

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 341.1

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ
СЕРВІСНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**
**THEORETICAL GROUNDS
OF THE SERVICE POLICY OF THE STATE**

Алієв А. М.,
аспірант кафедри державного управління,
Київський національний університет ім. Тараса
Шевченка (Київ, Україна), e-mail: aliyev_abbas@
ukr.net, ORCID: 0000-0002-4980-7492

Aliyev A. M.,
PhD Student of Public Administration chair, Taras
Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine),
e-mail: aliyev_abbas@ukr.net, ORCID:
0000-0002-4980-7492

Здійснено спробу системного дослідження теоретичного фундаменту сервісної політики держави, яка базується на дихотомії «надавач послуг – споживач» та сприяє включенню громади до публічної політики, ефективності й прозорості діяльності органів державної влади. У ході дослідження було використано такі наукові методи: системний, компаративний, бібліографічний. Виявлено та проаналізовано ідейні витoki сервісної політики держави, а саме – такі підходи до соціально-політичного управління, як новий державний менеджмент та належне врядування. Зазначається, що розробці моделі сервісної держави сприяли, зокрема, соціальні недоволення громадян (в економічній та політичній сферах) й результати розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Досліджуються провідні механізми реалізації сервісної політики (маркетингізація, менеджментізація, електронне врядування тощо). Акцентується увага на відмінності чистої бізнесової архітектури (аспекти ціноутворення, конкуренції) від її аналога на державному рівні.

Ключові слова: держава, сервісна політика, соціально-політичне управління, менеджментізація, маркетингізація, конкуренція, електронне врядування, інформаційно-комунікаційні технології, громадянське суспільство.

An attempt was made to systematically study the theoretical basis of the service policy of the state, based on the dichotomy «service provider – consumer» and promote the inclusion of the community in public policy, the efficiency and transparency of the activities of public authorities. During the research, the following scientific methods were used: systematic, comparative, bibliographic. The ideological sources of the service policy of the state, namely, such approaches to socio-political management as new state management and good governance are revealed and analyzed. It is noted that the development of a service state model was facilitated, in particular, by social dissatisfaction of citizens (in economic and political spheres) and the results of the development of information and communication technologies. The main mechanisms of implementation of service policy (marketing, management, e-governance, etc.) are explored. The emphasis is placed on the distinction of pure business architecture (aspects of pricing, competition) from its counterpart at the state level.

Keywords: state, service policy, social and political management, management, marketing, competition, e-governance, information and communication technologies, civil society.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Сьогодні невідпинний розвиток суспільства пов'язується з культурою

постмодерну та постіндустріальною соціальною архітектурою. Зміни принципів суспільної життєдіяльності призводять до вироблення нових установок та оцінок традиційних й новітніх соціальних інститутів та форм взаємодії державних, приватних та публічних структур. Політична площина як арена продукування організаційних засад соціуму перестає бути зоною інтересу та відповідальності виключно держави. Відповідно, змінюється сучасна роль останньої, її цілі та завдання. У пошуку обґрунтування практичних перетворень представники політичної науки пропонують теоретичні моделі, покликані синхронізувати потреби суспільства з його можливостями. Саме так, і виникає концепція сервісної держави, політика якої вирізняється відкритістю, прозорістю, комунікативністю, відповідальністю тощо.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Концептуальні основи сервісної політики держави вивчаються низкою вітчизняних та зарубіжних дослідників, зокрема, – П. Клімушиним [3], А. Мальцевим [5], С. Мартіновою [6], В. Місьюрою [7], К. Полліттом [15], Д. Спасібовим [3], Е. Ферлі [11] тощо. Однак, бракує системних узагальнень щодо теоретичних витоків концепції сервісної держави.

Формулювання цілей (мети) статті. Саме тому, мета статті полягає у систематизації наукових розвідок, присвячених виявленню теоретичних витоків та ідейних запозичень сервісної політики держави.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Сервісна держава – одна з найбільш актуальних моделей управління інформаційним суспільством, механізми якої поетапно впроваджуються і в Україні. «Основна ідея концепції полягає в тому, що держава розглядається як інститут, що надає якісні послуги населенню. Та ж ідеологія поширюється і на муніципальний рівень» [6, с. 166].

«Концепція сервісної держави передбачає зміну підходу до управління в публічному секторі, трансформацію засад відносин між публічними органами і громадянами. Головним призначенням держави стає служіння людині, а ключовою функцією публічних установ – надання якісних послуг громадянам» [3].

