

Staatliche Leistungen: ein systematischer Ansatz***Vadym Stolar****Doktorand am Lehrstuhl für Staatsverwaltung**Kiew, nationale Universität Taras Schewtschenko**Ukraine*

In diesem Beitrag geht es um die Vorzüge und die Notwendigkeit eines systematischen Ansatzes bei dem Verständnis der staatlichen Leistungen. Es wird dargelegt, daß die inhaltliche Bestimmung des Begriffs „Leistungen“ ihren Wert nicht im Gewinn theoretischer Erkenntnisse liegt, sondern in der ganz praktischen Aufgabe, nämlich der Verbesserung des Zusammenwirkens von Bürger und staatlicher Behörde. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der staatlichen Leistungen müssen auf der Erkenntnis beruhen, daß staatliche Leistungen eine aspektreiche Erscheinung sind und beim Prozeß ihrer Optimierung konsequent alle Bestandteile einbezogen werden müssen. In diesem Zusammenhang wird die praktische Bedeutung des systematischen Ansatzes deutlich, demzufolge die staatlichen Leistungen eben als System interdependenter Elemente zu verstehen sind.

Es wird dargelegt, daß die staatlichen Leistungen als soziale Erscheinung auch die Elemente eines Systems aufweisen, das seine eigene Charakteristik hat. Die Analyse dieser Systemcharakteristika erlaubt, detailliert die Bedeutung, den Inhalt und die Besonderheiten der wichtigsten Strukturelemente des Systems der staatlichen Leistungen zu untersuchen. Die Struktur des Systems der staatlichen Leistungen zeigt eine abgestimmte Gesamtheit von Elementen, deren Funktionieren den Bestand, die Stabilität und die Entwicklung des ganzen Systems gewährleisten.

Ein besonderer Aspekt in diesem Beitrag ist die Frage nach den Besonderheiten des Einflusses der äußeren Faktoren auf die Stabilität und die Entwicklung des Systems der staatlichen Leistungen. Hierzu wird dargelegt, daß das System der staatlichen Leistungen ein organisatorischer Bestandteil anderer, zu ihm als Dritte stehende Systeme ist und von diesen beeinflusst wird und umgekehrt diese auch beeinflusst.

Die Analyse des Prinzips der Systemqualität der staatlichen Leistungen erlaubt Schlußfolgerungen über die Voraussetzungen für die Effektivität der Bemühungen des Staates, die staatlichen Leistungen zu verbessern.

Державні послуги: системний підхід

Вадим Михайлович Столар

аспірант кафедри державного управління,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Україна

Актуальність теми

Початок ХХІ ст. знаменувався поширенням ідеї сервісної держави. Ця ідея змінила традиційну роль держави як механізму примусу на роль постачальника послуг населенню. Нова парадигма державного управління здійснила новий розподіл відповідальності між державою та суспільством: сучасна держава не повинна сама виконувати всі завдання, а зобов'язана забезпечити виконання цих завдань.

Клієнтоорієнтовані системи, де держава – постачальник послуг, а суспільство – їх споживач (клієнт), змушує сучасні уряди проводити низку модернізаційних змін, спрямованих на вдосконалення інституту державних послуг. Державні послуги стають визначною формою відносин між державою і громадянином.

У 2000 р. Європейська Комісія назвала реформу врядування як одну зі своїх важливих стратегічних цілей. О. Гаман-Голутвіна зазначає, що останні три десятиліття цю парадигму модернізації

державного управління вважали основою реформування систем державного управління приблизно в трьох десятках країн¹.

Державні послуги у широкому розумінні є історично обумовленою формою взаємовідносин між державою та суспільством. На кожному історичному етапі розвитку людства вони мали свої особливості. Характерні риси державних послуг визначалися пануючою парадигмою держави, у тому числі, існуючою системою державного управління та характером державної служби.

Сьогодні кожна країна шукає свій рецепт вдалої реформи. Країни Західної Європи, пострадянського простору, а також азійського регіону, визначають власні моделі модернізації державного управління. Проте, аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що універсальним правилом є необхідність системного

¹ Gaman-Golutvina O. Contradictions between Freedom and Development: Historical and Contemporary Dimensions (Russian Case). In: Dyczok M., Gaman-Golutvina O., eds. Media, Freedom and Democracy. – Bern, 2009, p. 78.

підходу до вивчення та практичного вдосконалення сфери державного управління та державних послуг.

