

Слободенюк Т.О.

Національна академія державного управління при Президентові України

МЕТОДИЧНА ОСНОВА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

У статті окреслено питання реформування державного управління в Україні. У ній зазначений необхідний його напрямок, який можливо успішно реалізувати за допомогою засобів сервісної політики держави, спрямований на досягнення та утримання соціальної стабільності та покращання суспільного добробуту в цілому. Окреслена відмінність та спільні риси сервісної і соціальної політики держави, а також поняття «соціальна політика» і «соціальна функція держави».

Автор критикує твердження, що сервісно орієнтована держава має виключну мету – служіння суспільству, аргументуючи це тим, що конкретні державні посадовці мають свої особисті та корпоративні інтереси, для реалізації яких вони і користуються інституціональними можливостями, як правило не в інтересах всіх членів суспільства. Він стверджує, що в Україні не працює організаційна конструкція сервісно орієнтованої держави, в якій активне громадянське суспільство спроможне належним чином впливати на рішення органів державної влади, а також не згоден із твердженням, що комерційні організації у процесі відповідної співпраці з державними органами влади опікуються соціальними питаннями в комплексі з питаннями отримання прибутку.

У методологічному аспекті соціально орієнтована сервісна політика характеризується системою управлінських завдань та сформованих на їх основі адміністративних заходів.

Автор критикує твердження щодо неефективності державних послуг майже в усьому світі, внаслідок неефективності держави як форми організації суспільного життя. Він розглядає поняття «результат», «ефективний результат» та «якісний результат», зазначаючи, що для системи державного управління вагомим є «якісний результат», а бізнес орієнтований на прибуток – «ефективний результат», стверджуючи, що держава – це не організація суспільного життя, а механізм регулювання суспільних відносин, який регулює і організовує суспільне життя.

Одним із головних висновків у статті є твердження, що сервісна функція держави ні в якому разі не може мінімізувати інші державні функції, адже тоді держава все більше перестає бути потрібною, делегуючи все більше своїх функцій недержавним структурам, що приводить до хаосу суспільних відносин і руйнації правових засад їх функціонування, що яскраво ілюструється прикладом сучасної України.

Окреслюються принципи функціонування моделі сервісної держави та структура публічних послуг: адміністративні та управлінські послуги, соціальна допомога, соціальна робота серед населення, соціальні послуги у сфері медицини, освіти, пенсійного забезпечення, торгівля, комунальні послуги тощо. У статті робиться другий висновок: державні послуги, які повинні бути виключно монополією держави, поділяються на адміністративні та управлінські, а соціальні послуги можливо демонополізувати шляхом розвитку конкурентного середовища.

Ключові слова: методична основа, організаційна структура, публічні послуги, соціально орієнтована держава, сервісна політика.

Постановка проблеми. Інституціональне реформування системи публічного управління зумовлює комплекс соціально-економічних і політичних змін, які мають бути соціально спрямовані шляхом забезпечення законних інтересів та потреб громадян шляхом удосконалення соціально-адміністративних функцій держави і місцевого самоврядування. У цьому питанні цікаві деякі принципи, методологічні та організаційні

орієнтири, сформульовані в моделі сервісно орієнтованої держави, до якої потрібно підійти із критичної точки зору у питанні врахування деяких механізмів і принципів її практичного застосування під час реформування системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних дослідників, які присвятили свої праці питанню методології та організаційно-

функціональній структурі практики застосування моделі сервісно орієнтованої держави, потрібно виділити Євтушенка О.Н., Коршуна Т.С., Дзевелюка М.В., Місюру В.Я., Щербаківську Л.М., Плюща В.І., Сороко В.М., Соколова А.В.

