

УДК 338.242

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.38>

**Т. О. Слободенюк**

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою  
Національної академії державного управління при Президентові України

## ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ МОДЕЛІ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

*У статті проаналізований досвід організації і функціонування моделі сервісно-орієнтованої держави. Високий ступінь актуальності питань надання публічних послуг у системі публічного управління дає підстави говорити про необхідність подальшого дослідження досвіду практичного використання технологій, процесів і процедур їх надання населенню державними і самоврядними органами влади, зокрема країн Західної Європи, та можливостей його імплементації в українському публічно-управлінському середовищі.*

*Автор наголошує, що для практики України є важливим приклад аналогічного процесу становлення сервісних держав у країнах Скандинавії, а саме членів ЄС Швеції та Данії, де сформовані держави добробуту. Скандинавська модель сервісної держави побудована на основі системи сервісного адміністрування, де адміністрації державних органів влади представлені як служби сервісу, які сприяють утвердженню у свідомості громадян уявлення про те, що органи державної влади є структурами, що надають якісні послуги громадянам.*

*Визначено, що ідея адміністрації як служби сервісу – це нове розуміння державних органів як структур, які надають послуги громадянам, що передбачає відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню, а саме: консультаційні послуги з питань державних послуг; створення електронної системи надання послуг через офіційний сайт органів влади; створення при кожному органі влади служби контролю якості послуг шляхом опитування населення, постійного моніторингу ступеня задоволеності населення наданими послугами, розробка і вдосконалення системи індикаторів оцінки якості послуг, аудит та розробка рекомендацій для підзвітних відомств.*

*Інтерес до цієї теми актуалізується в аспекті ідей корпоративізму та неокорпоративізму. Він зумовлений специфікою політичної системи і організацією місцевого самоврядування в досліджуваних країнах, що дозволило сформулювати перелік завдань перед системою публічних органів влади України.*

*Автором визначено, що основними викликами, які стоять перед Україною, є удосконалення законодавчої бази; створення альтернативних систем надання публічних послуг; якісна підготовка керівників і фахівців сфери публічного управління; запровадження відповідних інформаційних технологій і модернізація публічної служби в напрямі удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу та оцінки показників їхньої діяльності.*

**Ключові слова:** *сервісно-орієнтована держава, адміністративні послуги, соціальні послуги, публічне управління, корпоративізм і неокорпоративізм, електронне врядування.*

**Постановка проблеми.** У Конституції України зафіксовано соціальний статус держави Україна, а перед українським суспільством стоїть мета формування моделі сервісно-орієнтованої держави. Для розв'язання цього завдання необхідне врахування іноземного досвіду, який дозволить поставити перед системою публіч-

них органів влади України певний перелік завдань щодо забезпечення якості надання публічних послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізом досвіду європейських країн у формуванні моделі сервісно-орієнтованої держави у вітчизняній науці займаються В.А. Телицька [1], О.В. Власенко [2], О.М. Буханевич [3; 4], С.Б. Жарая [5], Ю. Жук [6],

М.О. Репецька [7], О.Г. Циганов [8], Є.О. Легеза [9].

Високий ступінь актуальності питань надання публічних послуг у системі публічного управління дає підстави говорити про необхідність подальшого дослідження досвіду практичного використання технологій, процесів і процедур їх надання населенню державними і самоврядними органами влади, зокрема країн Західної Європи, та можливостей його імплементації в українському публічно-управлінському середовищі.

**Мета статті** – здійснити аналіз скандинавського досвіду формування моделі сервісно-орієнтованої держави, на основі якого поставити перед системою публічних органів влади України пріоритетні завдання щодо забезпечення якості надання публічних послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Теорія адміністративних послуг запозичена з досвіду розвинених держав Європи (Швеція, Фінляндія, Нідерланди, Великобританія та інші), де у 80-х роках ХХ ст. набула поширення доктрина «нового публічного менеджменту» і змінилися пріоритети діяльності органів державної влади. Ця доктрина запровадила ідеологію «служіння», тобто надання послуг громадянам [8, с. 112]. Цікавим є те, що в Україні сприйняття цієї доктрини стало поштовхом до формування системи послуг для «заробляння додаткових коштів для державного бюджету» органами державної влади і місцевого самоврядування, а також державними та комунальними установами. Поряд із цим у європейському законодавстві застосовується поняття «соціальні послуги, які становлять загальний інтерес» (Social services of general interest), що стосуються системи соціального забезпечення, а також низка інших важливих послуг, які надаються безпосередньо особі та відіграють превентивну роль [10].

