

УДК 351/354(4)

КОЗАК Вячеслав Іванович,

канд. наук з держ. упр., докторант ДРІДУ НАДУ

МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА ЗАСАДАХ СЕРВІСНОЇ МОДЕЛІ

Аналізується концепція сервісної держави в контексті встановлення оптимальної моделі публічного управління. Розглядаються механізми, що сприяють розвитку сервісної моделі публічного управління, а також стимулюють розвиток концепції сервісної держави. Визначаються базові принципи, необхідні для розвитку та функціонування сервісної держави, а також механізми застосування принципів сервісної моделі публічного управління в умовах реформування публічного сектору України.

Ключові слова: публічне управління, сервісна держава, сервісна модель публічного управління, принципи сервісної моделі публічного управління.

Kozak V. I. Modernization of public administration in Ukraine on the basis of the service model

The concept of a service model in the context of establishing an optimal model of public administration is analyzed. The mechanisms that promote the development of a service model of public administration and stimulate the development of a service state are considered. The basic principles necessary for the development and steady functioning of the service state and the mechanisms of applying the principles of the service model of public administration in the conditions of reforming the public sector of Ukraine are determined.

Key words: public administration, service state, service model of public administration, principles of service model of public administration.

Постановка проблеми. Сучасна Україна тривалий час перебуває в стані системної кризи, що охопила більшість сфер суспільного життя. Це зумовлює пошук інноваційних шляхів і способів виходу з неї. Кризовий стан суспільства вимагає зміни

всієї системи цінностей і функціонуючих публічних інститутів, гостро стоїть необхідність модернізації системи публічного управління. Необхідність модернізації системи публічного управління в Україні обумовлюється також геополітичними чинниками, першочерговими цілями та особливостями сучасного державного будівництва, орієнтирами, принципами й змістом публічної політики у сфері модернізації та регулювання взаємовідносин між інститутами громадянського суспільства та державою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спроби дослідити проблематику сервісної моделі публічного управління в сучасній Україні розпочалися порівняно нещодавно. Це питання досліджували такі науковці, як Н. А. Буличева, Н. В. Васильєва, О. Н. Євтушенко, Ю. О. Ковальова, Я. В. Коженко, І. Б. Коліушко, В. Я. Місюра, Т. В. Мотренко, Ю. І. Пивовар, А. В. Соколов, В. П. Тимощук, Н. М. Хома та ін. Віддаючи належне їх науковому доробку, слід зауважити, що модернізація сфери публічного управління в контексті сервісної моделі держави все ще недостатньо розкрита у вітчизняній науці публічного управління та адміністрування. Так само недостатньо досліджені можливість та напрями запровадження елементів сервісної держави в систему публічного управління в Україні.

Мета статті. Основною метою дослідження є теоретико-методологічний аналіз сервісної моделі публічного управління, а також принципів її застосування в умовах реформування публічного сектору України.

Виклад основного матеріалу. Однією з популярних доктрин владно-правової організації влади та таких, що активно розвиваються, стала концепція, заснована на ідеї сервісної моделі управління. Сервісна модель управління орієнтована на оптимізацію державних інститутів влади, місцевого самоврядування та інших органів управління, вона ґрунтується на ефективному наданні публічних послуг населенню з можливістю делегування функцій з надання публічних послуг громадському та приватному секторам. Сервісна концепція поширилася в США та низці країн Західної Європи у 80-х – 90-х рр. минулого століття та розглядає призначення держави в служінні людині. Сервісна ідея розвитку системи публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання та реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб. За такої моделі організації управління домінуючим

фактором ефективності є задоволеність споживачів. Для цього обґрунтовується необхідність використання комплексного підходу до нормування цілей і завдань управлінської діяльності (системний взаємозв'язок соціологічних, психологічних, адміністративних, економічних, інформаційних, правових форм, методів, способів і прийомів). Відповідальність за життєве забезпечення та безпеку покладається на державу, яка покликана гарантувати задоволення потреб і інтересів окремої особи та їх груп.

Сервісний підхід до публічного управління пов'язаний з такими напрямками оптимізації владно-правової діяльності, як розвиток мережевих форм управлінської взаємодії, формування електронного уряду, комунікативних технологій контролю та планування, розвиток онлайн-ових послуг, формування багатосторонніх зв'язків, що дозволяють громадянам активно брати участь у відносинах з владою. Сервісна доктрина публічного управління тісно пов'язана з таким поняттям, як «сервісна держава». Проте до сьогодні у вітчизняній науковій літературі не сформувалося єдине бачення цієї категорії. На думку Я. В. Коженко, сервісна держава – це особлива політична форма організації публічної влади, що має в розпорядженні спеціальний апарат управління, спрямований на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, його прав і свобод [11, с. 746]. Організація управління у форматі сервісної держави має певні принципи. До таких принципів належать:

1. *Принцип єдиного вікна.* Цей принцип є базовим під час надання публічних послуг. Він передбачає виключення або максимально можливе обмеження участі заявників у процесах збору з різних інстанцій та надання в різні інстанції різних документів і довідок, що підтверджують права заявників на отримання публічних послуг.

