

КОНЦЕПЦІЯ СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Клімушин П. С.,

*к.т.н., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Спасібов Д. В.,

*к.т.н., заступник начальника відділу – начальник інформаційного сектора відділу
комп'ютерного програмного забезпечення Харківської міської ради,
м. Харків*

Удосконалено ключові принципи модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами для забезпечення сервісного публічного управління. Запропоновано онтологічний, інформаційно-правовий та ціннісно-нормативний напрями модернізації публічного управління у сфері сервісної діяльності держави.

Ключові слова: електронне урядування, електронна держава, публічна послуга, модернізація публічного управління, принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності публічних послуг, принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг.

Klimushyn P. S.,

*PhD in Technical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Information Technology & Management Systems Department, KRI NAPA;*

Spasibov D. V.,

*PhD in Technical Sciences, Deputy Head of Section – Head of Information Sector of Computer
Software Department, Kharkiv City Council,
Kharkiv*

CONCEPT OF SERVICE-ORIENTED STATE UNDER PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION

The key principles of upgrading relations between public authorities and citizens for service public management have been improved. Ontological, legal information and value-regulatory areas of modernizing public administration in the field of service activity of the state are proposed.

Key words: e-governance, e-government, public service, modernization of public administration, principle of client relationship between citizens and authorities, principle of public services competitiveness, principle of independent assessment of public services quality, principle of optimizing public services process chain.

Одним із пріоритетних напрямів модернізації публічного управління в Україні є вдосконалення сфери надання публічних послуг на основі втілення концепції сервісної держави. 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. Сервісний підхід у публічному управлінні насамперед передбачає упровадження методів і технологій управління, спрямованих на підвищення якості публічних послуг.

Проблематика сервісної держави, надання публічних послуг як основної мети нового публічного управління в зарубіжній теорії справляє вплив на сучасну теорію і практику модернізації публічного управління. Ці підходи розкрито у

працях зарубіжних фахівців: Р. Алена, Т. Геблера, К. Кернагана, Н. Менінга, Дж. Нікеля, Д. Осборна, Б. Петерса, К. Політа, К. Худа, А. Шіка та ін. [5].

У вітчизняній науці публічного управління проблематику надання публічних послуг органів публічної влади розкрито у працях В. Вакуленка, А. Чемериса, М. Лесечко, А. Ліпенцева, А. Каляєва, О. Оболенського, Г. Рябцева, С. Серьогіна, В. Тертички. Монографічне дослідження Ю. Шарова і Д. Сухініна присвячено дослідженню проблем якості адміністративних послуг в Україні. Колективна монографія В. Сороко, А. Вишневського, О. Рогожина розкриває тему надання публічних послуг органами влади. О. Карпенко в індивідуальній монографії розкрив механізми надання управлінських послуг органами влади в Україні [3].

Проте на цей час у вітчизняній науці недостатньо вирішено проблеми, що стосуються модернізації публічного управління в сфері сервісної діяльності держави. Так само недостатньо досліджено можливість та спрямування запровадження актуальних напрямів і технологій модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами для забезпечення сервісного публічного управління.

Метою досліджень є визначення концептуальних основ побудови сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління.

Зміст поняття “сервісна держава” розглядається в рамках категоріального ряду: “соціальна держава”, “інформаційний менеджмент”, “електронна держава/уряд”, “відкрите суспільство”, “електронна демократія”, і співвідноситься більшою мірою з концепцією інформаційного суспільства.

Спочатку електронна держава мислилася в рамках понять “електронне управління” й “інформаційний менеджмент”, далі почали розвиватися концепції сервісної держави [1] і концепції мережевої демократії, а також їхні сучасні інваріанти, що пов’язані з ідеями мобільних соціальних сервісів і мережевої демократії.