У цьому контексті цікавим є науковий інтерес до процесу становлення сервісних держав у країнах Скандинавії, а саме до членів ЄС Швеції та Данії, де сформовані держави добробуту. Цей інтерес актуалізується в аспекті ідей корпоративізму та неокорпоративізму, зокрема в питаннях

суспільно-політичної ідеології як принципу управління суспільними справами, моделі взаємодії держави з громадянським суспільством, суб'єкти якого мають право і можливість у певний спосіб впливати на прийняття життєво важливих політичних рішень та отримувати якісні публічні послуги.

Використання принципів корпоративізму і неокорпоративізму у системі публічного управління спонукає до створення нової її інституціональної архітектури на засадах децентралізації, що забезпечує трансформацію феномену класичної бюрократії у феномен демократичного корпоративного управління [11, с. 241–242]. Особливість скандинавського корпоративізму зумовлена місцевою специфікою взаємодії між корпораціями та державою та її органами. Ця специфіка зумовила притаманну скандинавам політичну систему, в якій сформувалися організовані групи інтересів, спроможні браи участь у прийнятті державних управлінських рішень, де відображаються інтереси їх соціальних груп через систему впливу на формування і реалізацію державної політики в різних сферах суспільного життя [12].

Для скандинавської моделі сервісної держави притаманна система сервісного адміністрування, де адміністрації державних органів влади представлені як служби сервісу, які сприяють утвердженню у свідомості громадян уявлень про те, що органи державної влади у системі публічного управління сприймаються не як державні інституції, а як структури, що надають якісні послуги громадянам [13, с. 13–14].

Ідея адміністрації як служби сервісу – це нове розуміння державних органів як структур, які надають послуги громадянам, що передбачає відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню (консультаційні послуги з питань державних послуг; створення електронної системи надання послуг через офіційний сайт органів влади, де розміщені правила, вимоги, порядок надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків та інших супутніх документів; створення при кожному органі влади служби контр-

олю якості послуг шляхом опитування населення, постійний моніторинг ступеня задоволеності населення наданими послугами, розробка і вдосконалення системи індикаторів оцінки якості послуг, аудит і розробка рекомендацій для підзвітних відомств) [14].

Політолог А. Сіарофф, досліджуючи феномен «австро-скандинавського корпоративізму», визначав норвезьку та шведську держави як приклад дієвого функціонування корпоративної форми державного устрою [15, с. 305]. Швеція і Данія як сервісні держави мають такі спільні риси скандинавського корпоративізму:

- функціонування інститутів у системі публічного управління на засадах орієнтаційної діяльності на громадян як на клієнтів якісних публічних послуг [11, с. 243];

- взаємоінтеграція корпорацій з органами публічної влади, що сприяє створенню системи публічного управління як корпоративної, у якій її суб'єкти залучені до підготовки та реалізації політики держави шляхом активізації обговорення, консультування, досягнення консенсусу [16];

- наявність домінантної політичної партії у складі партійної системи, яка відображає цінності соціал-демократії як політичної ідеології, а також існування консенсусного підходу до вироблення політичного курсу держави та функціонування механізмів проведення регулярних консультацій органів державної влади з політичними партіями, профспілками, бізнесом з питань державної політики [11, с. 244];

- провідна роль держави як головного суб'єкта системи публічного управління у регулюванні ринку і забезпеченні соціального захисту та персоналізації відносин між політичними елітами [17, с. 6–7];

- реалізація політики повної зайнятості населення, вирівнювання доходів населення за рахунок оновлення податкової системи, перерозподіл бюджетних коштів на користь чисельних соціальних програм, доступність соціальних гарантій усім верствам населення, високі соціальні стандарти;

- створення у складі державної інституції служби контролю за якістю надання послуг населенню;

- існування спеціалізованих служб допомоги населенню (за контрактом із приватними структурами) з метою надання консультацій щодо отримання всього спектру публічних послуг [11, с. 244];

- впровадження електронної системи надання послуг на офіційних сайтах державних інститутів та муніципалітетів [13, с. 16–17].

