

В. Я. Місюра,
к. держ. упр., докторант,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПОНЯТТЯ "СЕРВІСНА ПОЛІТИКА" ДЕРЖАВИ

V. Misiura,
Doctoral candidate,
The National Academy of Public Administration of the President of Ukraine, Ph.D. in public administration, Kiev

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL IDENTIFICATION OF THE CONCEPT OF "SERVICE POLICY"

Стаття розкриває ідейні витоки та складові сервісної концепції держави, конкретизує суб'єкт, об'єкт, напрями сервісної діяльності держави. Методологічний аналіз концепції сервісної держави показує, що сервісна політика — відносно новий напрям діяльності демократичних держав, зумовлений новітніми світовими тенденціями її розвитку. Показано, що сервісна політика має доволі розгалужену множину суб'єктів, в тому числі — недержавних, що потребує координації та контролю з боку державного управління. Об'єкти сервісної політики визначаються соціально-економічною ситуацією в конкретній країні, рівнем забезпечення в ній прав, свобод та законних інтересів громадян. Сформульовано авторське поняття сервісної політики як пріоритетного напрямі діяльності держави.

The article reveals the ideological origins and components of the service state concept, specifies the subject, object and direction of the public service. Methodological analysis of the service state concept indicates the service policy as a relatively new active area of democratic states, that due to the latest global trends. Service policy is quite ramified set of subjects, including NGO, which requires coordination and control by the state government. Objects of service policy are determinate by socio-economic situation in the country, by level of ensuring in human rights, freedoms and legal interests of citizens. Author formulated original concept of the service policy as a priority of the modern state.

Ключові слова: суспільні блага, адміністративні послуги, соціальні послуги, державні послуги, сервісна діяльність, сервісна політика держави.

Key words: public goods, civil services, social services, public service, service activities, state service policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Вдосконалення засад функціонування демократичної соціальної правової держави та подальший процес модернізації державного управління в Україні вимагає ретельного теоретичного супроводу. Теорія державного управління може і повинна враховувати кращі зарубіжні досягнення і стимулювати взаємодію органів

державного управління та громадянського суспільства з метою забезпечення законних інтересів громадян. Одним із найважливіших напрямів цієї взаємодії має стати сервісна політика держави як динамічна сфера надання послуг населенню. В сучасних складних умовах конфронтація держави та суспільства може призвести до краху державного ладу, глибокої соціально-еко-

номічної кризи, тому держава має робити конкретні кроки в напрямі координації всіх аспектів своєї діяльності з інтересами суспільства.

Положення про публічні інститути та послуги містяться у більшості конституцій Європейського союзу. Конституційні норми про права громадян та надання їм допомоги передбачають інституційне забезпечення формування та реалізації соціально-орієнтованої сервісної політики держави. Наприклад, Конституція Швейцарії поняття "державна послуга" вживає в контексті забезпечення реалізації соціальних цілей, а у Франції поняття публічної служби стосується всіх видів державної діяльності із забезпечення інтересів суспільства та особи [1, с. 22].

Ефективна і якісна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування із забезпечення прав та законних інтересів громадян неможлива без вдосконалення сфери надання публічних послуг в цілому і державних зокрема. В сучасній вітчизняній теорії державного управління такий аспект діяльності органів держави та місцевого самоуправління недостатньо враховується, а проблема сервісної діяльності держави розглядається здебільшого у розрізі аналізу адміністративних та управлінських послуг.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми формування та здійснення сервісної політики держави в зарубіжній теорії державного управління актуалізувалась в 80—90-ті роки ХХ століття і продовжує активно розроблятися. Нові підходи в діяльності органів державної влади з надання публічних послуг розкрито в працях зарубіжних фахівців Е. Ферлі, Л. Ашбарнера, Л. Фітцджеральда, А. Петігрю. Варто зазначити, що проблема якості послуг, що надається державою у Великій Британії розкривається навіть у публікаціях науково-популярного, прикладного характеру з метою всебічного інформування громадян як споживачів (клієнтів). Активна рецепція ідеї сервісної держави притаманна також сучасній російській правовій теорії та теорії державного управління. Російські дослідники О.В. Морозова, В.А. Лукіна опублікували монографічні дослідження, в яких систематизовано становлення публічних і державних послуг в РФ.