Стан розробленості теми

Різноманітні проблеми державних послуг піднімаються у теоретичних дослідженнях багатьох вітчизняних дослідників: В. Авер'янова, О. Андрійко, І. Бондаренко, В. Вакуленка, Н. Васильєвої, А. Вишневського, О. Карпенка, І. Коліушка, В. Колпакова, А. Ліпенцева, В. Марченко, О. Оболенського, Г. Писаренко, Г. Рябцева, О. Рогожина, С. Серьогіна, В. Сороко, Д. Сухініна, В. Тимощука, А. Чемериса, Ю. Шарова, Л. Щербаківської та інших. Ними проведено глибинний аналіз окремих важливих аспектів інституту державних послуг. Проте теорія і практика державного управління потребує глибинних наукових обґрунтувань системного бачення методологічних та організаційних засад державних послуг.

Метою статті є аналіз переваг та необхідності системного підходу до розуміння сутності державних послуг, які виконують важливу роль у політичній системі усього суспільства, а також обґрунтувати важливість комплексного реформування системи державних послуг.

Виклад основного матеріалу

Починати модернізаційні процеси слід з обґрунтованого розуміння сутності самої послуги. В англomовних політичних системах використовується термін *public services*. У країнах пострадянського простору у використанні застосовуються низка суміжних термінів: «державна», «публічна», «адміністративна», «соціальна», «муніципальна» послуга. Чіткого визначення кожного терміну нема ні в законодавстві, ні в науковій літературі. Серед науковців поширеними є декілька теоретичних підходів до розуміння державних послуг².

Проринковий підхід розуміє послугу як товар, який надається органами влади громадянам і організаціям. При чому держава має певні переваги в наданні послуг окремих видів. Наприклад, держава надає послуги з питань національної оборони, забезпечення безпеки дорожнього руху і т.д. Основне питання ринкового підходу до державних послуг: визначення меж державного втручання. Тобто, важливо з'ясувати те, хто є належний постачальник даної послуги: держава або ринок. Відповідно до цього

² Щербаківська Л. М. Концептуалізація державних послуг / Л. М. Щербаківська // Вісник Академії митної служби України. Серія : Державне управління. – 2014. – № 2. – С. 120-124.

підходу витрати і стимули виробництва різних видів благ розподіляються таким чином, що деякі з них можуть надаватися тільки державою, а деякі ефективнішими будуть проводитися в приватному секторі.

Управлінський підхід ґрунтується на концепції адміністративного регламенту. Під державною послугою розуміються всі форми взаємодії держави і зовнішнього оточення (населення, бізнес) – як добровільні, так і примусові. Послуга виникає там, де є взаємодія органу влади із зовнішнім клієнтом. Таким чином, послуга визначається як взаємодія громадянина (або юридичної особи) з органами державної влади.

Визначення поняття послуги цінне не саме по собі, заради теоретичної ясності, а для вирішення цілком практичного завдання: мінімізації витрат, які споживачі послуги несуть при взаємодії з державними органами. Отже, визначення послуги в цьому контексті має бути вкрай практичним. Воно повинне забезпечити розуміння сутності послуги задля успішної модернізації державного управління.

Не завжди реформаційні зусилля з підвищення якості державних послуг увінчуються успіхом, а беззастережне впровадження маркетингових методів у державному управлінні може мати навіть негативні наслідки. Наприклад, одним із напрямів адміністративних реформ у

пострадянській країнах є покращення якості державної послуги шляхом підвищення культури державних службовців. При цьому лишається поза увагою соціальне забезпечення цього ж службовця. Марно долати корупційність у сфері державної служби, не забезпечивши належним чином гідне матеріальне становище державного службовця. Тому очевидною стає необхідність комплексного бачення проблеми якості державних послуг. А для пострадянських держав впровадження елементів сервісної держави в державне управління повинне починатися з перегляду стратегії реформування, яка повинна набути модернізаційного змісту і спрямування.

Наведений приклад свідчить, що розглядати питання про підвищення якості державних послуг варто з урахуванням розуміння того, що державні послуги є складним багатоаспектним явищем і процес вдосконалення повинен стосуватися усіх складових. Говорячи про державну послугу, ми маємо на увазі як мінімум, того, хто її надає; того, хто отримує; а також сам продукт (послуга як певний результат взаємодії). Удосконалення повинно стосуватися кожної складової. Це дає підстави застосувати до дослідження державної послуги системний підхід. Застосування такого підходу дозволить розглянути

предмет з точки зору перспективи оптимізації надання державних послуг.