Мета статті – виділити методологічні основи та організаційну структуру публічно-сервісної діяльності держави з погляду впровадження у практику реформування системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Комплекс політичних, економічних та соціальних змін в Україні актуалізує питання інституціонального реформування для суттєвої зміни якості і ефективності публічного впливу на соціальне середовище, забезпечення законних інтересів та потреб громадян шляхом удосконалення соціально-адміністративних функцій держави і місцевого самоврядування з належною взаємодією їх з приватним сектором та громадянським суспільством, із метою досягнення соціально-економічної і політичної стабілізації. Одним із провідних напрямів цих трансформацій має стати інституціонально-організаційно та фінансово сформованої якісної і ефективної сервісної публічної політики.

Ураховуючи те, що переважна більшість функцій сучасної держави все більше набуває сервісного характеру, а сервісна політика вагоміше починає впливати на всі сфери суспільного життя, ця суспільна тенденція недостатньо враховується у вітчизняній науці державного управління. На думку В.Я. Місюри, значна частина адміністративних послуг є платною, що зумовлює загрозу спотвореного трактування і розвитку самої сервісної політики держави (отримання додаткових бюджетних надходжень під ширмою регулювання суспільного розвитку). Він вважає, що важливі питання реформи державного управління в Україні можливо вирішити за допомогою засобів сервісної політики держави, спрямованих на досягнення та утримання соціальної стабільності та покращання суспільного добробуту у цілому [4, с. 13].

Сервісна політика держави передбачає створення нормативної, ресурсної та організаційної бази її реалізації і забезпечення (нормативні документи, спеціалізовані сервісні центри з надання адміністративних послуг, штат відповідно підготовлених службовців, електронні бази даних тощо).

Успішність цієї політики забезпечується взаємодією цілеспрямованих заходів органів державної влади і місцевого самоврядування та іншими, регламентованими законодавством суб'єктами сервісної діяльності, які спрямовані на забезпечення

громадян адміністративними, управлінськими, соціальними та іншими видами публічних послуг.

Потрібно зазначити, що сервісна політика держави має багато спільних, а також відмінних рис із соціальною політикою держави. Вона спроможна підвищити якість і ефективність державної соціальної політики.

У науковому середовищі термін «соціальна політика» вживається в сенсі допомоги нужденним верствам населення, а от соціальна функція держави визначається довгостроковими цілями соціального розвитку у процесі їх реалізації та надання соціальних гарантій домогосподарствам і громадянам [5, с. 67].

В.Я. Місюра зазначає, що надмірні заходи державного управління щодо перерозподілу через державний бюджет суспільних благ на користь нужденних громадян без урахування закономірностей ринкової економіки в глобалізованому світі спроможні призвести до погіршення соціально-економічної ситуації шляхом негативного впливу на розвиток інвестиційного клімату, зниження ВВП, зменшення податкових надходжень, дефіциту бюджету, інфляції тощо, що знецінить впливовість механізмів соціального захисту незаможних груп населення. Він окреслює відмінні риси соціально орієнтованої сервісної політики від соціальної:

1) перерозподіл матеріальних благ не є головним засобом соціально орієнтованої сервісної політики, адже її основна мета – служіння всьому суспільству (public service), надання публічних (переважно адміністративних та управлінських) послуг, регулювання сфери соціальної допомоги і запровадження в ній сервісних технологій. Ця політика покликана регулювати сфери публічних послуг із метою узгодження її із пріоритетами розвитку суспільства і держави;

2) адміністративні послуги органів державної влади та місцевого самоврядування надаються на платній основі, а соціальні трансферти передбачають матеріальну допомогу і різноманітні пільги з відповідних бюджетів;

3) стратегічна мета сервісної політики – соціальна орієнтація на задоволення законних потреб громадян у доступі до публічних благ та підтримка соціальної стабільності;

4) управлінські механізми сервісної політики передбачають розгалужену інфраструктуру відповідних органів;

5) стандартизація надання послуг;

6) обґрунтовані методики оцінювання якості сервісної діяльності та прогнозування соціальних наслідків її впровадження [4, с. 15].