Посилаючись на позитивний європейський досвід у сфері запровадження єдиних вікон, Держкомпідприємництва у 2005 р. виступив із законодавчою ініціативою щодо запровадження цього механізму. Відповідно до цього був прийнятий закон «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який визначив принцип організаційної єдності, що поширюється на всі види документів дозвільного характеру, які видаються місцевими органами, і за своєю суттю став інструментом об'єднання принципів єдиного вікна та єдиного офісу [23].

Згодом, у 2010 р. з'явився закон «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом єдиного вікна, який надав принципу єдиного вікна нового значення. Цей закон визначив спосіб взаємодії уповноваженого органу та суб'єкта інвестиційної діяльності з метою підготовки та видачі пакета документів, який дає право на реалізацію інвестиційного проекту [29].

Наступним кроком щодо розвитку принципу єдиного вікна стало прийняття закону «Про адміністративні послуги». Однією з найцінніших новацій цього закону є вимога щодо створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) [20]. ЦНАП – це єдиний інтегрований офіс, у якому надаються найбільш запитувані громадянами адміністративні послуги, тобто базові (популярні) послуги. Це і реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюб тощо), і видача паспортів та реєстрація місця проживання особи, і реєстрація нерухомості тощо. Навіть для великих міст інтеграція цих послуг до надання через ЦНАП є великим викликом, адже де-юре це послуги, які належать до компетенції органів виконавчої влади, тобто держави. Сьогодні ЦНАПи розглядаються і як інституції з надання «неадміністративних» послуг. Не тільки супутніх, як-от ксерокопіювання і под., а й послуг різних комунальних підприємств (водоканалів, теплокомуненерго, міськгазів тощо).

Проте існує низка проблем, пов'язаних із застосуванням закону «Про адміністративні послуги» на практиці. Так, В. П. Тимощук зазначає, що в законі не визначений критерій платності та безоплатності адміністративних послуг, а також не надано чітке законодавче визначення поняття видів та функцій адміністративного збору. Окремим напрямом правового регулювання є необхідність узгодження дозвільного законодавства із зазначеним законом [35].

2. Принцип дебіюрократизації управлінської системи. Цей принцип у межах концепції сервісної держави передбачає обмеження сфери діяльності бюрократії в суспільстві, має принципове значення в питаннях щодо скорочення кількості документів, що надаються заявниками для отримання публічних послуг, а також виключення особистих контактів заявників із посадовцями, що приймають рішення про надання (відмову в наданні) публічних послуг [14].

Аналізуючи сучасний стан української бюрократії, можна дійти висновку, що вона досі перебуває в стадії патримоніальної бюрократії. Поняття патримоніальної бюрократії увів видатний німецький дослідник М. Вебер. Її головною відмінністю є те,

що вона має особистісний, а не формально-правовий характер відносин влади. Основу влади патримоніальної бюрократії утворює насамперед привласнення чиновниками посад і пов'язаних з ними привілеїв і економічних переваг [17]. Саме патримоніальна бюрократія, на думку багатьох дослідників, є відчуженою від суспільних інтересів одиницею, головним завданням якої є особисте збагачення за допомогою маніпулювання клієнтами, «ігноруючи при цьому суспільні інтереси й викривляючи цілі модернізації» [38, с. 20].

У сучасній Україні відносини патримоніального характеру пронизують усі сфери суспільного життя. Але найбільше це виявляється в політичному житті суспільства, що знаходить своє відображення в «пірамідальній конструкції посткомуністичної влади і її адміністративного апарату» [38, с. 19], де головною дійовою особою є бюрократія, яка спирається у своїй роботі на «концентрацію всіх ресурсів соціальної сили..., в якій своє відображення знаходять відносини особистої залежності» [1, с. 123] (переклад наш. – В. К.).

Реалізації принципу дебюрократизації сприяла й поява сучасних управлінських концепцій нового публічного управління (new public management) [32; 39], належного врядування (good governance) [31; 37], які концентрують увагу на високій результативності публічного управління, політичному плюралізмі в процесі прийняття рішень, делегуванні повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії, більш збалансованому розподілі влади, відповідальності і підзвітності її громадянському суспільству.

3. *Принцип підвищення ефективності, доступності та відкритості інформації щодо діяльності публічних органів влади (принцип транспарентності)*. Виконання цього принципу розглядається розвиненими країнами Європи як механізм забезпечення права на доступ до інформації, якою володіють органи публічної влади. Демократичні суспільства спонукають владу до того, щоб його члени мали доступ до інформації, яка стосується вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з їхніми інтересами. Це обґрунтовано тим, що демократична публічна влада приймає рішення та здійснює свою політику від імені громадян, що робить їхню діяльність підзвітною перед цими громадянами. А отже, держава має забезпечити доступ громадян до публічної інформації в пасивний та активний спосіб, що передбачає не лише публікування та поширення інформації про діяльність органів державної влади, але й надання громадянам публічної

інформації на їхні запити [6, с. 4]. У нашій державі основу забезпечення цього принципу закладають норми Конституції України, 4 міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України та 25 актів національного законодавства [19, с. 52]. Базовим нормативно-правовим актом, який створив підґрунтя для закріплення принципу прозорості став Закон України «Про доступ до публічної інформації» [24]. Метою прийняття цього закону було усунення колізій та прогалин у сфері регулювання реалізації права на доступ до інформації та створення ефективного механізму гарантування максимального доступу до інформації, що знаходиться в органах публічної влади України [6, с. 25]. Проте можна погодитися з В. М. Пилаєвою, що нормативне регулювання стану ефективності, доступності та відкритості публічної влади в нашій країні досі не відповідає повною мірою вимогам та стандартам міжнародного права та не забезпечує необхідну реалізацію права кожного на доступ до публічної інформації, права участі в управлінні державною політикою, відповідальність представників влади перед народом [19, с. 54].

