

УДК 351:077(477)

**А. В. Карпенко,**  
докторант кафедры государственной политики и управления политическими процессами Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, кандидат наук государственного управления (Украина)

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБОБЩАЮЩЕЙ КАТЕГОРИИ УСЛУГ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

### Аннотация

В статье рассмотрены современные проблемы формирования базовых дефиниций понятийно-категориального аппарата сферы предоставления услуг органами государственной и муниципальной власти. Доказана недопустимость практического использования понятия «публичные услуги» в отрасли государственного управления. Рекомендовано пересмотреть название и формулировку термина «административные услуги» в нормативно-правовых актах Украины. Обосновано использование в современной науке и практике понятия «управленческих услуг» как единой и обобщающей категории сервисной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на основе впервые предложенной классификации.

**Ключевые слова:** реинжиниринг управленческих процессов, управленческие услуги, публичные услуги, административные услуги, классификация услуг, административная реформа.

### Аңдатпа

Мақалада мемлекеттік және муниципалдық билік органдарының қызмет көрсету аясындағы ұғымдық-категориялық аппаратының базалық дефиницияларының қалыптасу мәселелері қарастырылады. Мемлекеттік басқару саласында «бұқаралық қызмет көрсету» ұғымын тәжірибеде пайдаланудың мүмкін еместігі дәлелденеді. Украинаның нормативтік құқықтық актілерінде «әкімшілік қызмет көрсету» терминінің аталуын қайта қарау ұсынылады. Қазіргі ғылымда және тәжірибеде «басқарушылық қызмет көрсету» түсінігін мемлекеттік билік және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының сервистік қызметінде алғашқы ұсынылған классификация негізінде біртұтас және жалпылама категория ретінде пайдалану негізделеді.

**Тірек сөздер:** басқарушылық процесіндегі реинжиниринг, басқарушылық қызмет көрсету, бұқаралық қызмет көрсету, әкімшілік қызмет көрсету, қызмет көрсетудің классификациясы, әкімшілік реформа.

### Abstract

Modern problems in the formation of the basic definitions concepts and categorical apparatus within the scope of service by public and municipal authorities. Proved erroneous use of the concepts of «public service» in the domestic legal framework. Justified the controversial definition of «administrative services» branch of government. The necessity of using the term «public administration services» as a unifying category of public services in the theory and practice of modern public administration science.

**Key words:** re-engineering public-administrative processes, public administration services, classification services, administrative services, public services, public administration reform.

Основной проблемой функционирования государственного аппарата в Украине является отсутствие доверия граждан к власти, вне зависимости от ее политической ориентации. Сегодня простые украинцы не верят в то, что чиновники способны изменить их жизнь в лучшую сторону. Главной дилеммой отрасли государственного управления является осуществление эффективной государственной политики в сфере формирования и реализации жизнеспособной системы услуг органов государственной власти и местного самоуправления. Причина несостоятельности украинской власти является ее невнимание к научным разработкам предметной области «предоставление (оказание) услуг». Заметим, что на современном этапе развития управленческой науки инструментарий оказания государственных и муниципальных услуг в Украине, Казахстане и Российской Федерации часто рассматривался в различных научных исследованиях. Особенно следует выделить разработки таких ученых как Б. Абдрасилов, Ю. Алексеевой, Г. Атаманчука, В. Бакуменко, Л. Бесчастновой, Е. Величкиной, Р. Гаврилюка, М. Гинтовой, Н. Гончарук, Е. Гриценко, А. Данилина, Г. Джунусбекова, В. Дрешпака, Р. Енсебаев, А. Калинин, Е. Карловской, С. Кирсанова, А. Лаптевой, А. Липенцева,

М. Мокеева, Е. Морозовой, А. Нестерова, М. Павлютенковой, В. Пискунова, С. Плаксина, Л. Прокопенко, Б. Савченко, Е. Семионова, О. Симагиной, С. Стащенко, Е. Стырина, Д. Сухина, Л. Терещенко, Н. Толегенов, В. Усачевой, Д. Цыремпилона, А. Чемериса, Ю. Шарова, Н. Шевелевой, В. Шевченко, В. Шестакова и В. Январева. Учеными стран Западной Европы и США особое внимание уделялось проблематике улучшения качества конкретно взятых «публичных» услуг, а также комплекса механизмов их формированию и реализации. Среди них следует отметить публикации и монографии Д. Айткена, М. Арнберга, Г. Боукаерта, Р. Бранда, А. Винберга, М. Винтар, Г. Гойртдала, И. Кортэ-Реал, Т. Лунде, М. Пошара, С. Троза, Д. Туртона, К. Хаксевера, М. Хамера, Э. Филкина, Д. Шанда и Б. Шоу.

