

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.76:352.07

## ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМІВ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ

Сиволапенко Т.Л.

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Розкрито поняття «сервісно-орієнтована держава» та «механізми сервісно-орієнтованої держави». Визначено основні ознаки сервісно-орієнтованої держави. Розглянуто основні підходи до визначення поняття «сервісно-орієнтована держава» та «механізми сервісно-орієнтованої держави». Визначено складові елементи зазначеного механізму, якими виступають: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують, як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку. Запропоновано вирішення завдання щодо переосмислення взаємовідносин держави та суспільства в напрям забезпечення та реалізації потреб кожного громадянина.

**Ключові слова:** громадяни, органи державної влади, сервісно-орієнтована держава, управлінська послуга, механізми сервісно-орієнтованої держави.

**П**остановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями. Цифрове суспільство, що наступило в результаті активного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та їх широке впровадження у всі сфери людської діяльності ставить перед державою нові завдання та орієнтири щодо подальшого розвитку. Події останніх років у нашій державі зумовили створення нових органів державної влади для вдосконалення державного управління, а саме: Державне агентство з питань електронного урядування; Державну службу фінансового моніторингу; Національну поліцію; Національне агентство з питань запобігання корупції та ін. Крім того, розвиваються громадські інститути, які активно долучаються до управління державою. Такі тенденції є досить позитивними і свідчать про ефективний розвиток нашої держави.

Розвиток який потрібний нашому суспільству в науковій діяльності може стати локомотивом усього вітчизняного інформаційного виробництва, могутнім поштовхом до розвитку сервісно-орієнтованої держави в Україні саме в суспільно значущому сенсі. Створення умов для розвитку науки, лобювання її інтересів державою в міжнародному співробітництві може допомогти обстоювати гідне місце наших учених у глобальному розподілі праці – відкрити нові перспективи для утвердження національного престижу на міжнародній арені, сприятиме розвитку української нації та держави.

Саме держава та її органи мають забезпечити підвищення ефективності державного управління, і тому розвиток наукових досліджень сервісно-орієнтованої держави на сьогодні є важливими та актуальними.

Нині перед державою поставлено завдання щодо переосмислення взаємовідносин держави та суспільства в напрям забезпечення та реалізації потреб кожного громадянина, а також визначення основних ознак сервісно-орієнтованої держави.

Останні дослідження та публікації, на які спирається автор, виділення невирішених частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Серед робіт, присвячених питанням державного управління, слід зазначити праці провідних учених таких, як: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Ковалюка, М. Корецького, О. Коротича, В. Малиновського, Н. Нижник, Г. Одінцевої, Р. Рудницької, О. Федорчака та ін. Питанням щодо формування механізмів розвитку сервісно-орієнтованої держави та основних підходів визначення поняття «сервісно-орієнтована держава» присвячено низку наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених таких, як: О. Карпенко, Р. Войтович, А. Попка, Ю. Ковбасюка, А. Чемериса, Ю. Шарова, О. Євсюта, О. Алімова, О.В. Євсюкова М. Барбера, В. Багдасаряна, М. Буткевича, О. Васильєвої, Б. Гаврилишина, О. Ігнатенка, О. Козлової, В. Рубцова, Ю. Тихомирова та ін.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета статті – розкриття поняття «сервісно-орієнтованої держави» та «механізми сервісно-орієнтованої держави».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Видатний український учений-правознавець Б. Кістяковський ще наприкінці XIX сторіччя зазначав, що «базовою складовою системи прав і свобод людини є право особистості на позитивні послуги з боку держави» [9, с. 84]. Однак тільки на початку адміністративної реформи 2009-2010 рр. це твердження по-справжньому стає основним принципом сучасного реформування галузі державного управління в Україні. Розвиток курсу на всеосяжне забезпечення прав і законних інтересів громадян та подальша соціалізація української держави нерозривно пов'язані з переосмисленням функцій органів виконавчої влади відповідно до тенденцій суспільного розвитку, що надає актуальності питанню вироблення ефективної державної політики в Україні.

Погоджуємося із думкою вітчизняного вченого О.В. Карпенка, який вважає, що геополітичне роз-

доріжжя, на якому українська влада перебуває з моменту проголошення незалежності країни, створює ситуацію певної невизначеності. З одного боку, на думку О.В. Карпенка побудова сервісно-орієнтованої держави є основним пріоритетом України в подальшій інтеграції до європейської спільноти, з іншого – досить специфічні європейсько-заокеанські принципи свободи та рівності взаємовідносин між державою і громадянином (коли державні інституції слугують людині, яка виступає в ролі клієнта) постійно протиставляються жорстко структурованому білоруско-російському адмініструванню, корені якого беруть свій початок із радянського патерналізму [7, 6].

Найголовнішою цінністю будь-якої держави є гарантування дотримання прав і свобод людини. Так, у ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека проголошуються найвищою соціальною цінністю [10]. Права і свободи людини та гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Розуміння поняття сервісу та його дослідження у вітчизняній державно-управлінській науці донедавна пов'язувалося лише з третинним сектором економіки – сферою послуг.

