

УДК 341.1

М. В. Дзевелюк

### СЕРВІСНА ДЕРЖАВА ЯК ФУНКЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Сучасна держава існує в умовах докорінної трансформації її функціональної структури. Потреба участі в глобальному управлінні, домінування горизонтальних комунікацій над вертикальними, розмиття кордонів, функціональне делегування та багато інших феноменів, слугують яскравим свідченням на користь того, що традиційні уявлення про те, якою є ця функціональна структура, втрачають свою евристичну цінність. Саме втрата державою функціональної монополії веде до появи нового типу держави, який якнайкраще відповідає потребам сучасного суспільного розвитку – сервісної держави.

Сама по собі ідея сервісної держави не є новою, оскільки починаючи аж з XVI ст. починає стверджуватися європейська політико-правова доктрина, в якій сутність держави пов'язується зі служінням суспільству, це доктрина, що виникла як культурний результат Реформації. Однак лише в наш час держави починають ставати по-справжньому сервісними в сучасному розумінні цього слова. Сервіс, тобто послуга, має місце лише тоді, коли вона надається на основі раціональної ринкової логіки, тобто коли в отримувача цієї послуги існує вибір: отримувати її чи ні, і, що більш важливо, – від кого. Аж до кінця XX ст. держави здебільшого були монополістами у реалізації більшості публічних функцій, якщо не брати до уваги функції місцевого самоврядування. Саме тому ця функціональна модель не може розглядатися як сервісна, оскільки монопольна реалізація функцій, хай навіть з певними властивостями послуг, послугою не є.

Однак сьогодні, коли відбувається демонополізація держави майже за всіма напрямками її функціонування – від збирання податків і мит і виконання судових рішень до здійснення покарань за злочини – з'являється свого роду публічна конкуренція між державою та іншими соціальними структурами, які можуть здійснювати ті ж самі функції, однак подекуди більш ефективно й раціонально з економічної й організаційної точки зору. Саме тому становлення сервісної моделі функціонування держави відбувається лише у наш час.

Як справедливо зазначає Т. С. Коршун, в європейському правовому просторі уже тривалий час успішно реалізується концепція сервісної держави. Ця концепція передбачає, що основним призначенням держави і основною вимогою до ефективної держави має бути зручність користування послугами, що надає держава своїм громадянам. Неefективність державних послуг майже в усьому світі є наслідком неefективності держави як форми організації суспільного життя. Більшість функцій держави успішно можуть виконувати незалежні компанії (зокрема, сертифікація, оцінка якості, видача документів, достовірна ідентифікація особи тощо) [3, с. 55]. При цьому варто зазначити, що такий акцент на державних послугах може мати раціональне зерно лише в тому випадку, якщо громадянин, у випад-

ку незадоволеності тим, яким чином надаються послуги, має змогу звернутися до альтернативного постачальника цих послуг.

«Розбудова моделі «сервісної держави», яка повинна займатися наданням послуг, пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того, розбудові такої моделі сприяють сучасні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям» [2, с. 36]. Тим самим зміщується акцент із каральної, наглядової чи виховної функції держави до організаційно-управлінської. Для України таке зміщення акцентів діяльності держави потребуватиме суттєвого переосмислення принципів діяльності, як і необхідності існування багатьох органів державної влади; перегляду ставлення державних службовців до громадян; залучення приватної ініціативи замість збереження державної монополії для виконання частини функцій держави [3, с. 55–56].

У зарубіжній літературі ідея сервісної переорієнтації держави давно обговорюється у зв'язку з кількома проблемами. По-перше, держава мусить бути конкурентоспроможною в розрізі надання цих послуг, а отже сама система державного управління має орієнтуватися на новітні технології менеджменту. По-друге, держава повинна максимально відмовлятися від монополізації тих функцій, які можуть ефективніше здійснювати приватні структури. По-третє, надання послуг має бути пріоритетною формою реалізації більшості державних функцій.

Схожа позиція висловлюється і у вітчизняній юридичній літературі, хоча й у дещо пом'якшеній формі. Так, зазначається, що традиційна бюрократична система управління починає поступово замінюватися новою, в якій є присутніми елементи ринкових механізмів. Людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються агентами – державними установами, і у зв'язку з цим вся діяльність державних установ розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача. Однак при цьому, у ракурсі сервісної моделі державності, підкреслюється, що надання послуг є не новою формою функціонування держави, а лише новою функцією, що, як видається, є занадто обережною позицією.

