

**Євсюкова О.В.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## ДОМІНУЮЧІ ЗАСАДИ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН

*У статті визнано, що сфера публічних послуг є частиною соціально-економічного простору, що конструюється в процесі комунікації як багатовимірною динамічною структурою з позицій адміністративно-територіальних суб'єктів за умов домінування регіонального самоврядування. Обґрунтовано теоретико-методологічні основи інституційно оформленої сервісної політики держави як сфери надання послуг громадянам із генерування в межах регіональної соціально-економічної системи сервісно-орієнтованих ознак публічної влади із добором специфічних функцій корелятивів та врахуванням вагомих елементів регіональної демократії.*

**Ключові слова:** *сервісно-орієнтована держава, сервісна політика, регіональне самоврядування, публічні послуги, соціально-економічний розвиток, реінжиніринг, територія.*

**Постановка проблеми.** В умовах суспільних трансформацій в Україні здійснюється складний динамічний перехід до формування сервісно-орієнтованої держави, де особливої актуальності та соціальної значимості набувають питання, пов'язані з підвищенням результативності та ефективності діяльності органів публічної влади з надання публічних послуг. Вказана ситуація безпосередньо пов'язана з існуючими глобальними тенденціями, які ускладнюють політичне управління, змінюючи вектор розвитку владних відносин. Чисельність та складність питань, які виходять за межі окремої людини, спільноти чи держави, характеризуються швидкими темпами зростання. За сучасних умов стан політичного транзиту «пострадянських» держав поєднує демократичні та «самодержавні» (на думку американських експертів) елементи управління, що не наближує їх до стабільних демократій [7]. Т. зв. «змішані» держави не є схильними до стабільності, а їх суспільства страждають від слабкості та нестійкості політичних інститутів. Рівень існуючої політичної, соціальної інституалізації та суспільно-політичної довіри в таких країнах має істотні відмінності щодо здатності поглинати політичні, економічні, соціальні та інші «шокові тенденції». Феномен «розчарування суспільства урядовими результатами» у сфері безпеки, освіти, зайнятості, забезпечення публічними послугами, збільшує громадське невдоволення та сприяє політичній нестабільності. Цей феномен зумовле-

ний погіршенням життєвих стандартів, відчуттям у громадян того, що рівень життя не відповідає рівню інших країн, де населення не постраждало від наслідків суспільних трансформацій [9].

Очевидно, що розвиток держави залежить від стабільності політичної, соціальної, економічної систем тощо, від того, наскільки суб'єкти публічних послуг забезпечують надання останніх громадянам, здійснюючи інвестиції в людський капітал через навчання, організаційний дизайн, інформаційні технології, вміння швидко реагувати на суспільну потребу в певній послугі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню загальних теоретико-методологічних підходів до проблем суспільних трансформацій, реінжинірингу політики державного управління регіонального розвитку й місцевого самоврядування на засадах сталості та формуванню науково-прикладних засад удосконалення комплексного механізму розвитку сервісно-орієнтованої держави у кореляції зі структурно-функціональними факторами впливу на комплекс важелів і регуляторів синхронної дії приділяють увагу: П. Беленький [2], В.В. Мамонова [3], О.Б. Коротич [4] та ін. На проблемах демократизації на регіональному рівні та її впливу на розбудову системи територіальної організації влади й управління, взаємодії державного управління з органами місцевого самоврядування, запровадження Європейських стандартів регіонального самоврядування концентрують увагу Т.М. Безверхнюк [5],

Т.А. Берегой [6], З.В. Балабаєва [10]. Реінжиніринг адміністративних процесів, створення державних установ на основі інженерної науки шляхом проектування й управління державними процесами розглядає у своїх працях вітчизняна вчена О. Пархоменко-Куцевіл [7]. Однак недостатньо дослідженими залишаються питання, пов'язані з теоретико-методологічними засадами розбудови результативних механізмів розвитку сервісно-орієнтованої держави, зокрема, ефективної сервісної політики (далі – СП) держави як динамічної сфери надання послуг громадянам, а також дослідження загальних науково-методичних аспектів здійснення державно-управлінського впливу на регіональний соціально-економічний розвиток.