Євроінтеграція є основою стратегічного розвитку України, управлінські інновації мають чітко погоджуватися з відповідними тенденціями в європейських країнах, що вже виражені не лише в національних, а й загальноєвропейських концепціях норм, інститутах.

Для вирішення завдання щодо переосмислення взаємовідносин держави та суспільства в напрям забезпечення та реалізації потреб кожного громадянина, а також визначення основних ознак сервісно-орієнтованої держави, потрібно чітко визначити термінологію «сервісно-орієнтованої держави» та «механізми сервісно-орієнтованої держави».

Нині в термінології законодавства відсутнє визначення «сервісно-орієнтованої держави» та «механізми сервісно-орієнтованої держави».

Отже, що стосується наукової літератури, то можна позитивно оцінити здобутки вітчизняних та зарубіжних вчених, а також зазначити, що в державно-управлінських дослідженнях і дотепер невирішеною проблемою є науково-теоретичне обґрунтування механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні. Сервісний принцип взаємодії слід розглядати, як форму організації діяльності, а в основі розуміння сутності сервісної держави лежить зміна ролі громадянина (громадянського суспільства) у державному управлінні. Витоки осмислення сервісного характеру відносин громадян і держави беруть початок від ідеї Аристотеля щодо участі всіх громадян в управлінні державою, як безсумнівного блага.

Сервісний підхід до державного управління є цілісним правовим феноменом, котрий містить у собі універсальні та специфічні закономірності функціонування й самоорганізації владних відносин, які характеризуються відповідними типологічними, аксіологічними, онтологічними та морфологічними особливостями. Сервісна ідея розвитку державної системи ґрунтується на класичній економічній взаємодії: «виробник послуг –

споживач», де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб.

Для реалізації сервісно-орієнтованої державної політики застосовуються всі класичні функції державного управління, або функції державного управління ототожнюються із функціями управлінських послуг органів влади [8].

Для проведення ефективного аналізу сервісно-орієнтованої держави нам необхідно насамперед розібратися з основними поняттями такими, як «сервісно-орієнтована держава» та «механізми сервісно-орієнтованої держави».

Тому, спочатку звернемося до основних дефініцій поняття «механізм держави» та «механізми державного управління». Термін «механізм» дуже часто вживається в науковій літературі. В енциклопедії державного управління дефініція поняття механізм держави – це «система державних організацій, що складається з державних органів, державних підприємств і державних установ, які здійснюють завдання держави й реалізують її функції», що характеризується єдністю організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, ідеологічних та соціально-культурних способів і засобів матеріалізації публічної влади; надає останній демократичного і правового характеру, соціально орієнтованої визначеності та предметності [5, с. 366].

Трактування поняття «механізми державного управління».

В енциклопедії державного управління це поняття визначається у такий спосіб: «механізми державного управління – способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління», що відображають взаємозв'язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження інтересів, визначення цілей, розробка рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави (влада, апарат, засоби та методи управління) [5, с. 375].

Авер'янов В. Б. це поняття визначає таким чином: механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення.

Ліпенцев А. В. та Поляк О. В. вважають, що механізм державного управління це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління [11].

На думку О. Євтушенка, сервісна держава – особлива політична форма організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод. Ідея сервісного розвитку держави ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язана

з успішністю виявлення й реалізації в суспільстві, як індивідуальних, так і групових інтересів та потреб, зокрема й суспільних потреб територіальної громади [6].

Ми поділяємо думку О. Карпенка, що сервісно-орієнтована держава – це суспільні відносини, які спрямовані на державну політику надання управлінських послуг (або сервісно-орієнтовану державну політику), як цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування, та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання державних і муніципальних сервісів) [8, с. 29].

Отже, складовими елементами зазначеного механізму виступають: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують, як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку.

Розглянемо основні підходи до визначення поняття «сервісно-орієнтована держава» та «механізми сервісно-орієнтованої держави». У західній теорії публічного врядування поняття сервісу (civilservice, public service) усе більше диференціюється та охоплює широкий спектр діяльності органів влади не тільки в адміністративному сенсі, а й поширюється на розуміння функцій та цілей державної політики. Можна стверджувати, що в цивілізованих країнах переважає сервісна концепція державного управління, яка репрезентує «сучасне розуміння соціального призначення держави, що, як пріоритетне завдання демократичного врядування розглядає служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій визнає надання публічних послуг» [6, с. 523].

Слід зазначити, що трансформація державної управлінської діяльності в умовах загальносвітової тенденції переходу до моделі суспільства сервісного типу висуває підвищені вимоги щодо моделей державного управління. Перегляди

відносин між державою й суспільством, якісне ускладнення суспільного середовища, що характеризується підвищенням суб'єктності, зумовлюють необхідність адекватної цим тенденції реінжинірингу сфери державного управління й системи публічного управління.