Так, на думку Л. М. Щербаківської, «державні послуги можуть надавати тільки органи державної влади, тому, державна послуга є однією з різновидів державної функції, і тому є невід'ємною властивістю органів державної влади» [9, с. 373]. При цьому вона зазначає, що надання державних послуг потрібне в цілях заощадження часу і коштів громадян та підприємств при здійсненні угод. У той же час надання таких послуг пов'язане з витратами. У зв'язку з цим виникає питання, про джерела покриття витрат. Одна з альтернатив бюджетному фінансуванню – продаж цих послуг населенню. Проте в цьому випадку виникає питання про запобігання дій, спрямованих на стягання ренти при винятковому положенні, в якому опиняється орган, що надає державні послуги. Прикладом служить широко поширена практика продажу бланків, необхідних для отримання закордонного паспорта, реєстрації приїжджих тощо [9, с. 374].

Схожої позиції дотримується також В. І. Плющ. На її погляд, «надання державних (управлінських) послуг є компетенцією міністерства та інших централь-

них органів виконавчої влади, які здійснюють свої повноваження на всій території України як безпосередньо, так і через органи, які належать до сфери їх управління, в тому числі територіальні. І посилення переорієнтації діяльності зазначених органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на функції надання державних (управлінських) послуг громадянам можливе за умов належного забезпечення дії принципу верховенства права» [5, с. 46]. Дослідниця підкреслює, що всі основні напрями діяльності держави – це її функції. Державні функції належать до публічних функцій, продиктовані публічними інтересами. Водночас публічні функції виконує не тільки держава, недержавні суб'єкти також можуть бути пов'язані публічним інтересом. А отже важливо провести різницю між державною функцією і державною послугою як різновидом цієї функції [5, с. 46].

Як видається, тут відбувається певне змішування різних понять. Надання послуг державними органами й переорієнтація державних функцій на сервісну модель – різномасштабні феномени, які некоректно порівнювати. Слід ретельно розмежовувати державні послуги та інші ділові послуги, які надаються органами держави. Надання органами державного управління платних послуг населенню може бути виправдано тим, що ці органи спеціалізуються на обробці інформації, що приводить до економії витрат для суспільства при задоволенні приватних потреб (наприклад, видача на платній основі різних експертних та інших висновків, необхідних для отримання ліцензій, дозволів та інших документів, необхідних для здійснення господарської діяльності).

Варто підкреслити, що у розумінні функціональної моделі сервісної держави принциповою є теза, що не послуги є формою функції держави, а навпаки – функції стають формою реалізації послуги.

Як впливає зі сказаного, ключовим поняттям в рамках теоретичної функціональної моделі сервісної держави є поняття послуги. На ньому варто зупинитися детальніше.

Наприклад, В. М. Сороко зазначає, що державні послуги – це консолідуючий термін, що об'єднує поняття управлінської й адміністративної послуги. Під державною послугою, на його думку, слід розуміти дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами. Управлінську послугу він розглядає як зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки. Адміністративна послуга – це дія виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку. Крім того, він також пропонує визначити види державних послуг з урахуванням адресації певного кола споживачів. Так, наприклад, державні управлінські послуги – це ті, що надаються невизначеному колу осіб, а державні адміністративні – конкретному користувачеві (фізичній або юридичній особі, громадянам і їхнім об'єднанням, групі осіб тощо) [7, с. 25–26].

В адміністративному праві провідних держав Європи (Франція, Англія тощо) правовий інститут управлінських послуг є досить розробленим і діє протягом бага-

трьох століть. Цей інститут доволі точно відображає місце демократичної держави у відносинах з людиною і суспільством. Людина все більшою мірою починає розглядатись як клієнт і споживач послуг, що надаються державними, регіональними та місцевими установами та відомствами, у зв'язку з цим діяльність установ розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача. Успішність роботи цих установ, підприємств і відомств залежить від додаткових функцій і розвитку нетрадиційних видів обслуговування, що збільшують результат. У демократичних суспільствах послуги – це функції, що добровільно передані владі громадянським суспільством, які останнє фінансує (через податки) і контролює їх виконання шляхом використання різних механізмів здійснення прямої і опосередкованої демократії, на різних рівнях суспільного життя – від загальнодержавного до місцевого. Крім того, у необхідних випадках спільноти громадян через органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, неприбуткові організації також надають послуги населенню. Водночас ситуація залежить від традицій, загальної культури населення, досвіду державотворення у тій чи іншій країні [6, с. 84–85].