У вітчизняній науці В.П. Тимошук, І.Б. Коліушко розкрили юридичне значення теорії послуг та систематизували перелік адміністративних послуг в Україні ще до прийняття відповідного закону. В теорії державного управління проблематика надання адміністративних послуг органів державної влади розкрита в працях А.О. Чемериса, М.Д. Лесечко, А.В. Ліпенцева, А.О. Каляєва, С.М. Серьогіна, В.В. Тертички. Монографічне дослідження Ю.П. Шарова і Д.В. Сухініна присвячено вирішенню проблем якості муніципальних послуг в Україні. Надання публічних послуг органами державної влади розглянуто в монографії В.М. Сороко. Ю.О. Куц, С.В. Краснопорова, О.К. Чаплигій, О.В. Решеvecь, Л.В. Перцев розкрили тему управлінських послуг через призму підвищення довіри населення до органів влади в Ук-

раїні. О.В. Карпенко в індивідуальній монографії деталізував механізми надання управлінських послуг органами влади в Україні.

НЕ ВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

У працях названих вище дослідників теоретичний аналіз має предметом здебільшого тільки окремі аспекти сервісної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування. В них не розкрито ідею державної служби як інституту суспільного служіння, окремі види послуг не завжди співвіднесені з іншими. Теорія адміністративного права, в особі деяких вітчизняних представників, взагалі абстрактно уявляє зміст самої ідеї сервісної держави та адміністративних послуг, виводить її з безпосередньо з принципу верховенства права. При цьому трактує ці проблеми доволі психологічно, як вияв поваги до людської гідності, що ніби то "включає приязне ставлення органу публічної адміністрації до громадянина" [2, с. 82].

Разом з тим методологічні аспекти сервісної політики держави у вітчизняній теорії державного управління на нинішньому етапі представлені здебільшого в окремих тематичних статтях Енциклопедії державного управління [3], майже не представлені у публікаціях в фахових виданнях і відсутні у вигляді індивідуальних монографій.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета запропонованого дослідження полягає у методологічному аналізі природи сервісної діяльності держави та суспільства, специфіки її забезпечення органами державної влади в контексті трактовки державної служби як інституту суспільного служіння. Розкриття поняття та видів сервісної діяльності держави має допомогти у розробці дефініції сервісної політики як комплексного поняття теорії державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ (ТА ЇХ ОБГРУНТУВАННЯ)

У західній теорії публічного врядування поняття сервісу все більше диференціюється та охоплює широкі спектр діяльності органів влади не тільки в адміністративному сенсі, але й поширюється на розуміння функцій та цілей державної політики. Можна навіть стверджувати, як доводить П.М.Петровський, в цивілізованих країнах переважає сервісна концепція державного управління, що репрезентує "сучасне розуміння соціального призначення держави, яке пріоритетним завданням демократичного врядування розглядає служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій визнає надання публічних послуг" [3, т. 8, с. 523]. Справді, якщо тоталітарні держави переслідували ідеократичні цілі та ставили вище за усе інтерес держави, то демократичні — основною метою діяльності інституалізують інтереси громадян, яким і служують органи державної влади. В політичному та науковому дискурсі сучасності становлення сервісної концепції державного управління й політики витісняє

"традиційну модель", що спиралась на ідею державної політики як реалізацію політичної волі правлячого суб'єкта, а державний апарат служив можновладцям, а не громадянам.