«Системний аналіз – це загальнонауковий метод дослідження, сутність якого полягає у вивченні явищ чи процесів як систем на основі принципів послідовності, цілісності, єдності елементів, взаємовпливу та взаємозалежності цілого і частин»³.

Безперечно, системний підхід має переваги як інструмент теоретичного дослідження. Він має також важливе практичне значення, оскільки виявляє та враховує усі складові системи державних послуг, вдосконалення яких дозволить максимізувати результат заходів щодо підвищення якості державних послуг.

Будь-яка система виступає як єдність структури і процесів. Важливою умовою є те, що кожен відіграє свою роль у забезпеченні стабільності всієї системи. У свій час американські вчені Г. Алмонд, Д. Істон, В. Мітчел назвали категорію «система» універсальною в науковому аналізі, оскільки вона здатна охоплювати всі типи дій та орієнтацій, усю сукупність взаємопов'язаних елементів, дотичних до того чи іншого суспільного явища.

Отже, система, – це поняття, яке у перекладі з грецької означає «ціле, таке,

³ Неліпа Д. В. Системний аналіз в політології [Текст] підручник / Д. В. Неліпа. – К.: «Центр учбової літератури», 2013, с. 32.

що складається з частин, сукупність взаємозв'язаних елементів». Але система утворюється не від суми цих елементів, а від цілісності, коли стосунки між складовими елементами утворюють єдине ціле. Одне з перших визначень системи (1950 р.) належить американському біологу Л. фон Бергаланфі, який стверджував, що *система складається з деякої кількості взаємопов'язаних елементів*⁴.

Державні послуги як соціальне явище також володіють необхідними ознаками системного явища, що мають свої характеристики (зокрема, структуру і зовнішнє середовище, з яким здатні реагувати, в результаті чого щоразу підтримують і скріплюють свою цілісність).

Системний підхід у дослідженні державних послуг передбачає два важливих моменти:

по-перше, систему державних послуг можна розглядати як певний теоретичний конструкт, що дозволяє виявляти і описувати системні властивості різних явищ у сфері державних послуг;

-по-друге, йдеться про конкретні значення системи – реальний складний

⁴ Бергаланфи Л. фон. Общая теория систем – критический обзор // Исследования по общей теории систем: Сборник переводов / Общ. ред. и вст. ст. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. – М.: Прогресс, 1969, с. 28.

механізм формування державних послуг, що включає об'єктивно існуючі компоненти (організаційні структури, норми, відносини, комунікації).

Структура системи державних послуг є розгалуженою сукупністю взаємопов'язаних елементів. Існування та функціонування таких елементів забезпечує цілісність, стабільність та розвиток цілої системи. У системі державних послуг можемо виокремити наступні структурні підсистеми: інституційна, комунікативна, нормативна, процедурно-процесуальна.

Інституційна підсистема включає того, хто надає послуги, і того, хто їх отримує. Серед перших виділяють широкий спектр державних органів влади, організацій, установ та делегованих суб'єктів (агентів держави). Значно складніше визначити клієнтів, тобто отримувачів послуг. Йдеться про «мультиплікативного» клієнта. Споживачами послуг є окремі громадяни, жителі відповідних адміністративно-територіальних одиниць, окремі соціальні групи, громадські та юридичні організації, населення держави в цілому.

Важливе місце займає інститут державної служби, який (як у широкому, так і вузькому розумінні) покликаний реалізовувати різноманітні завдання держави, зокрема, з надання послуг.

Інституційну основу складають також спеціалізовані державні органи, на які покладаються функції управління реформаційними заходами. Вони несуть відповідальність за визначення основних напрямків змін в сфері надання державних послуг.

Наприклад, у Великобританії було створено окреме Відомство з реформ державних послуг (Office of Public Services Reform) при апараті прем'єр-міністра країни. У США відповідальність за реформування системи державної служби було покладено на Міжвідомчу Комісію з перегляду діяльності державних установ. У Польщі питання реформування державного управління координувалися Урядовим Уповноваженим по реформі державної системи при канцелярії прем'єр-міністра. До переліку його функцій належала розробка стратегічних напрямів реформ у сфері державного управління і контролю за їх виконанням, а також координація міжнародної допомоги. У Малайзії адміністративною реформою займався Відділ Адміністративної Модернізації і Управлінського Планування (MAMPU)⁵.