**Постановка завдання. Метою статті** є обґрунтування теоретико-методологічних основ інституційно оформленої СП держави як динамічної сфери надання послуг громадянам із генерування в межах регіональної соціально-економічної системи сервісно-орієнтованих ознак публічної влади, яка є одним із домінуючих елементів регіональної демократії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Реінжиніринг публічної влади повинен відбуватися шляхом синхронного використання принципів системного, синергетичного, сервісного та суб'єктно-орієнтованого підходів, дотримання яких базується на створенні сервісно-орієнтованої системи публічного управління як невід'ємного елемента механізму соціально-політичного захисту населення у контексті переходу до сталої розвитку держави та її регіонів.

Зміни в політичному процесі, які спостерігаються за останні десятиріччя у розвинених «сервісних» країнах світу, мають спільну тенденцію: політичні відносини стають більш комплексними та самостійними, але, водночас, більш відкритими, підпорядкованими публічному контролю, набувають форми культури масової участі [5]. Політика (державна та регіональна) постає як окрема публічна сфера соціальної комунікації, що визначає риси масової комунікативної культури в сервісно-орієнтованій державі.

Результати світоглядно-методологічного аналізу доводять, що важливою є суб'єктна орієнтація діяльності системи державного управління, яка визначається об'єктивною необхідністю посилення громадської та духовної цінності надання публічних послуг, розвитком активності, відповідальності перед споживачами публічних послуг, гармонізації міжсуб'єктних відносин у сфері публічних послуг як факторів стимулювання

діяльності із забезпечення соціально-економічного розвитку демократичного суспільства [11].

Починаючи з кінця ХХ ст., відтворення зв'язку сучасних перетворень в об'єктах управління і системі управління та розвитку управлінської думки характеризується, насамперед, посиленою увагою до проблематики стратегічного управління, демократизації управління, визначення соціальної відповідальності менеджменту, управління за концепцією маркетингу, принциповою зміною теоретико-методологічних засад; інтернаціоналізацією теорії та практики управління. Формуються теорії і концепції, що відображають найновіші тенденції у розвитку галузі науки державного (і ширше – публічного) управління: концепції «New public management» і «Governance», нова інституційна теорія, мережева концепція державного управління і політики (публічного управління), синергетичний підхід у публічному управлінні [10].

З огляду на тему дослідження, на увагу заслуговують концепції «Governance» і демократичного врядування, а також нова інституційна теорія і мережева концепція публічного управління.

У вітчизняній і зарубіжній літературі поняття «Governance» пов'язується з управлінською стороною функціонування всієї системи публічної влади в країні, причому не як такої, а певного типу. З одного боку, воно означає практику управління справами держави на усіх рівнях, з іншого – охоплює механізми, процеси, інститути, через які окремі громадяни, групи громадян виражають свої інтереси й узгоджують їх, реалізують свої законні права і виконують громадянські обов'язки. «Governance» належить до самоорганізації, міжорганізаційних мереж, що характеризуються взаємозалежністю, обміном ресурсами, правилами гри і значною автономністю від держави. Розвиток змісту цього поняття, його конкретизація позначається похідними від нього термінами: «Good Governance» (досконале або належне управління), «Responsive governance» (відповідальне управління), «Democratic Governance» (демократичне управління) [12].

Маючи дещо інше підґрунтя, концепція демократичного врядування в інструментальному плані збігається з концепцією «Democratic Governance». Сутнісною характеристикою державного управління, відповідно до концепції демократичного врядування, є зворотні та горизонтальні зв'язки, міжсекторна взаємодія. Концепція демократичного врядування ґрунтується на системному підході, використанні методологічного і методичного

апарату синергетики, принципів самоорганізації, нелінійності, компліментарності (взаємодоповнюваності), а також на напрацюваннях теорії мереж, інших сучасних концепцій управління суспільним розвитком [13].

Сутності і питанням використання у практиці державного управління положень цих двох концепцій присвячені праці З.В. Балабаєвої [10, с. 4–5], П.І. Надолішнього [11].

Термін «нова інституційна концепція» вперше вжив О. Вільямсон (Ринки ієрархії, 1975) [8]. Нова інституційна теорія вважається одним із найперспективніших напрямів у дослідженні державного управління і політики. Вона акцентує увагу на дотриманні норми як результату індивідуального раціонального вибору. Відповідно, норми – не жорсткий детермінант поведінки (як у теорії суспільного вибору), а ключова передумова взаємної інтерпретації (узгодження) інтересів і намірів індивідів (суб'єктів суспільного процесу), передумова ефективної координації соціальних взаємодій [4]. На практиці відбувається пошук загального принципу, виходячи з якого, можна інтерпретувати дію (наприклад, прийняття узгодженого управлінського рішення), зробити її зрозумілою в контексті різних інституційних підсистем. Фактично йдеться про визначення й обґрунтування підстави, яка могла б бути покладена в основу вироблення і прийняття спільного рішення щодо розв'язання певної проблеми (наприклад, у межах програми регіонального розвитку), де перетинаються інтереси кількох суб'єктів (органів публічної влади різних рівнів, органів влади і бізнесових та громадських структур).