Отже, на підставі концепції про модель сервісної держави можна стверджувати, що основною метою сучасної держави є служіння суспільству, а методами її застосування – розширення обсягу публічних благ, що надаються у співпраці з інститутами громадянського суспільства в середовищі ринкової економіки (сприяння соціально-економічному розвитку країни, територіальних громад, підвищення добробуту і якості життя громадян; відповідність світовим стандартам сервісної діяльності держави та її інститутів (якість, доступність, прозорість діяльності, ефективність тощо). Об'єктом сервісно орієнтованої соціальної політики держави є всі категорії громадян, а суб'єктами – органи державної влади і місцевого самоврядування, некомерційні та комерційні організації, які надають публічні блага на законних підставах.

Цікавим у цих теоретичних твердженнях є те, що метою держави є служіння суспільству. Справа у тім, що держава – це віртуальний соціально-економічний і політичний механізм регулювання суспільних відносин, який матеріалізуються в органах влади і в конкретних їх посадовцях, які мають свої особисті та корпоративні інтереси, для реалізації яких вони і користуються своїми інституціональними можливостями, як правило не в інтересах всіх членів суспільства. По-друге, в Україні вважається, що громадянське суспільство – це громадяни, об'єднані у громадські організації за віком, за особистими та корпоративними інтересами. З одного боку, в Україні існує активне громадянське суспільство, спроможне належним чином впливати на рішення органів державної влади, а з іншого боку, існує твердження, що в країні ще й досі не сформована громадянське суспільство. Тобто ця інституціональна конструкція в Україні не працює за призначенням і не дала позитивних результатів у соціальній сфері. Сумнівним є твердження, що комерційні організації опікуються соціальними питаннями в комплексі з питаннями отримання прибутку в процесі відповідної співпраці з державними органами влади.

У методологічному аспекті соціально орієнтовану сервісну політику характеризує система управлінських завдань та сформованих на їх основі адміністративних заходів. Адміністративна складова частина передбачає:

1) формування нормативно-правової бази взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з недержавними організаціями для реалізації сервісної політики на різних адміністративних рівнях;

2) раціоналізацію інфраструктури з надання публічних послуг з оптимальним розподілом повноважень між суб'єктами відповідно до їх основних функцій;

3) розроблення стратегічних документів, програм із напрямками сервісної політики відповідно до суспільних потреб їх споживачів і формування системи адміністративно-правового та методичного супроводу цієї сфери публічної політики, яку мають реалізовувати органи державної влади і місцевого самоврядування та недержавні організації;

4) формування адміністративної, комунікативної, правової, інформаційної аналітики стану та перспектив соціально орієнтованої сервісної політики, яка б відображала суспільні оцінки і очікування, науково-експертну думку, узгоджувала б їх із реальними ресурсами держави і суспільства для задоволення законних потреб та інтересів громадян засобами соціально орієнтованої сервісної політики держави [4, с. 15–16].

Потрібно погодитись із думкою В.Я. Місюри, що «соціально орієнтована сервісна політика держави» є більш широким поняттям, ніж поняття «соціальної політики», яка спрямована на допомогу лише соціально вразливим верствам населення (інваліди, малозабезпечені громадяни, пенсіонери тощо), адже «сервісна політика» держави узгоджена з довгостроковими цілями розвитку суспільства і держави та покликана задовольняти потреби громадян у доступі до суспільних благ, а отже, охоплює не лише цільові групи населення, які потребують державної допомоги, а всіх громадян країни, які долучаються до отримання публічних благ. Саме тому державна сервісна політика має функціональну структуру, яка складається з адміністративних, управлінських послуг, соціальної допомоги, соціальної роботи серед населення, регулювання публічних послуг (медицина, освіта, пенсійне забезпечення) тощо [4, с. 16–17].