4. *Принцип єдиних критеріїв оцінювання якості публічних послуг.* Реалізується шляхом проведення регулярних моніторингів. Найпоширенішими джерелами інформації для проведення оцінки якості надання публічних послуг є: статистичні дані публічних органів; результати моніторингів, що проводяться державними структурами щодо оцінювання діяльності публічних органів; аналіз офіційних інтернет-ресурсів публічних органів; результати опитувань одержувачів публічних послуг. В Україні з питанням оцінювання якості публічних послуг склалася досить небезпечна ситуація. Дотепер відсутні системні механізми щодо оцінювання якості та ефективності діяльності органів влади в питаннях надання публічних послуг, їх якості та ефективності. Відсутній досвід оцінювання діяльності публічної влади на кожному етапі процесу прийняття управлінських рішень, що є суттєвим гальмуючим чинником підвищення якості управлінських послуг та діяльності органів влади в цілому [2].

5. *Принцип доступності публічних послуг.* Визначається як можливість споживачів послуги мати легкий доступ до органів публічної влади у зручний час, причому інформація про порядок надання послуг має надаватися простою і зрозумілою мовою. Пропонується розглядати доступність послуги як фактичну можливість для особи звернутися за її отриманням. Цей принцип передбачає: територіальну наближеність публічного органу до отримувачів послуг; наявність транспортного

сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб; можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення публічного органу; безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за публічною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки публічного органу; наявність інформації про орган публічної влади, у якому можна отримати необхідну послугу; наявність інформації про територіальне розташування органу публічної влади; прийом документів від заявника в слушний для нього час; обробка оригіналів документів у присутності заявника; формування повного пакету документів для надання послуги; безвідплатне копіювання і сканування необхідних документів для створення електронної справи, що дозволяє при подальших зверненнях заощадити час заявника; видача результату надання послуги в слушний для заявника час; доступність оплати послуги [33, с. 37; 34, с. 348].

Такий підхід до визначення доступності публічної послуги закладено і в чинну національну нормативну базу. Сьогодні ця сфера послуг в Україні регулюється спеціальним законом «Про адміністративні послуги» [20]. Відповідно до вимог закону, починаючи з 2013 р. в Україні на базі місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування стали створюватись ЦНАПи, які, окрім підвищення якості публічних послуг, посилили принцип доступності публічної послуги. Відповідно до опитування Фонду «Демократичні ініціативи», проведеного в грудні 2015 р. 80 % громадян, які зверталися до ЦНАП за певною послугою, залишилися задоволеними їхньою роботою, що на 20 % більше порівняно з 2014 р. [18]. Проте, попри унормування сфери доступності публічних послуг, залишаються актуальними ще багато проблем. Так, гостро стоїть завдання вироблення механізму вивчення потреб громадян у публічних послугах. Залишається на низькому рівні взаємозв'язок та партнерство в цій сфері органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Рівень доступності до послуг продовжує значно поступатися аналогічним послугам, які надаються в країнах Європейського Союзу. Зберігається на високому рівні корупційний компонент процесу надання публічних послуг [8, с. 36].

6. *Принцип легалізації процедури медіації спорів.* Медіація – це позасудова структурована процедура врегулювання конфлікту шляхом переговорів його учасників за допомогою нейтрального посередника-медіатора [15; 22]. Вона визначається як добровільний і конфіденційний процес, в якому нейтральна третя сторона (медіатор)

допомагає конфліктуючим сторонам досягти взаємоприйнятої угоди, як метод, за яким сторони управляють і володіють як самим процесом, так і його результатом – угодою, тобто нічого не вирішується без згоди сторін [25]. Медіація покликана сприяти розвитку партнерських ділових стосунків і формуванню етики ділового обороту, гармонізації соціальних стосунків, що відіграють найважливішу роль у концепції сервісної держави. Особливе значення з позиції сервісного підходу має можливість проведення процедури медіації, заснованої на взаємному волевиявленні сторін на основі принципу добровільності, конфіденційності, співпраці та рівноправ'я сторін, безсторонності та незалежності медіатора [12, с. 93].

Аналізуючи питання публічно-правових спорів, які вирішуються завдяки адміністративному судочинству, можна зазначити, що використання медіаційних механізмів в Україні обмежене характером суб'єктного складу адміністративно-процесуальних правовідносин, а саме тим чинником, що однією зі сторін завжди є орган публічної влади [16]. Згідно з діючим законодавством органи публічної влади мають діяти лише в межах наданих йому повноважень, у порядку та в спосіб, встановлений Конституцією України та законами України, де питання вирішення спорів шляхом переговорів майже не врегульоване. Дотепер, на відміну від Європейських країн та навіть Росії, в Україні відсутній спеціальний закон щодо регулювання сфери медіації. Відповідний закон потрібен з точки зору юридичної значущості діяльності медіаторів, адже професія медіатора та відповідний вид діяльності сьогодні офіційно відсутні, що породжує проблеми із соціальним захистом, сплатою податків, професійним визнанням та кваліфікацією тощо. Також законодавче врегулювання медіації потрібне сторонам медіації, для яких важливі законність процедури, законодавче закріплення прав та обов'язків учасників медіації, можливість урахування результатів медіації судом, державними органами та установами. Крім того, законодавче визнання медіації сприятиме поінформованості суспільства щодо альтернативного способу вирішення спорів, наявність якого забезпечує доступ до правосуддя. Такий закон також являтиме собою потужний засіб правового виховання [15].