На межі ХХ – ХХІ ст. у дослідженні державного управління набуло поширення концептуального напрямку, в основу якого покладено поняття «політична мережа» (policy network). Сучасній державі не вдається самостійно забезпечити задоволення суспільних потреб, відтак назріла потреба замінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Концепція політичних мереж ґрунтується на врахуванні комунікативних процесів постіндустріального суспільства і демократичної практики сучасних держав. Вона реконструює відносини між державною владою і сучасним суспільством, між управлінням і політикою. Ключовим пунктом розгляду є зв'язки і відносини між політичними (суспільними) інститутами, а не між персоналіями в межах інститутів.

Політичні (суспільні) мережі – це набір відносно стабільних взаємовідносин за природою неієрархічних і взаємозалежних акторів, яких

об'єднують (щодо політики) спільні інтереси і які обмінюються ресурсами, щоб реалізувати (просунути) ці інтереси, визнаючи, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей [6, с. 135–136]. Так, Р. Родес виділяє п'ять типів політичних мереж, керуючись трьома критеріями: ступінь внутрішньої інтеграції, число учасників мережі і розподіл ресурсів між ними. Це: власне політичні мережі; професійні мережі; міжуправлінські мережі; мережі виробників; проблемні мережі [12]. У сфері реалізації державної регіональної політики з метою управління розвитком сервісно-орієнтованої держави, на нашу думку, практичне значення мають міжуправлінські і проблемні мережі.

Наразі регіональна політика у державі, яка є «сервісною» державою, є домінуючим елементом внутрішньої політики Європейського Союзу (далі – ЄС). На рівні «сервісних» держав ЄС прийнята уніфікована система регіональної статистичної класифікації NUTS, що встановлює три регіональні (NUTS 1–3) і два місцеві (NUTS 4–5) рівні: NUTS 1 – національний рівень; NUTS 2 – рівень макрорегіонів; NUTS 3 – середній регіональний рівень; NUTS 4 – рівень мікрорегіонів; NUTS 5 – рівень муніципалітетів. Ця система забезпечує єдину у ЄС основу для збору і аналізу територіально орієнтованих статистичних даних, оцінки рівня, потенційних можливостей та проблем соціально-економічного розвитку територій. Крім того, зазначена система використовується для визначення цільових територій, планування та контролю використання фінансової допомоги, що виділяється ЄС різним країнам [14].

Саме така територіальна структура визначила організацію місцевої влади в центральних європейських країнах. Типовим для цих країн є віднесення органів місцевого самоврядування на рівні NUTS 3, 4, 5, тоді як органи державної виконавчої влади сформовані на рівнях NUTS 1, 2. Відповідно до такої організації місцевої влади здійснюється розподіл функцій та повноважень. Європейський підхід передбачає наявність регіонального самоврядування (regional self-government), визнання і впровадження якого в систему публічної влади є одним із обов'язкових елементів регіональної демократії [14].

Регіональна влада має бути представлена демократично обраним органом (регіональною асамблеєю), що наділений правом вільно приймати рішення, володіє належними ресурсами і достатнім рівнем автономії щодо виконання повноважень. Утворюваний виконавчий орган відпові-

дальний перед представницьким органом. Нагляд центрального уряду за регіональними владами має бути передбачений конституцією і мати на меті тільки дотримання встановлених нею норм. Регіональні влади не наділені жодними повноваженнями щодо контролю діяльності органів місцевого самоврядування [5, с. 33–34].

В основу регіонального самоврядування, відповідно до проекту Хартії регіональної демократії, покладено принципи: громадської участі (*citizen participation*); субсидіарності (*principle of subsidiarity*); взаємодії центральних органів державної влади й органів регіонального самоврядування на основі збігу (переплетіння) інтересів (*cohesion*); належного врядування та адміністрування (*principle of good governance and administration*); визнання та дотримання територіальної цілісності (*principle of loyalty and respect for territorial integrity*), збереження регіональної ідентичності (*identity and regional culture*) [14].