Зміні теоретичного образу держави та специфіки державного управління сприяли також інші фактори. Соціально-економічною основою сервісної концепції держави слід визнати становлення постіндустріального типу суспільства, в якому починає домінувати т.зв. "третинний сектор", тобто сфера послуг. Теоретики концепції постіндустріального суспільства, зокрема Д.Белл, наголошували, що сфера послуг у такому соціумі підкоряє собі і первинний (аграрне виробництво), і вторинний (індустріальне виробництво) сектори завдяки тому, що саме вона контактує із споживачем, знає його потреби і способи їх задоволення [4].

Фахівці зазначають, що сервісна діяльність надзвичайно активізувалась в другій половині ХХ століття і має тенденцію до всебічного розширення сфери застосування. Власне, теорія постіндустріального суспільства акцентує увагу на зростанні індустрії послуг. Економічна наука відмічає стійку тенденцію до збільшення питомої частини сфери послуг в сучасному суспільстві — вже з кінця ХХ століття встановилась пропорція виробництва товарів (приблизно 20% ВВП) до виробництва послуг (приблизно 80% ВВП), включно із послугами, які надає держава та місцеві (муніципальні) органи влади (до 20% в загальній долі послуг) [5, с. 22].

Іншим джерелом формування сервісної концепції державного управління стала теорія держави (загального) добробуту — Welfare state. Держава загального добробуту є "узагальненою характеристикою політики держави, що має на меті забезпечення надання низки таких основних послуг, як охорона здоров'я, належний рівень освіти завдяки державному фінансуванню" [6]. П.Спікер підкреслює, що поняття Welfare має основне значення забезпечення соціальними послугами через систему державних соціальних служб в розвинутих країнах; окремі види матеріальної допомоги бідним чи деяким категоріям населення [7, с. 69].

Зрозуміло, що в таких умовах демократичні держави не можуть стояти осторонь фундаментальних тенденцій і орієнтація на сервісну діяльність проникає як в практику державного управління, так і в його теорію. Це сприяло поширенню нових моделей державного управління, серед яких найбільш відомі "новий публічний менеджмент" (new public management) [8] та "електронний уряд" (e-government). Перша модель запропонована професором Оксфордського університету Крістофером Худом, який висунув ідею модернізації державного управління завдяки орієнтації на ринкові методи управління (менеджменту), збільшення ефективності використання бюджетних коштів, зменшення бюрократичних перепон у наданні публічних послуг [9, с. 10—11]. Менеджерські підходи вплинули і на формування ідеї "електронного уряду/урядування", що пропонує максимальну інтенсифікацію в застосуванні мережі інтернет- та комп'ютерних технологій у здійсненні сервісної по-

літики, розширення доступу громадян до урядової інформації [10].

Як відомо, в Конституції України (ст. 3), людина, її права і свободи визнані вищою цінністю, тому вся діяльність держави та суспільства повинна ґрунтуватись на цьому положенні. Завдання теорії державного управління полягає у проясненні методологічних засад функціонування держави задля забезпечення інтересів суспільства та людини. Важливим аспектом розуміння поняття сервісної діяльності держави є положення про задоволення законних інтересів та потреб громадян. Термін "законний" має не тільки формально-юридичний, але і соціальний зміст, що означає орієнтацію тільки на загально-значущі явища соціального життя, в яких збігається індивідуальне та загальне. Відомо, що в сучасному диференційованому суспільстві постійно виникають та видозмінюються все нові і нові потреби та інтереси. Їх задоволення не під силу жодній існуючій в сучасному світі державі, навіть самій багатій та ефективній, тому кожне конкретне суспільство вибудовує певну стратегію діяльності держави в цьому напрямку, а теорія державного управління повинна обґрунтувати розділення публічних потреб на відповідні категорії чи типи.