Ідейні витoki концепції сервісно-орієнтованої або клієнт-орієнтованої держави віднаходимо у науково-дослідній літературі англomовного наукового світу (насамперед, Велика Британія та США), починаючи з 80-х – 90-х років ХХ століття.

Відповідний науковий дискурс був спричинений соціальними невдоволеннями економічного характеру, пов'язаними з об'ємними витратами бюджетних коштів на утримання державного апарату, та політичного змісту, що проявлялися у критиці неефективних бюрократичних процедур. В. Місюра вважає, що серед чинників появи сервісної політики держави були засилля популізму, лобіювання вільнопартиїних та корпоративних інтересів [7].

А. Еглтон виділив низку соціальних чинників, що вплинули на розробку концепції сервісної держави: зростання поінформованості громадян щодо функцій та специфіки діяльності держави в результаті розвитку освіти та комунікацій; демографічні зміни у розвинених країнах, а саме – зростання кількості людей пенсійного віку з синхронним зменшенням працездатного населення; розвиток технологій у сфері послуг, що вплинуло на формування більш високих вимог громадян щодо рівня сервісу від держави; адаптація теорій та методів управління з промислової царини до державного сектору, націлена на мінімізацію витрат та оптимізацію результатів; потреба реагувати на ресурсні чи бюджетні обмеження країн загального добробуту [8, с. 22].

Плеяда видатних політологів (Б. Армаджані, М. Барзелей, Т. Геблер, П. Данлеві, Д. Озборн, К. Худ тощо) присвятила власні наукові пошуки розробці альтернативних підходів, які б враховували запити суспільства, досягнення науково-технічного прогресу, глобальні світові тенденції.

Саме так з'явився концепт нового державного менеджменту (НДМ), який пропонував нову роль державі у процесах соціально-політичного управління, оновлене розуміння громадянина, а також нове тлумачення їхніх необхідних взаємодій. Керівна функція держави мала бути заміненою скеровуючою. Від виконання функцій держава мала перейти до управління останніми (каталізуюче управління за Д. Озборном та Т. Геблером [13]).

Відповідні зрушення могли відбутися за умов прийняття нових принципів соціально-політичного управління: держава – надавач (але не обов'язково виробник) соціальних послуг, громадянин – споживач (або клієнт). Перехід до такої моделі взаємодії був можливим лише тоді, коли бізнесова архітектура (маркетинг та менеджмент) була б адаптована до політичної царини. На деталізації процесу відповідного переходу і зосередимо увагу, чим обґрунтуємо бізнесові витоки сервісної політики держави. Варто наголосити, що бізнесовий підхід повинен бути саме адаптованим а не запозиченим та перенесеним, тому що державний та приватний сектори різняться власними місіями, відповідно – завданнями. Якщо бізнес через задоволення потреб споживачів орієнтований на збільшення їхнього числа і зростання власного прибутку, держава постає орієнтованою на мінімізацію власних витрат та результат у вигляді задоволення потреб громадян. «Це обумовлено принциповою відмінністю цілей підприємництва і публічного управління, змішання яких призводить до вкрай негативних результатів, особливо у вигляді колосальної і практично невикорінної корупції» [5, с. 25].

Відмінним є і розуміння феномену конкуренції. Якщо у бізнесовій сфері конкуренція може сприяти зростанню якості продукту й відповідно – ціни на нього, у державній площині ціноутворення на послуги формується за іншою схемою (переважно, визначається нормативно). Однак, конкуренція має місце в царині надання державних послуг, що обумовлюється запровадженням таких механізмів як аутсорсинг та контракція (залучення до виконання на договірних умовах окремих державних послуг представників приватного сектору).

Окрім маркетизації держави вище згадувані дослідники наголошують на необхідності менеджеризації, що означає перетворення бюрократа на функціонера. За рахунок імплементації управлінської ролі політика можна подолати проблеми організаційного та ресурсного характеру. Політик як менеджер – це найнятий громадськістю функціонер, який не вивисується за рахунок владних повноважень, а оперативно та результативно реагує на потреби населення і діє виключно в інтересах останнього.

«Принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади визначає чітку роль і призначення чиновника. Якщо в традиційній системі управління бюрократа, представника публічної влади, наділено частиною її владних і наглядових повноважень, а громадянин у цій системі виступає в ролі прохача, то в сервісній моделі відносин роль чиновника зводиться до технічного обслуговування потреб громадян» [3].

