

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/npuola.v28i0.694>*А. І. Гнатовська*

КОНЦЕПЦІЯ «СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ»: ДОСВІД ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

Постановка проблеми. У межах цифровізації нашого суспільства та держави все більше постає питання про максимальне наближення держави та органів місцевого самоврядування до громадян. Сьогодні надзвичайно гостро стоїть питання про зменшення бюрократичних інститутів та можливість отримання від держави послуги в максимально короткі терміни. Усе це передбачає концепція «сервісної держави», яка активно діє в європейських країнах. Саме їх досвід досліджується у статті та визначаються особливості впровадження концепції в Україні.

Мета статті – охарактеризувати зміст концепції «сервісної держави», яка діє в іноземних державах, та визначити особливості її впровадження в Україні.

Основний матеріал. Міжнародний досвід регламентації надання публічних послуг показує, що правове регулювання послуг стало об'єктом особливої уваги держав – членів Ради Європи. Ряд держав, включаючи Португалію, Бельгію, Францію, Фінляндію, для регулювання цих відносин прийняли хартії про надання публічних послуг. У Великобританії розвиток теорії публічних послуг пов'язаний із періодом реалізації «нового менеджеризму» в реформуванні державного управління при М. Тетчер.

Загалом у країнах Європи надання публічних послуг виступає однією з найважливіших функцій публічної влади, причому «категорія послуг у систему державного управління зарубіжних країн потрапила із бізнесу, де вона є предметом прагматичного інституційного впорядкування» [1]. Іншою важливою особливістю становлення категорії «публічна послуга» в зарубіжних країнах виступили процеси переходу суспільства в постіндустріальний етап розвитку. Безсумнівно, заслуговують на увагу численні апеляції науковців до періоду початку постіндустріального суспільства, коли сфера публічних послуг отримала значний поштовх, що найбільш яскраво проявилось у країнах західної Європи, які відновлювали зруйновану після двох світових воєн економіку.

Ці процеси супроводжувалися становленням «держави добробуту», що передбачало спрямування вектору публічної влади на забезпечення соціальних стандартів, причому чим далі – тим стандарти ставали все вищими й аж до сьогодні, коли європейські практики надання публічних послуг є мало не

для всього світу прикладом для наслідування. І якщо вітчизняна практика зводиться до розробки адекватного теоретичного підґрунтя з метою подальшого його втілення в практику надання публічних послуг, понятійний апарат системи надання публічних послуг європейських країн у переважній більшості ґрунтуються на практичних здобутках.

Категоріальною основою виступає визначення поняття публічна послуга (public service) як послуга, що надається урядом людям, які проживають під його юрисдикцією, як безпосередньо (публічним сектором), так і шляхом фінансування послуг [2]. Варто зауважити при цьому, що в центрі уваги знаходиться суб'єкт надання послуги – уряд, хоча тут мається на увазі виконавчо-розпорядчі органи державної влади та місцевого самоврядування. Залишаючи поза увагою додаткові аспекти категорії, йдеться про фінансування послуг, при цьому зрозуміло, що воно йде від органу публічної влади й окремо зауважується про те, що інституція може безпосередньо надавати таку послугу, інша можливість полягає у фінансуванні, тобто передачі повноважень щодо надання послуги [3].

Для розкриття змісту цієї категорії та виділення властивих їй ознак представляється важливим вивчення досвіду тих зарубіжних країн, де концепція сервісного держави вже пройшла певний період її апробації та нормативно-правової регламентації, а в науках конституційного та адміністративного права є теоретичні розробки, пов'язані з вивченням інституту публічних послуг.

Якщо звернутися до проведеного аналізу опису державного (публічного) управління (адміністрування) в Європі, то слід зупинитися на такому. У німецькому адміністративному праві виділяють кілька критеріїв для характеристики поняття «державне управління з надання публічних (державних) послуг».

