

*Сиволапенко Тетяна Леонідівна,
аспірант кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-5192-6140*

УДК 351.76:352.07

doi: 10.34213/ap.19.01.12

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МЕХАНІЗМІВ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ

Розкрито поняття “сервісно-орієнтована держава” та “механізми сервісно-орієнтованої держави”. Визначено основні підходи 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

Постановка проблеми. 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. 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 актуальним.

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

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед робіт, присвячених питанням державного управління, слід зазначити праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Ковалюка, М. Корецького, О. Коротич, В. Малиновського, Н. Нижник, Г. Одінцової, 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 і зарубіжних вчених,
© Сиволапенко Т. А., 2019

таких як: О. Карпенко, Р. Войтович, А. Попка, Ю. Ковбасюка, А. Чемериса, Ю. Шарова, О. Євсюта, О. Алімова, О. Євсюкова, М. Барбера, В. Багдасаряна, М. Буткевича, О. Васильєвої, Б. Гаврилишина, О. Ігнатенка, О. Козлової, В. Рубцова, Ю. Тихомирова та ін.

Втім недостатньо досліджено та розкрито поняття “сервісно-орієнтованої держави” та “механізмів сервісно-орієнтованої держави”. Цим і обумовлюється актуальність нашого дослідження.

Мета статті – розкриття поняття “сервісно-орієнтована держава” та “механізми сервісно-орієнтованої держави”.

Виклад основного матеріалу Видатний український учений-правознавець Б. Кістяковський ще наприкінці ХІХ ст. зазначав, що “базовою складовою системи прав і свобод людини є право особистості на позитивні послуги з боку держави” [8, 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 з думкою вітчизняного вченого О. Карпенка, який вважає, що геополітичне роздоріжжя, на якому українська влада перебуває з моменту проголошення незалежності країни, створює ситуацію певної невизначеності. З одного боку, на думку О. 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 [5; 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 [9]. 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 у напрям забезпечення та реалізації потреб кожного громадянина, а також визначення основних ознак сервісно-орієнтованої держави, потрібно чітко визначити термінологію “сервісно-орієнтована держава” та “механізми сервісно-орієнтованої держави”.

На сьогодні в термінології законодавства України відсутнє поняття “сервісно-орієнтована держава” 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 не вирішеною 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 ототожнюють із функціями управлінських послуг органів влади [7].

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 [4, с. 366].

В Енциклопедії державного управління трактування поняття “механізми державного управління” визначається в 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).

В. Авер’янов 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.

А. Ліпенцев та О. Поляк вважають, що механізм державного управління це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління [10].

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 [5].

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) [7, 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, publicservice) 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” [5, 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. Перегляд відносин між державою й суспільством, якісне ускладнення суспільно-середовища, що характеризується підвищенням суб'єктності, зумовлюють необхідність адекватної цим тенденціям реінжинірингу сфери державного управління й системи публічного управління.

Поняття “сервісно-орієнтована держава” не має установаженого 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, ціле направленої 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 з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Визначено основні підходи сервісно-орієнтованої держави та запропоновано вирішення завдання щодо переосмислення взаємовідносин держави та суспільства в напрям забезпечення та реалізації потреб кожного громадянина, розкрито поняття “сервісно-орієнтованої держави” та наведено власне визначення поняття “механізми сервісно-орієнтованої держави”.

У подальшому передбачається здійснити дослідження щодо розкриття дефініцій механізмів стратегічного управління в сервісно-орієнтованій державі.