Як зазначає В.М. Дзевелюк, сервіс наявний лише тоді, коли він надається на основі раціональної ринкової логіки, тобто коли в отримувача послуги існує вибір: отримувати її чи ні, і, що більш важливо, – від кого [3, с. 60]. Саме у подоланні монополії держави з надання деяких публічних послуг і полягає сутність сервісної функціональної моделі, яка формується у світі саме з кінця ХХ ст. по сучасний час.

Т.С. Коршун відмічає, що неефективність державних послуг майже в усьому світі є наслідком неефективності держави як форми організації суспільного життя, саме тому більшість функцій держави успішно можуть виконувати незалежні

компанії (зокрема, сертифікація, оцінка якості, видача документів, достовірна ідентифікація особи тощо) [2, с. 55]. Із цим його твердженням важко погодитись. Що означають терміни «ефективність», «неефективність»? Ці поняття використовуються взаємно з поняттям «результат», тобто «ефективний чи неефективний отриманий результат». Ураховуючи те, що ефективність будь-якого результату залежить від кількості ресурсів, витрачених для його отримання, чим менше ресурсів використано для досягнення результату, тим більш він ефективний. Критерієм ефективності будь-якого результату є прибуток. Споживача публічних послуг не цікавить прибутковість їх надання, це турбота надавача послуг. Споживача послуг цікавить якість їх надання і бажано безкоштовно або за нижчим тарифом. Не можна погодитись із Т.С. Коршуном у питанні формування сутності держави як форми організації суспільного життя. Держава – це не організація суспільного життя, а механізм регулювання суспільних відносин, який регулює і організовує суспільне життя. Це доволі суттєва змістовна відмінність. Більш того, регулююча функція держави не може передаватись іншим суб'єктам (за винятком органів місцевого самоврядування, які володіють публічною владою, як і держава). Якщо це було б так, тоді взагалі з легкістю можна відмовитись від функцій держави та і від неї самої. Навпаки, у сучасному світі посилюється впливовість держави на суспільні відносини як у середині країни, так і на зовні.

О.М. Євтушенко зазначає, що сучасні технології і відкриті стандарти сприяють перетворенню держави в сервісну організацію з надання послуг населенню і компаніям [1, с. 36]. Цю його думку доповнює Т.С. Коршун, говорячи, що сервісна модель держави зміщує акцент із її каральної, наглядової та виховної функції до організаційно-управлінської, а для України таке зміщення акцентів потребуватиме суттєвого переосмислення принципів державної 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 [2, с. 56]. У зв'язку з таким твердженням потрібно наголосити, що сервісна функція аж ніяк не перешкоджає реалізації інших державних функцій. У держави не існує каральних функцій, а є монопольне право на здійснення примусу. Каральні функції на себе подекуди беруть очільники державних органів, зловживаючи їх правом на монопольне насилля.

Наглядова та контрольна функція держави не може бути мінімізована, адже це призводить до хаосу в суспільних відносинах, і тоді всі прошарки суспільства апелюють до механізму державного регулювання. Виховна функція держави теж має бути незмінною, адже її суть полягає в тому, щоб поширювати у всіх членів суспільства повагу до чинного законодавства та прав інших членів суспільства. Отже, сервісна функція держави ні в якому разі не може мінімізувати інші державні функції. У протилежному випадку держава все більше перестане бути потрібною, делегуючи все більше своїх функцій недержавним структурам, а це приводить до хаосу суспільних відносин і руйнації правових засад їх функціонування, що яскраво ілюструється прикладом сучасної України.

В.М. Дзевелюк, посилаючись на іноземну літературу, робить три організаційно-методологічні висновки:

1) держава мусить бути конкурентоспроможною в розрізі надання публічних послуг, а отже, сама система державного управління має орієнтуватися на новітні технології менеджменту;

2) держава повинна максимально відмовлятися від монополізації надання публічних функцій, які можуть ефективніше здійснювати приватні структури;

3) надання послуг має бути пріоритетною формою реалізації більшості державних функцій [3, с. 61].