Однако неразрешенной частью общей проблемы в отечественной науке является отсутствие адекватного научно-теоретического определения обобщающей категории услуг, предоставляемых субъектами государственной и муниципальной власти.

Основным заданием статьи является сравнительный анализ категорий «управленческие», «административные» и «публичные» услуги, целесообразность их использования в современной науке государственного управления на основании синонимических и дихотомических характеристик, определяющих сущность в процессе практического использования.

В конце XX-го века доминирование формального бюрократического администрирования государственных институтов многих стран мира привело к постепенному снижению доверия граждан к власти. Несомненно, это стало первопричиной необходимости проведения реинжиниринга системы государственного управления. Выход из кризисной ситуации был найден посредством реализации концептуальной модели так называемого «New Public Management» (Нового государственного менеджмента), которая зародилась в процессе реформирования государственной власти Великобритании. Базисом нового подхода стало переосмысление теории государственного управления в контексте предпринимательских методов корпоративного менеджмента, применяемых в условиях рыночных отношений. После удачной апробации инструментария реализации упомянутой концепции в ряде других ведущих европейских стран, а так же США, Австралии и Японии, принципы перехода от формально бюрократического администрирования к новому менеджеральному управлению стали использоваться в органах государственной власти на территории постсоветского пространства, в частности в Российской Федерации и в Украине. Фундаментальным условием перехода институтов власти к новому государственному управлению является следование не только принципам открытости и транспарентности, но и субсидиарности (децентрализация власти приведет к тому, что чиновники станут ближе не просто к общественным проблемам, а будут служить интересам и обеспечивать потребности конкретного человека, предоставляя ему необходимые услуги от имени власти).

Основополагающими исследованиями в контексте замены административного подхода на управленческий в процессе реформирования функций государственной власти с применением рыночных инструментов принято считать зарубежные исследования Т. Питерса и Р. Уотермена (В поисках эффективного управления, 1986), Д. Осборна и Т. Гэблера (Обновление управления. Как дух предпринимательства преобразовывает государственный сектор, 1992), а также О. Хьюгса (Государственный менеджмент и управление, 1994).

Следует отметить, что в отличие от идеологов реинжиниринга, которые во главу угла ставят реорганизацию управленческого процесса, сторонники рыночного (или предпринимательского) подхода к государственному управлению высказывают мнение о том, что при его новой организации следует переориентироваться от оценок рациональности процессов к эффективности результатов управления, от оценки административных процедур к качественным показателям результатов деятельности субъектов предоставления услуг.

В дальнейшем, при обосновании современных подходов к осуществлению именно реинжиниринга управленческих процессов в рамках теории «New Public Management» такими учеными как Дж. Бостоном, Б. Бозманом, Л. Джонсом, Д. Кетлом, А. Линком, Дж. Мартином, Дж. Палеттом, Г. Саймоном, Д. Смитбургом, В. Томпсоном, П. Уилшем, Г. Фредриксоном, К. Худом, Э. Шроттером, Д. Эвальтом были задействованы подходы рационального выбора и применения рыночных методов государственного управления (квантитативного, менеджерального, политологического др.). На основании их научных разработок следует выделить следующую парадигму нового государственного управления: деятельность органов государственной власти и местного самоуправления основана на предоставлении услуг

гражданам, которые рассматриваются как клиенты (потребители), а госслужащие, нанимаемые налогоплательщиками (или избираемые обществом) – как исполнители, которые их оказывают (предоставляют) от имени государственной (муниципальной) власти.