7. Принцип запобігання та протидії корупції. Принципу запобігання та протидії корупції в умовах сервісної держави приділяється особливе значення. За такої моделі управління стратегічним напрямом у запобіганні та протидії корупції є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та

активності в загальному контексті побудови демократичної держави. Демократизація, відкритість влади, прозорість та зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі реалізації такого принципу [36, с. 129].

Розуміючи важливість реалізації зазначеного принципу в Україні, на вимогу світового співтовариства та громадськості, за останні роки вжито низку заходів. Зокрема, прийнято Закон України «Про запобігання корупції», у якому визначено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [26]. Утворено відповідні антикорупційні установи, такі як: Національне антикорупційне бюро України [28], Спеціалізована антикорупційна прокуратура [21], Національне агентство з питань запобігання корупції [30]. Урегульовані питання щодо запобігання корупції в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади [10]. Проте, як зазначають міжнародні організації, дотримання принципу запобігання та протидії корупції в Україні залишається на низькому рівні [3].

8. *Принцип інтерактивних механізмів здійснення громадського контролю та нагляду.* Сьогодні процес інтеграції України у світове співтовариство як демократичної, соціальної, правової держави потребує адекватного розуміння сутності, місця й ролі, тенденції розвитку контролю в системі публічного управління [13, с. 2]. На важливості контролю в системі публічного управління наголошує і відомий науковець державного управління В. Д. Бакуменко, зазначаючи, що ефективний контроль є важливим для досягнення успішної діяльності будь-яких організацій і насамперед у діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування [9, с. 252]. На контролі як на комплексному багатогранному явищі та можливості його розгляду як способу забезпечення законності в системі публічного управління наголошує В. М. Гаращук. Він визначає контроль як основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні, детермінує його як фактор, що забезпечує дисципліну в системі публічної служби, як інструмент, що робить прозорою для суспільства діяльність публічних органів влади [7, с. 36 – 37].

Найбільш поширеною формою громадського контролю, способом участі громадян і їх об'єднань в управлінні справами публічними справами є звернення в

органи публічної влади. Механізм його реалізації встановлений у Законі України «Про звернення громадян». Згідно зі ст. 5 цього закону звернення може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення). В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику надсилається відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається. Розгляд звернення, спрямованого у формі електронного документа, здійснюється в тому ж порядку, що і розгляд письмового звернення [27].

Відмінною формою звернення є електронна петиція. Електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян. З електронними петиціями громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Порядок збору петицій та їх розгляду визначений у ст. 23 Закону України «Про звернення громадян» [27].

Переваги подання звернення в електронній формі очевидні: вона дозволяє істотно полегшити та спростити процедуру офіційного подання звернення для розгляду, а також скоротити часові витрати громадян. Крім того, для подання звернення не потрібна особиста присутність заявника в тому органі, куди воно спрямовується, а також відсутня необхідність контакту з працівниками структурного підрозділу, що здійснює прийом листів громадян. Для подання звернення у формі електронного документа сьогодні потрібні тільки вихід в мережу Інтернет і навички володіння комп'ютерною технікою. Саме простота та зручність подання електронного звернення, на наш погляд, сприятимуть постійному збільшенню кількості осіб, що активно реалізують цю форму громадського контролю.

Ще однією інтерактивною формою громадського контролю є так звані відкриті листи, що розміщуються в публічному доступі, зокрема в мережі Інтернет, предмет яких може зачіпати оцінку громадянами діяльності органів публічної влади чи посадовців. Чинне законодавство не розкриває визначення відкритого листа. Проте аналіз існуючих відкритих листів дозволяє зробити висновок, що під відкритим листом слід розуміти спосіб публічного висловлення думки громадян з якого-небудь питання з метою залучення до нього уваги не лише особи, якій лист адресований, але і суспільства.

Як правило, відкриті листи публікуються в загальнодоступних засобах масової інформації, а також розміщуються в мережі Інтернет, у тому числі на спеціалізованих сайтах, присвячених питанням відкритого публічного обговорення проблемних питань [4; 5]. На рівні законодавства інститут відкритого листа громадян не закріплений, не встановлений і обов'язок його розгляду та надання відповіді на нього або інший спосіб інформування громадян про результати розгляду відкритого листа. Проте публікація відкритого листа передусім має за мету викликати громадський резонанс стосовно порушеного в ньому питання. У ряді випадків відкритий лист сприймається як остання можливість вплинути на ситуацію шляхом привертання уваги суспільства до існуючої проблеми.