Цікавим є досвід скандинавських країн щодо розв'язання економічних, соціальних і політичних проблем за умов досягнення консенсусу та узгодження інтересів різних соціальних груп, що дозволяло Швеції і Данії демонстрували економічну і соціальну стабільність, які дають змогу навіть за умов ринкової економіки та управлінської демократії співіснувати протилежним інтересам завдяки взаєморозумінню та співпраці. Властивий для Скандинавії соціальний корпоративізм, на засадах якого сформовано скандинавський тип місцевого врядування, зумовлений відкритістю системи найму на державну службу та практичною реалізацією принципів прозорості й відкритості для громадян. У цих країнах адміністративна структура дуже децентралізована [18, с. 19].

Скандинавська модель місцевого самоврядування окреслює потреби громадян у сфері надання послуг через визначення стандартів, форм контролю і санкцій. Їх перегляд ініціюють громадяни як суб'єкти системи публічного управління. Органи публічної влади відійшли від безпосереднього надання послуг і переорієнтували власні можливості. Різні форми участі громадян у прийнятті рішень публічних органів влади сприяють зміні їх ролі як звичайного «споживача».

Сутність скандинавської моделі неокорпоративізму становлять соціал-демократичні принципи, зокрема високий рівень правової захищеності публічного службовця, жорсткі норми трудового права, орієнтовані на збереження робочих місць, високий законодавчо встановлений мінімум оплати праці, відносно невелика її диференціація [19].

У Данії досить потужний профспілковий рух, що є ознакою розвинутого громадянського суспільства. Всі політичні пропозиції поширюються серед відповід-

них організацій для їх подальшого розгляду. Значні повноваження щодо прийняття політичних рішень делегуються центральним або регіональним радам, у яких ці організації мають вирішальний вплив. Існує і суттєва мережа неформальних контактів між організаціями ринку праці, урядом та центральними адміністративними органами. Цей інституційний механізм відіграє важливу роль щодо забезпечення населення країни якісними публічними послугами [20, с. 118–134].

Швеція вважається яскравим прикладом держави, де громадські організації завдяки кооперації та консенсусу вирішують найважливіші суспільні проблеми, починаючи від зайнятості населення і закінчуючи пенсійною реформою. Шведська «соціальна» модель неокорпоративізму [21, с. 12] була однією з найуспішніших і найбільш результативних, а організації артикуляції та захисту інтересів – профспілки та асоціації роботодавців – справили значний вплив на публічну політику. Але вона суттєво змінилася у 90-х рр. ХХ ст. Основні корпоративні інститути вийшли із процесу трипартитських договірних відносин і, на відміну від сусідніх країн – Данії та Норвегії, – корпоративізм не трансформувався в інші форми колективної взаємодії.

Скандинавські країни відомі у світі своїми успіхами щодо впровадження технологій електронного врядування. Відповідно до звіту ООН щодо аналізу показників Індексу готовності країн до електронного врядування (далі – Індекс) Швеція (Індекс – 0,9157), Данія (Індекс – 0,9134), Норвегія (Індекс – 0,8921) очолювали рейтинг країн, які активно впроваджували технології е-врядування [22].

У Швеції функціонування електронного уряду регулюється загальними законами і законами про публічну адміністрацію. Електронний комунікаційний процес у цій країні є ефективним і придатним до застосування, доступним для громадян у всіх регіонах країни. Суспільна інформація та послуги в міру можливості є доступним електронним засобом 24 години на добу 7 днів на тиждень. У цьому полягає головна мета політики шведського уряду щодо публічного адміністрування.

Реалізація цієї моделі електронного врядування спрямована на підсилення демократії і участі громадян у процесах розробки політичного курсу та ухвалення рішень [11, с. 249].