Залежно від цілей і завдань виділяють:

1) управління, спрямоване на забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства і збереження правопорядку (створення гарантій безпеки життя і здоров'я громадян, реалізації їх прав і свобод, захисту державних кордонів, екологічної та продовольчої безпеки тощо);

2) управління, спрямоване на забезпечення певного рівня соціального захисту громадян, надання їм публічно значущих благ та послуг (охорона здоров'я, освіта, соціальна підтримка і соціальної обслуговування, допомога сім'ї і дітям і т.д.).

Залежно від способів державно-управлінського впливу на громадян розмежовують:

– діяльність, засновану на владному, зобов'язуючому характері управлінського впливу, коли суб'єкту впливу не дається свобода вибору можливого варіанту поведінки;

– позитивне адміністрування (надання послуг), пов'язане зі свободою реалізації певного комплексу прав і свобод, наданих приватній особі.

У першому випадку управління виступає як належна міра поведінки, вимога, недотримання якого тягне для суб'єкта несприятливі правові наслідки, аж до застосування примусових заходів. У другому випадку суб'єкт не можна примусити до взаємодії з державними органами та діє у відповідності зі своїми інтересами з метою отримання гарантованих державою благ, отримання допомоги у важкій життєвій ситуації.

Більшість вчених згодні з тим, що частково ці поняття збігаються. Разом із тим ці поняття слід розрізняти, оскільки в одному випадку управління має на меті створення умов для сприятливого життя, а надає послуги позитивне адміністрування.

У цілому, як зазначає Л.А. Міцкевич, у зарубіжній доктрині публічних (державних послуг) виділяються такі підходи до їх визначення:

1) у найширшому сенсі – як діяльність усіх державних органів, що реалізують законодавчу, виконавчу і судову владу в інтересах громадян і суспільства відповідно до основного закону держави. Тут критерієм виступає сама першопричина, мета створення держави як способу організації спільного життя, при цьому «сервісна держава» розглядається як постачальник публічних послуг;

2) як сфера діяльності державно-владних органів та створених ними організацій, що забезпечують надання громадянам і організаціям послуг масового характеру. У такому випадку краще говорити про надання послуг в публічній сфері, які можуть надаватися як у публічно-правовій, так і в приватно-правовій формі. У даному випадку характер взаємодії органів влади та приватних осіб і факт наявності або відсутності такої взаємодії значення не має і як послуга розглядається, наприклад, діяльність з оборони країни, забезпечення внутрішньої безпеки, організації транспортного сполучення, безпеки дорожнього руху, ліцензування медичної діяльності, надання соціальних послуг тощо;

3) виділяють позитивне публічне адміністрування (те, що надає послуги), яке протиставляється владно-організуючому управлінню за методом впливу і характеризується особистою зацікавленістю суб'єкта у зверненні до органу влади із запитом на отримання будь-яких соціальних благ;

4) категорію публічної послуги трактують виходячи з критерія суб'єкта її надання, обмежуючи колом публічних органів (міністерствами та центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними установами, підприємствами та організаціями);

5) публічні послуги розуміються як діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, пов'язана з безпосередньою взаємодією службовців із заявниками при їх зверненні до органу влади з метою реалізації будь-яких прав або виконання обов'язків. У цьому випадку послуга розглядається як регламентована адміністративна процедура, порядок здійснення якої нормативно врегульовано і закріплений у відповідному правовому акті [4].

Таким чином, у зарубіжній доктрині категорія адміністративної послуги трактується дуже різнопланово. Різничитання виникають в тому числі внаслідок того, що запозичене вітчизняною наукою поняття «public service» може бути витлумачено по-різному. Прикметник «публічний» має багато значень. Воно означає і «громадський», і «всенародний», «відкритий для публіки», «голосний». У результаті в перекладі зазначена категорія може бути витлумачена в різних аспектах: як «публічні», «державні» або «соціальні» послуги. Ототожнювати ці поняття, так само як і повністю протиставляти їх, було б неправильним, оскільки вони взаємопов'язані між собою як загальне і часткове [5, с. 17].

