

СЕРВІСНА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена аналізу сервісної сутності державної політики. Виокремлено головні проблеми та перспективи реалізації у державній політиці сервісної діяльності органів влади. Обґрунтовано необхідність врахування соціальної спрямованості сервісної державної політики в Україні.

Ключові слова: модернізація державного управління, державні послуги, сервісна сутність державної політики, адміністративні послуги.

Актуальність роботи. Протягом всього пострадянського періоду система взаємодії громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування визнається фахівцями з державного управління як незадовільна. Зараз в умовах складної соціально-економічної ситуації в Україні спрямування адміністративної реформи не повинно призводити до комерціалізації сервісної політики держави. Нове державне управління повинно зосереджуватись на ідеї сервісної держави та менеджистського підходу до модернізації державного управління (*new public management*). Актуальною ціллю реформування механізмів державної політики є оптимізації системи надання якісних державних послуг для громадян та регуляції ринків публічних послуг.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Соціальна спрямованість сервісної політики має стати основою для модернізації державного управління. Наслідком такої модернізації державного управління постає конкурентоспроможна економіка, заснована на зростанні людського капіталу. Реалізація взаємодії держави та суспільства в Україні повинна здійснюватись через застосування механізмів вироблення поміркованої патерналістської державної політики (здійснені опіки держави в процесі реалізації суспільних благ, які громадяни обирають самостійно лише на основі демократичних принципів, при застосуванні інституційних гарантій щодо надмірного обмеження особистих свобод) шляхом надання якісних управлінських послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Метою дослідження стає завдання розвитку понятійно-категоріального апарату науки державного управління в частині введення в науковий обіг дефініцій сфери сервісної діяльності органів влади. Суб'єктами таких відносин можуть виступати як органи влади, так і суспільство (або окремі громадяни), а об'єктами – дії, які виникають в процесі реалізації такої взаємодії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика сервісної політики, надання послуг державою як основної мети нового державного управління *NewPublicManagement* в теорії державного управління сформувався в 80-90-ті роки ХХ століття і дотепер справляє визначальний вплив на сучасну теорію й практику державного управління. Ці підходи стосовно модернізації державного управління розкрито в працях зарубіжних фахівців Р.Алена, Н.Менінга, Б.Петерса, К.Політа, К.Худа та інших [1].

У вітчизняній науці державного управління проблематика надання адміністративних послуг органами державної влади розкрито в працях В.Вакуленка, А.Чемериса, М.Лесечко, Г.Рябцева, С.Серьогіна. Дисертаційне окремо монографічне дослідження О. Карпенко присвячено обґрунтуванню механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, напрямів і шляхів удосконалення розвитку сфери надання управлінських послуг органами державної влади й органами місцевого самоврядування. [2]

Виклад основного матеріалу.

Використання терміну "сервіс" (англ. *service* – служба, обслуговування) в українській мові передбачає той же сенс, що і в англійській – обслуговування, надання послуг. Рецепція цього поняття спостерігалась у вітчизняній економічній сфері переважно у 90-х роках, причому активізація поширення цього поняття прийшла на період становлення ринкової економіки в Україні після здобуття незалежності. Разом із поширенням комплексу ринкових послуг, що супроводжувався процесами приватизації підприємств "сфери послуг", в теорії обґрунтовувалась логіка "ефективного приватного сервісу" на противагу "забюрократизованій, відсталій" від світових стандартів державній сфері.

Сервісна діяльність держави має низку характеристик, які визначають її сутність. По-перше, державні послуги носять публічний характер. Саме тому більшість дослідників ототожнюють їх. Вітчизняний науковець Ю.Шаров обґрунтовує, що публічні послуги – "послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні" [3]. Цей дослідник називає у складі публічних послуг (за функціональною ознакою) адміністративні, управлінські, соціальні, житлово-комунальні, а також громадські послуги. І хоча ЖКГ в нашій країні поки що знаходяться в управлінні органів місцевої влади, тенденція їх розвитку прямує до приватного сектору. Відповіддю, чи перестане цей вид послуг бути публічним у випадку приватизації цього сектору сервісної діяльності, може бути тільки заперечення. Адже цей вид послуг охоплює всі верстви населення, тож носить публічний характер. Офіційні джерела Європейського союзу визначають публічні послуги такою діяльністю, яку органи державної влади визнають особливо значущою для суспільства, зокрема послуги "загального економічного інтересу". Публічне урядування європейських країн враховує важливість регулювання сфери надання публічних послуг, незалежно від їх суб'єкта [4].