Список використаних джерел

1. Ананьева Т. Н., Багдасарян В. Э., Буткевич М. Н. Концептуальные методологические аспекты формирования сервисологии – науки синергического типа : монография. Москва : Собрание, 2008. 246 с.
2. Барбер М. Три парадигмы реформы сектора государственного управления. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2011. № 2. С. 74–86.
3. Бессонова О. Э. Вектор институционального развития России: от квазирынка к либеральному раздатку. *Экономическая социология*. 2008. № 2. URL: [http:// www.ecsoc.msses.ru](http://www.ecsoc.msses.ru) (дата звернення: 15.03.2019).
4. Дубровин Ю. И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах ЕС. *Власть*. 2009. № 1. С. 131–134.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 2: Методологія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011.
6. Євтушенко О. М. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *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. Київ : АМУ, 2014. 408 с.
8. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2016. 466 с.
9. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / сост. : К. Н. Давыдов, В. В. Сапов. Санкт-Петербург : РХГИ, 1998. 800 с.
10. Конституція України від 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
11. Ліпенцев А. В., Поляк О. В. Основні напрями формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2008. № 2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavpov.htm/08lavpov.htm> (дата звернення: 15.03.2019).
12. Майлс Й. Сервисные инновации в XXI веке. *Форсайт*. 2011. № 2. С. 4–25.

References

1. Ananeva, T.N., Bagdasaryan, V.E., Butkevich, M.N. (2008). *Konceptualnye metodologicheskie aspekty formirovaniya servisologii – nauki sinergijnogo tipa: monografiya*. Moscow: Sobranie [in Russian].
2. Barber, M. (2011). *Tri paradigmy reformy sektora gosudarstvennogo upravleniya*. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, 2, 74–86 [in Russian].
3. Bessonova, O.E. (2008). *Vektor institutsionalnogo razvitiya Rossii: ot kvaziryinka k liberalnomu raz datku*. *Ekonomicheskaya sotsiologiya*, 2. URL: [http:// www.ecsoc.msses.ru](http://www.ecsoc.msses.ru) [in Russian].
4. Dubrovin, Yu.I. (2009). *Novyye napravleniya sovremennykh administrativnykh reform v vedushchikh stranakh ES*. *Vlast*, 1, 131–134 [in Russian].

5. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. (Vols. 1–8); Vol. 2: Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia (2011). Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
6. Yevtushenko, O.M. (2009). Rol derzhavnoi vlady y mistsevoho samovriaduvannia v rozbudovi servisnoi derzhavy z nadannia yakisnykh publichnykh posluh. *Naukovi pratsi. Naukovo-metodychnyi zhurnal. Politychni nauky*. Mykolaiv: ChDU im. P. Mohyly, 32–37 [in Ukrainian].
7. Karpenko, O.V. (2014). Upravlinski posluhy v Ukraini: mekhanizmy nadannia orhanamy vlady. Kyiv: AMU [in Ukrainian].
8. Karpenko, O.V. (2016). Mekhanizmy formuvannia ta realizatsii servisno-orientovanoi derzhavnoi polityky v Ukraini. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
9. Kistyakovskiy, B.A. (1998). Filosofiya i sotsiologiya prava. K.N. Davydov, V.V. Sapov (Eds.). Sankt-Peterburg: RKhGI [in Russian].
10. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 cherv. 1996 r. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, 141.
11. Lipentsev, A.V., Poliak, O.V. (2008). Osnovni napriamky formuvannia mekhanizmiv nadannia upravlinskykh posluh orhanamy vlady. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*, 2. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavpov.htm/08lavpov.htm> [in Ukrainian].
12. Mayls, Y. (2011). Servisnyye innovatsii v XXI veke. *Forsayt*, 2, 4–25 [in Russian].

Syvolapenko T. L., *Postgraduate Student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv*
ORCID 0000-0002-5192-6140

BASIC APPROACHES TO DEFINING CONCEPT OF SERVICE-ORIENTED STATE MECHANISMS

The paper explores the concepts of 'service-oriented state' and 'mechanisms of service-oriented state'. The main features of the service-oriented state are determined. The basic approaches to the definition of 'service-oriented state' and 'mechanisms of service-oriented state' are considered. The constituent elements of the mentioned mechanisms are identified, namely: the system of executive bodies; a set of legal norms that regulate both the organizational structure of the system of executive authorities and its functioning and development processes. The solution to the problem of rethinking the relations between the state and society aimed at ensuring and meeting the needs of every citizen is proposed.

Key words: citizens, public authorities, service-oriented state, administrative service, mechanisms of service-oriented state.

Надійшла до редколегії 15.03.2019 р.