Ч. Худ був переконаний, що запозичення менеджерських технік дозволить: 1) запровадити професійний менеджмент публічних організацій на практиці, що позначатиме високий рівень автономності менеджерів в управлінні власною організацією; 2) ідентифікувати чіткі критерії та міри продуктивності, що сприятиме більшій ефективності та реалізації підзвітності; 3) збільшити наголос на вихідних показниках, щоб сконцентрувати увагу на результатах, а не процедурах [12].

Б. Армаджані та М. Барзелей запропонували комплекс трансформаційних заходів, які сформували основу їхньої концепції постбюрократизму. До необхідних конструктивних кроків учені віднесли: заміщення загальних інтересів результатами, які формують цінність для громадян; перехід від ефективності до якості та цінності; переміщення від адміністрування до продукування; рух від контролю до дотримання норм; перехід від ідентифікації функцій та завдань до визначення місії, послуг та клієнтів; розбудова підзвітності замість нав'язування відповідальності; перехід від управління адміністративними системами до розширення публічних послуг, стимулювання колективних взаємодій, використання стимулів та вимірювання результатів, збагачення інтерактивної комунікації [9].

Я. Коженко та О. Мамичева визначають сервісну державу як особливу політичну форму організації публічної влади, яка володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також систему соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав та свобод [4].

Відповідне визначення через *публічну* владу допомагає нам ідентифікувати ще одне теоретичне джерело сервісної політики держави, а саме – концепцію демократії участі, завдяки якій публічна політика як спільна справа державців та громадян стала авансеною вироблення публічних рішень. Відповідно, сервісна держава виявляється максимально адаптивною до нових ідейних конструктивних моделей. Під впливом партисипаторного підходу акцент постачальник–споживач зміщується в бік партнерської взаємодії держави та громадськості, що проявляється у спільній розробці критеріїв якості надаваних послуг, залученні інститутів громадянського суспільства до виконання певних сервісів, обоїпільній взаємозвітності.

«Політики і програми, які формують структуру і напрямком суспільно–політичному життю сьогодні, є результатом взаємодії багатьох різних груп і організацій, поєднання багатьох різних поглядів і інтересів. У багатьох областях більше не має сенсу вважати державну політику результатом урядових процесів прийняття рішень. Уряд дійсно є гравцем – і в більшості випадків – дуже істотним гравцем. Але державна політика сьогодні, політика, що керує суспільством, є результатом складного комплексу взаємодій, що зачіпає численні групи та численні інтереси, які в кінцевому підсумку поєднуються у захоплюючі і непередбачувані способи. Уряд більше не головний... Уряд діє спільно з приватними та неприбутковими групами та організаціями, шукаючи шляхи вирішення проблем, з якими стикаються громади. У цьому процесі роль уряду перетворюється з контролю на формування порядку денного, залучення належних гравців та сприяння веденню переговорів або посередництво у вирішенні суспільних проблем» [10].

«Держава не повинна бути монополістом у розв'язанні соціальних проблем, надання соціальних послуг має бути диверсифікованим за їхніми джерелами, бажано наближення вирішення соціальних проблем до конкретної людини» [2, с. 51].

Наприкінці ХХ століття концепція сервісної держави була посилена постулатами іншої доктрини соціально–політичного управління – належного врядування. Її основні принципи (законність, прозорість, доступність, право бути почутим, право на оскарження, підзвітність тощо) за рахунок інформатизації та цифровізації (зокрема, е–урядування) стали засадами зміцнення сервісної суті держави. Так, Джанет і Роберт Денхардти запропонували нову модель державних послуг у відповідь на домінування НДМ–нове публічне служіння. Наступником НДМ є управління цифровою епохою, присвячене тематиці реінтеграції державних обов'язків, холізму на основі потреб (виконання обов'язків курсивним способом) та цифровізації (використання трансформаційних можливостей сучасних ІТ та цифрового зберігання).

«Теоретичною основою для подібних уточнень змісту проведених в сфері держуправління реформ послужила концепція «доброго рулювання»

(good governance). Її основна ідея полягає в тому, що держава не повинна виступати єдиним суб'єктом прийняття управлінських рішень. Найбільш важливі з них повинні прийматися нею в рамках діалогу з зацікавленими структурами громадянського суспільства. Більше того, реалізацію ряду таких рішень держава може взагалі передати на контрактній основі зацікавленим недержавним структурам» [1].