Важнейшим вопросом практики государственного управления является формирование и реализация государственной политики в сфере предоставления услуг, прежде всего органами исполнительной власти. Под государственной политикой следует понимать как прямую, так и косвенную деятельность органов власти, направленную на разрешение конкретной общественно-значимой проблемы или совокупности взаимосвязанных проблем [13, с. 54]. В рамках концепции «New Public Management», управленцам отводится роль именно инициаторов политики, а не только организаторов и исполнителей механического осуществления поставленных целей, что в свою очередь, безусловно, влияет на ее непосредственное формирование. В этом случае должностные лица рассматриваются не просто как исполнители политической воли, а как активные участники принятия управленческих решений. Чиновники становятся креативным классом, который предлагает новые эффективные механизмы реализации таких решений.

Основой нового государственного управления является налаживание взаимодействия между государством и гражданами с целью обеспечения общественных интересов. При ограничении финансирования той или иной деятельности исполнительной власти, что особенно актуально в кризисных условиях, по мнению ряда ученых необходимо провести децентрализацию и разгосударствление значительной части услуг органов государственного управления.

В этом контексте особенно следует обратить внимание на исследования Л. Сморгунова, который под новым характером государственного управления понимает не оказание общественных услуг властью непосредственно, а умелое перенаправление этого процесса в сторону использования ресурсов самого общества. Кроме того ученый акцентирует на том, что государственное управление при организации общественных услуг должно отдавать приоритет конкуренции частного бизнеса, а также переходить к эффективной контрактной системе, меняя традиционные долгосрочные обязательства на кратковременные контракты [2, с. 216–217]. Однако такая смена субъектов, предоставляющих общественно значимые услуги в Украине невозможна, поскольку государственным предприятиям, пребывающим в управлении органов исполнительной власти, законодательно запрещено проводить упомянутый выше аутсорсинг (передавать исполнение частному сектору экономики). Исходя из этого, очевидно, что европейские принципы клиентской модели, когда государство способствует конкуренции среди исполнителей услуг для гражданина, которые имеют возможность выбора, являются пока что неосуществимыми.

Более подробно касаясь проблематики украинских реалий, отметим, что в рамках осуществления проходящей административной реформы необходимо безотлагательно урегулировать механизмы формирования и предоставления государственных и муниципальных услуг. В частности, правовой основой реорганизации этой сферы должен стать Закон Украины «Об административных услугах» № 5203-VI от 6 сентября 2012 г., который, в первую очередь, направлен на реализацию прав, свобод и интересов граждан касательно получения этих услуг. Стратегической целью закона является предоставление электронных услуг с целью устранения коррупционной составляющей при непосредственном общении гражданина (услугополучателя) и чиновника (услугодателя).

В соответствии с упомянутым законодательным актом под административными услугами понимают: «...результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица, направленный на получение, изменение или прекращение прав и/или обязанностей этого лица в соответствии с законом» [10]. Однако само понятие «административные услуги» вместе с его законодательно закрепленной трактовкой не становится догмой теории государственного управления, а скорее нуждается в более глубокой и обоснованной научной дискуссии не только в Украине, но и в Российской Федерации с целью усовершенствования подходов к проблематике его использования на практике. В данном исследовании термин («имя» понятия) и его значение (расшифровку) будем рассматривать «дефиниционно», на основании мнения ведущего российского ученого в области терминоведения В. Лейчика, который считает, что дефиницией называют вид суждения, состоящий из определяемой, левой части

(Definiendum – Dfd) и определяющей, правой части (Definiens – Dfn) [6, с. 24]. Поэтому далее под дефинициями понятийно-категориального аппарата науки государственного управления будем подразумевать совокупность терминов и соответствующих им определений (или определений обозначаемых понятий). В этом контексте особую актуальность обретают попытки объединения существующих категорий услуг (публичных, общественных, государственных, муниципальных, исполнительных, социальных, информационных, правовых и т. д.), предоставляемых органами власти, в одно обобщающее понятие.

В украинской науке на протяжении последних десятилетий напряженно дискутируется вопрос выбора консолидирующей дефиниции: споры ведутся о том, какое же понятие «управленческие услуги» или «административные услуги» следует использовать в теории и практике государственного управления (при определении услуг, предоставляемых властью). Значение такого выбора представляет особую важность, поскольку использование адекватных научных определений необходимых терминов в тексте нормативно-правовых актов будет являться существенным катализатором процесса повышения уровня доступности государственных и муниципальных услуг каждому гражданину, опорой его правовой стабильности и основой для уверенности в открытости власти.

