

УДК 351:3.078

ЄМЕЛЬЯНОВ В. Р.,

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, м.Київ

ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

V. YEMELIANOV,

postgraduate student of the Department of Public Administration and Administration of the Institute for the Ukrainian state employment service training institute, Kiev

PUBLIC SERVICES IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

***Анотація.** У статті проаналізовано публічні послуги в системі публічного управління. держава шляхом запровадження модерної системи розвитку сфер публічних послуг демонструє мобільність реагування на зміни які відбуваються суспільних відносинах шляхом запровадження відповідних реформаційних прийомів.*

Охарактеризовано, що в межах сучасних систем публічного управління «термінологічні відмінності, семантична плутанина і різні традиції держав-членів привели до багатьох непорозумінь під час обговорення сутності публічних послуг на європейському рівні... у контексті послуг, що становлять спільний інтерес, використовуються різні терміни та визначення, різні історичні, економічні, культурні та політичні явища. Визначено, що дослідження сутності змісту публічних послуг у більшості дослідницьких підходів обґрунтовується необхідність функціонального призначення держави у сфері розвитку публічної сфери одним із напрямків якої є зміцнення її сервісного потенціалу.

З'ясовано, що сфера публічних послуг розкладається через системоутворюючі нормативи, які розкривають сутність її змістовних особливостей. Виходячи із цього під публічними послугами розуміємо «реалізовану в рамках публічного управління в публічних інтересах інгерентно для органів публічної влади діяльність (форма діяльності) і результат (продукт) такої діяльності з предметів, що знаходяться у виключній компетенції публічної влади (в рамках «традиційної» моделі публічного управління).

***Abstract.** The article analyzes public services in the system of public administration. the state by introducing a modern system of development of public services demonstrates the mobility of responding to changes in public relations through the introduction of appropriate reform techniques.*

It is described that within modern public administration systems “terminological differences, semantic confusion and different traditions of Member States have led to many misunderstandings when discussing the essence of public services at European level... in the context of services of common interest, different terms and definitions are used, various historical, economic, cultural and political phenomena. It is determined that the study of the essence of the content of public services in most research approaches substantiates the need for a functional purpose of the state in the development of the public sphere, one of the areas of which is to strengthen its service potential.

It was found that the sphere of public services is decomposed through system-forming standards, which reveal the essence of its content features. Based on this, public services are understood as activities (form of activity) implemented in the framework of public administration in the interests of public authorities and the result (product) of such activities in subjects within the exclusive competence of public authorities (within the "traditional" model). public administration).

Ключові слова: публічні послуги, управління, якість, сервісна держава, громадяни.

Key words: public services, management, quality, service state, citizens.

Постановка проблеми. В сучасних умовах суспільного розвитку, розширення сервісного потенціалу сучасної держави, деконструкції та деінституціоналізації усталених традицій реалізації публічного управління важливої теоретико-методологічної ваги набуває концептуалізація сутності публічних послуг. У зв'язку із цим теоретичної доцільності набуває ідентифікація взаємозв'язку та ідентифікація детермінації публічних послуг та публічного управління як інструментального забезпечення його реалізації. Такий контекст з необхідністю має враховувати відповіді тенденції та фактори розвитку сервісного потенціалу сфери публічного управління, які формують відповідний інституційний простір для його реалізації. В даному відношенні йдеться про генеалогічну зміну системи публічних послуг в умовах сучасної кризи публічного управління та ускладнення динаміки суспільних процесів обумовлених зміною структури сервісного потенціалу сучасної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями публічних послуг займалися такі вчені як Линдюк О., Манженок М., Арентон Р., Шейнсбер Г., Хабельсон К. та ін. В межах сучасних дослідницьких підходів чітко простежується становлення нової методологічної лінії ідентифікації публічних послуг, що характеризується відмовою від позитивістських підходів та актуалізацією діалектичних, які дозволяють розкласти послуги на сукупність детерміновано обумовлених елементів.

Мета статті – здійснити дослідження розвитку публічних послуг в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Термінологічне й методологічне становлення проблематики публічних послуг пов'язується із індустріальною добою, коли «товарне виробництво стало помітно поступатися виробництву благ іншого виду – послуг, і після того, як експансія виробництва послуг торкнулася публічної сфери, публічна послуга в рамках нового державного менеджменту знайшла роль основного формату публічного управління» [1].