До появи даного наукового конструкту, основним недоліком сервісно–орієнтованого підходу було те, що не існувало чіткої систематизації послуг, що надаються державою, вартості цих послуг, їхньої ефективності та рівня задоволеності користувачів. Для того, щоб отримати можливість вимірювати, оцінювати та вдосконалювати послуги, необхідно було віднайти інструменти для ревізії характеру послуг, вартості, ефективності, якості обслуговування у вигляді зворотного зв'язку з користувачами. За допомогою ІТ–компонентів стало можливим оглянути всю модель держави з точки зору її ефективності. Відповідно, це дозволило зробити функціонування держави більш ефективним і оптимальним.

П. Клімушин та Д. Спасібов зазначають, що «... інформаційна відкритість позбавила бюрократію останньої можливості тіньових відносин, що йдуть на шкоду державі та суспільству. По суті, усі громадяни та організації громадянського контролю отримали доступ до контролю процесу і кінцевих рішень, прийнятих посадовими особами. Це дозволило підняти роль інституту політичної відповідальності бюрократії на новий рівень, остаточно змінивши суспільні відносини між суспільством і державним апаратом» [3].

Інформаційно–технологічний детермінізм визначає горизонтальний вектор комунікації, проактивну форму надання послуг громадянам, можливість зовнішнього контролю, відповідно, – удосконалення інформаційної складової держави.

Однак, необхідно, щоб інформаційна система держави базувалася на принципі інтегральності. Це буде можливим за виконання наступних вимог: 1) формування реєстру державних послуг, тобто бази даних. Цей реєстр повинен містити описи послуг і являти собою основний базовий компонент інтегральної системи. Він повинен забезпечувати сумісність (різні необхідні інтерфейси з іншими системами та базами даних); також необхідно описати базові об'єкти (сервіс, використання сервісу, постачальник послуг, процес, різні класифікатори). Необхідно запровадити модель даних інформаційної системи; 2) запровадження системи управління якістю. Необхідно розробити методологію оцінки, яка повинна включати методологію оцінки якості. Необхідно складати статистичні запити та порівняння, міжорганізаційні порівняння якості послуг, опитування задоволеності серед постачальників послуг, а також користувачів послуг; 3) здійснення опису процесу та системи моделювання. Має містити моделі процесу для державних служб, які діють як самостійна система та керують цими моделями; 4) створення реєстру

посад державних службовців. Необхідно надати можливість описувати організаційні структури, зображуючи посади та ролі посадових осіб. Кожна позиція має свої власні приписи, і якщо ці обов'язки покладені на IT-систему, то можна буде використовувати ролі в робочих процесах. Це дає змогу постійно оновлювати посадові інструкції, оскільки ролі та робочі процеси є динамічними; 5) забезпечити оперативну сумісність між інформаційною системою державних служб та іншими реєстрами служб. Для необхідності такого прямого каналу зв'язку кожен реєстр повинен мати інтерфейс подання даних, для цього можна використовувати існуючі IT-рішення; 6) створення публічного інтерфейсу. Центральний портал державних послуг, що дозволяє отримати інформацію про всі послуги, що надаються в державі, подібно до Державного порталу. За допомогою цього інтерфейсу можна перейти до конкретних інформаційних систем, які пропонують послугу і знайти контактні дані конкретного посадовця, якому громадянин повинен подати заявку на обслуговування. Вхід має надаватися реєстром державних послуг [14].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Відповідно, можна підсумувати, що ідейні витоки сервісної політики держави будуються на поєднанні поглядів теоретиків у галузі соціально-політичного управління, економіки та політичної науки, а також на основі досягнень інформаційних та комунікаційних технологій. На основі проведеного дослідження можна виділити два етапи в еволюції сервісної політики держави: 1) спричинений ідеями представників НДМ (акцент на ринкових засадах організації державної діяльності); 2) удосконалений принципами належного врядування (інформаційна демократія, відкритий уряд). На першому етапі акцентувалася державна роль служіння клієнтам, на другому – громадянам, партнерська взаємодія з ними. Подальші наукові розвідки можуть бути спрямовані у бік дослідження прикладних виявів сервісної політики держави у передових країнах світу, а також – перспектив механізмів сервісної держави в українській політичній дійсності.

Список використаних джерел

1. Зайковский, В. 'Сервисное государство: новая парадигма или современная технология государственного управления?'. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-novaya-paradigma-ili-sovremennaya-tehnologiya-gosudarstvennogo-upravleniya-1>.
2. Кибардина, Л. 'Критика современного социального государства'. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kritika-sovremenno-go-sotsialnogo-gosudarstva>.
3. Клімушин, П., Спасібов, Д. 'Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління'. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/03.pdf>.
4. Коженко, Я., 2010. 'Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации', *Власть*, №3, с.44–46.
5. Мальцев, А., 2011. 'Клиентоориентированный подход в бизнесе и в государственном (муниципальном) управлении', *Власть*, №10, с.24–29.
6. Мартынова, С., 2013. 'Концепция «сервисного» государства в контексте постиндустриальной парадигмы социального управления', *Вестник Тюменского государственного университета*, №8, с.165–173.

