

УДК 351.82:338.24

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.34>**В. В. Мареніченко**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та права  
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»  
Дніпропетровської обласної ради»

**М. М. Хитько**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та права  
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»  
Дніпропетровської обласної ради»

**Ю. О. Лісневська**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та права  
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»  
Дніпропетровської обласної ради»

## **НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЧЕРЕЗ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ**

*Проаналізовано еволюцію підходу «сервісної держави». Досліджено поняття «сервісної держави» у працях українських і зарубіжних вчених. Визначено роль сервісної держави та публічних службовців в умовах пандемії COVID-19. Охарактеризовано принципи сервісної держави. Досліджено тенденції розвитку публічного управління та суспільства, а також їх взаємовідносин. Запропоновано перспективи розвитку публічного управління в Україні. Виділено основні напрями розвитку сервісної держави на основі вивчення її сучасного стану. Проаналізовано індикатори інформаційної нерівності.*

*Визначено, що принцип «сервісної держави» (сервісних відносин) визначає конкретну роль і призначення професійного публічного управлінця. Якщо в класичній системі публічного управління він є представником публічної влади, наділеним частиною її владних повноважень, а громадянин у цій системі виступає як особа, яка щось просить, то у сервісній моделі відносин роль публічного управлінця ґрунтується на технічному обслуговуванні потреб громадян, часто в автоматичному режимі.*

*Як тенденції розвитку сервісної держави виділено такі: збільшення темпів відновлення техніки і прискорення зміни змісту та процедур надання публічних послуг; збільшення частки надання публічних послуг в електронній формі. Визначено, що принцип мережевої організації та електронного врядування (надання публічних послуг на основі інформаційно-комунікативних технологій) не спрямований на перегляд існуючої державно-правової організації і не підміняє її базові політико-правові інститути.*

*Як механізм реалізації сервісної держави в Україні визначено такі заходи: доопрацювання нормативно-правових актів із надання публічних послуг в електронній формі, спрямованих на спрощення отримання останніх; проведення соціологічних досліджень, які вивчають задоволеність населення послугами; налагодження електронної взаємодії між різними відомствами. Таку задачу можливо вирішити шляхом семантичної інтеграції відомств. Замість створення регламенту обміну між тими чи іншими органами влади необхідно розробити єдину базу даних, яку зможуть використовувати усі міністерства і відомства.*

**Ключові слова:** механізми, публічні послуги, публічне управління, сервісна держава.

**Постановка проблеми.** Принцип «сервісної держави» (сервісних відносин) визначає конкретну роль і призначення професійного публічного управлінця. Якщо в класичній системі публічного управління він є представником публічної влади, наділеним частиною її владних повноважень, а громадянин у цій системі виступає як особа, яка щось просить, то у сервісній моделі відносин роль публічного управлінця ґрунтується на технічному обслуговуванні потреб громадян, часто в автоматичному режимі.

Нині в західних системах публічного управління спостерігається «взаємність» відносин, коли влада відповідає за свої обов'язки при здійсненні публічного управління та несе відповідальність за власні дії, а громадянин активно використовує свої права вимагати і контролювати публічних управлінців. Цей принцип отримав особливо сильний розвиваючий імпульс із впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій, які дозволили зробити процедури прийняття публічних рішень прозорими. Враховуючи розвиток електронного урядування, інтенсивність застосування інформаційно-комунікаційних технологій при наданні публічних послуг в Україні, створення механізмів реалізації сервісної держави набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням розвитку системи публічного управління, дослідженням механізмів реалізації надання публічних послуг і концепції сервісної держави присвячено багато праць українських і зарубіжних вчених, зокрема Н. Васильєва, С. Ван де Вал, О. Євсюкова, О. Карпенко, Я. Коженко, А. Мамичева, З. Скотт та інших. Однак нині виникають нові тенденції та виклики в цьому питанні, що ініціює нові перспективні дослідження.

**Мета статті** – обґрунтування напрямів розвитку публічного управління шляхом удосконалення механізмів реалізації сервісної держави.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі суспільство знаходиться на такій стадії розвитку, коли людина є головною цінністю для країни. Втілення цієї ідеї відбувається зі зміною відносин між державою і

людиною: нині діє принцип не «людина для держави», а «державна для людини». Тому змінюється підхід державних органів при взаємодії з громадянами, розвивається система публічного управління. В рамках цієї системи одним з напрямів її розвитку можна вважати реалізацію концепції «сервісної держави», де головною метою є задоволеність населення послугами публічного управління.