В цей період відбувається методологічне розширення змістовного наповнення даного терміну, в результаті чого сформувалась значна багатоконтекстність його ідентифікації, яка заклала відповідні суперечності розкриття його сутності. Це відповідним чином, заклало певну афірмативність щодо практично запровадження сфери публічних послуг та вираження її функціонального призначення для стабільності та ефективності функціонування сучасної системи публічного управління. У підтвердження цього *М. Манженок* вказав на те що в межах сучасних систем публічного управління «термінологічні відмінності, семантична плутанина і різні традиції держав-членів привели до багатьох непорозумінь під час обговорення сутності публічних послуг на європейському рівні... у контексті послуг, що становлять спільний інтерес, використовуються різні терміни та визначення, різні історичні, економічні, культурні та політичні явища... термінологія спільноти намагається врахувати ці відмінності: «навіть якщо справжньої європейської доктрини ще не існує, спільна мова розвивається, і спільне бачення поступово з'являється» [2]. Такий контекст ідентифікації сутності та генези становлення проблеми публічних послуг в межах світової наукової традиції свідчить складність епістемологічної природи їх змісту та відсутність фундаментального підходу до ідентифікації їх сутності. Виходячи із цього перед більшістю дослідницьких підходів та наукових шкіл у напрямку визначення сутності та змісту публічних послуг постала доцільність з'ясування відповідних методологічних завдання, серед яких: 1) сформулювати повну систему сутнісних ознак публічної послуги; 2) концептуалізувати державну послугу через розуміння її як акту публічного управління; 3) ув'язати труднощі концептуалізації публічної послуги з кризою публічного управління; 4) показати епістемологічну природу труднощів проблеми концептуалізації публічних послуг [2]. Вирішення цих методологічних питань дозволить сформулювати цілісне уявлення про сутність публічних послуг та розширення сервісного потенціалу сучасної держави.

У контексті аналізу дослідницьких підходів останнього десятиліття чітко простежується методологічна лінія визначення сутності публічних послуг через призму взаємовідносин держави та суспільства, відповідно до чого обґрунтовано питання диференціації публічних послуг, форм їх надання та механізмів реалізації сервісного потенціалу держави через розширення переліку послуг та прийняття відповідних адміністративних регламентів. При цьому варто відзначити, що широка багатоаспектність визначення змістовного наповнення публічних послуг в межах різних дослідницьких підходів досить чітко

увиразила теоретичні прогалини щодо формування інституту публічних послуг в межах сучасної держави. це відповідним чином потребує методологічного збалансування концепцій, підходів та теорій з'ясування сутності публічних послуг з урахуванням тенденцій а факторів сучасних умова суспільного розвитку. У зв'язку із цим на думку *Р.Аренктона* методологічну доцільність становить з'ясування сутності публічних послуг через призму реалізації структурних зобов'язань держави по відношенню до громадян, артикуляцію розширення спектру функцій органів публічної влади у напрямку розширення їх сервісного потенціалу. Виходячи із цього на думку вченого «спірно вважати державною послугою відносини між громадянином і органом, в які громадянин вступає не за власною ініціативою і в яких реалізується не особистий інтерес, а громадський (отримання документів, ліцензування)... наявність публічного інтересу - це ознака державної функцій, державні послуги - це сфера реалізації приватного інтересу в публічно-правових відносинах» [3].

У такий спосіб такий контексті ідентифікації публічних послуг вчений розглядає через призму розмежування їх від державних послуг, які не передбачають запровадження прийомів та способів регулювання приватного права, в тому числі «договірний спосіб регулювання відносин». Це відповідним чином вказує на ширший контекст розуміння публічних послуг на відміну від державних послуг, які демонструють методологічне й технологічне звуження сфери їх реалізації. У даному відношенні йдеться про те, що державні послуги ґрунтуються на конкретності індивідуальності суб'єкта їх надання, тоді коли сфера публічних послуг ґрунтується на інтересах суспільства вцілому як їх ініціатора, суб'єкта отримання та надання. З огляду на це, сфера публічних послуг передбачає формування певного інфраструктурного простору, який забезпечує сталість «інституційно-організаційного середовища» реалізації інтересів суспільства.

Значний інтерес у контексті ідентифікації публічної послуги демонструє також концепція *Г.Шейнсбера* в межах якої вчений вказав на певну відмінність між публічною послугою та державним сектором. На його думку «публічні послуги - не те ж саме, що державний сектор, незважаючи на подібну їх ідентифікацію в ряді робіт, адже «державний сектор належить або, навіть контролюється державою; публічні послуги можуть їм і не контролюватися» [4]. Такий підхід у даному відношенні загалом виводить сферу публічних послуг із протекторату держави, оскільки суб'єктами їх реалізації можуть виступати інші суб'єкти публічної сфери в тому числі і бізнес. Це свідчить про те, що «окремі публічні послуги створюються, розробляються і управляються незалежними, добровільними і некомерційними організаціями» [4].

У зв'язку із цим вчений вказав на низку інституцій, які за межами компетентні держави надають публічні послуги, а саме: 1) незалежні бібліотеки: «надають публічні послуги»; 2) суспільне мовлення: «яке забезпечує громадське обслуговування без державного фінансування»; 3) добровільні аварійні служби:

«організації, які, по суті, надають публічні послуги при реагуванні на надзвичайні обставини [4].