Концепція електронної держави в контексті електронного управління й інформаційного менеджменту обґрунтовує його функціональну специфіку на основі характеристик управлінського процесу як електронного інформаційно-комунікаційного обміну, а також з огляду на соціальні зміни, що пов’язані з упровадженням та використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

Функціональна специфіка *електронного управління* визначається [2]: особливостями, пов’язаними з впливом ІКТ на управлінський процес (цифрова стандартизація інформаційних процесів; швидкість та інтенсивність обміну інформацією, необмеженість її тиражування; адресність, дистанційність, інтерактивність і мережевий характер інформаційної взаємодії; гіпертекстовий і багатоцільовий характер інформаційних потоків, можливість миттєвої переконфігурації їх за запитами користувачів); новими характеристиками організації адміністративних управлінських процесів (електронний документообіг, інформаційна система управління, електронний підпис, електронна послуга, багатокористувацька система, інтегроване інформаційне середовище, багатофункціональні інформаційні центри); пов’язаними з загальносистемними принципами ефективного управління (цільова функціональність, відкритість і прозорість комунікації, взаємоспрямованості інформаційного обміну, зниження трансакційних витрат).

Прогресивне упровадження електронних систем управління приводить до наступної популяризації ідеології *інформаційного менеджменту*, який

відбиває лише початковий етап розвитку електронного уряду, який характеризувався локальністю дії інформаційних управлінських систем, а також некритичним запозиченням та перенесенням моделей і принципів управління бізнес-процесами до сфери публічного управління і пов'язане з нею соціально-інформаційно-комунікаційним середовищем.

У даний час концепція інформаційного менеджменту трансформувалася в концепцію *сервісної держави*, яка конкретизує електронне управління стосовно цільових завдань і функцій публічних інститутів, пов'язуючи його зі створенням інтегрованих багаторівневих інформаційних систем, що забезпечують міжвідомчу взаємодію та інформаційну комунікацію громадян (організацій) і держави.

Відповідно, стратегія розвитку електронної держави визначається, по-перше, спрямованістю на підтримку управлінської інфраструктури – процесів техніко-технологічної інформатизації та розвиток інтегрованого інформаційного середовища, по-друге, на формування комунікаційних сервісів і диференціацію підсистем інформаційного обміну відповідно до потреб публічного розвитку.

Основний зміст і соціальне значення сервісної держави пов'язано з процесом надання публічних послуг. Сервісна ідея розвитку публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі “виробник послуг – споживач”, де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язано з ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб [4].

Ураховуючи це, вдосконалення інформаційно-комунікаційних процесів, орієнтованих на поліпшення якості надання публічних послуг населенню, є основним функціональним змістом діяльності електронного уряду. Формування електронного уряду передбачає розвиток сфери державних публічних послуг, комунікативних технологій їхнього контролю та планування, цільову специфікацію інформації відповідно до запитів споживачів, а також розвиток різних призначених для користувача інформаційних сервісів середовища Інтернет.

У цілому переваги електронної держави як сервісної держави визначаються [2]: цільовою орієнтацією виконавчих структур державної влади на потреби різних соціальних груп населення, що значною мірою зумовлюється перенесенням стандартів і правил бізнесу до системи публічного управління; новими якостями управління, заснованими на гнучкому реагуванні відповідно до принципів інтерактивної комунікації та зворотного зв'язку за допомогою призначених для користувача запитів; дійсними можливостями реалізації соціальних функцій держави на основі якісного надання публічних послуг широкому колу споживачів; зниженням державних витрат управління, пов'язаних із децентралізацією бюрократичних структур і відкритістю процесів прийняття рішень; можливістю контролю процесів управління.

Поряд із цим поняття сервісної держави відрізняється від категорії “електронний уряд” за двома напрямками. З одного боку, поняття “сервісна держава” ширше, оскільки фактично означає модель побудови держави в інформаційному суспільстві. З іншого – очевидна змістовна акцентуація сервісної держави саме на наданні публічних послуг, тоді як близько споріднені поняття “електронний уряд”, “відкритий уряд” мають інформаційно-правову спрямованість [6].

Сучасна епоха особливої економічної моделі, націленої на оптимізацію відносин між виробниками товару та його споживачами, яка поставила на чільне місце якість сервісу, тобто якість обслуговування споживача товарів, не тільки задала загальний вектор модернізації економічних інститутів і структур, а й залучила до цього процесу інститути публічного управління.