Ще одним досить новим способом контролю за діяльністю публічних органів влади є спостереження представників громадськості за об'єктом чи суб'єктом публічного права, а також за публічним процесом з використанням мережі Інтернет. Наприклад, використання відеокамер на виборчих дільницях дозволяє в режимі реального часу в мережі Інтернет громадянам спостерігати за процесом голосування в кожному куточку країни. Прикладом можуть слугувати відкриті судові процеси з інтернет-трансляцією або голосування у Верховній Раді України чи місцевих радах тощо.

Завдяки доступності мережі Інтернет використання електронного спостереження дозволяє зробити процес громадського контролю простішим, притягнути до його проведення широке коло громадян. Проте можливість такої форми контролю безпосередньо залежить від стану використовуваних при цьому технічних і програмних засобів.

Можна погодитися, що визначені інтерактивні форми громадського контролю є такими, які найактивніше використовуються, але не єдиними. На сьогодні на основі інформаційних технологій або з їх застосуванням можуть бути успішно реалізовані майже будь-які форми взаємодії суспільства з органами публічної влади, а саме: проведення голосування громадян за запропонованими органами публічної влади проблемними питаннями, обговорення проектів правових актів, опублікованих у мережі Інтернет, проведення громадської експертизи, громадських перевірок, громадських акцій, реалізація громадських ініціатив тощо.

Підсумовуючи наведене, можна зазначити, що розуміння механізмів публічного управління, заснованих на концепції сервісної держави, суттєво відрізняється від традиційного. Головними факторами сервісного підходу є реалізація відповідних принципів, які ґрунтуються на широкому використанні концепції електронного уряду, ліквідації або максимальному зменшенні бюрократичного апарату, інтерактивних методах здійснення громадського контролю, прозорості, єдиних критеріях оцінювання якості публічних послуг та їх доступності, врегулюванні конфліктів шляхом процедури медіації спорів, запобіганні та протидії корупції. Ця модель заснована на координації зв'язків між групами і державою. Отже, процес публічного управління на засадах сервісної моделі виходить за межі публічних інститутів, залучаючи до своєї сфери як групи за інтересами, так і окремих індивідів. Сервісний підхід у системі публічного управління, будучи характерним головним чином для європейських країн, сьогодні виходить за межі Європи та стає феноменом світового масштабу. Сьогодні сервісне управління відображає розвиток своєрідного симбіозу та синергії між групами, індивідом і державою.

У сервісній моделі підкреслюється спрямованість соціальної комунікації знизу до верху: від індивіда – до уряду. Згідно з класифікацією, до відмінних рис сервісної моделі належать: встановлення центральної бази даних для ефективної і оперативної взаємодії урядових агентів; надання послуг на мережевій основі, оптимізація надання послуг населенню і бізнес-структурам; скорочення вартості послуг; застосування електронної торгівлі під час закупівлі за публічними фінансами; сприяння економічному і соціальному розвитку суспільства та громадян; швидке й ефективне реагування на умови діяльності, що змінюються; підвищення ефективності внутрішньоорганізаційних відносин у публічному управлінні; розвиток кадрового потенціалу публічного управління; підвищення відповідальності публічних службовців, підвищення рівня прозорості публічного управління в цілому. В умовах сервісної моделі існує необхідність розвитку інститутів громадянського суспільства, підвищення рівня правової культури і громадської активності громадян, боротьба з правовим нігілізмом і правовим абсентеїзмом, оскільки їх відсутність зводить до нульового результату будь-які реформи і перетворення. Особливого значення набувають питання, пов'язані з виробленням концептуальних основ сервісної демократичної державності, в основу яких закладена ідея логічно послідовної парадигми сервісної держави, що має на увазі гармонійне

поєднання публічних і приватних інтересів, стабільність і поступовий розвиток системоутворюючих соціально-політичних інститутів, забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина. А це, у свою чергу, можливо тільки в державі з високорозвиненою економікою, дієвою системою соціального забезпечення всіх верств населення.

Висновки. У результаті проведеного аналізу слід констатувати, що в Україні сьогодні сформовано достатньо правових, адміністративних та економічних умов для реалізації ідеї сервісної держави та сервісної моделі публічного управління. Створено засади щодо доступності, зручності та своєчасності надання адміністративних послуг. Реалізуються демократичні механізми щодо взаємодії влади та громадськості.

Проте існує необхідність подальших кроків у напрямі упорядкування системи та структури органів публічної влади щодо функціонального сервісного принципу. Такі зміни є найболючішими. Але досвід розвинених країн показує, що це єдино можливий курс до сервісної демократичної держави, а гальмування процесу модернізації публічного управління лише значно збільшує вартість і ускладнює реформування у майбутньому.

Список використаних джерел

1. **Афанасьев М. Н.** Клиентела в России вчера и сегодня / М. Н. Афанасьев // Полис. – 1994. – № 1. – С. 121 – 126.
2. **Бабінова О.** Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади / О. Бабінова. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.Ua/Monitor/September/6.htm>.
3. **Безкарність** та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні // Transparency International Україна. – Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-spi-2016>.
4. **Відкритий** лист до Президента України від учасників фондового ринку // Українська біржа. – Режим доступу : <http://www.ux.ua/a3975/?nt=301>.
5. **Відкритий** лист учасників газового ринку щодо загрози припинення функціонування галузі // Регіональна газова компанія «Хмельницькгаз». – Режим доступу : <https://km.104.ua/ua/for-clients/news/id/vidkritij-list-uchasnikiv-gazovogo-rinku-schodo-za-23441>.