Ці його висновки мають одну методологічну помилку, окреслену у третьому висновку. Надання публічних послуг ніяк не може бути формою реалізації провідної функції держави щодо захисту територіальної цілісності держави та її суверенітету.

Поряд із цим М.В. Дзевелюк слушно наголошує на тому, що надання послуг є не новою формою функціонування держави, а лише новою її функцією [3, с. 61]. Його думку доповнює Л.М. Щербаківська, стверджуючи, що 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 [6, с. 373]. Із нею ми цілковито згодні, враховуючи те, що як іноземні науковці, так і вітчизняні стверджують, що держава повинна позбутись монопольного права надання публічних послуг. Так, вона це може зробити, але в рамках делегування публічно-управлінських повноважень місцевому самоврядуванню. Спільність державного управління і управління на рівні місцевого самоврядування полягає в тому, що ці два рівні управління складають цілісну єдність

у системі публічного управління, яке формується органами влади на рівні держави і місцевого самоврядування.

Л.М. Щербакова також зазначає, що надання державних послуг потрібне у цілях заощадження часу і коштів громадян та підприємств при здійсненні угод, але їх надання пов'язане з витратами, а отже, джерелами їх покриття. Альтернативою бюджетного фінансування вона вважає продаж цих послуг населенню. Проте у цьому випадку виникає питання щодо запобігання діям, спрямованим на стягання ренти при винятковому положенні, в якому опиняється орган, що надає державні послуги [6, с. 374]. Цю проблему потрібно вирішити виключно одним шляхом: послуги громадянам і юридичним особам мають надаватись у безоплатній формі, адже вони є платниками податків, а отже, формують державний бюджет для виконання державою всіх її функцій, зокрема і сервісних. Поряд із цим такий крок усуне деякі прояви зловживання службовим становищем у корисних цілях.

Цієї ж точки зору притримується В.І. Плющ, але зазначає, що держава повинна переорієнтуватись з адміністративно-розпорядчих функцій на функції надання державних (управлінських) послуг громадянам, яке можливе лише за умов забезпечення дії принципу верховенства права. Науковець наголошує, що всі основні напрями діяльності держави – це її функції, а державні функції належать до публічних, зумовлених публічними інтересами. Поряд із цим, публічні функції виконує не тільки держава, адже недержавні суб'єкти також можуть бути пов'язані публічним інтересом. Саме тому вона пропонує визначити різницю між державною функцією і державною послугою як різновидом цієї функції [7, с. 46].

До цього твердження В.І. Плющ потрібно зробити три зауваження:

1) принцип верховенства права – це не абсолютна субстанція, це стан суспільних відносин, який має відносний характер, залежний від історичних обставин. Абсолютного верховенства права не існує в людському суспільстві, яке може зростати у своїй вагомості впливу на всі суспільні відносини, і навпаки. Верховенство права – це мінімізація обмеження природних прав людини позитивним правом і діяльністю правоохоронних органів, яке не функціонує без поширення у свідомості переважної більшої членів суспільства принципу, що «права кожної людини закінчуються там, де починаються права інших людей»). Саме тому складно визначити, коли верховенство

права починає ставати більш панівним, а коли – менш, а отже, визначити, коли держава повинна переорієнтуватись з адміністративно-розпорядчих функцій на функції надання державних (управлінських) послуг громадянам;

2) не можна погодитись із софізмом В.І. Плюща про те, що всі державні функції є публічними функціям, які відображають суспільний інтерес, і саме тому публічні функції можуть виконувати і недержавні суб'єкти. Крім державних функцій, які безумовно публічні, існують і інші публічні функції, які можуть реалізовувати недержавні організації, але державні функції можуть виконувати виключно державні органи влади. Саме тому державні публічні послуги повинні надавати лише державні органи влади, а недержавні публічні послуги, зокрема торгівля, комунальні послуги тощо, можуть надавати недержавні організації. Держава може делегувати свої публічні функції, зокрема публічні послуги, але виключно органам місцевого самоврядування, які, як і державні органи, наділені публічною владою, хоча і не на території всієї країни, а лише в межах певного району країни;