В межах визначення сутності змісту публічних послуг у більшості дослідницьких підходів обґрунтовується необхідність функціонального призначення держави у сфері розвитку публічної сфери одним із напрямків якої є зміцнення її сервісного потенціалу. У підтвердження цього *К.Нарсонс* вказав на те, що через формування та реалізацію публічних послуг держава здійснює свою функціональну нормативність щодо корисності своїх дій напрямку слугування інтересам суспільства. Виходячи із цього в межах даної концепції держава розглядається як виключний монополіст виробництва публічних послуг. Однак, при цьому увиразнюється методологічна суперечність, яка стосується того, що не всі послуги, які надає держава є публічними. У зв'язку з цим вчений ставить питання «чи є публічною послугою «дії, які нічого не дають безпосередньо громадськості, такі як, наприклад, охорона заповідників, які захищають види тварин, а не людей.... можна стверджувати, що вони забезпечують деяку громадську вигоду, але при цьому не є публічною послугою» [5]. На підставі цього вченим вказано на певну суперечність, яка стосується того, що «державна підтримка промисловості або сільського господарства, яка в одних випадках не розглядається як публічна послуга, а в інших, як, наприклад, страхування врожаю в деяких країнах Південної Європи, є формою соціального забезпечення» [5].

Методологічну цінність в обґрунтуванні сутності поняття публічна послуга становить також концепція *Х.Болдерсона* в межах якої розроблено систему змістовних ознак, які характеризують відповідний перелік дій держави у напрямку вирішення генеалогічних інтересів та потреб громадян. В даному відношенні йдеться про те, що публічна послуга покликана увиразнювати стратегічну діяльність держави з точки зору її тактичних напрямків дій стосовно слугування інтересам суспільства. З огляду на це публічна послуга розглядається ним як «як результат виконання ним продуктивної, розподільної і контролюючої функції в контексті публічного управління» [6].

Це означає що вся стратегічна й тактична діяльність держави щодо реалізації інтересів суспільства має будуватись на концептуалізації процесного характеру дій покликаних слугувати підвищенню результативності публічного правління. Виходячи із цього публічна послуга вченим ідентифікується виключно в утилітарній площині, що тим самим дозволяє визначити якість діяльності держави ґрунтуючись на раціонально-економічних показниках результативності стосовно генетичних потреб громадян. У даному відношенні публічна послуга демонструє певну змістовну тотожність із поняттям публічне управління, покликаним слугувати вирішенню суперечностей у сфері реалізації колективного та індивідуального блага.

Важливу концептуальну й методологічну цінність у дослідженні сутності поняття «публічні послуги» становить концепція *К.Хабельсона* відповідно до якої проводиться ототожнення понять «публічні послуги» державні послуги та

муніципальні послуги як її структурні складові. На думку вченого поняття «публічна послуга» «тісно пов'язане з поняттям публічної влади, оскільки має саме безпосереднє відношення до цілей, завдань, форм і результатів діяльності органів державного і муніципального управління» [7].

У даному відношенні сутність публічної послуги безпосередньо розкривається через функціональне призначення діяльності органів публічної влади у напрямку реалізації функцій забезпечення стабільності функціонування суспільства. При цьому вчений виходить із того, що «надання публічних послуг публічною владою має велике державне і соціальне значення, ґрунтуючись на тому, що державні послуги, пов'язані з видачою документів і зміною в них записів, мають юридичне значення для статусу людини (статусу особистості, професійного статусу і ін.), гарантовані державою медичні послуги (поряд з медичною допомогою) є засобом об'єктивації конституційних гарантій охорони здоров'я громадян».

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, здійснений нами аналіз сутності та становлення публічних послуг у контексті сучасних дослідницьких підходів, дозволив синтезувати та структурувати основні методологічні аспекти їх визначення, розкрити особливості їх нормативного регулювання в межах різних законодавчих практик публічного управління, виявлено концептуальні суперечності щодо ототожнення та розмежування понять публічна послуга та державні послуги, вказано на контекстність не співпадіння методологічних позицій вчених щодо визначення сутності публічних послуг враховуючи доктринальність підходів до їх обґрунтування, наведено провідну законодавчу практику реалізації публічних послуг з точки зору забезпечення результативності функціонування національних систем публічного управління.

References

1. Spicker, P. (2009). The Nature of a Public Service. - International Journal of Public Administration. Vol. 32.
2. Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation? (ed. by M. Mangenot) (2005). Maastricht: European Institute of Public Administration.
3. Access and Equity Annual Report (2005). URL: <http://www.immi.gov.au/about/reports/access-equity/access-equity-2005/>
4. Southern Education Library Board (2006). URL: <http://www.selb.oig/news/news2006/survey/survey.htm> (accessed 11.07.2019)
5. Hansard. (2007). 5th February Column 568. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldhansrd/text/70205-0014.htm>

6. Bolderson, H., Mabbett, D., Hudson, J., Rowe, M., Spicker, P. (1997). *Delivering Social Security: A Cross-National Study*: Department of Social Security Research Report No. 59. London: The Stationery Office.

7. *Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society // Australian Multiculturalism for a New Century: Towards Inclusiveness / National Multicultural Advisory Council*. Canberra, 1999.