У Великій Британії, наприклад, виділено 40 основних сфер державних послуг, надання яких контролюється Кабінетом міністрів. Для їх регламентування розроблено відповідну кількість так званих хартій, кожна з яких встановлює стандарти послуг, що може одержати споживач від конкретних державних установ у таких сферах як освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування та ін. Додатково до них місцеві органи влади Великої Британії розробили, з урахуванням конкретних умов різних районів, муніципальні хартії послуг у сфері охорони здоров'я, громадської безпеки, пожежної охорони тощо, яких вони зобов'язались дотримуватись. Причому британські регламенти (хартії) встановлюють такі критерії якості надання послуг: наявність розроблених стандартів рівня забезпеченості послугами та їх якості, інформаційна відкритість і повнота інформації про послуги й порядок їх надання; можливість вільного вибору; доступність послуг; право на апеляцію в разі незадовільної якості; поважання прав громадян при наданні послуг; ефективне використання ресурсів під час здійснення послуг; уведення інноваційну технологію й організацію надання послуг; залучення споживача до спільної роботи з провайдерами послуг; зворотній зв'язок з населенням; ступінь задоволеності споживачів кількістю та якістю наданих послуг [4, с. 225].

Назагал, інститут державних послуг є доволі поширеним і розвиненим. Однак більш цікавою є проблема співвідношення державних послуг із державними функціями. Так, наприклад, чи можна сказати, що будь-яка функція держави, навіть та, що належить до числа мінімальних, може реалізовуватися у формі послуг?

Як видається, відповідь на це питання лежить у площині певної зміни парадигми в сприйнятті ролі сучасної держави. До прикладу, іще півстоліття тому складно було собі уявити ситуацію, коли б реалізація оборонної функції розкривалася через ідею послуг. Однак у сучасному світі усе більшого поширення набуває практика застосування приватних військових організацій, які беруть участь у чисельних збройних конфліктах на стороні тих чи інших держав. Деякі країни арабського Близького Сходу (Оман і Катар) взагалі мають лише такі приватні армії, а тому

реалізація оборонної функції є повністю приватизованою і здійснюється саме як послуга [1, с. 15].

Те ж саме стосується реалізації економічної функції держави. Як приклад можна навести передачу функцій митниць під контроль приватних структур. Однак часто й інші аспекти економічної функції можуть реалізовуватися державою на рівні конкурентних взаємин з іншими учасниками ринку публічних послуг. Так, ідеться про управління державними підприємствами в режимі концесії; про надання послуг з сертифікації і квотування товарів, передбачених для експортування; реалізація демпінгових та антидемпінгових програм за запитом учасників ринку та багато іншого. В економічному середовищі державний механізм хоча й продовжує домінувати й здійснювати загальне регулювання, однак ключові аспекти реалізації економічної функції усе більше переходять в площину точкового локального застосування державного апарату там, де на це існує конкретний адресний запит.

Правоохоронна функція може слугувати найбільш яскравим прикладом того, як суспільство виробляє інструменти самозахисту, більше ефективні, ніж офіційна правоохоронна система, яка в Україні перебуває у перманентній кризі. На сьогодні в Україні існує більше 10 тис. приватних охоронних компаній, які не лише здійснюють охорону виробничих приміщень, офісів компаній і помешкань окремих фізичних осіб, але й навіть патрулюють вулиці і тим самим забезпечують правопорядок, взаємодіючи при цьому з офіційними органами у випадку правопорушення. Цікаво, що використання приватних охоронних компаній поки що не привело до переосмислення правоохоронної функції як послуги, що надається державою. У вітчизняній державницькій парадигмі продовжує домінувати ідея, що правоохоронна діяльність є винятковою монополією держави, хоча це вже давно не так.