Сервісну модель модернізації публічного управління, тобто модель модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами, побудовано на низці ключових принципів, серед яких слід позначити [7]: принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності публічних послуг, принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг тощо.

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.

Цей принцип отримав особливо сильний розвитковий імпульс з впровадженням ІКТ, які дозволяють зробити процедури прийняття публічних рішень прозорими. Така інформаційна відкритість позбавила бюрократію останньої можливості тіньових відносин, що йдуть на шкоду державі та суспільству. По суті, усі громадяни та організації громадського 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.

Принцип конкурентності публічних послуг включає в себе принципово новий підхід в організації публічного управління за звичними формами для вільного ринку. Надання публічних послуг у низці сфер державної діяльності втратило монопольний характер, що виразилося в двох формах. По-перше, було сформовано конкурентне поле між органами публічної влади, що виконують одні й ті самі суспільні функції. По-друге, було поширено практики з передачі низки публічних функцій приватним компаніям, які отримали можливість надання публічних послуг поряд із публічними органами влади. Такий стан справ поставив чиновників перед мимовільною потребою покращувати якість надаваних послуг та оптимізувати часові витрати на формальні процедури.

Принцип мережевої побудови системи управління було впроваджено як інноваційний, що стало можливим, зокрема, і завдяки системному впровадженню ІКТ у процеси управління. Очевидно, що в традиційній системі управління ефективність виконання публічних функцій бюрократією було забезпечено в межах ієрархічної моделі планування й контролю.

Однак така жорстка ієрархічна система суспільних відносин між органами публічного апарату і суспільством обмежувала ініціативність чиновників і громадян, перетворюючи їх на механічних виконавців численних формалізованих приписів, що створює ефект негнучкої та надмірно зарегульованої системи управління й контролю. На противагу цим негативним ефектам ієрархічної системи управління, сучасне публічне управління запроваджує у практику управління підходи, що апробовані в корпоративних системах управління приватного сектора економіки.

Наприклад, було проведено часткову децентралізацію систем публічного управління, сформовано систему горизонтальних зв'язків між органами влади, між державою та інститутами громадянського суспільства. Значного поширення набуло законодавче закріплення й адміністративно-політична практика ініціатив знизу.

Сьогодні мережева організація публічної влади, що заснована на ІКТ, дозволяє виконувати державні функції з найменшими ресурсними і часовими витратами, що робить надання публічних послуг більш доступними для населення, а взаємодію органів влади між собою значно ефективнішою.

Принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг також не був традиційним для класичної системи державного контролю. Однак його зародження й подальший розвиток дозволили домогтися максимального контрольного ефекту. Якщо в традиційній системі державного контролю постійно було відтворювано модель корупційного обміну між контролером і підконтрольним, то громадський контроль не зазнав нейтралізації корупційними засобами.

Громадські організації та громадяни, як безпосередньо зацікавлені суб'єкти в якості та своєчасності надання публічних послуг, стали ідеальними суб'єктами державного контролю. По суті, система громадського контролю, будучи інтегрованою в систему публічного управління через демократичні інститути, стала складовою частиною державного контролю.

Упровадження ІКТ дозволило значно розширити громадський контроль насамперед в інформативному плані, забезпечивши прозорість прийняття законів, управлінських і правозастосовних рішень посадовими особами та органами публічної влади.

Сьогодні в розвинених країнах упроваджено системи соціального оцінювання й рейтинги, за якими оцінюється ефективність публічних органів влади, що дозволяє здійснювати об'єктивний моніторинг ефективності публічних структур.

Принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг також взято з корпоративних практик ринкових відносин. З метою оптимізації цього ланцюжка може бути передано низку технологічних процедур надання публічної послуги на аутсорсинг, тобто передано на виконання приватним компаніям. Такий прийом дозволяє, не передаючи приватним корпораціям суто публічних функцій, винести виконання окремих технологічних операцій з малоефективних бюрократичних структур у приватний сектор економіки, прискоривши тим самим процес отримання публічних послуг у цілому.

Узагальнюючи розглянуті принципи модернізації публічного управління в контексті побудови сервісної держави, важливо зазначити, що всі вони націлені на забезпечення якості надання публічних послуг та формування зручності та своєчасності їхнього отримання.