Ще наприкінці XIX ст. була запропонована ідея, яка базується на такому складнику системи прав і свобод людини як право особистості на позитивні послуги з боку держави [2]. Попри те, що ідея сервісної держави почала втілюватися в США, країнах Західної Європи, проте як у закордонній, так і у вітчизняній літературі ще не сформувався єдиний підхід до визначення понять, пов'язаних із проблемою сервісної держави.

Я. Коженко, А. Мамичев узагальнили наукові розробки щодо визначення сервісної держави. На їхню думку, сервісна держава – це особлива політична форма організації публічної влади, яка володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, його прав і свобод [3].

Ідея сервісної держави насамперед пов'язана з ідеєю соціальної держави і розглядається як інструмент та механізм у вирішенні різних задач з акцентом на соціально-орієнтовану сервісну політику, спрямовану на гармонізацію соціальних та економічних чинників розвитку суспільства і яка відображає (розкриває) зміст і напрям розвитку соціальної держави. Зокрема, Н. Васильєва наголошує на тому, що під соціальним призначенням сервісної держави виявляється діяльність владних інституцій з надання публічних послуг [1].

Характеризуючи сервісну державу як «державу для людини», О. Євсюкова наголошує на взаємовідносинах громадян із владою, коли перші є споживачами послуг, а не прохачами [4]. С. Ван де Вал і З. Скотт наголошують на важливості ролі публічних послуг у формуванні держави та нації. На думку вчених, саме питання сервісної держави (публічних сервісів)

виступає на перший план при модернізації та розвитку системи публічного управління [6].

У дослідженнях сучасних вчених наголошується й на виключній ролі сервісної держави та публічних службовців в умовах пандемії COVID-19 [5]. Саме в кризових ситуаціях, умовах невизначеності виявляється важливість зміни підходів до моделі «публічне управління – публічна послуга – споживач».

У ХХ ст. була сформульована і реалізована концепція «соціальної держави», в якій декларуються такі принципи:

- 1) умови життя не повинні принижувати людську гідність;
- 2) має бути соціальна рівність;
- 3) має діяти соціальна допомога тим, хто цього потребує.

З 80-90-х рр. ХХ ст. соціальна функція в розвинених країнах загалом має тенденцію до вираження за формулою «держава-людина» на сервісній основі. Нині цей підхід реалізується у формі сервісної держави. Така держава не змінює основ існуючого державного ладу і не підміняє його основних інститутів, вона лише удосконалює організаційно-правовий інструмент виконавчої влади. Ідея сервісної держави ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач».

У рамках побудови сервісної концепції державного управління слід виділити:

- 1) сервісний підхід, який вважає призначенням держави служіння індивіду, де будь-яка діяльність держави при взаємодії з громадянином є державною послугою;
- 2) найбільш важливий сегмент сервісної держави – це сфера надання публічних послуг;
- 3) домінуючий показник ефективності у сервісній організації – задоволеність споживачів;
- 4) сервісний підхід включає розвиток мережових форм управлінської взаємодії, наявність «електронного уряду», впровадження комунікативних технологій контролю та планування, онлайн-послуги;
- 5) сервісний підхід має на увазі наявність зворотного зв'язку між державою і населенням.

У якому напрямі буде розвиватися сервісна держава, залежить від тенденцій

розвитку суспільства. Загальна тенденція розвитку суспільства визначить тенденції розвитку публічного управління та сервісної держави.

Якщо розглядати тенденції розвитку суспільства, то слід виділити такі напрями:

- 1) продовження розвитку науки, прискорення темпів і кількості наукових відкриттів;
- 2) інтенсифікація розвитку виробництва;
- 3) переорієнтація освітніх послуг. Виникає необхідність у підготовці фахівців не тільки технічних професій, а й фахівців для сфери послуг;
- 4) зростання значення освіти в житті суспільства;
- 5) тенденції поділу на ринку праці на світовому рівні;
- 6) продовження процесу глобалізації, що у правовому плані означає збільшення ролі міжнародного права у практиці окремої держави, тобто відбувається процес уніфікації права;
- 7) продовження тенденції до уніфікації взаємодії у професійних сферах діяльності.