Упроваджений у ході реформ принцип «сервісної держави» пов'язаний зі зміною основи адміністративно-управлінської взаємодії громадян і державних

органів, за якого громадянин розглядається не як підлеглий суб'єкта, а у статусі клієнта, одержувача публічної послуги. Особливо очевидною є наявність таких відносин у разі, коли вчинення адміністративних дій передбачає внесення суб'єктом певної плати за вчинення юридично значущих дій у бюджет відповідного рівня бюджетної системи (адміністративного збору). Психологічно і економічно тут виникає ілюзія платності, яка характерна для надання послуг у цивільному обороті. Виходячи з даної концепції виконання всіляких реєстраційних дій, здійснення дозвільної діяльності, видача паспорта чи надання додаткових прав і навіть розгляд судами суперечок між громадянами і юридичними особами, які передбачають сплату судового збору, в теорії «сервісної держави» виступають послугами, що надаються органами влади приватним суб'єктам (фізичним в юридичним особам).

Подібний підхід має ряд істотних переваг, оскільки передбачає визнання того, що основною метою існування держави є створення умов, що забезпечують максимально комфортне і гідне існування суспільства і людини в ньому як вищої цінності, пріоритету прав і свобод громадян, тобто реальне втілення в життя принципу верховенства права.

Основний зміст і соціальне значення сервісної держави пов'язано з процесом надання публічних послуг. Сервісна ідея розвитку публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язано з ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб [3, с. 744–748.]. Ураховуючи це, вдосконалення інформаційно-комунікаційних процесів, орієнтованих на поліпшення якості надання публічних послуг населенню, є основним функціональним змістом діяльності електронного уряду. Формування електронного уряду передбачає розвиток сфери державних публічних послуг, комунікативних технологій їхнього контролю та планування, цільову специфікацію інформації відповідно до запитів споживачів, а також розвиток різних призначених для користувача інформаційних сервісів середовища Інтернет [6].

Державному апарату в демократичній політичній системі доводиться під тиском суспільства бути публічною організацією, відкритою до діалогу з населенням. Така вимушена публічна поведінка в умовах демократії призводить до підвищення ролі інформаційного забезпечення публічного адміністрування, що забезпечує зворотній зв'язок органів влади з суспільством.

Україна активно впроваджує у життя ідею «держава у смартфоні». Зокрема, із цією метою у вересні 2019 року було створене Міністерство цифрової трансформації [7]. Одним із основних здобутків Кабінету Міністрів України та Міністерства цифрової трансформації є створення застосунку «Дія» (Держава і Я), що надає низку адміністративних послуг онлайн [8].

Саме встановлення і підтримання такого зв'язку виступає одним з основних найважливіших напрямків роботи всієї системи публічного адміністрування в демократичній державі, яка реалізує вимоги щодо прозорості та публічності їх діяльності. Проте інформаційне суспільство є зовсім іншим видом демократії, ніж її традиційний механізм.

Відповідно, це й інший рівень інформаційного забезпечення прийняття рішень у системі державної влади.

Упровадження електронного урядування пов'язано, перш за все, зі структурними змінами в системі публічного адміністрування, а саме з перетворенням обсягу, характеру та спрямованості функцій органів виконавчої влади, а також впровадженням електронних адміністративних регламентів діяльності.

На шляху до якісного та результативного застосування електронного урядування в Україні було поставлено та частково вирішено ряд завдань:

1) створено кадрове забезпечення системи управління «електронним урядом», яке відповідає сучасним стандартам публічного адміністрування;

2) забезпечено доступ до прозорості, відкритої та доступної системи механізмів державно-приватного партнерства, відповідно до якої здійснюється регулювання відносин між органами публічної влади, юридичними або фізичними особами, їхніми об'єднаннями;

3) здійснюється популяризація доступності державних послуг;

4) моніторинг законодавства та правозастосування під час використання інформаційного потенціалу в публічному адмініструванні;

5) застосування системного підходу в процесі впровадження електронного урядування.