6. **Відкритість** та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ : [б. в.], 2012. – 115 с.

7. **Гаращук В. М.** Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія / В. М. Гаращук. – Харків : Фоліо, 2002. – 176 с.

8. **Грабар Н. С.** Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг в Україні / Н. С. Грабар // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Харків : Магістр, 2015. – № 1. – С. 33 – 39.

9. **Державне** управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009 – 394 с.

10. **Деякі** питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 жовт. 2016 р. № 803-р // Уряд. кур'єр. – 2016. – 12 листоп. – № 213.

11. **Коженко Я. В.** Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное / Я. В. Коженко // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3. – С. 744 – 748.

12. **Коженко Я. В.** Принципы сервисного государства: теоретико-правовой аспект / Я. В. Коженко // Научное обозрение. Реферативный журнал. – 2014. – № 1. – С. 92 – 93.

13. **Кохан С. О.** Концепція контролю: науковий ракурс / С. О. Кохан // Державне управління: теорія та практика. – 2008. – № 1(7). – Режим доступу : http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/kohan.pdf.

14. **Кравченко А. Г.** Феномен бюрократизации права: постановка проблемы / А. Г. Кравченко, А. Ю. Мамычев // Власть: общенац. нац.-полит. реферат. журн. – 2010. – № 3. – С. 87 – 92.

15. **Крестовська Н.** Медіація в Україні: нюанси законодавчого врегулювання / Н. Крестовська, Л. Романдзе Т. Барабаш // Юрид. вісн. України: все про закони – в одній газеті: загальнонац. правова газета. – 2017. – 3 – 9 берез. – № 9. – С. 13. – Режим доступу : <http://mediation.ua/wp-content/uploads/2017/03/stattya-Mediatsiya-v-Ukrayini-nyuansi-zakonodavchogo-vregulyuvannya.pdf>.

16. **Лиско А.** Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні / А. Лиско // Законодавство України: проблеми

та перспективи розвитку : зб. наук. пр. міжнар. наук.-практ. конф. – Київ : Європ. ун-т, 2010. – С. 319 – 321.

17. **Масловский М. В.** Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология : монография / М. В. Масловский. – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. ун-та, 1997. – 88 с.

18. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг (2015 рік, а також порівняння з минулими роками) : прес-реліз, грудень 2015 р. // Офіц. веб-сайт Фонду «Демократичні ініціативи ім. І. Кучеріва». – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-naselen-rokami-.htm>.

19. **Пилаєва В. М.** Проблеми нормативного закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняному законодавстві / В. М. Пилаєва // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Сер. «Право». – Ужгород : Ужгород. нац. ун-т, 2016. – Вип. 36. Т. 2. – С. 51 – 55.

20. **Про адміністративні послуги** : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – С. 1705.

21. **Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції** : Закон України від 12 лют. 2015 р. № 198-VIII // Відом. Верховної Ради України. – 2015. – № 17. – С. 959.

22. **Про деякі аспекти медіації у цивільних та господарських правовідносинах**: Директива 2008/52/ЄС Європейського парламенту та Ради Європи від 21 травня 2008 р. – Режим доступу : <http://www.ukrmediation.com.ua>.

23. **Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності** : Закон України від 6 верес. 2005 р. № 2806-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – С. 2537.

24. **Про доступ до публічної інформації** : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 1491.

25. **Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу** : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

26. **Про запобігання корупції** : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відом. Верховної Ради України. – 2014. – № 32. – С. 3186.

27. **Про звернення** громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Офіц. вісн. України. – 1996 р. – № 47. – Ст. 256.
28. **Про Національне антикорупційне бюро** України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII // Відом. Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – С. 3040.
29. **Про підготовку** та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» : Закон України від 21 жовтня 2010 р. № 2623-VI // Відом. Верховної Ради України України. – 2011 р. – № 11. – Ст. 70. – С. 498.
30. **Про утворення** Національного агентства з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2015 р. – № 24. – С. 31.
31. **Пухтецька А. А.** Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // Наук. зап. НаУКМА. Сер. «Юрид. науки». – 2010. – Т. 103. – С. 36 – 40.
32. **Соловійов В. М.** Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття / В. М. Соловійов // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Сер. «Державне управління». – 2014. – Вип. 1. – С. 80 – 83.
33. **Сороко В.** Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. Сороко. – Київ : НАДУ, 2008. – 104 с.
34. **Суліма Ю. О.** Доступність як критерій оцінки якості надання адміністративних послуг / Ю. О. Суліма // Часопис Київ. ун-ту права. – 2015. – № 1. – С. 347 – 350.
35. **Тимошук В. П.** Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні / В. П. Тимошук // Адміністративне право і процес : наук.-практ. журн. – 2014. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383-administratyvni-posluhy-problemy-teoriyi-zakonodavstva-i-praktyku-v-ukrayinitymoshchuk-v-p>.
36. **Шевченко О. В.** Основні принципи протидії корупції / О. В. Шевченко // Вісн. Вищої ради юстиції. – 2011. – № 1(5). – С. 129 – 133.
37. **Шевчук Б. М.** Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. М. Шевчук // Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид. / Львів. регіонал. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів, 2012. – Вип. 9. – Режим доступу : <http://irbis->

nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&image_file_download=1&image_file_name=pdf/devr_2012_9_8.pdf.