Деякі дослідники розглядають розвиток сервісної держави як період суспільного розвитку на етапі постіндустріалізму. Суспільство споживання стало можливим при переході індустріальних країн на постіндустріальний рівень розвитку, що наперед характеризується переорієнтацією економіки до сервісу і домінуванням наукоємних галузей промисловості; стиранням розриву між виробником і споживачем.

Однак слід зауважити, що паралельність процесів формування сервісу дозволяє вийти на розуміння функціонального призначення сервісної діяльності у суспільстві. Як самодостатня система сервіс не функціональний. Надлишкова сервісізація робить національну економіку не самодостатньою і чинить вплив на розвиток країни. Без сервісу жодна зі сфер суспільного буття як економічного, так і соціального, очевидно, не спроможна. Тому завдання полягає не у скасуванні на користь сервісу інших галузей, а у зміцненні за допомогою розширення їх сервісного супроводу.

У рамках описаних вище тенденцій слід зазначити про особливості та перспек-

тиви розвитку публічного управління. Тут доцільно звернути увагу на низку особливостей:

1) публічне управління в різних країнах почне розвиватися, все більше орієнтуючись на міжнародне право;

2) європейське міжнародне законодавство перейшло до нового витка розвитку. Якщо раніше права поділялися на основні і неосновні, то нині відійшли від цього поділу і всі права почали визнаватися важливими;

3) публічне управління розвивається в бік вирішення все більш широкого кола питань, розширення більшої спрямованості в бік підвищення комфортності життя суспільства і окремої людини;

4) зміна свідомості громадян спричинить розвиток іншого рівня громадянської, правової та політичної культур. Суспільство стане більш поінформованим у цих сферах і більш вимогливим щодо діяльності органів влади, що забезпечують йому ці права.

Якщо розглядати стан сервісної держави в Україні, то доцільніше для аналізу виділити чотири напрями:

1) законодавче забезпечення надання послуг;

2) реалізація публічних послуг;

3) реалізація публічних послуг в електронній формі;

4) оцінка ефективності реалізації публічних послуг (у будь-якій формі).

З огляду на наведені вище дані досліджень, слід зробити висновок про те, що для більшості населення отримання електронних державних і муніципальних послуг ускладнюється і в силу матеріальних можливостей, і в силу відсутності навичок користування інтернетом, що здебільшого стосується літнього населення.

Нині вчені вказують на проблему, пов'язану з нерівністю можливостей в отриманні інформації. Навіть з'явився термін «інформаційна нерівність». Інформаційна нерівність – це розшарування суспільства за рівнем доходів, складом сім'ї, рівнем освіти. У підсумку вона ускладнює відносини між деякими частинами громадян, або ж це нерівність у можливостях в доступі до інформації.

К. Кунео виділив такі індикатори інформаційної нерівності:

1) економічний;

2) соціологічний (стратифікація, зайнятість населення);

3) географічний;

4) демографічний;

5) гендерний;

6) освітній;

7) психологічний;

8) трудовий;

9) культурний;

10) геронтологічний;

11) показник непрацевдатності;

12) політичний показник.

Таким чином, слід говорити про інформаційну нерівність як чинник, який гальмує користування електронними публічними послугами, а однією з найбільш важливих причин цього є низький рівень життя населення. В Україні впровадження ідеї сервісної держави відбувається повільніше. По-перше, сама ідея в нашій країні почала втілюватися пізніше. По-друге, тут діє низка об'єктивних чинників, які гальмують процес розвитку державних і муніципальних послуг, що викликає необхідність розробки дієвих механізмів реалізації сервісної держави.

**Висновки і пропозиції.** Як тенденції розвитку сервісної держави слід виокремити такі:

1) збільшення темпів відновлення техніки, прискорення зміни змісту і процедур надання публічних послуг;

2) збільшення частки надання публічних послуг в електронній формі. Слід підкреслити, що принцип мережевої організації та електронного врядування (надання публічних послуг на основі інформаційно-комунікативних технологій) не спрямований на перегляд існуючої державно-правової організації і не підміняє її базових політико-правових інститутів.