А. В. Соколов, досліджуючи основні напрями сучасних адміністративних реформ в зарубіжних країнах, виділив такі основні принципи сервісної моделі державності:

по-перше, сервісна держава прагне управляти іншими, а не виконувати роботу за них. Це означає прагнення максимально розвантажити уряд від поточної сервісної роботи і «спустити» надання державних послуг на рівень, максимально наближений до споживача;

по-друге, слід надати споживачам можливість самим вибирати послуги, яких вони потребують, і у тих, хто робить їх найякісніше;

по-третє, слід ввести принцип конкуренції в державному секторі, дати можливість приватному сектору боротися за споживача за умови, що ця послуга буде сплачена державою;

по-четверте, необхідно вкладати капітали в результати, а не в наміри;

по-п'яте, держава має орієнтуватися на клієнта, тобто в основу діяльності державних органів слід ставити потреби і побажання громадян як споживачів публічних послуг;

по-шосте, необхідно впроваджувати ринково-орієнтовані механізми і бюджетування, орієнтовані на результат;

по-сьоме, необхідно зробити децентралізацію влади, перенести центр тяжіння ухвалення рішень на низовий рівень, впровадити в управління мережеві елементи [8].

На думку Д. Кеттла, у сучасному процесі формування сервісної держави виділяються чотири фундаментальні стратегії.

**Ефективність.** Органи влади повинні шукати способи збільшення числа послуг, які можна надати при незмінних або менших державних витратах.

**Маркетизація.** Уряди прагнуть впровадити стимули «ринкового типу», щоб викоренити недоліки і патології, властиві бюрократії. У основі цих дій лежить стратегія заміни традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими.

**Орієнтація на надання державних послуг.** Замість розробки програм надання послуг за допомогою бюрократичних структур, робляться зусилля спрямовані на створення або заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих в першу чергу на споживача (щоб надати громадянам можливість вибору послуг, подібно до того як ринок надає можливість вибору товарів).

**Децентралізація.** Зміщення центру реалізації різних державних програм на нижчі рівні управління.

Назагал, переосмислення функцій держави як послуг переслідує дві цілі:

1) відобразити функціональну децентралізацію та деконцентрацію сучасної держави, що має наслідком появу альтернативних варіантів досягнення людьми своїх цілей;

2) сформувати нову парадигму державності, яка б більш точно відображала цілі держави за сучасної доби, а також ті методи, якими ці цілі можуть бути досягнуті.

Якраз з урахуванням цих цілей і розвивається концепція сервісної держави як функціональної моделі сучасної державності. Як видається, можна виділити такі ключові характеристики сервісної держави:

1) сервісна держава тяжіє до мінімальної держави, однак не тотожна їй. У сервісній державі більша частина функцій реалізується «за запитом», тобто сервісна держава є пасивною. Однак при цьому ті функції, які вимагають постійної публічної участі держави – правоохорона, міграція, захист кордонів тощо – можуть комбінувати традиційні активні форми реалізації функцій з наданням відповідних послуг суспільству;

2) сервісна держава функціонує на конкурентній основі. Демоніполізація функцій веде до появи альтернативних суб'єктів надання послуг, які раніше мали винятковий статус функцій держави. Наразі розвинені громадянські суспільства поступово інституційно витісняють державу;

3) сервісна держава повинна насамперед надавати ті послуги, які суспільство в цілому або окремі соціальні групи не можуть отримати самотужки від інших інститутів. Ідеться насамперед про те, що держава надає послуги незахищеним верствам населення, із тим, аби компенсувати нерівність можливостей в доступі до послуг;

4) сервісна держава є «скромною» державою у тому розумінні, що її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці. Сервісна держава має враховувати усі суттєві економічні обставини при наданні послуг, щоби це вписувалося у загальну структуру державних видатків: жодна послуга не може надаватися коштом інших послуг;

5) з точки зору суб'єктного наповнення, сервісна держава – це держава вузькоспеціалізованих фахівців, причому не обов'язково управлінців. В рамках сервісної

функціональної моделі управління як таке відходить на другий план, тоді як на перший план виходить ефективність та швидкість ухвалення рішення й досягнення результату;

б) функціонування сервісної держави відбувається в ситуативному режимі, що дозволяє швидше адаптувати алгоритм ухвалення рішень до конкретного випадку. Звідси й відхід від глобальних всеохоплюючих стратегій і планів дій, що сьогодні стає все більш помітним в державному управлінні.

Таким чином, можна стверджувати, що сервісна держава – це функціональна модель сучасної держави, зорієнтована на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі.

Перехід до функціональної моделі сервісної держави є, як видається, питанням часу. Сучасна держава за рядом позицій не може конкурувати з самоорганізацією суспільства, яке за рахунок технологічного прориву останніх десятиліть набуло можливості швидко та ефективно долати найрізноманітніші проблемні ситуації. Для України це є особливо актуальним, оскільки низька ефективність державного апарату є загальновідомим фактом і проблемою, що вимагає першочергового вирішення.