По мнению автора, на сегодняшний день в нормативно-правовой базе Украины не существует оптимальных терминов понятийно-категориального аппарата исследуемой сферы, главным образом из-за отсутствия в мировой науке фундаментальной теории управленческих услуг. Кроме того, нынешняя терминосистема государственного управления переполнена большим количеством противоречивых и устаревших терминов, что приводит к использованию учеными разного понятийного поля в процессе своих исследований, которые манипулируя трансформируют его под необходимый им конечный результат. Поэтому правильное формулирование упомянутых дефиниций, а также научно обоснованное разъяснение разницы между административными и управленческими услугами, позволит завершить формирование базового понятийного поля науки государственного управления, которое, в свою очередь, четко обозначит систему взаимосвязанных терминов, отображающих структуру понятийно-категориального аппарата сферы услуг органов исполнительной власти. Заметим, что и в целом оптимальное формирование современными исследователями любых дефиниций науки государственного управления необходимо для их адекватного восприятия и однозначного толкования, что послужит основанием для нормативного установления соответствующей терминологии в законодательстве Украины. Каждая новая дефиниция должна быть научно обоснована и нормативно закреплена с целью устранения возможного недопонимания ее сущности при практическом использовании.

В законах и подзаконных актах Украины не удалось добиться единого, точного и унифицированного толкования, подходящего для теоретического применения в отрасли государственного управления, что определенным образом дезорганизует процесс их практического использования и достаточно неоднозначно воспринимается населением Украины. Сегодня бытует неправильное представление о том, что предоставляя услуги, государственные органы уклоняются от выполнения своих прямых обязанностей – обеспечивать права и свободы граждан, стремясь переложить заботу государства о них в русло коммерческих взаимоотношений. Причиной формирования такого общественного мнения является противоречивая государственная политика в сфере предоставления услуг, а также отсутствие системного научного обоснования ее основных теоретических принципов в части определения основных образующих понятий. Как указывалось ранее, в Украине терминологическая база законодательства в сфере предоставления услуг органов власти является несовершенной, а различные определения понятийно-категориального аппарата часто трактуют по-разному из-за вариативности значения слов.

Украинский законодатель формулирует родовой термин «услуги» как деятельность исполнителя по предоставлению потребителю на договорной основе материального или нематериального блага для удовлетворения его личных потребностей [9]. Однако, по мнению автора, такое определение не может использоваться в качестве образующего в терминологическом поле системы услуг власти, поскольку не соответствует современным требованиям науки государственного управления, в части суждения о том, что исполнительные органы должны удовлетворять чьи-либо потребности. В этом же контексте заметим, что использование в одном логически построенном определении разных по смысловой нагрузке



и лингвистическому значению слов воспринимается не однозначно из-за некорректности понимания термина «удовлетворение». Заметим, что В. Даль под удовлетворением («удоволиванием»), понимает «снабжение вдоволь, доставление потребности жизни, исполнение чьих-то желаний». Кроме того, бесспорным является тот факт, что данное слово образуется от однокоренного существительного «удовольствие», которое тот же исследователь трактует как «состояние довольного; чувство радости, утешения, утехи, приятности; успокоение от исполнения желаний» [4, с. 474]. Исследуя источники появления слова «удовольствие» и рассматривая его сложное этимологическое происхождение, отметим, что оно является суффиксальной производной от древнерусского слова «удоволь» и буквально означает «воля уда», где «уд» – это отличительная часть тела человека мужского пола [11, с. 55]. Большой толковый словарь современного украинского языка (под ред. Бусева В. Т.) трактует удовольствие как чувство. Одним из синонимов образующего «удовлетворять», является глагол «обеспечивать», который четче соответствует требованиям формирования дефиниции «услуги», поскольку означает «создание необходимых условий для их совершения (предоставления)» [1, с. 390] или «снабжение всем нужным, ограждение от убытков, недостатка, нужды и грозящей опасности» [3, с. 576].