7. Місюра, В. 'Сучасні напрями формування та реалізації соціально орієнтованої сервісної політики держави'. URL: file:///C:/Users/dell%2015z/Downloads/znpnadu_2015_2_11.pdf.
8. 'Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг ОЕСР', 2000, Львів: *ЛФ УАДУ*, 294 с.
9. Barzelay, M., Armajani, B., 1992. 'Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government', Los Angeles, *University of California Press*, 237 p.
10. Denhardt, R., Denhardt, J., 2000. 'The new public service: serving rather than steering', *Public Administration Review*, 60 (6), p.549–559.
11. Ferlie, E., 1996. 'The New Public Management in Action', Oxford, *Oxford University Press*, 298 p.
12. Hood, C., 1991. 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, Volume 69, No.1.
13. Osborne, D., Gaebler, T., 1993. 'Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector', New York, *Plume*, 405 p.
14. Pappel, I. 'The service-oriented state and local authority: service orientation in public administration'. URL: <https://www.researchgate.net/publication/271208879>.
15. Pollitt, C., 2000. 'Public Management Reform: A Comparative Analysis', Oxford, *Oxford University Press*, 392 p.

References

1. Zajkovskij, V. 'Servisnoe gosudarstvo: novaja paradigma ili sovremennaja tehnologija gosudarstvennogo upravlenija? (Service state: new paradigm or modern technology of public administration?)'. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-novaya-paradigma-ili-sovremennaya-tehnologiya-gosudarstvennogo-upravleniya-1>.
2. Kibardina, L. 'Kritika sovremenno-go social'nogo gosudarstva (Criticism of the modern welfare state)'. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kritika-sovremenno-go-sotsialnogo-gosudarstva>.
3. Klimushyn, P., Spasibov, D. 'Konceptcija servisno orijentovanoi derzhavy v konteksti modernizacii' publicnogo upravlinnja (The concept of a service-oriented state in the context of modernizing public administration)'. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/03.pdf>.
4. Kozhenko, Ja., 2010. 'Servisnoe gosudarstvo: problemy teorii i praktiki realizacii (Service state: problems of theory and practice of implementation)', *Vlast'*, №3, s.44–46.
5. Mal'cev, A., 2011. 'Klientoorientirovannyj podhod v biznese i v gosudarstvennom (municipal) upravlenii (Customer-oriented approach in business and in state (municipal) management)', *Vlast'*, №10, s.24–29.
6. Martynova, S., 2013. 'Konceptcija «servisnogo» gosudarstva v kontekste postindustrial'noj paradigmy social'nogo upravlenija (The concept of «service» of the state in the context of the post-industrial paradigm of social management)', *Vestnik Tjumenskogo gosudarstvennogo universiteta*, №8, s.165–173.
7. Misjura, V. 'Suchasni naprjamy formuvannja ta realizacii' social'no orijentovanoi' servisnoi' polityky derzhavy (Modern directions of formation and realization of socially oriented service policy of the state)'. URL: file:///C:/Users/dell%2015z/Downloads/znpnadu_2015_2_11.pdf.
8. 'U'rad dlja gromadjan. Inicijatyvy shhodo polipshennja jakosti poslug OESR (Government for citizens. Initiatives to improve the quality of OECD services)', 2000, L'viv: *LF UADU*, 294 s.
9. Barzelay, M., Armajani, B., 1992. 'Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government', Los Angeles, *University of California Press*, 237 p.
10. Denhardt, R., Denhardt, J., 2000. 'The new public service: serving rather than steering', *Public Administration Review*, 60 (6), p.549–559.
11. Ferlie, E., 1996. 'The New Public Management in Action', Oxford, *Oxford University Press*, 298 p.
12. Hood, C., 1991. 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, Volume 69, No.1.
13. Osborne, D., Gaebler, T., 1993. 'Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector', New York, *Plume*, 405 p.
14. Pappel, I. 'The service-oriented state and local authority: service orientation in public administration'. URL: <https://www.researchgate.net/publication/271208879>.
15. Pollitt, C., 2000. 'Public Management Reform: A Comparative Analysis', Oxford, *Oxford University Press*, 392 p.