Суспільству потрібен чіткий, простий, ясний і доступний для громадян порядок, що надає високий ступінь прозорості, стабільності та гарантованості всіх життєвих процесів, а також оптимальний обсяг нормативно-правових актів за рахунок збільшення спільності правових приписів, оптимального механізму державного управління з метою усунення дублювання функцій органів публічної влади і точного встановлення обсягу їхньої компетенції. Електронний уряд закладає ідею комплексного перетворення принципів організації адміністрування державою. Хоча за фактом формування електронного уряду часто зводиться лише до рівня впровадження інформаційних технологій [9, с. 66–68].

У зв'язку із цим у звіті ООН «Електронний уряд на роздоріжжі» підкреслено, що впровадження «електронного уряду» аж ніяк не означає, що нові інформаційні технології в подальшому замінять державних службовців [8].

Його сенс полягає в тому, що вся діяльність органів публічного адміністрування повинна спиратися на сильну, ефективну і безпечну електронну систему як у внутрішній діяльності, так і під час взаємодії з громадянами. Це потрібно для того, щоб бази даних органів виконавчої влади різного рівня були сумісні і мали можливість обмінюватися інформацією, а для зручності громадян діє сервіс, завдяки якому вони, не залишаючи місця свого перебування, оформляють необхідні документи.

Сервісну модель модернізації публічного управління, тобто модель модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами, побудовано на низці ключових принципів, серед яких слід позначити [11, с. 191–193]: принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності публічних послуг, принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг тощо.

Дослідження «E-Government Survey 2020» показує стійку глобальну тенденцію до підвищення рівня розвитку електронного урядування. Дослідження поділяє держави на 4 групи: із низьким, середнім, високим та дуже висо-

ким рівнями розвитку електронного уряду. Україна належить до групи країн із високим рівнем розвитку, її результати найбільш наближені до показників Вірменії та Азербайджану [12].

Упровадження здобутків іноземних держав в інститут публічних послуг дозволяє нейтралізувати або значно знизити традиційні негативні чинники, такі як корупція, бюрократизм і політико-правова апатія суспільства.

Висновки. Політика української держави орієнтована на активне впровадження цифрових потужностей у життя народу, незважаючи на повільне впровадження стійких платформ електронного уряду, обмежені ресурси для реалізації цифровізації та фактичне перебування країни у стані війни. Прямуючи на шляху до електронної демократії, потрібно керуватися довгостроковими та багатоблажними задачами, які необхідно поетапно вирішувати та досягати бажаних цілей. Державна політика явно спрямована на прискорення процесів цифрової трансформації в Україні. Про дійсну електронну демократію та якісне електронне урядування можна говорити лише після їх випробування часом та можливість подолання або пом'якшення за їх допомогою кризових ситуацій. Цифрова трансформація є важливою частиною сталого розвитку України та доступності публічних послуг для населення.

Література

1. Буренко Т.О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2011. 35 с.
2. Gregor Mc / Symposium: The public service as institution / Mc Gregor, B. Eugene, Jr. Campbell, A. Masy, W. John, H. Cleveland – Public Administration Review. 1982. 42(4).
3. Коженко Я.В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное. *Фундаментальные исследования*. 2012. № 3. С. 744–748.
4. Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления. *Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт)*. Москва : Волтерс Клувер, 2007. С. 21–37.
5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/pras/29277890> (дата звернення 10.07.2021).
6. Клімушин П.С., Спасібов Д.В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2(57). С. 1–8.
7. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.07.2021).
8. Україна піднялася на 13 місце у рейтингу готовності до запровадження електронного уряду. *Everlegal*. URL : <https://everlegal.ua/ukrayina-pidnyalasya-na-13-mists-u-reytingu-gotovnosti-do-zaprovadzhennya-elektronnoho-uryadu> (дата звернення: 30.04.2021).
9. Гнатовська А.І., Марушак А.В. Концептуальні засади електронної демократії та електронного урядування в Україні. *Evropské politické a právní diskurz*. 2021. V8. № 2. С. 63–68.
10. Обзоры ООН по электронному правительству. URL : <https://publicadministration.un.org/ru/Research/UN-e-Government-Surveys> (дата звернення: 30.04.2021).
11. Туркова О.К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти. *Право і суспільство*. 2015. № 5/2, ч. 3. С. 189–194.
12. E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey> (дата звернення: 10.07.2021).