Активний розвиток сфери послуг обумовлений впливом цілої низки факторів, серед яких К. Лавлок виділяє такі, як [5]:

- політика держави, яка може використовувати такі інструменти впливу, як послаблення державного регулювання, приватизація сервісних організацій, зменшення обмежень у торгівлі послугами, посилення законів, направлених на зростання ступеню захисту прав споживачів і співробітників, посилення охорони навколишнього середовища;
- тенденції бізнесу, до яких відносять розширення сервісної діяльності промисловими підприємствами, розповсюдження франчайзингу, орієнтація організацій на підвищення якості послуг, фокусування уваги на запитах споживачів;
- удосконалення інформаційних технологій, яке передбачає розвиток інформаційних технологій і має прояв в інтеграції комп'ютерних і телекомунікаційних технологій, більш інтенсивному використанні комп'юте-

рної техніки і мережі Інтернет, появі нових і вдосконаленні традиційних видів послуг;

- соціальні зміни, які мають відображення в зростанні доходів населення, трансформації стилю життя, підвищенні культурно-освітнього рівня;
- інтернаціоналізація, яка знаходить відображення у виході організацій сфери послуг на нові ринки, активізації процесів злиття і поглинання на міжнародному рівні, розширенні діяльності транснаціональних сервісних компаній.

Отже сутність існування сучасного інституту управлінських послуг передбачає переосмислення характеру взаємовідносин між державою і людиною в рамках країни. Поняття "управлінські послуги" передбачає виконання саме сервісно-орієнтованих обов'язків держави перед кожним громадянином суспільства (виникає клієнтське ставлення чиновника до громадянина), що спрямовані на забезпечення належної реалізації їхніх прав та законних інтересів.

Становлення і розвиток інституту управлінських послуг сприятиме послідовна реалізація ефективної реформи державного управління, яка б передбачала створення прозорої та якісної сервісної системи "надавач-одержувач", побудованої за європейськими стандартами з оптимальним використанням бюджетних коштів, насамперед для забезпечення соціальних потреб суспільства.[2]

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. Вектор підвищення ролі і значення громадянина в державному управлінні з об'єкта впливу держави на реального учасника управлінських процесів послідовно простежується в еволюціонуванні різних концепцій державного управління: *public administration – new public management – policy network – good governance*.

Для реалізації стратегічних пріоритетів сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, основними завданнями держави є: забезпечення нормативно-правового регулювання, зокрема, процедурних питань, сфери послуг органів влади; визначення принципів і напрямів реформування органів влади для здійснення ефективної сервісної діяльності з його подальшою практичною реалізацією; забезпечення децентралізації надання управлінських послуг з їх поступовим делегуванням соціально відповідальним суб'єктам недержавного сектору; встановлення стандартів послуг державного управління та місцевого самоврядування, у тому числі стандартів процедур реалізації; впровадження простих, зрозумілих та транспарентних процедур з надання управлінських послуг; забезпечення якості процедур і результатів надання управлінських послуг; стимулювання чиновництва для надання якісних державних і муніципальних послуг, та посилення їх персональної відповідальності за порушення прав і свобод громадян у процесі здійснення сервісної діяльності органами влади; запровадження сучасних інноваційних форм і засобів *e-Governance* через електронне надання управлінських послуг із застосуванням *portal-*, *cloud-* та *smart-*технологій з метою досягнення максимально зручного одержання послуг користувачем та заощадження бюджетних коштів за рахунок спрощення процедур їх надання; здійснення PR-кампанії з популяризації ідеології державного служіння суспільству – необхідності впровадження основних засад сервісної клієнт-орієнтованої держави, функціями якої є послуги; налагодження системи професійної підготовки кадрів у сфері *e-Governance*, наприклад, безпосередніх надавачів-

виконавців управлінських послуг та державних адміністраторів центрів з їх надання; здійснення контролю за якістю і законністю надання послуг; забезпечення досудового (позасудового) оскарження результатів надання управлінських послуг.

Пріоритетом сервісної політики має стати її соціальна орієнтація, тобто ефективне задоволення потреб максимальної кількості громадян в отриманні соціальних благ у вигляді якісних публічних послуг, узгодження їх з цілями довгострокового розвитку суспільства і держави.