38. **Шляхтун П. П.** Політологія: історія та теорія : підручник / П. П. Шляхтун. – Київ : Центр учбової літ., 2010. – 472 с.

39. **Pollitt C.** Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.

List of references

1. **Afanasev M. N.** Klientela v Rossii vchera i segodnya / M. N. Afanasev // Polis. – 1994. – № 1. – S. 121 – 126.

2. **Babinova O.** Problemy otsinky yakosti ta efektyvnosti diialnosti orhaniv mistsevoi vlady / O. Babinova. – Rezhym dostupu : <http://www.niss.gov.Ua/Monitor/September/6.htm>.

3. **Bezkarnist** ta nediiive pravosuddia trymaiut Ukrainu na koruptsiinomu dni // Transparency International Ukraina. – Rezhym dostupu : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016>.

4. **Vidkrytyi** lyst do Prezydenta Ukrainy vid uchasnykiv fondovoho rynku // Ukrainaska birzha. – Rezhym dostupu : <http://www.ux.ua/a3975/?nt=301>.

5. **Vidkrytyi** lyst uchasnykiv hazovoho rynku shchodo zahrozy prypynennia funkcionuvannia haluzi // Rehionalna hazova kompaniia «Khmelnyskha». – Rezhym dostupu : <https://km.104.ua/ua/for-clients/news/id/vidkritij-list-uchasnykiv-gazovogo-rinku-schodo-za-23441>.

6. **Vidkrytyi** ta prozorist orhaniv derzhavnoi vlady v konteksti zakonodavstva pro dostup do publichnoi informatsii / Ivano-Frankivskiy tsentr nauky, innovatsii ta informatyzatsii. – Ivano-Frankivsk : [b. v.], 2012. – 115 s.

7. **Harashchuk V. M.** Kontrol ta nahliad u derzhavnomu upravlinni : monohrafiia / V. M. Harashchuk. – Kharkiv : Folio, 2002. – 176 s.

8. **Hrabar N. S.** Shliakhy pidvyshchennia yakosti nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini / N. S. Hrabar // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – Kharkiv : Mahistr, 2015. – № 1. – S. 33 – 39.

9. **Derzhavne** upravlinnia: osnovy teorii, istoriia i praktyka : navch. posib. / V. D. Bakumenko, P. I. Nadolishnii, M. M. Izha, H. I. Arabadzhy ; za zah. red. P. I. Nadolishnoho, V. D. Bakumenka. – Odesa : ORIDU NADU, 2009 – 394 s.

10. **Deiaki** pytannia zapobihannia koruptsii v ministerstvakh, inshykh tsentralnykh orhanakh vykonavchoi vlady : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 zhovt. 2016 r. № 803-r // Uriad. kurier. – 2016. – 12 lystop. – № 213.

11. **Kozhenko Ya. V.** Kontseptsyyi «sylnoho» y «servysnoho» hosudarstva v kontekste modernyzatsyyi hosudarstvennoho upravleniya v Rossyyi: obshchee y otlychnoe / Ya. V. Kozhenko // Fundamentalnye yssledovaniya. – 2012. – № 3. – S. 744 – 748.

12. **Kozhenko Ya. V.** Printsipyi servisnogo gosudarstva: teoretiko-pravovoy aspekt / Ya. V. Kozhenko // Nauchnoe obozrenie. Referativnyi zhurnal. – 2014. – № 1. – S. 92 – 93.

13. **Kokhan S. O.** Kontseptsiiia kontroliu: naukovyi rakurs / S. O. Kokhan // Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka. – 2008. – № 1(7). – Rezhym dostupu : http://academy.gov.ua/ej/ej7/doc_pdf/kohan.pdf.

14. **Kravchenko A. G.** Fenomen byurokratizatsii prava: postanovka problemyi / A. G. Kravchenko, A. Yu. Mamyichev // Vlast: obschenats. nats.-polit. referat. zhurn. – 2010. – № 3. – S. 87 – 92.

15. **Krestovska N.** Mediatsiia v Ukraini: niuansy zakonodavchoho vrehuliuvannia / N. Krestovska, L. Romandze T. Barabash // Yuryd. visn. Ukrainy: vse pro zakony – v odnii hazeti: zahalnonats. pravova hazeta. – 2017. – 3 – 9 berez. – № 9. – S. 13. – Rezhym dostupu : <http://mediation.ua/wp-content/uploads/2017/03/stattya-Mediatsiya-v-Ukrayini-nyuansi-zakonodavchogo-vregulyuvannya.pdf>.

16. **Lysko A.** Problemy vprovadzhennia ta provedennia mediatsii v administratyvnomu sudochynstvi v Ukraini / A. Lysko // Zakonodavstvo Ukrainy: problemy ta perspektyvy rozvytku : zb. nauk. pr. mizhnar. nauk.-prakt. konf. – Kyiv : Yevrop. un-t, 2010. – S. 319 – 321.

17. **Maslovskiy M. V.** Teoriya byurokratii Maksa Vebera i sovremennaya politicheskaya sotsiologiya : monografiya / M. V. Maslovskiy. – Nizhniy Novgorod : Izd-vo Nizhegorod. un-ta, 1997. – 88 s.