Сучасна держава має систему органів з наявним кваліфікованим персоналом (державними службовцями), які надають різноманітні послуги (блага) різним категоріям населення. Державні організації також мають певну спеціалізацію, формально-правові межі та завдання своєї діяльності, а в сучасних умовах навіть мають перелік послуг, за які отримувачі платять кошти. Проте платність послуг, що надають органи державної влади чи її організації інколи трактується як "комерційна діяльність" і ця проблема набуває великого соціального значення. Чи повинна держава "торгувати послугами", якщо громадяни платять податки на її утримання? Які послуги повинні бути платними, а які гарантовано безоплатними? Ці та інші питання, сформульовані відповідним чином повинні знайти кваліфіковану теоретичну оцінку, а потім втілитися в відповідні нормативні документи, стандарти та механізми державного управління у сервісній сфері.

Таким чином, ми можемо стверджувати, що термін "сервісна діяльність" може стосуватись лише інституційної, організованої сфери діяльності, яку забезпечують організації по наданню послуг. Ці послуги виробляються спеціалізованими структурами, які покликані задовольняти певні індивідуальні чи групові потреби населення. Останнє підпадає під ознаку споживача послуг і не завжди орієнтується лише на комерційну сервісну діяльність, але й на певні соціально-культурні характеристики уявлень про особисті та суспільні блага, які мають також моральні, естетичні, емоційні та інші аспекти. Державна сервісна діяльність не може бути зрозуміла виключно в категоріях комерційно-економічного характеру, адже вона є багатоплановою, соціально і культурно детермінованою (і, звичайно, не позбавленою регулювання).

Важливою відмінністю сервісної діяльності держави від комерційної сервісної діяльності, на наше

переконання, є принципові розбіжності в їх меті, порядку надання та спектру потреб, які вони задовольняють. Насамперед, мета державної сервісної діяльності полягає у виконанні призначення держави, навіть якщо надання деяких послуг супроводжується оплатою. Для комерційної сервісної діяльності метою слугує отримання прибутку. Порядок надання в комерційній сфері, як зазначають фахівці, "здебільшого не може бути стандартизованим" [5, с. 31], як з огляду на множинність суб'єктів, так і з огляду існуючої конкуренції. Натомість теорія і практика державного управління невпинно націлена на пошук стандартизованих, формалізованих оптимальних адміністративних процедур в сервісній діяльності держави та органів місцевого самоврядування, що передбачає стандартизацію документації, обсягу та характеру послуг, максимально знижує вплив індивідуальних характеристик службовців на результат.

Порядок надання послуг державою слугує також критерієм сервісної діяльності органів державної влади — тільки звернення особи (фізичної чи юридичної) до органів державної влади з метою задоволення певної законної потреби може бути підставою для класифікації як сервіс. Наприклад, звернення громадянина до органу МВС із заявою про надання довідки про відсутність судимості та отримання її є ознакою сервісної діяльності держави. В той час як затримання громадянина за адміністративне (чи карне) правопорушення співробітником МВС не може бути визнана наданням державної послуги.

По типу відносин між суб'єктами послуги досить суттєво різняться Суб'єктами сервісної політики, як вважає А.М.Михненко, слід вважати органи державної влади та місцевого самоуправління, державні та комунальні підприємства, заклади соціального обслуговування, юридичні та фізичні особи, вповноважені відповідним законодавством [3, т. 1, с.587с.]. Адресати (об'єкти) послуг також можуть бути різного плану: 1) суспільство (населення) в цілому; 2) певні категорії громадян (наприклад, пенсіонери, учні тощо); 3) окремі громадяни в процесі звернення; 4) юридичні особи.

У цьому зв'язку важливо охарактеризувати співвідношення видів послуг, серед яких найбільше методологічне навантаження несуть такі види як державні, адміністративні та соціальні послуги.

Під визначення державні послуги потрапляють послуги із реєстрації, ліцензування, експертиз тощо, тобто такі види сервісної діяльності, які потребують певного засвідчення інституцією вищого соціального рангу, позбавленої комерційного інтересу, нейтральні до ринкової конкуренції, тобто позбавлені конфлікту інтересів. Державні послуги вже за самою назвою можуть надавати тільки державні органи та установи, а також органи місцевого самоврядування (згідно з чинним законодавством), які вповноважені на їх надання. "Державна послуга є діяльність органу влади, що проявляється у здійсненні дій чи прийнятті рішень у формі документованої інформації (документу), розпорядження в зв'язку із зверненням громадянина (або юридичної особи) в цілях реалі-

зації відповідних прав та законних інтересів" [11, с. 18].