Поняття «сервісно-орієнтованої держави» не має устанавленого трактування у вітчизняній та зарубіжній науці. тому можемо запропонувати таке визначення «сервісно-орієнтована держава – це узгоджена модель суспільних відносин, яка спрямована на розвиток державної політики, ціленаправленої на задоволення потреб суспільства (громадян) через надання якісних послуг, та скоординовану з довгостроковими цілями розвитку суспільства й держави».

Зважаючи на вищевказане ми пропонуємо власне визначення механізми сервісно-орієнтованої держави – це складна організаційна система взаємодії, в основі якої функціонують суб'єкти управління (органи державної влади), діяльність яких організована відповідно до певних принципів та завдань із функціональним спрямуванням – планування організації та контролю і спрямована на здійснення цільового впливу на об'єкти управління (систему надання послуг населенню) для забезпечення розвитку якості надання послуг населенню, шляхом застосування методів, важелів та інструментів впливу.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Автором статті розкрито поняття «сервісно-орієнтованої держави» та наведено власне визначення поняття «механізми сервісно-орієнтованої держави – це складна організаційна система взаємодії, в основі якої функціонують суб'єкти управління (органи державної влади), діяльність яких організована відповідно до певних принципів та завдань із функціональним спрямуванням – планування організації та контролю і спрямована на здійснення цільового впливу на об'єкти управління (систему надання послуг населенню) для забезпечення розвитку якості надання послуг населенню, шляхом застосування методів, важелів та інструментів впливу».

## Список літератури:

1. Ананьева Т. Н. Концептуальные методологические аспекты формирования сервисологии – науки синергического типа: монография / Т. Н. Ананьева, В. Э. Багдасарян, М. Н. Буткевич. – М.: Собрание, 2008. С. 246.
2. Барбер М. Три парадигмы реформы сектора государственного управления / М. Барбер // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 74-86.
3. Бессонова О. Э. Вектор институционального развития России: от квазирынка к либеральному раздатку [Электронный ресурс] / О. Э. Бессонова // Экономическая социология. – 2008. – № 2. – Режим доступа: <http://www.ecsoc.msses.ru>.
4. Дубровин Ю. И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах ЕС / Ю. И. Дубровин // Власть. – 2009. – № 1. – С. 131-134.
5. Енциклопедія державного управління том 2 Методологія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011.
6. Євтушенко О. М. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки. – Миколаїв: ЧДУ ім. П. Могили, 2009. – С. 32-37.
7. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади / Карпенко О. В. – К.: АМУ, 2014. – С. 408.
8. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні: дис. ... д-ра наук із держ. упр.: 25.00.02 / Олександр Валентинович Карпенко. – К., 2016. – С. 466.
9. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А. Кистяковский; [сост.: К. Н. Давыдов, В. В. Сапов]; Рус. Христиан, гуманитар, ин-т. – Санкт-Петербург: РХГИ, 1998. – С. 800.
10. Конституція України: від 28 черв. 1996 р. / Верховна Рада України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

12. Липенцев А. В., Поляк О. В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2008. – № 2. – Електронне наукове фахове видання. Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavpov.htm/08lavpov.htm>.
13. Майлс Й. Сервисные инновации в XXI веке / Й. Майлс // Форсайт. – 2011. – № 2. – С. 4-25.

**Сиволапенко Т.Л.**

Национальная академия государственного управления  
при Президенте Украины

## **ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЯ МЕХАНИЗМОВ СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВА**

### **Аннотация**

Раскрыто понятие «сервисно-ориентированное государство» и «механизмы сервисно-ориентированного государства». Определены основные признаки сервисно-ориентированного государства. Рассмотрены основные подходы к определению понятия «сервисно-ориентированное государство» и «механизмы сервисно-ориентированного государства». Определены составляющие элементы указанного механизма, которыми выступают: система органов исполнительной власти; совокупность правовых норм, регламентирующих, как организационная структура системы органов исполнительной власти, так и процессы ее функционирования и развития. Предложено решение задачи по переосмыслению взаимоотношений государства и общества в направлении обеспечения и реализации потребностей каждого гражданина.

**Ключевые слова:** граждане, органы государственной власти, сервисно-ориентированное государство, управленческая услуга, механизмы сервисно-ориентированного государства.

**Sivolapenko T.L.**

National Academy for Public Administration  
under the President of Ukraine

## **BASIC APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE CONCEPT OF MECHANISMS SERVICE-ORIENTED STATE**

### **Summary**

The concept of «service-oriented state» and «mechanisms of a service-oriented state» are revealed. The main features of the service-oriented state are determined. The main approaches to the definition of «service-oriented state» and «mechanisms of service-oriented state» are considered. The constituent elements of the mentioned mechanism, which are: the system of executive bodies; a set of legal norms that regulate both the organizational structure of the system of executive power bodies and the processes of its functioning and development. The solution of the problem of rethinking the relations between the state and society in the direction of ensuring and realizing the needs of each citizen is proposed.

**Keywords:** citizens, state authorities, service-oriented state, management service, mechanisms of service-oriented state.