За обставин, коли ключовою проблемою сервісно-орієнтованої системи, що потребує поетапного розв'язання, є збільшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність, здійснення адміністративно-територіальної реформи уявляється передчасним. Головними перешкодами її здійснення є:

- відсутність системного підходу до СП, невідзначеність стратегічних перспектив розвитку, важелів і регуляторів сервісно-орієнтованої системи в умовах суспільних трансформацій;

- недосконалість нормативно-правової бази державного регулювання розвитку сервісно-орієнтованої системи;

- недостатнє застосування інструментів державного регулювання, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, у т. ч. депресивних територій;

- низька інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем територіальних громад;

- відсутність фахівців у місцевих органах влади, спроможних забезпечити соціально-економічний розвиток регіональної сервісно-орієнтованої системи;

- недосконалість моделі державного управління на певних ієрархічних рівнях держави та відсутність формування у регіонах сервісно-орієнтованої моделі соціально-економічного розвитку.

За умови збереження тенденції поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку територій, відсутності системної державної політики щодо сервісно-орієнтованого розвитку регі-

онів держави, певно, не варто розпочинати зміни адміністративно-територіального устрою країни.

Одним із завдань адміністративно-територіальної реформи є формування дієвих місцевих органів влади, що має відбутися шляхом наділення специфічними функціями, передачі їм значної кількості повноважень із відповідною кількістю ресурсів для їх реалізації. Оскільки ресурсна база певних регіонів держави формуватиметься, виходячи із обсягів надходження податків та інших зборів, а вони не помірні за обсягами в окремих регіонах, то не варто сподіватися на пом'якшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів країни. Тому першочерговим завданням сервісно-орієнтованої системи є вироблення прийнятної для сучасних умов дієвої державної СП, яка буде спроможна забезпечити включення усього наявного ресурсно-функціонального потенціалу територій з метою забезпечення динамічного, збалансованого, комплексного регіонального соціально-економічного розвитку усіх без винятку просторових систем.

Без сумніву, скорочення регіональних диспропорцій на території ЄС набуло пріоритетного значення, виходячи з того, що всі європейці повинні мати рівні переваги та можливості досягти успіху на порозі глобалізації. Фінансування реалізації регіональних політик надходить зі «структурних фондів», що є конгломерацією коштів ЄС. Так, у бюджеті союзу на 2010–2014 фінансові роки одна третина коштів (213 млрд євро) припадала на трансферти, пов'язані з проблемами регіонального розвитку. ЄС визначив завдання «сприяти соціально-економічному розвитку шляхом скорочення диспропорцій між рівнями розвитку регіонів, а також подолання відсталості найменш розвинених регіонів» [19, с. 87].

Більшість європейських держав набули значного досвіду державного регулювання регіонального розвитку, а, отже, і його нормативно-правового забезпечення. Воно здійснюється актами, що мають різну юридичну силу, структуру та зміст і залежать від певних чинників. Практично в усіх європейських державах діють спеціальні закони, акти глав держав та центральних органів влади, предметом яких є забезпечення сталого, збалансованого розвитку всіх регіонів держави та здійснення особливих селективних заходів у окремих, як правило, проблемних регіонах.

Україна, яка до цього часу практично не прийняла жодного закону (окрім закону щодо стимулювання розвитку регіонів), який би регулював відносини центру з регіонами та міжрегіональні

взаємовідносини, значно відстає у цьому питанні від своїх сусідів, зокрема західних. Цю проблему має вирішувати парламент, створивши відповідне законодавче поле, що дозволить уряду приймати потрібні підзаконні акти у межах своїх повноважень. Заповнюючи зазначену правову прогалину, вітчизняний законодавець, без сумніву, потребуватиме серйозного ознайомлення з досвідом європейських країн. Не менш важливою є проблема реалізації прийнятих політико-правових актів.

Концепція державної регіональної політики, на думку Т.М. Безверхнюк, започаткувала якісно нову для української держави політику, яка базується на підвищенні ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів шляхом децентралізації влади [5]. Серед основних її заходів йшлося про обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку, в т. ч. депресивних територій; організаційно-правового забезпечення результативності системи державного управління і виконавчої влади у взаємозв'язку з реалізацією сервісної функції держави у площині удоскона-

лення механізму і, відповідно, важелів і регуляторів сервісно-орієнтованої системи, що обумовлює потребу інтеграції, а також ущільненні взаємозв'язків у єдиному керівному центрі задля координації роботи усіх інших інституцій.