Основываясь на вышеизложенном, рекомендуем в дальнейшем при формировании понятийно-категориального аппарата сферы услуг органов власти, не употреблять термины «удовлетворение» и «удовлетворяют», а вместо них использовать понятия «обеспечение» и «обеспечивать» (например в контексте: «обеспечение потребностей», «обеспечивать условия» и т. д.).

Исследуя имеющуюся научную базу различных источников в Украине и России, в более ранних исследованиях нами были рассмотрено большинство научных подходов к толкованию, а также разграничению в использовании таких категорий услуг органов государственной власти и местного самоуправления как «публичные», «государственные», «муниципальные», «административные» и «управленческие». Учитывая, что в научной литературе существует несколько диаметрально противоположных, но, тем не менее, обоснованных позиций относительно разницы значений вышеуказанных терминов, автором был проведен подробный анализ особенностей различия, а также закономерностей мотиваций и целесообразности их употребления в научной лексике отрасли государственного управления. Поскольку ни один из существующих подходов в разграничении видовых категорий услуг государственного сектора не стал общепризнанным, мы, систематизируя имеющийся опыт, предложим собственное концептуальное решение обозначенной проблемы.

Попробуем разобраться в причинах разногласий, побуждающих многих авторов произвольно использовать дефиниции «публичные услуги» и «административные услуги», пользуясь незавершенностью становления понятийно-категориального аппарата науки государственного управления. Прежде всего, рассмотрим этимологическое происхождение термина «публичный» в украинском и русском языках. Несмотря на то, что в большинстве словарей под публичностью понимается гласность, открытость и общедоступность, среди населения существует и другое исторически устойчивее и негативное восприятие этого слова, которое связано с позором, стыдом и лицами плохого поведения, предоставляющих интимные услуги в публичных домах [8, с. 842–843].

Вместе с тем, идея «публичности» услуг не является присущей украинскому (в равной степени как и российскому) обществу, а используется большей частью в западноевропейских и заокеанских системах государственного управления, в связи с тем, что происхождение «публичности» связано с объединением деятельности государства по обеспечению потребностей граждан (достижению положительного социального эффекта) с выгодами частного капитала, целью которого является получение прибыли. В странах ЕС к публичным относят услуги как государственных институтов, так и частных учреждений, не находящихся в их управлении, однако предоставляющих услуги, которые обеспечивают общественные потребности на основе высокого уровня гражданской ответственности, а в соответствии с нормативно-правовой базой Украины публичные услуги предоставляются исключительно органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, которые находятся в их управлении.

Совершенно очевидно, что скепсис населения высказываемый в адрес публичности услуг обусловлен с одной стороны полным отсутствием гражданского сознания у представителей

бизнеса, а с другой декларативностью (а по факту коррумпированностью) субъектов предоставления услуг от власти, что ставит под сомнение целесообразность реализации принципов справедливости функционирования современного сервисного государства.

Термин «публичные услуги» является производной от родового понятия «публичное управление», которое часто в современной интерпретации отечественных исследователей предлагается как синтез государственного и общественного управления. Сегодня в Украине (как и в большинстве постсоветских стран) доминирующее значение имеет, так называемое, «публичное воздействие» на все общественные отношения. По мнению И. Розпутенко, «украинский научно-коммунистический истеблишмент» искусственно навязывает мысль о первичности «публичного» над «государственным», пытаясь ошибочно подменить существующие исполнительно-распорядительные функции государства на виртуальные контрольно-надзорные. Такое утверждение основывается на том, что публичное управление представляет собой процесс децентрализации основных функций государства. Специфика децентрализации, как отчуждения части государственной власти, предопределяет необходимость разделения общественно значимых потребностей и интересов на те, обеспечение которых является исключительно функцией государства, и те, практическая реализация которых может быть передана иным, в частности, общественным объединениям, организациям и т. п. [12, с. 23–24]. По нашему мнению, в условиях отсутствия дееспособных институтов гражданского общества, дальнейшее практическое использование термина «публичность» в сфере предоставления услуг органами власти в Украине является недопустимым, учитывая его этимологическую неприемлемость славянской ментальности и несоответствие существующего толкования фактическому пониманию его сущности, значению и присущим свойствам по отношению к концепции сервисного государства.