Однак до досягнення зазначених цілей практика публічного управління зіткнулася з класичними проблемами, такими як бюрократизм, виражений у корумпованості, незацікавленості чиновників в якісних результатах їхньої роботи, інертності державного апарату, формалізмі, надмірній зарегульованості й документованості процесів надання публічних послуг. Подолати ці проблеми вдається за рахунок особливої моделі суспільств, для яких характерні недовіра до бюрократії, низька політична терпимість до факту неефективного публічного управління, традиційно сильна система

розвинених інститутів громадянського суспільства. Водночас значний вплив на модернізацію системи публічного управління зробили практики, показавши високі результати в управлінні приватними корпораціями, стиль якого перенесено до сфери публічного менеджменту. Усе це створило особливий базис інноваційної системи публічного управління, яку було посилено упровадженням ІКТ.

Сьогодні наукові та інші публікації, що пов'язані з сервісною державою, змістили свої акценти з державної системи управління на рівень місцевого самоврядування. Основним сегментом проблемного поля в цьому ключі залишається електронна демократія, реалізацію концепції якої утруднено сьогодні, швидше, технологічно і пов'язано з проблемами ідентифікації особистості, технологічними проблемами забезпечення безпеки ІКТ та проблемами цифрової нерівності [5].

У міжнародно-правовій практиці відбувається інтенсивне формування та розвиток єдиних стандартів, критеріїв, які, з одного боку, спрямовані на оцінювання готовності держави до переходу до сервісної парадигми управління й використання електронного уряду, з іншого – орієнтують держави на якнайшвидшу модернізацію публічного управління з урахуванням розвинених ІКТ і принципів сервісного управління, підвищення інформаційної зрілості й електронної мобільності громадянського суспільства.

У свою чергу, істотні відмінності в цьому напрямі оновлення політико-адміністративного управління здебільшого полягають у різниці акцентів у процесі управлінської модернізації, у розумінні сутності та змісту сервісного підходу до публічної діяльності. В одних випадках цей підхід у першу чергу орієнтовано на модернізацію публічно-правового управління, в інших – на якісну зміну принципів і форм взаємодії особистості й публічної влади, а ще спрямовано на трансформацію всієї суспільної культури і форм приватної та публічної взаємодії, що відповідає наступній інформаційній епосі.

Наприклад, у німецьких науково-дослідних проектах основний акцент робиться на якісному оновленні всього управлінського процесу від прийняття значущих соціально-політичних рішень до надання конкретних публічних послуг населенню за допомогою ІКТ. Основною стратегією модернізації виступає формування ефективних взаємовідносин суспільства і держави, що засноване на задоволенні користувачів публічними послугами і нагромадженні публічними органами влади необхідної інтерактивної бази даних для забезпечення законодавчої, правозастосовної та судової діяльності. При цьому базовим критерієм успіху є оптимізація всієї сукупності сервісів надання публічних послуг.

У державних стратегіях США, пов'язаних з упровадженням ІКТ та розвитком електронного сервісу, основний упор робиться на забезпеченні взаємодії держави і бізнес-структур в задоволенні інтересів і потреб користувачів публічних послуг. Причому однією з панівних тенденцій в американській політиці є поступова передача права надання публічних послуг населенню бізнес-корпораціям і розгалуженій системі цивільних інститутів. Головними критеріями всіх цих інноваційних перетворень є підвищення соціально-економічного ефекту та раціоналізація публічного управління, зниження державних витрат, скорочення штату співробітників і якісна зміна в цілому бюрократичної системи, переорієнтація останньої на мобільні мережеві громадські структури управління тощо.

Отже, сервісний підхід до зміни як парадигми управлінського мислення, так і технологій управління знаходиться на стадії концептуально-правового осмислення, теоретичного і категоріально-понятійного становлення. Перше, що виникає під час аналізу тих чи інших доктрин, стратегій, програм сервісної модернізації, – це концептуально-правова нечіткість, розмитість використовуваних термінів, понять тощо.