**Висновки.** Таким чином, формування, впровадження та здійснення СП держави як особливого способу регулювання суспільного життя, що проявляється в ефективній взаємодії органів державної влади і органів управління з громадянським суспільством, передбачає одночасне застосування суб'єктного та системного підходів для раціоналізації сервісних функцій у межах сформованих елементів регіональної демократії. З'ясовано, що скорочення регіональних диспропорцій задля реінжинірингу публічної влади та модернізації соціальної політики, використовуючи засоби сервісної діяльності як структурно-функціональної складової частини публічної політики держави, поєднуючи інтереси приватного сектору, можливості держави і соціальні потреби, покращує надання державою послуг громадянам та бізнесу, а управління суспільним регіональним розвитком набуває сервісного характеру в умовах сучасних трансформацій.

#### Список літератури:

1. Paradox of progress. A publication of the National Intelligence Council. Global trends. January 2017. NIC 2017. URL: <https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf>.
2. Беленький П. Механізми розвитку ринкової інфраструктури в Україні: методологічні аспекти. Вісник Національної академії наук України. 2002. № 4. С. 15–25. URL: <http://nbuv.gov.ua>.
3. Мамонова В.В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді в умовах децентралізації. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 2. С. 83–92. URL: [www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe).
4. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади. Державне будівництво. 2010. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_4).
5. Безверхнюк Т.М., Саханенко С.Є., Топалова Е.Х. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / за заг. ред. Т.М. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 328 с.
6. Берегой Т.А. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. 231 с.
7. Пархоменко-Куцевіл О. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління. Ефективність державного управління: збірник наукових праць. 2013. Вип. 36. С. 20–25.
8. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y.: APlumeBook, 1992. URL: [scholarworks.wmich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2116&context=jssw](http://scholarworks.wmich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2116&context=jssw).
9. Plumptre T., Graham J. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives. Institute On Governance. 1999. 27 p. URL: <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>.
10. Балабасва З.В. Демократичне врядування: поняття та сутність. Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. Вип. 3 (31). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. С. 4–11.
11. Надолішній П.І. Концепція демократичного урядування: сутність і проблеми формування та реалізації. Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. Вип. 2 (30). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. С. 46–56.
12. Rhodes R.A. W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham, 1999. URL: <https://catalogue.nla.gov.au/Record/1568625>.
13. Безверхнюк Т.М. Європейська Хартія регіональної демократії: науково-практичний коментар. Одеса: Хоббит плюс, 2008. 184 с.
14. Draft National Strategy for Regional Development for 2007–2013 / Ministry of Economy&Labour. Warsaw. June 2005. URL: [www.espon-usespon.eu/.../national\\_strategy\\_of\\_regional\\_development\\_2010-2020.p](http://www.espon-usespon.eu/.../national_strategy_of_regional_development_2010-2020.p)

**ДОМИНИРУЮЩИЕ ОСНОВЫ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ  
СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВА  
В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ**

*В статье определено, что сфера публичных услуг является частью социально-экономического пространства, которое конструируется в коммуникационном процессе как многоизмеряемая динамическая структура с позиции административно-территориальных субъектов, функционирующих в системе регионального самоуправления. Обосновано теоретико-методологические аспекты институционально оформленной политической сферы государства как сферы оказания услуг гражданам с генерированием в пределах региональной социально-экономической системы сервисно-ориентированных особенностей публичной власти, с подбором специфических функций корреляторов и учетом весомых элементов региональной демократии.*

**Ключевые слова:** сервисно-ориентированное государство, сервисная политика, региональное самоуправление, публичные услуги, социально-экономическое развитие, реинжиниринг, территории.

**DOMINANT BASES OF THE PROCESS OF MANAGEMENT OF DEVELOPMENT  
OF SERVICE-ORIENTED STATE IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION CHANGES**

*The article recognizes that the sphere of public services is part of the socio-economic space, which is constructed in the process of communication as a multidimensional dynamic structure from the stand point of administrative-territorial entities under the dominance of regional self-government. Are substantiated the theoretic and methodological foundations of the institutionalized service policy of the state as the sphere of providing services to citizens for generating within the regional socioeconomic system of service-oriented features of public authority with the selection of specific functions of correlators and taking into account the weighty elements of regional democracy.*

**Key words:** service-oriented state, service policy, regional self-government, public services, socio-economic development, reengineering, territory