А н о т а ц і я

Гнатівська А. І. Концепція «сервісної держави»: досвід іноземних держав та особливості впровадження в Україні в умовах цифровізації. – Стаття.

У статті розглянуто підходи до визначення поняття публічних послуг в європейських країнах. Охарактеризовані концепції розуміння, втілення та використання «сервісної держави» в іноземних державах та особливості надання публічних послуг. Поняття «публічної послуги» має сьогодні різні визначення та аспекти розуміння. Це означає, що, з одного боку, можна і, безумовно, потрібно досліджувати його правову природу та його сутнісні ознаки, аналізуючи в тому числі розробки вчених різних галузей права національних та зарубіжних країн. Вказується на вагомий вплив впровадження електронного урядування на процес надання послуг державою. Суспільству потрібен чіткий, простий, ясний і доступний для громадян порядок, що надає високий ступінь прозорості, стабільності та гарантованості всіх життєвих процесів, а також оптимальний обсяг нормативно-правових актів за рахунок збільшення спільності правових приписів, оптимального механізму державного управління з метою усунення дублювання функцій органів публічної влади і точного встановлення обсягу їх компетенції. Для успішного втілення концепції «сервісної держави» як ідеї та забезпечення повної реалізації всіх її переваг нашій державі, безперечно, необхідно пройти шлях наближення системи публічного адміністрування до європейських стандартів. При цьому перехід від традиційного управління до надання публічних послуг за допомогою системи електронного урядування має відбуватися поступово та супроводжуватися відповідними змінами у розвитку суспільства, що сприятиме його стабілізації. Електронний уряд закладає ідею комплексного перетворення принципів організації адміністрування державою. Упровадження порталу Дія, який призначений для реалізації права кожного на доступ до електронних послуг та інформації про адміністративні та інші публічні послуги, звернення до органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, яка необхідна для надання послуг, а також для проведення моніторингу та оцінки якості послуг, дає надзвичайний поштовх та гарантує справжню реалізацію концепції «сервісної держави» в Україні.

Ключові слова: сервісна держава, публічні послуги, цифровізація, електронне урядування, публічне адміністрування.

S u m m a r y

Hnatovska A. I. The concept of “service state”: experience of foreign states and features of implementation in Ukraine in the conditions of digitalization. – Article.

The article considers approaches to defining the concept of public services in European countries. Concepts of understanding the *service state* in foreign countries and features of public services are described. The concept of *public service* today has different definitions and aspects of understanding. This means that, on the one hand, it is possible and, of course, necessary to study its legal nature and its essential features, including analyzing the developments of scholars in various branches of law of national and foreign countries. The significant impact of the introduction of e-government on the process of providing services by the state is pointed out. Society needs a clear, simple, clear and accessible to citizens order that provides a high degree of transparency, stability and security of all life processes, as well as the optimal amount of regulations by increasing the commonality of legal requirements, the optimal mechanism of public administration to eliminate duplication of functions public authorities and the precise establishment of the scope of their competence. In order to successfully implement the concept of the *service state* as an idea and ensure the full realization of all its advantages, our state, of course, needs to go the way of bringing the public administration system closer to European standards. At the same time, the transition from traditional governance to the provision of public services through e-government should be gradual and accompanied by appropriate changes in the development of society, which will contribute to its stabilization. E-government lays the idea of a comprehensive transformation of the principles of organization of state administration. Implementation of the Action portal, which is designed to implement the right of everyone to access electronic services and information on administrative and other public services, appeal to executive authorities, other state bodies, local governments, enterprises, institutions and, obtaining information from national electronic information resources, which is necessary for the provision of services, as well as for monitoring and evaluating the quality of services, gives an extraordinary impetus and guarantees the true implementation of the concept of *service state* in Ukraine.

Key words: service state, public services, digitalization, e-government, public administration.