Законне право громадянина на послуги має бути забезпечено наявністю відповідних органів держави та місцевого самоврядування і керуючим принципом їх функціонування (яке часто визначається як категорія "ефективність") має стати не фіскальний, бюрократичний інтерес, а загально-державний (соціальний) інтерес в задоволенні цього права. Всі інші принципи, на наше переконання, мають впливати і доповнювати основний. Обов'язки посадових осіб, порядок функціонування органів, які надають послуги громадянам мають бути побудованими відповідно з інтересами громадян.

Адміністративні послуги, як їх визначає Ю.П. Шаров, є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом сервісної політики держави, що забезпечує юридичне оформлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних особами за їх заявою відповідно до закону (видача ліцензій, посвідчень, довідок тощо). Адміністративна послуга є важливою складовою державних і муніципальних послуг [3, т. 6, с. 335], але не вичерпує їх змісту, оскільки держава надає принаймні ще один вид надзвичайно важливих послуг.

Як вже зазначалось нами вище, сучасна держава, навіть якщо вона і не відповідає всім критеріям Welfare state, приділяє значну увагу підтримці внутрішньої соціальної стабільності. Значна соціальна стратифікація, зумовлена законами ринкової економіки, може призводити до сильної соціальної напруги, тому держава змушена регулювати соціально-економічні відносини з метою компенсації негативних наслідків економічної конкуренції. Одним із методів впливу, що поєднує елементи соціальної та сервісної політики держави, можна вважати соціальні послуги. Під ними слід розуміти "комплекс правових, економічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах" [3, т. 1, с. 587]. Допомога з метою поліпшення якості життя певних категорій громадян, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя надається як державними органами, так і недержавними організаціями.

Отже, сервісна політика держави ґрунтується на теоретичній основі моделі відносин "держава — суспільство", в якій первинність суспільства стосовно держави проявляється у зобов'язаннях останньої задовольняти законні потреби громадян і робить цю сферу своєї діяльності пріоритетною. Сервісна політика держави можлива завдяки створенню нормативної, ресурсної та організаційної бази для її забезпечення: законів та інших нормативних документів, спеціалізованих сервісних центрів з надання адміністративних послуг, штату кваліфікованих службовців, електронних баз даних тощо. Принциповим моментом у сервісній діяльності державних службовців стає орієнтація на ефективне задоволення потреб клієнта, яку можна визначити як поєднання суспільного та державного інтересу. Ефективність у задоволенні потреб населення напряму впливає на

повагу та популярність влади, що додатково стимулює її та сформовані інститути і виборні органи, а також місцеве самоврядування до вдосконалення основ власної діяльності, особливо — у сервісній політиці.

ВИСНОВКИ

Методологічний аналіз поняття сервісна політика держави показав, що сервісна політика — відносно новий напрямок діяльності демократичних держав, зумовлений новітніми світовими тенденціями їх розвитку. В статті розкрито, що сервісна політика має доволі розгалужену множину суб'єктів, не всі з них перебувають у складі органів влади, тому потребують координації та контролю своєї сервісної діяльності з боку державного управління. Об'єкти сервісної політики детермінуються соціально-економічною ситуацією в конкретній країні, рівнем забезпечення в ній прав, свобод та законних інтересів громадян.

На основі вище наведеного, нами пропонується визначення сервісної політики як пріоритетного напрямку діяльності держави сучасного типу у соціально-економічній сфері, сукупність цілеспрямованих заходів держави, її органів влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів сервісної діяльності, вповноважених законом, які спрямовані на сферу забезпечення громадян адміністративними, управлінськими, соціальними та іншими видами публічних послуг.