У Швеції відповідальними за впровадження урядової політики електронного врядування є органи державної влади та низка відносно автономних суспільних агентств, у яких уряд визначає цілі, розподіляє ресурси, призначає менеджерів і оцінює результати. Суспільні агентства використовують власні ресурси для реалізації послуг громадянам. Відповідно до «мінімалістської стратегії» уряду він використовує систему електронного уряду, обмежуючись лише формулюванням основних цілей, усуває перешкоди у вигляді правових бар'єрів і підтримує агентства шляхом надання їм рекомендаційних матеріалів і певних методик, а також забезпечує становлення необхідної загальної інфраструктури електронного уряду [23, с. 164–165].

Координацію діяльності щодо забезпечення функціонування технологій електронного врядування в системі публічного адміністрування уряд доручив Агентству з питань державного управління Швеції, яке забезпечує тісну співпрацю з іншими суспільними агентствами. Вона спрямована на розвиток методів, директив і угод та виконання спільних проектів. У подальшому зусилля Агентства з питань державного управління Швеції було об'єднано з «Агентством адміністративного розвитку – VERVA» [24] з метою модернізації та розвитку шведського публічного адміністрування за такими напрямками: «Організаційний розвиток і якісне управління»; «Накопичення досвіду та набуття знань кращих інформаційно-комунікаційних практик»; «Організація освітніх тренінгів»; «Координація здійснення державних закупівель у галузі інформації та комунікаційних технологій» [11, с. 250].

Політичним здобутком шведської держави стало розуміння в суспільстві того, що електронна демократія – це форма суспільно-політичної організації, яка притаманна інформаційному суспільству і поєднує в собі властивості безпосередньої та референдумної демократії, а також

можливості інформаційних технологій, тобто основні рішення приймають безпосередньо громадяни шляхом проведення плебісцитів в інформаційній мережі, громадянам же належать законодавча ініціатива та право контролю за дотриманням законності.

Шведська сервісна держава функціонує на засадах «три D»: Dialog, Discussion, Decision (діалог, обговорення і вирішення). Основними принципами побудови електронного уряду у Швеції стало надання послуг у будь-який момент часу, наявність єдиних технічних стандартів і взаємосумісності (електронні додатки повинні задовольняти принципи загальної архітектури систем ідентифікації, безпеки, дизайну), а також забезпечення конфіденційності і виконання правил інформаційної безпеки, беззастережна орієнтація на думку громадян у процесі реалізації нововведень [22].

**Висновки і пропозиції.** Отже, зарубіжний досвід забезпечення якості публічних послуг ставить перед системою публічних органів влади України певний перелік завдань:

– удосконалення законодавчої бази у сфері надання якісних публічних послуг населенню;

– створення альтернативних систем надання публічних послуг;

– підготовка керівників і фахівців сфери публічного управління зі здійснення якісно-орієнтованого формування публічних послуг та їх надання;

– розгалужене запровадження інформаційних технологій з метою більш повного і якісного задоволення потреб громадян і надання їм публічних послуг державними органами з використанням електронних мереж;

– модернізація публічної служби в напрямі удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу та оцінки показників їхньої діяльності, що сприятиме покращенню якості надання публічних послуг органами влади.

#### Список використаної літератури:

1. Телицька В.А. Практика надання адміністративних послуг населенню органами влади в Німеччині та Польщі. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecde\\_2012\\_6\\_34.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecde_2012_6_34.pdf).

2. Власенко О.В. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади. *Полтава : Полт. НТУ*. 2009. 288 с.
3. Буханевич О.М. Закордонний досвід надання адміністративних послуг. *Митна справа*. 2014. № 6(96). Частина 2. Книга 1. С. 222–229.
4. Буханевич О.М. Особливості правового регулювання адміністративних послуг в країнах Європейського Союзу. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету, Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 12. Т. 1. С. 120–122.
5. Жарая С.Б. Досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних системах державного управління. URL: [www.irbis-nbuv.gov.ua](http://www.irbis-nbuv.gov.ua).
6. Жук Ю. Надання адміністративних послуг населенню: зарубіжний аспект. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). Ч. 1. С. 59–68.
7. Репецька М.О. Зарубіжний досвід функціонування системи електронних адміністративних послуг та його впровадження в Україні. *Наше право*. 2014. № 5. С. 175–181.
8. Циганов О.Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 111–114.
9. Легеза Є.О. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади, та його впровадження в діяльність міліції України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2010. № 3. С. 15–18.
10. Seerden R. Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=5i0O2bJJY3wC&pg=PA5&dq=&hl=uk&sa=X&ei=XrkwVYnv=opera ge&q>.
11. Євсюкова О.В. Формування механізмів управління розвитком сервісної держави в умовах суспільних трансформацій : дис. д-ра наук з дер. упр.: 25.00.02. Київ. 2020. 467 с.
12. Ingebritsen Ch. Scandinavia in World Politics. *Rowman & Littlefield Publishers, Maryland*. 2006. 128 p.
13. Іщенко А.М., Литвин Н.В. Актуалізація та імплементація зарубіжного досвіду реформування державного управління. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2016. № 4(56). С. 13–17.
14. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управ-