Комунікативну підсистему забезпечує широке різноманіття відносин,

⁵ Котуков О. А. Напрями модернізації державної служби в Україні / О. А. Котуков // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 376-382.

що складаються між усіма учасниками процесу надання державних послуг, котрі складають інституційну підсистему. Такі відносини можна класифікувати за кількома критеріями, розкриваючи тим самим їхній багатовекторний характер.

За предметним параметром є відносини, що складаються у зв'язку з організацією процесу надання державних послуг, та відносини, що складаються у результаті реалізації процесу безпосереднього надання послуг.

Перший вид відносин має внутрішній характер, оскільки стосується певних організаційної, регламентної, кадрової діяльності. Другий – зовнішній і складає зміст відносин між надавачем та отримувачем послуг.

Нормативна підсистема забезпечує впорядкування відносин між учасниками процесу надання послуг. Складається з різноманітних норм, стандартів, правил, покликаних регулювати зв'язки між основними елементами системи державних послуг. Серед важливих елементів цієї підсистеми слід назвати насамперед норми права, що стосуються різних галузей права (конституційного, адміністративного, фінансового, митного, кримінального та ін.). Поряд з нормами права діють і норми моралі, котрі також володіють нормативним характером і здійснюють

контролюючу функцію у системі державних послуг.

Процедурно-процесуальна підсистема позначає особливу складову системи державних послуг, які, власне, і є сукупністю послідовних процедур, в результаті виконанні яких відбувається задоволення потреб прохача. Під «процесним підходом» розуміють застосування у межах організації системи процесів разом з їх визначенням та взаємодіями, а також управління ними⁶.

Наприклад, надання адміністративної послуги є своєрідним процесом. Такий процес, зазвичай, складається з низки логічно взаємопов'язаних етапів. Кожен етап має свою процедуру здійснення:

1. Інформування одержувачів адміністративних послуг щодо змісту та порядку надання адміністративної послуги (через інтернет-ресурси, засоби масової інформації, інформаційні стенди тощо).

2. Оформлення запиту на надання адміністративної послуги.

3. Проведення адміністративним органом за необхідності додаткових етапів та процедур у процесі підготовки адміністративної послуги (залучення експертів, проведення консультацій,

⁶ Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч. посіб. / В. М. Сороко. - К. : НАДУ, 2008, С. 41.

отримання інформації від інших установ та організацій).

4. Підготовка надання адміністративної послуги: розрахунок витрат на надання адміністративної послуги; визначення підрозділів та фахівців, відповідальних за підготовку адміністративної послуги; визначення строків надання адміністративної послуги; підготовка відповідного документа.

5. Оформлення адміністративної послуги: друк, тиражування документа (при необхідності), підписання та скріплення документа печаткою; оплата послуги; передача документа одержувачу (безпосередньо, поштою, засобами комп'ютерної мережі)⁷.

Процедурно-процесуальна складова системи державних послуг передбачає застосування різноманітних технологій, регламенти, форм організації її надання, створення методики та інструментарію оцінки результативності надання послуг, врахування думки населення в оцінці результативності, вдосконалення інформаційного обслуговування, інфраструктури органів влади, що їх забезпечують та ін.

⁷ Михайлишин В. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг виконавчими органами місцевих рад / В. Михайлишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10mvdmr.pdf.

Аналіз структури системи державної служби дає підстави припустити, що державні послуги як система наділені загальними ознаками соціальної системи як такої: взаємозв'язок групи елементів, утворення цими елементами певної цілісності, внутрішня взаємодія всіх елементів, прагнення до самозбереження, стабільності та динамізму, здатність вступати у взаємовідносини з іншими системами.

Таким чином, системний принцип забезпечує бачення державної послуги як результат багатоаспектного процесу взаємодії споживача і держави (її уповноважених органів чи представників). Даний принцип змушує також впроваджувати реформаційні заходи в систему державних послуг з урахуванням зовнішнього середовища, в якому ця система знаходиться. Зовнішнім, стосовно системи державних послуг, середовищем є система державної служби, державного управління, політична система суспільства загалом. Вдосконалення системи державних послуг повинно відбуватися з одночасною модернізацією зовнішнього середовища.

Нагадаємо, що Д. Істон і Г. Алмонд обґрунтували кілька варіантів системного підходу до вивчення політичної системи суспільства. Кожний із варіантів досліджує різні сторони політичної системи

суспільства, використовує особливий підхід до системного аналізу. Суть першого підходу (Д. Істон) полягає в розгляді політичної системи під кутом зору її складових підсистем, вивченні сукупності взаємозв'язків і взаємодій, що виникають всередині⁸.