3) а хіба не відома різниця між державною функцією і державною послугою? Перелік державних функцій визначений в основному законі держави найвищої юридичної сили, а державні послуги громадянам і юридичним особам – це одна з функцій держави. У зв'язку із цим М.В. Дзевелюк також зазначає, що В.І. Плющ змішує поняття, адже слід ретельно розмежовувати державні послуги та інші ділові послуги, які надаються органами держави. Він наголошує, що в розумінні функціональної моделі сервісної держави не послуги є формою функції держави, а навпаки – функції стають формою реалізації послуги [3, с. 62].

В.М. Сороко ще більш конкретний у визначенні сутності державних послуг, які він розуміє як дії державних органів щодо реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України та іншими законодавчими актами. Поняття «управлінської послуги» науковець формулює як зміст функціональної діяльності державного органу щодо вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки, а «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.

ному порядку. Він пропонує визначити види державних послуг з урахуванням адресації певного кола споживачів, зокрема державні управлінські послуги надаються невизначеному колу осіб, а державні адміністративні – конкретному користувачеві (фізичній або юридичній особі, громадянам і їхнім об'єднанням, групі осіб тощо) [8, с. 26].

Науковець із Запоріжжя А.В. Соколов одним із напрямів своїх наукових інтересів обрав сучасні тенденції адміністративних реформ у зарубіжних країнах. Це дозволило йому виділити основні принципи сервісної моделі держави:

1) сервісна держава прагне управляти іншими, а не виконувати роботу за них, тобто максимально розвантажити виконавчу владу від поточної сервісної роботи і «спустити» надання державних послуг на рівень, максимально наближений до споживача;

2) споживачам слід надавати можливість самим вибирати послуги, яких вони потребують, і у тих, хто робить їх найякісніше;

3) необхідність запровадження інституції конкуренції в державному секторі шляхом надання приватному сектору можливості боротися за споживача за умови, що ця послуга буде сплачена державою;

4) необхідно вкладати кошти в результати, а не в наміри;

5) держава має орієнтуватися на клієнта, тобто в основу діяльності державних органів слід ставити потреби і побажання громадян як споживачів публічних послуг;

6) необхідно впроваджувати ринково-орієнтовані механізми і бюджетування, орієнтовані на результат;

7) необхідно децентралізувати владу, перенести центр тяжіння ухвалення рішень на низовий рівень, впровадити в управління мережеві елементи [9].

Перший принцип передбачає, що модель сервісної держави має спонукати саму державу позбавитись частини своїх функцій щодо надання державних послуг із метою «розвантаження» виконавчої влади від поточної сервісної роботи. По-перше, сутність виконавчої влади спрямована на виконання державних функцій. По-друге, ніхто, крім держави, не може виконувати державні функції, зокрема і надання державних послуг, адже тоді вони будуть недержавними.

Другий принцип передбачає обранням споживачем послуг, яких він потребує. Але справа полягає в тому, що державні послуги і процедура їх надання чітко визначені чинним законодавством, і споживач може їх обирати саме із цього переліку і отримувати виключно в повноважених

органах державної виконавчої влади. Споживач може обирати лише у сфері надання недержавних послуг. У сфері надання державних послуг має зберігатись монополія держави, у протилежному випадку не потрібна держава, якщо її функції будуть виконувати недержавні організації.