Сучасна сервісна політика – узгоджена система заходів з розробки, реалізації та контролю пріоритетних напрямів державної політики, спрямованих на задоволення потреб громадян у доступі до суспільних благ, узгоджена з довгостроковими цілями розвитку суспільства і держави. У такому сенсі поняття сервісна політика держави є ширшим за поняття соціальної політики, оскільки воно охоплює не тільки цільові групи населення, які потребують фінансової та інших видів державної допомоги, а фактично всіх громадян країни, які долучаються до отримання публічних благ. У наданні цих благ беруть участь органи державної влади, органи місцевого самоврядування та недержавні організації, уповноважені відповідним законодавством. Отже, державна сервісна політика включає надання не тільки адміністративних, управлінських послуг, а й соціальної допомоги, соціальну роботу, регулювання публічних послуг (медицина, освіта, пенсійне забезпечення) та інших соціально важливих сфер. Таким чином, управління суспільним розвитком набуває сервісного характеру – державне управління служить цілям, визначеним суспільством.

Висновок.

Вироблення сервісно-орієнтованої державної політики необхідно здійснювати шляхом застосування конкретного, науково обґрунтованого та нормативно визначеного інструментарію.

Сервісна діяльність держави є складовою категорією "сервісна політика держави", яка регулює (контролює, охороняє тощо) сферу публічних послуг як основу соціально-економічних відносин постіндустріального суспільства. нове державне управління повинно зосереджуватись не стільки на цілях маркетингу державних послуг, скільки на оптимізації системи надання якісних державних послуг для громадян та регуляції ринків публічних послуг.

Соціальна спрямованість сервісної політики стає основою для модернізації державного управління розвинутих демократичних країн. Наслідком такої модернізації державного управління постає конкурентоспроможна економіка, заснована на зростанні людського капіталу.

Список використаних джерел

1. Administrative & Civil Service Reform – Електронний ресурс. Рижим доступу: <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm#top>
2. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія / О. В. Карпенко. – К.: АМУ, 2014. – 408 с.
3. Шаров Ю. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Ю. Шаров, Д. Сухінін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 230–238.
4. Удосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства : монографія / [Е. А. Афонін, Я. В. Березний, О. Л. Валевський та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – К.: НАДУ, 2014. – 268 с.
5. Лавлок К. Маркетинг услуг: персонал, технология, стратегия: Пер. с англ. – 4-е изд. – М.: Изд. дом "Вильямс", 2005. С. 34.

References:

1. Administrative & Civil Service Reform – Електронний ресурс. Рижим доступу: <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/debate1.htm#top>
2. Karpenko A.V. Upravlencheskiye uslugi v Ukraine: mekhanizmy predostavleniya organami vlasti: monografiya / V. Karpenko. – М.: АГУ, 2014. – 408 с.

3. Sharov Y. Sovershenstvovaniye politiki i protsedur predostavleniya administrativnykh uslug / Y. Sharov, D. Sukhinin // Aktual'nyye problemy gosudarstvennogo upravleniya: sb. nauk. pr. / [redkol. S. M. Seregin (glav. Red.) i dr.]. – Dnepropetrovsk: DRIGU NAGU, 2006. – Vyp. 4 (26). – S. 230-238.

4. Sovershenstvovaniye gosudarstvenno-upravlencheskikh otnosheniy v usloviyakh transformatsii ukrainskogo obshchestva: monografiya /

[E. A. Afonin, YA. V. Berezhnoy, A. L. Valevskiy i dr.]; podobshch. red. V. A. Rebkalov, V. A. Shakhova. – M.: NAGU, 2014. – 268 s.

5. Lavlok K. Marketinguslug: personal, tekhnologiya, strategiya: Per. s angl. – chetvortyyizd. – M.: Izd. dom "Vil'yams", 2005. S. 34.

Надійшла до редколегії 22.02.17

Алиев Аббас Мамадогли, асп.

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Киев, Украина

СЕРВИСНАЯ СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья посвящена анализу сервисной сути государственной политики. Выделены главные проблемы и перспективы реализации в государственной политике сервисной деятельности органов власти. Обоснована необходимость учета социальной направленности сервисной государственной политики в Украине.