18. **Otsinky** naselenniam Ukrainy yakosti nadannia administratyvnykh posluh (2015 rik, a takozh porivniannia z mynulymy rokamy) : pres-reliz, hruden 2015 r. // Ofits. veb-sait Fondu «Demokratychni initsiatyvy im. I. Kucheriva». – Rezhym dostupu : <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/ocinki-naselen-rokami-.htm>.

19. **Pylaieva V. M.** Problemy normatyvnoho zakriplennia pryntsypu transparentnosti v diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady u vitchyznianomu zakonodavstvi / V. M. Pylaieva //

Nauk. visn. Uzhhorod. nats. un-tu. Ser. «Pravo». – Uzhhorod : Uzhhorod. nats. un-t, 2016. – Vyp. 36. T. 2. – S. 51 – 55.

20. **Pro administratyvni** posluhy : Zakon Ukrainy vid 6 veres. 2012 r. № 5203-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2013. – № 32. – S. 1705.

21. **Pro vnesennia** zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia diialnosti Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy ta Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 12 liut. 2015 r. № 198-VIII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2015. – № 17. – S. 959.

22. **Pro deiaki** aspekty mediatsii u tsyvilnykh ta hospodarskykh pravovidnosynakh: Dyrektyva 2008/52/YeS Yevropeiskoho parlamentu ta Rady Yevropy vid 21 travnia 2008 r. – Rezhym dostupu : [http:// www.ukrmediation.com.ua](http://www.ukrmediation.com.ua).

23. **Pro dozvilnu** systemu u sferi hospodarskoï diialnosti : Zakon Ukrainy vid 6 veres. 2005 r. № 2806-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2005. – № 48. – S. 2537.

24. **Pro dostup** do publichnoi informatsii : Zakon Ukrainy vid 13 sich. 2011 r. № 2939-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2011. – № 32. – S. 1491.

25. **Pro Zahalnodержавnu** prohramu adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu : Zakon Ukrainy vid 18 berez. 2004 r. № 1629-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2004. – № 29. – St. 367.

26. **Pro zapobihannia** koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. – № 32. – S. 3186.

27. **Pro zvernennia** hromadian : Zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 1996 r. № 393/96-VR // Ofits. visn. Ukrainy. – 1996 r. – № 47. – St. 256.

28. **Pro Natsionalne** antykoruptsiine biuro Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1698-VII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2014. – № 47. – S. 3040.

29. **Pro pidhotovku** ta realizatsiiu investytsiinykh proektiv za pryntsyptom «yedynoho vikna» : Zakon Ukrainy vid 21 zhovtnia 2010 r. № 2623-VI // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy Ukrainy. – 2011 r. – № 11. – St. 70. – S. 498.

30. **Pro utvorennia** Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 berez. 2015 r. № 118 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2015 r. – № 24. – S. 31.

31. **Pukhtetska A. A.** Zprovdzhennia pryntsyviv ta standartiv nalezhnoho uriaduvannia u diialnosti publichnoi administratsii / A. A. Pukhtetska // Nauk. zap. NaUKMA. Ser. «Yuryd. nauky». – 2010. – Т. 103. – С. 36 – 40.

32. **Soloviov V. M.** Novyi derzhavnyi menedzhment: vyznachennia, sutnist i geneza poniattia / V. M. Soloviov // Visn. Kyiv. nats. un-tu im. Tarasa Shevchenka. Ser. «Derzhavne upravlinnia». – 2014. – Vyp. 1. – С. 80 – 83.

33. **Soroko V.** Nadannia publichnykh posluh orhanamy derzhavnoi vlady ta otsinka yikh yakosti : navch. posib. / V. Soroko. – Kyiv : NADU, 2008. – 104 s.

34. **Sulima Yu. O.** Dostupnist yak kryterii otsinky yakosti nadannia administratyvnykh posluh / Yu. O. Sulima // Chasopys Kyiv. un-tu prava. – 2015. – № 1. – С. 347 – 350.

35. **Tymoshchuk V. P.** Administratyvni posluhy: problemy teorii, zakonodavstva i praktyky v Ukraini / V. P. Tymoshchuk // Administratyvne pravo i protses : nauk.-prakt. zhurn. – 2014. – Rezhym dostupu : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383-administratyvni-posluhy-problemy-teoriyi-zakonodavstva-i-praktyky-v-ukrayinitymoshchuk-v-p>.

36. **Shevchenko O. V.** Osnovni pryntsyvy protydii koruptsii / O. V. Shevchenko // Visn. Vyshchoi rady yustytsii. – 2011. – № 1(5). – С. 129 – 133.

37. **Shevchuk B. M.** Yevropeiski pryntsyvy nalezhnoho vriaduvannia ta reforma systemy orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini / B. M. Shevchuk // Demokratyчне vriaduvannia : elektron. nauk. fakh. vyd. / Lviv. rehional. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – Lviv, 2012. – Vyp. 9. – Rezhym dostupu : http://irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?c21com=2&i21dbn=ujrn&p21dbn=ujrn&image_file_download=1&image_file_name=pdf/devr_2012_9_8.pdf.

38. **Shliakhtun P. P.** Politolohiia: istoriia ta teoriia : pidruchnyk / P. P. Shliakhtun. – Kyiv : Tsentr uchbovoi lit, 2010. – 472 s.

39. **Pollitt C.** Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.

Надійшла до редколегії 17.12.17