Третій принцип передбачає конкуренцію щодо надання державних послуг. А як запровадити механізм конкуренції між органами державної виконавчої влади в питанні надання державних послуг? Що він собою має уявляти, враховуючи те, що державні службовці і органи виконавчої влади можуть робити лише те, що дозволено чинним законодавством, у той час як недержавні організації мають право робити те, що не заборонено чинним законодавством, що, у свою чергу, відкриває поле для їх конкуренції. Тобто для системи державного управління неприйнятною конкуренція, а панує принцип чіткого дотримання чинного законодавства.

Четвертий принцип не може працювати, адже не можна отримати результат, не вкладаючи кошти в наміри (плани), передбачені державним бюджетом. Вкласти кошти в те, що не передбачено бюджетом, – це злочин (порушення державної фінансової дисципліни). Ви не можете отримати результат, не вклавши ресурси у планові наміри. Без фінансування намірів не можливо отримати результат.

П'ятий принцип спонукає з'ясувати питання: держава надає послуги громадянам чи клієнтам? Інституція громадянства передбачає договірні засади на рівні конституції щодо взаємовідносин між державою і особою в питаннях регулювання взаємних прав і обов'язків. До того ж ці договірні засади працюють на постійній основі, в той час як у бізнесі договірні умови тимчасові. Питання перетворення громадян на клієнтів доволі сумнівне, адже на підставі чинної конституції та інституції громадянства виключно держава зобов'язана надавати державні послуги своїм громадянам.

Шостий принцип передбачає ринкові засади надання державних послуг. Отже, держава повинна надавати ці послуги на принципах конкуренції та попиту і пропозиції. На рахунок конкуренції щодо надання державних послуг автор вже висловлював свою думку. А от принцип попиту і пропозиції є цікавим в аспекті, які механізми має запускати держава для формування попиту на ці послуги, попит на які виникає за принципом пред'явлення бажання їх отримати, а не за допомогою «маркетингово нав'язування», а також урахування те, що вона – монополіст із надання державних послуг.

І останній принцип. Децентралізація державної влади передбачає делегування своїх функцій. Це делегування функцій виключно спрямоване на органи місцевого самоврядування. А от рішення державної влади приймаються у спосіб, виключно передбачений чинним законодавством, який зумовлюється вертикаллю підпорядкування в органах виконавчої влади.

Отже, принципи функціонування сервісної моделі держави, сформульовані А.В. Соколовим, не відповідають сутності держави, її регуляторним і управлінським функціям, органи якої надають державні послуги у формі регулювання суспільних відносин, а не у формі формування ринку послуг, які надають недержавні організації з метою отримання прибутку (інший результат їх не цікавить).

Висновки. Таким чином, сервісна політика держави передбачає створення нормативної, ресурсної та організаційної бази її реалізації і забезпечення (нормативні документи, спеціалізовані сервісні центри з надання публічних послуг, штат відповідно підготовлених службовців, електронні бази даних тощо).

Структурними складовими частинами публічних послуг є: адміністративні та управлінські послуги, соціальна допомога, соціальна робота серед населення, соціальні послуги у сфері медицини, освіти, пенсійного забезпечення, торгівля, комунальні послуги тощо. Державні послуги, які повинні бути виключно монополією держави, поділяються на адміністративні та управлінські. Деякі із цих послуг держава може делегувати органам місцевого самоврядування, які також наділені публічною владою. Соціальні послуги,

на відміну від виключно державних послуг, потребують ширшої демонополізації шляхом розвитку конкурентного середовища щодо їх надання.

Ці дві складові частини публічних послуг і формують «сервісну політику» держави, узгоджену з довгостроковими цілями розвитку суспільства і держави, яка покликана задовольняти потреби всіх громадян у доступі до суспільних благ. Саме тому державна сервісна політика має функціональну структуру, а в подоланні монополії держави з надання соціальних послуг і полягає сутність сервісної функціональної моделі їх надання.

Проблему корупції та хабарництва в системі надання публічних послуг можна долати двома шляхами:

1) державні послуги громадянам і юридичним особам мають надаватись у безоплатній формі, адже вони є платниками податків, а отже, формують державний бюджет для виконання державою всіх її функцій, зокрема і сервісних;

2) демонополізація і розвиток конкуренції в системі надання соціальних послуг.