Перспективи подальших досліджень полягають, на нашу думку, у напрямі теоретичного аналізу формування, впровадження та здійснення сервісної політики держави як особливого способу регуляції суспільного життя, що проявляється у діях державної влади і громадянського суспільства; в аналізі сервісної діяльності як структурно-функціональної складової публічної політики держави, як діяльності й взаємодії органів влади та місцевого самоврядування з надання різноманітних послуг населенню; визначенню перспективних шляхів становлення та розвитку державної сервісної соціально-орієнтованої політики України в умовах сучасних реформаційних процесів.

Література:

1. Жовтун Д.Т. Государственные услуги населению: понятие и виды / Д.Т. Жовтун, М.С. Кулик. // Государственные и социальные услуги населению: характер и качество: Социология власти: Вестник Социологического центра РАГС. — №2, — 2006. — 210 с. — С. 18—33.
2. Науково-практичний коментар до Закону України "Про адміністративні послуги" / За заг. ред. В.П.Тимощука. — К.: ФОР Москаленко О.М., 2013. — 392 с.
3. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011.
4. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Пер. с англ. — М.: Academia, 2004. — 788 с.
5. Хаксевер К. Управление и организация в сфере услуг / К.Хаксевер, Б.Рендер, Р.Рассел, Р.Мердик, 2-е

изд. / Пер. с англ. В.В. Кулибановой. — СПб.: Питер, 2002. — 752 с.

6. Держава загального добробуту // Вікіпедія — Електронний ресурс. — Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Держава_загального_добробуту

7. Спікер П. Соціальна політика. Теми та підходи [Текст] / П. Спікер; пер. з англ. Д. Полтавець. — К.: [б.в.], 2000. — 400 с.

8. Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., & Pettigrew A. (1996). *New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

9. Hood C. *A Public Management for All Seasons*. *Public Administration*. — 1991. № 69 (Spring), pp. 3—19.

10. Fang, Z. *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development* / Z. Fang // *International Journal of the Computer*. — Vol. 10, No. 2. — pp. 11—22.

11. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // *Журнал Российского права*. — 2004. — № 10. — С. 18—26.

References:

1. Zhovtun, D.T. and Kulik, M.S. (2006), "State service for peoples: definition and types", *Gosudarstvennye i social'nye uslugi naseleniju: karakter i kachestvo: Sociologija vlasti: Vestnik Sociologicheskogo centra RAGS*, vol. 2, pp. 18—33.

2. Tymoschuk, V.P. (edit), (2013), *Naukovo-praktychnyj komentar do Zakonu Ukrainy "Pro administratyvni posluhy"* [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine "On Administrative Services"], FOP Moskalenko O.M, Kiev, Ukraine.

3. *Encyclopedia of public administration in 8 volumes* (2011), National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Scientific and Editorial Board: Y. Kovbasiuk (Chair), NAPA, Kiev, Ukraine.

4. Bell, D. (2004), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Academia, Moscow, Russian Federation.

5. Haksever, K. Rander, B. Rassel, R. And Merdik, R. (2002), *Management and organization in service*, Piter, SanktPetersburg, Russian Federation.

6. Wikipedia, (2015), "Welfare state", available at: http://uk.wikipedia.org/wiki/Держава_загального_добробуту

7. Spiker, P. (2000), *Social policy in a changing society*, Kiev, Ukraine.

8. Ferlie, E. Ashburner, L. Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996), *New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, UK.

9. Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons. *Public Administration*", № 69 (Spring), pp. 3—19.

10. Fang, Z. (2002), "E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development", *International Journal of the Computer, The Internet and Management*, vol. 10, No. 2, pp. 11—22.

11. Tereshhenko, L.K. (2004), "State service, public service, social service", *Zhurnal Rossijskogo prava*, vol. 10, pp. 18—26.

Стаття надійшла до редакції 06.05.2015 р.