Следует согласиться с мыслью того же И. Розпутенко о том, что сейчас происходит некоторая вульгаризация науки государственного управления вследствие наличия одновременного использования в обиходе понятийно-категориального аппарата синонимичных терминов и определений. Продолжая эту мысль, другой украинский ученый П. Надолишний отмечает, что любое неверное толкование отдельных понятий является результатом механического калькирования зарубежной терминологии, что препятствует адекватному отражению реального развития отечественной теории государственного управления. Ученый подчеркивает, что при заимствовании понятий из зарубежных источников важно находить, прежде всего, иноязычное соответствие украинскому понятию, а не наоборот [12, с. 42]. Прежде всего, это касается буквального перевода термина «public administration» как «публичное администрирование», который в последние годы во многих научных работах обосновывается стремлением расширить традиционное понимание термина «государственное управление» за счет развития местного самоуправления и процессов формирования гражданского общества. От образующего понятия «администрирование» приобретают видовые признаки и услуги органов государственной власти и местного самоуправления, которые отныне в законодательстве Украины стали именоваться как «административные».

Однако на практике современные административные услуги выражают лишь эмпирический комплекс мероприятий по организационно-исполнительной (прежде разрешительной и распорядительной) деятельности органов исполнительной власти. До сего момента данные услуги были направлены главным образом на упрощение разрешительных процедур в сфере предпринимательства (получение необходимых документов на осуществление соответствующей деятельности), и только теперь после создания соответствующих центров по предоставлению административных услуг, будут обеспечиваться потребности рядовых граждан (выдача паспортов, регистрация новорожденных, места жительства, транспортных средств и т. п.).

Нормативно-правовыми актами Украины определено, что административными услугами не могут являться услуги, касающиеся контроля в государственном управлении, а так же в судебной системе. Кроме того, эти услуги не могут включать в себя социальные, медицинские, образовательные, рекреационные, научно-технические, охранные, таможенные, консультативные, экспертные, коммунальные услуги органов власти, что свидетельствует о невозможности использования данного понятия в качестве объединяющего. Такое понимание административных услуг в контексте исполнительного инструмента реализации власти значительно сужает, вкладываемое в их сущность значение, вследствие чего при

практическом использовании не учитывается процесс реализации (осуществления) государственной политики для обеспечения общественных благ в целом (потребностей, интересов, прав, свобод физических и юридических лиц).

Заметим также, что употребление термина «административные услуги» противоречит стратегии современной реформы органов государственной власти в Украине, основой которой является переход от устаревшего командно-распорядительного администрирования к сервисному управлению. Сам термин «администрирование» является формальным и бюрократическим управлением, которое осуществляется путем приказаний и распоряжений [7, с. 15]. Недопустимость использования термина «административные услуги» обусловлена и ошибочностью его принадлежности к субъекту предоставления, поскольку в Конституции Украины такого понятия, как «административные органы» не существует вообще, а власть осуществляется через органы государственной власти и местного самоуправления [12, с. 4].

Подытоживая выше сказанное, отметим, что административные услуги, в отличие, от управленческих, являются исполнительно-распорядительными и предоставляются исключительно в соответствии с обращением граждан (т. е. носят исключительно заявительный характер). Поэтому понятие «управленческие услуги» значительно шире нежели «административные услуги, что вызывает дихотомию в случае их использования в одном смысловом ряду. Поэтому в дальнейших исследованиях необходимо использовать именно категорию «управленческие услуги», которая обобщает все услуги органов власти в теории и практике государственно-управленческой науки. Под управленческими услугами, по мнению автора, следует понимать процесс формирования и реализации государственной политики для обеспечения интересов, прав и потребностей юридических и физических лиц.

Несмотря на указанные противоречия и зачастую недопонимание исполнителями, как самой сути «административных» услуг, так и механизмов их реализации, многие положения упомянутого акта в Украине вступили в законную силу. Так, уже с 1 января 2013 г. прекращено предоставление ряда платных сервисов, например: данные в реестры и другие информационные базы государственных органов вносятся исключительно бесплатно, обеспечено интерактивный доступ администраторов к информации, необходимой для предоставления государственных и муниципальных услуг. Кроме того, во всех крупных областных центрах и городах создано 103 центра по их предоставлению по принципу «единого окна».