Подальше дослідження функціонала держави в аспекті її моделі як сервісно-орієнтованої держави передбачається в таких напрямках:

1) критичний аналіз питання демонополізації державних функцій щодо надання послуг громадянам;

2) критика складової частини цієї концепції в питанні конкурування держави з недержавними установами та організаціями;

3) критика клієнтоорієнтованої діяльності держави тощо.

Список літератури:

1. Євтушенко О.Н. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки*. 2009. С. 32–37.
2. Коршун Т.С. Переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації. *Філософія. Культура. Життя*. 2015. Вип. 42. С. 47–59.
3. Дзевелюк М.В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. пр. 2017. Вип. 78. С. 60–67.
4. Місюра В.Я. Методологічні засади аналізу соціально орієнтованої сервісної політики держави. *Методологія, теорія та історія державного управління. Вісник НАДУ*. 2015. № 4. С. 12–17.
5. Смирнов С.Н. Социальная политика : учеб. пособие. Москва : Изд. ГУ ВШЭ, 2004. 432 с.
6. Щербаківська Л.М. Якісне надання державних послуг як функція держави. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*. 2014. № 2. С. 370–376.
7. Плющ В.І. Державна послуга як різновид функцій органів виконавчої влади. *Вісник НАДУ*. 2009. Вип. 2. С. 41–48.
8. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості. Київ : НАДУ, 2008. 128 с.
9. Соколов А.В. Передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління. URL : <http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=derzhavne-upravlinnya-udoskonalennyatarozvytok&s=ua&z=898> (дата звернення: 16.10.2020).

**Slobodeniuk T.O. METHODOLOGICAL BASIS AND ORGANIZATIONAL STRUCTURE
PUBLIC AND SERVICE ACTIVITIES OF THE STATE**

The article outlines the issue of public administration reform in Ukraine. It indicates the necessary direction, which can be successfully implemented through the service policy of the state, aimed at achieving and maintaining social stability and improving public welfare in general. The difference and common features of the service and social policy of the state, as well as the concepts of “social policy” and “social function of the state” are outlined.

The author criticizes the statement that the service-oriented state has an exclusive purpose – to serve society, arguing that specific government officials have their personal and corporate interests, for which they use institutional opportunities, usually not in the interests of all members of society. He claims that Ukraine does not have an organizational structure of a service-oriented state in which an active civil society is able to properly influence the decisions of public authorities, and disagrees with the statement that commercial organizations in the process of appropriate cooperation with public authorities take care of social issues in conjunction with issues of profit.

In the methodological aspect of socially-oriented service policy is characterized by a system of management tasks and administrative measures formed on their basis.

The author criticizes the allegations of inefficiency of public services almost all over the world, due to the inefficiency of the state as a form of organization of public life. He considers the concepts of “result”, “effective result” and “quality result”, noting that for the system of public administration is important “quality result”, and for profit-oriented business – “effective result”, arguing that the state is not the organization of public life, but the mechanism of regulation of social relations, which regulates and organizes public life.

One of the main conclusions in the article is the statement that the service function of the state can in no way minimize other state functions, because then the state increasingly ceases to be needed, delegating more and more of its functions to non-governmental structures, which leads to chaos and destruction legal bases of their functioning, which is vividly illustrated by the example of modern Ukraine.

The principles of functioning of the service state model and the structure of public services are outlined – administrative and management services, social assistance, social work among the population, social services in the field of medicine, education, pensions, trade, utilities, etc. The second conclusion is made in the article: public services, which should be exclusively a state monopoly, are divided into administrative and managerial, and social services can be demonopolized by developing a competitive environment.

Key words: *methodical basis, organizational structure, public services, socially-oriented state, service policy.*