- ління: досвід зарубіжних країн. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wpcontent/uploads/2013/11/2012-2-4.pdf>.
15. Molina O., Rhodes M. Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept. *Annual Review of Political Science*. 2002. № 5. P. 305–331.
  16. Central Government Communication Policy / Norwegian Ministry of Government Administration and Reform. URL: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/informasjonspolitikk/statkompol\\_eng.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/informasjonspolitikk/statkompol_eng.pdf).
  17. Niven P.R. Balanced Scorecard. Step-by-step. Maximizing Performance and Maintaining Results. *Hoboken, New Jersey*. 2006. 339 p.
  18. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія / за заг. ред. проф. В.Л. Федоренка. Київ : Видавництво: Ліра К. 2018. 380 с.
  19. Жадан О.В. Порівняльний аналіз світових моделей соціально-трудова відноси. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2011\\_1\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_41).
  20. Anthonsen M., Lindvall J., Schmidt-Hansen U. Social Democrats, Unions and Corporatism: Denmark and Sweden Compared. *Party Politics*. 2011. № 17(1). P. 118–134.
  21. Privatisation of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions and Service Quality in Europe / ed. by Ch. Hermann, J. Flecker. *New York: Routledge*. 2012. 214 p.
  22. E-Government Development Index. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overviewx>.
  23. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / за заг. ред. С.А. Чукут. К., 2008. 200 с.
  24. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг. *Вісн. Харків. нац. ун-ту. Серія «Право»*. 2009. № 841. С. 88–91.

### **Slobodeniuk T. European experience in implementing the service state model in Ukraine**

*The article analyzes the experience of organization and functioning of the service-oriented state model. The high degree of relevance of public services in the public administration system, gives grounds to talk about the need for further study of the experience of practical use of technologies, processes and procedures for their provision to the population by state and local authorities, including Western Europe and opportunities for its implementation in the Ukrainian public environment.*

*The author emphasizes that for the practice of Ukraine is an important example of a similar process of formation of service states in the Scandinavian countries, namely the EU members Sweden and Denmark, where welfare states are formed. The Scandinavian model of the service state is based on a system of service administration, where public administrations are presented as service services that promote the established in the minds of citizens the idea that public authorities are structures that provide quality services to citizens.*

*It is determined that the idea of administration as a service is a new understanding of state bodies as structures that provide services to citizens, which provides for the opening of specialized services to help the population, namely: consulting services on public services; creation of an electronic system for providing services through the official website of the authorities; creation of a service to control the quality of services at each government body by surveying the population, constant monitoring of the degree of satisfaction of the population with the services provided, development and improvement of a system of indicators for assessing the quality of services.*

*Interest in this topic is relevant in the aspect of the ideas of corporatism and neo-corporatism, due to the specifics of the political system and the organization of local self-government in the studied countries, which allowed to formulate a list of tasks for the public authorities of Ukraine.*

*The author identifies that the main challenges facing Ukraine are: improving the legal framework; creation of alternative systems of public services; quality training of managers and specialists in the field of public administration; introduction of appropriate information technologies and modernization of the public service in the direction of improving the system of incentives for employees, improving the monitoring and evaluation of their performance.*

**Key words:** *service-oriented state, administrative services, social services, public administration, corporatism and neo-corporatism, e-government.*