На сьогодні пріоритетним завданням перед нашою державою має стати кардинальний перегляд виконуваних нею функцій з максимальною їх деконцентрацією та децентралізацією. Частково це завдання уже виконано. Наприклад, децентралізація публічної влади, яка повністю має завершитися у 2019 р., дозволила передати значну частину повноважень від держави до органів місцевого самоврядування, які отримали змогу більш вільно розпоряджатися ресурсами. До того ж, запровадження системи об'єднань співвласників багатоквартирних будинків у містах дозволило мешканцям самостійно здійснювати вибір постачальників усіх комунальних послуг, що простимулювало конкуренцію і суттєво покращило якість надання цих послуг.

Однак, за великим рахунком, Українська держава усе ще орієнтується на застарілі функціональні моделі, які дісталися нам у спадок ще з Радянського Союзу. Жорстка централізація управління, низька ефективність й інертність державного апарату, неспроможність адаптації до сучасних технологічних платформ, неймовірна моральна застарілість методів державного управління й придушення ініціативності на місцях породжують ситуацію, коли держава продовжує тримати в монополії якомога більше функцій, навіть не маючи реальної змоги їх належним чином реалізувати. Як видається, лише кардинальна ревізія функціональної структури Української держави може допомогти їй вийти з глибокої інституційної кризи й вийти на високі темпи розвитку.

### *Література*

1. Громовенко К. В. Міжнародно-правове регулювання діяльності приватних віськових і охоронних підприємств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2014. 20 с.

2. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія. 2010. Вип. 122. № 109. С. 32–37.

3. Коршун Т. С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. Філософія. Культура. Життя. 2015. Вип. 42. С. 47–59.
4. Либаракина М. И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления. Политика: анализ, хроника, прогноз. 2003–2004. № 3–4. С. 225–237.
5. Плющ В. Державна послуга як різновид функцій органів виконавчої влади. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2009. Вип. 2. С. 41–48.
6. Плющ В. О. Міжнародний досвід формування та функціонування інституту державних послуг. Економіка та держава. 2008. № 10. С. 84–86.
7. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості. К.: НАДУ, 2008. 128 с.
8. Соколов А. В. Передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління. URL: <http://www.m.nauka.com.ua/?op=1&j=derzhavne-upravlinnya-udoshkonalennya-ta-rozvytok&s=ua&z=898> (дата звернення: 10 червня 2017 р.).
9. Щербаківська Л. М. Якісне надання державних послуг як функція держави. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2014. № 2. С. 370–376.

#### Анотація

*Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави.* – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню сучасної наукової концепції «сервісної держави», яка представляє функціональну модель сучасної держави. Надається визначення «сервісної держави», особливості та принципи її функціонування. Проведено аналіз категорії «державна послуга», як ключове поняття в рамках теоретичної функціональної моделі сервісної держави, а також проаналізовано співвідношення державної функції і державної послуги.

*Ключові слова:* глобалізація, сучасна держава, сервісна держава, «скромна» держава, функціонування держави, функції держави, державні послуги, деконцентрація і децентралізація функцій держави.

#### Анотация

*Дзевелюк М. В. Сервисная государство как функциональная модель современного государства.* – Статья.

Статья посвящена исследованию современной научной концепции «сервисного государства», которая представляет функциональную модель современного государства. Предложено определение «сервисного государства», особенности и принципы его функционирования. Проведен анализ категории «государственная услуга», как ключевое понятие в рамках теоретической функциональной модели сервисной государства, а также проанализировано соотношение государственной функции и государственной услуги.

*Ключевые слова:* глобализация, современное государство, сервисное государство, «скромное» государство, функционирование государства, функции государства, государственные услуги, деконцентрация и децентрализация функций государства.

#### Summary

*Dzeveliuk M. V. Service state as a functional model of a modern state.* – Article

The article is devoted to the research of the modern scientific concept of „the service state“, which represents the functional model of the modern state. The definition of „service state“, features and principles of its functioning are given. The analysis of the category „state service“ as the key concept within the framework of the theoretical functional model of the service state has been analyzed, as well as the correlation between the state function and the state service has been analyzed.

*Key words:* globalization, modern state, service state, „modest“ state, functioning of the state, state functions, state services, deconcentration and decentralization of state functions.