Ключевые слова: модернизация государственного управления, государственные услуги, сервисная суть государственной политики, административные услуги.

Aliiev Abbas Mahmed oglu, Phd-student

Taras Shevchenko National University of Kiev, Kiev, Ukraine

SERVICE ESSENCE OF PUBLIC POLICY: DIFFICULTIES AND PERSPECTIVES

The article is devoted to reproducing the service essence of state policy. The main problems and perspectives of implementation in the state policy of service activities of government bodies are singled out. The necessity of taking into account the social orientation of the state service policy in Ukraine is justified.

Keywords: modernization of public administration, public services, service essence of state policy, administrative services.

УДК: 35(477)(08)

А. А. Бернацкий, асп.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ

ХАРАКТЕРНІ РИСИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ В УКРАЇНІ

Виокремлено, що адміністративно-територіальний поділ – поділ території держави на адміністративно керовані частини (адміністративно-територіальні одиниці). Для України з її територією принцип розподілу є однією з головних основ її державності та єдності країни. У процесі становлення Української держави відбувалися значні зміни в адміністративно-територіальному поділі, які були пов'язані як зі зміною політичної влади, так і з проведенням адміністративних реформ. Реформування адміністративно-територіального устрою має базуватися на наукових принципах, які сприяють поліпшенню стандартів життя, наближують надання певних послуг населенню, сприяють розвитку місцевого самоврядування. У подальших дослідженнях доцільно зосередити увагу на вивченні адміністративно-територіальних реформ в країнах, де вони були найбільш успішними, а також звернути увагу на передумови адміністративно-територіальної реформи в Україні, зокрема соціально-економічного, організаційного та географічного характеру.

Ключові слова: державне управління, адміністративно-територіальний поділ, територія, регіон, адміністративно-територіальна реформа, Україна, адміністративно-територіальний устрій.

В Україні, розпочато реформування адміністративно-територіальної системи. Варто відмітити, що дана проблематика є актуальною починаючи з періоду незалежності України, адже від цього залежить майбутній устрій держави. Вже можна констатувати певні зміни, що відбулися в державному управлінні та сприяли змінам в адміністративно-територіальної системі. Але все таки залишились певні проблеми, що супроводжуються кризовими моментами. Політична криза та останні події в Україні засвідчують невизначеність та проблеми в реформуванні адміністративно-територіального поділу в державі. Саме тому дослідження в адміністративно-територіальній сфері є актуальними й потребують подальшого дослідження в державному управлінні.

Дослідженнями адміністративно-територіального устрою в Україні займається низка відомих науковців. Проблемама в галузі державного управління, а саме адміністративно-територіального устрою займаються: М. Багров, В. Борденюк, М. Дністрянський, М. Долішній, Н. Лікарчук, М. Лесечка, В. Олуйко, А. Павлюк, С. Пирожков, С. Саханенко, Л. Шевчук, В. Яцуба.

Питання та проблеми адміністративно-територіальний устрою є важливою характеристикою діяльності держави в Україні.

Адміністративно-територіальний поділ – поділ території держави на адміністративно керовані частини (адміністративно-територіальні одиниці). Для України з її територією принцип розподілу є однією з головних основ її державності та єдності країни. У процесі станов-

лення Української держави відбувалися значні зміни в адміністративно-територіальному поділі, що були пов'язані як зі зміною політичної влади, так і з проведенням адміністративних реформ [8, с.116].

Український дослідник С. Болотських, визначає адміністративно-територіальний устрій – як поділ держави на певні адміністративні одиниці, їх систему, на основі якої утворюються органи вертикальної влади й державного управління. Територія ділиться на адміністративно-територіальні одиниці з метою здійснення раціонального управління регіонами на державному рівні та на рівні громадського управління. Регіон є найважливішою формою територіального устрою будь-якої держави, відповідно до цього створюються й функціонують органи місцевої та державної влади [8, с.96].

Відповідно до Конституції України територіальний устрій характеризується такими рисами:

– унітарним державним устроєм України, що не передбачає державоподібного статусу регіональних територіальних одиниць (областей), і які входять до складу України;

– відносною децентралізацією влади, що знаходить свій прояв в організації управління різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць. Так, на загальнодержавному рівні управління здійснюється через систему відповідних вищих та центральних органів державної влади;

– різним правовим статусом однопорядкових адміністративно-територіальних одиниць. По-перше, ст. 133