Основний масив категоріально-понятійних конструкцій, що описує сутність, значення, завдання, функції сервісної оптимізації управлінського процесу, залучається за абсолютно різних систем знань, іноді слабко поєднаних. Прикладом може бути використання технічних термінів для опису суспільних процесів і явищ, що іноді не роз'яснює суть розглянутих проблем, а, навпаки, ускладнює розуміння, збільшує невизначеність, різноманітність трактувань тощо. Щобільше, у сервісному напрямі модернізації публічного управління найменше опрацьовано правову проблематику.

Але якщо систематизувати програми сервісної модернізації публічного управління на основі ІКТ, то можна виділити три основних напрями її розвитку.

Передусім виокремлюємо *онтологічний зріз* розгляду проблеми сервісної модернізації публічного управління, у межах якого розробляються інструментально-технічні форми і засоби урядування й публічної взаємодії, що засновані на ІКТ. У цьому варіанті сервісна модернізація публічного управління передбачає подолання різних бюрократичних схем, що виникають у процесі взаємодії особистості, суспільства, держави, включаючи мінімізацію внутрішньовідомчих і міжвідомчих бар'єрів, оптимізацію їхньої взаємодії на основі ІКТ. Інтерактивні електронні технології тут спрямовано на реалізацію інформаційних та інших потреб громадян на публічні послуги.

Також виокремлюємо інституційний *інформаційно-правовий зріз*, у межах якого проблема сервісної модернізації розглядається як інформаційно-правова проблема оптимізації управління. Принциповим значенням тут є те, що органи публічної влади розглядаються як один із суб'єктів, що надають публічні послуги населенню. У цьому плані сервісна парадигма передбачає формування інформаційно-правового режиму відкритості публічного управління та виступає як сучасний домінантний тренд перетворення публічної політики, якісної трансформації публічно-правового управління, у цілому сутнісної зміни держави і права

Крім цього, є *ціннісно-нормативний (аксіологічний) зріз*, що передбачає формування нової системи цінностей, ідей і принципів громадської організації та приватного життя населення. Електронні сервіси змінюють природу відносин між громадянами і державою. Однак використання їх тягне за собою зміни на більш глобальному рівні й зачіпає відносини в суспільстві в цілому. Використання нових моделей надання послуг населенню ставить нові завдання перед соціальними і культурними інститутами, що існують. Ціннісно-нормативний вимір модернізації публічного сервісу є найбільш неопрацьованим елементом цієї парадигми модернізації.

Узагальнюючи сказане, зазначимо, що концепція сервісної модернізації інститутів публічної влади включає в себе низку інноваційних електронно-інтерактивних технологій, які дозволять нейтралізувати або значно знизити традиційні негативні чинники, такі як корупція, бюрократизм і політико-правова апатія суспільства.

При цьому сервісна концепція держави реалізується в технології електронного уряду та електронної демократії як нерозривно пов'язаних між собою інститутів. Крім того, сервісний напрям оптимізації управлінських структур ґрунтується також на мережевій методології, яку слід розглядати як один із принципів організації управлінського процесу, чинного тільки у визначених сферах надання публічних послуг, оскільки в цілому функціонування публічної влади передбачає ієрархічну модель.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у поглибленні теоретичного аналізу формування, впровадження та здійснення сервісної політики держави як особливого способу регуляції суспільного життя, що проявляється у взаємодії публічної влади і громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М.: РАП, 2012. 332 с.
2. Васильева Е. Г., Кононенко Д. В. Современные интерпретации концепции электронного государства (электронного правительства) // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5 "Юриспруд.". 2016. № 1 (30). С. 9–16.
3. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ: [АМУ], 2014. 408 с.
4. Коженко Я. В. Концепции "сильного" и "сервисного" государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное // Фундаментальные исследования. 2012. № 3. С. 744–748.
5. Кононенко Д. В., Мамычев А. Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики: монография / под ред. А. Г. Кравченко. М.: ВГУЭС, 2014. 119 с.
6. Місюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=933>.
7. Туркова О. К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти // Право і суспільство. 2015. № 5/2, ч. 3. С. 189–194.

Надійшла до редколегії 25.01.2017 р.