Суть другого підходу (Г. Алмонд) полягає в тому, що він концентрується на розгляді більш загальних характеристик, а саме на вивченні входів і виходів, а також зворотних зв'язків, які встановлюються між політичною системою та навколишнім середовищем⁹.

Система державних послуг взаємодіє із зовнішнім середовищем за принципом «входу» і «виходу» інформації. Д. Істон розрізняв два типи входу: вимога та підтримка.

Вимоги визначаються зверненнями громадян щодо задоволення їхніх потреб. Чим досконаліше система державних послуг задовольнятиме всі звернені до неї вимоги, тим лояльнішою буде думка суспільства про цей державний інститут.

Підтримку Д. Істон вважає головною сумою змінних, що зв'язують систему з навколишнім середовищем. Вимоги і підтримки стають частиною системи

державних послуг і повинні враховуватися в процесі реформування. Вимоги мають тенденцію послаблювати систему. Підтримка веде до посилення системи.

«Вихід» інформації є формою реагування системи на навколишнє середовище і побічно на себе. «Вихідні» імпульси здійснюються у наданні різноманітних послуг. Якщо вони відповідають очікуванням і вимогам суспільства, то підтримка значно посилюється. Якщо державні службовці у процесі надання послуг орієнтуються не на клієнта (громадян), а на свої потреби, то така система може призвести до її кризи.

Основними засобами, за допомогою яких можна впоратися з напруженістю у системі, – це вчасне реагування на імпульси «зворотного зв'язку». Принцип зворотного зв'язку забезпечує моніторинг проблем та успіхів у сфері надання послуг та здійснює практичну допомогу у формуванні стратегії подальшого вдосконалення державних послуг з урахуванням потреб і очікувань споживачів.

Таким чином, система державних послуг, – це динамічна, замкнута від «входу» до «виходу» система, стабільність якої забезпечує принцип зворотного зв'язку. Головним завданням держави є підвищення ефективності організації надання державних послуг громадянам,

⁸ Easton D. An Approach to the Analysis of Political Systems // Political System and Change. Princeton, NJ, 1986. P. 24.

⁹ Almond Gabriel A. The Political of Developing Areas / Gabriel A. Almond and James Coleman, Princeton, NJ.: Princeton University Press, 1960. P. 7.

бізнесу та суспільству в цілому. Зокрема, розробка стандарту послуги є сукупністю вимог до якості взаємодії системи державних послуг із зовнішнім середовищем.

Дослідження системного принципу вдосконалення державних послуг дозволило зробити декілька висновків:

1. Державні послуги є не лише певним процесом, але – цілісною сферою, сукупністю взаємодіючих елементів, здатною до самозбереження, стабільності та динамізму, вступати у взаємовідносини з іншими системами.

2. Державні послуги, будучи системним утворенням є дієвим елементом інших систем, зокрема, системи державного управління.

3. Модернізація системи державних послуг не може відбуватися шляхом змін лише одного її елементу, а також абстраговано від зовнішнього середовища – системи державного управління.

Отже, принцип системності вимагає, щоб заходи із вдосконалення системи надання послуг були узгоджені з конкретними цілями та завданнями стратегії реформування держави. Майже класичним прикладом такої відповідності називають Великобританію, де першим етапом проведення реформ в сфері надання державних послуг стала розробка стратегії модернізації державного

управління. Ідеологічні засади стратегії реформ проголосили відкритість державного сектора для споживачів та підвищення якості та доступності державних послуг та інформації про них.

Стратегія модернізації державного управління визначила відповідні цілі та завдання: розробка та впровадження загальнонаціональних стандартів; передача більших повноважень органам виконавчої влади того рівня, на якому безпосередньо здійснюється надання послуг; збільшення гнучкості в наданні послуг з урахуванням специфічних особливостей і потреб споживачів; можливість вибору для споживача місця отримання і постачальника послуги, що веде до підвищення якості послуг.

Заходи з підвищення якості державних послуг повинні ґрунтуватися на взаємообумовлених принципах: законності, відкритості, достатності, тривалості, послідовності, мобільності. Визначним серед таких пропонуємо вважати саме принцип системності. Він забезпечує комплексність бачення проблем, пов'язаних з організацією надання державних послуг.