Як механізми реалізації сервісної держави в Україні слід зазначити такі заходи:

1) доопрацювання нормативно-правових актів з надання публічних послуг в електронній формі, спрямованих на спрощення отримання таких послуг;

2) проведення соціологічних досліджень, які вивчають задоволеність населення послугами;

3) налагодження електронної взаємодії між різними відомствами. Це завдання можливо вирішити шляхом семантичної інтеграції відомств. Замість створення регламенту обміну між тими чи іншими органами влади необхідно розробити єдину базу даних, яку зможуть використовувати усі міністерства і відомства.

Це полегшить обмін інформацією і виключить наявні труднощі, пов'язані з електронним документообігом. Така система вже отримала широке поширення в США. Також слід ввести електронні копії документів, які повинні надавати громадяни та організації. Доцільно створити не тільки єдину систему зберігання даних, але й їх введення / виводу, що потребує розробки нового, уніфікованого програмного забезпечення.

Вказане дозволить удосконалити:

1) зниження обсягу документації, яку вимагають представити для надання публічних послуг;

2) скорочення часу очікування публічної послуги, розширення її спектру;

3) надання публічних послуг на віддалених територіях;

4) продовження впровадження електронних черг, але обмеження часу очікування в такій черзі.

### Список використаної літератури:

1. Васильєва Н.В. Сервісна держава: різноманітність розуміння та проблемність побудови. *Університетські наукові записки*, 2017. № 61. С. 279–288.
2. Карпенко О.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис. д-ра наук із держ. упр: 25.00.02 / Олександр Валентинович Карпенко. К., 2016. С. 466.
3. Коженко Я.В. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я.В. Коженко, А.Ю. Мамычев. *Власть*, 2010. № 3. С. 44–46.
4. Євсюкова О.В. Теоретико-концептуальні передумови формування сервісно-орієнтованої держав. *Публічне управління та митне адміністрування*, 2016. № 2(15). С. 17–24.
5. Kauzya J.-M. The role of public service and public servants during the COVID-19 pandemic / J.-M. Kauzya, E. Niland. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-79-the-role-of-public-service-and-public-servants-during-the-covid-19-pandemic/>.
6. Van de Walle S. The Role of Public Services in State- and Nation-Building: Exploring Lessons from European History for Fragile States / S. Van de Walle, Z. Scott. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://gsdrc.org/docs/open/con68.pdf>.

### **Marenichenko V., Khytko M., Lisnievska Yu. Directions of public administration development through improvement of mechanisms of service state implementation**

*The evolution of the "service state" approach is analyzed. The concept of "service state" in the works of Ukrainian and foreign scientists is studied. The role of the service state and public servants in the context of the COVID-19 pandemic is determined. The principles of service state are described. Trends in the development of public administration and society, as well as their relationship are identified. Prospects for the development of public administration in Ukraine are proposed. The main directions of service state development on the basis of studying of its modern condition are allocated.*

*Indicators of information inequality are analyzed. It is determined that the principle of "service state" (service relations) determines the specific role and purpose of a professional public administrator (manager). If in the classical system of public administration he is a representative of public authority, endowed with part of its powers and the citizen in this system acts as a person who asks for something, then in the service model of relations the role of public manager is based on maintenance of citizens' needs mode.*

*The following tendencies of service state development are allocated: increase in rates of restoration of equipment and as a result, acceleration of change of the maintenance and procedures of rendering of public services; increasing the share of public services in electronic form. It is determined that the principle of network organization and e-government (provision of public services based on information and communication technologies) is not aimed at reviewing the existing state and legal organization and does not replace its basic political and legal institutions.*

*The following measures are identified as a mechanism for implementing the service state in Ukraine: revision of regulations on the provision of public services in electronic*

*form, aimed at simplifying the receipt of such services; conducting sociological research that studies satisfaction of the population with services; establishing electronic interaction between different departments. This problem can be solved by semantic integration of departments. Instead of creating regulations for the exchange between certain authorities, it is necessary to develop a single database that can be used by all ministries and agencies.*

**Key words:** *mechanisms, public services, public administration, service state.*