Однако неупорядоченность множества существующих услуг, количество которых на официальном Веб-сайте Министерства экономики и торговли Украины (<http://www.me.gov.ua>) неуклонно растет, превысив уже более 10 тысяч наименований (среди них 1200 предоставляют только центральные органы исполнительной власти и их территориальные представительства), так и не удалось преодолеть. Причиной этого является не только отсутствие законодательно закреплённого перечня услуг органов государственной власти и местного самоуправления, но и четко определенных нормативов технологий по их реализации. Поэтому, в первую очередь, следует обоснованно классифицировать эти услуги в зависимости от: субъекта, инициатора, сферы, процедуры, формы, и характера влияния на объекты предоставления; сущности формирования, реализации, содержания финансового производства.

**Выводы.** Полученные научные результаты в ходе проведенного анализа значений различных дефиниций понятийно-категориального аппарата науки государственного управления в контексте использования основных принципов сервисной державы и концепции «New Public Management», а также обоснования целесообразности их практического использования дают возможность сформулировать ряд выводов и рекомендаций, а именно:

1. В условиях отсутствия дееспособных институтов гражданского общества научно обосновано, что дальнейшее практическое использование категории «публичные» в сфере предоставления услуг органами власти в Украине является недопустимым, с учетом этимологической неприемлемости славянской ментальностью, а также несоответствия существующего толкования фактическому пониманию его значения в контексте базисной основы сервисного государства;

2. В целях эффективного функционирования сферы предоставления услуг органами государственной власти и местного самоуправления украинскому законодателю рекомендовано пересмотреть формулировку как самого термина «административные

услуги», так и его название во всех нормативно-правовых актах, с целью дальнейшей замены на дефиницию, которая будет соответствовать реалиям сферы государственного управления. В законных и подзаконных актах Украины, а также в теории и практике государственного управления вместо «административных услуг» предложено задействовать более широкое по смыслу понятие – «управленческие услуги», под которыми следует понимать процесс осуществления (формирования и реализации) государственной политики для обеспечения интересов, прав и потребностей юридических и физических лиц. Именно «управленческую» а не «административную» категорию услуг органов государственной власти и местного самоуправления и рекомендовано использовать в дальнейшем в качестве единой и обобщающей;

3. Для упорядочения множества существующих сервисов органов государственной и муниципальной власти, впервые предложена классификация управленческих услуг на основе принципов разделения власти и этапов осуществления государственной политики, а также, в зависимости от субъекта, инициатора, сферы, процедуры, формы, характера влияния на объекты предоставления, сложности реализации и содержания финансового производства. В зависимости от сферы предоставления, управленческие услуги рекомендуется разделить на экономические, военно-охранные, правовые, социально-гуманитарные, информационно-коммуникационные и хозяйственно-бытовые составляющие.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] : 250 000 / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
- 2 Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В.Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
- 3 Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2 / В. Даль. – М.: Рус. яз., 1982 – 779 с.
- 4 Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 4 / В. Даль. – М.: Рус. яз., 1982 – 683 с.
- 5 Конституція України. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2005. – 48 с.
- 6 Лейчик В. М. Терминоведение: предмет, методы, структура / В. М. Лейчик – М.: Изд-во ЛКИ, 2007. – С. 256.
- 7 Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2005. – 240 с.
- 8 Новий тлумачний словник української мови: у 4 т.: 42000 сл. Т. 3. ОБЕ-РОБ / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Аконтіт, 2001. – 927 с.
- 9 О защите прав потребителя : Закон Украины от 12 мая 1991 р. № 1023-XII // Законодательство Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1023-12>. – Загл. с экрана.
- 10 Об административных услугах: Закон Украины от 6 сентября 2012 г № 5203-VI // Законодательство Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. – Загл. с экрана.
- 11 Орел В. Э. Слав. \*идъ. [Текст] / В. Э. Орел // Этимология 1977. М.: «Наука», 1979. – С. 55–59.
- 12 Публічне управління: теорія і практика: монографія / [авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білинська та ін.]; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – 212 с.
- 13 Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.01 / Тертичка Валерій Володимирович. – К., 2004. – 459 с.

Дата поступления статьи в редакцию 07.10.2013