

Олена Омельян,
здобувач Науково-дослідного
інституту публічного права
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6256-2370>

ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ СУТНОСТІ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

Розглянуто передумови реформування державного управління в Україні. Сутність реформування наразі полягає у зниженні адміністративного навантаження державного регулювання, покращенні якості надання адміністративних послуг, забезпеченні законності тощо. Зазначено, що основою сервісної концепції, сформованої в результаті широких наукових дискусій, які відбувалися у США та країнах Західної Європи у відповідні роки, є ідея сервісного публічного управління, що здійснюється державними органами та органами місцевого самоврядування і спрямоване на оптимізацію їхньої владно-правової взаємодії із суспільством і передбачає ефективне надання населенню публічних послуг. Ідею сервісної держави переважно пов'язують з ідеєю соціальної держави і розглядають як дієвий інструмент / механізм вирішення суспільних, передусім соціально-економічних, проблем, акцентуючи, що соціально орієнтована сервісна політика, спрямована на гармонізацію економічних та соціальних чинників розвитку суспільства, відображає або розкриває зміст і спрямованість соціальної держави. За результатами аналізу наукових праць, згаданих вище, та інших фахівців можемо констатувати, що сервісно-орієнтована держава – це передусім така держава, в якій налагоджене ефективне функціонування системи надання публічних послуг населенню.

Ключові слова: адміністративні послуги, держава, державне управління, сервіс, публічно-сервісна діяльність.

Омельян О.

Публично-сервисная деятельность как способ реализации сущности сервисного государства

Рассмотрены предпосылки реформирования государственного управления в Украине. Сущность реформирования пока заключается в снижении административной нагрузки государственного регулирования, улучшении качества предоставления административных услуг, обеспечении законности и тому подобное. Отмечено, что основой сервисной концепции, сложившейся в результате широких научных дискуссий, происходивших в США и странах Западной Европы в соответствующие годы, является идея сервисного публичного управления, осуществляется государственным органами и органами местного самоуправления и направлено на оптимизацию их властно-правового взаимодействия с обществом и предусматривает эффективное предоставление населению публичных услуг. Идею сервисной государства преимущественно связывают с идеей социального государства и рассматривается как действенный инструмент / механизм решения общественных, прежде всего социально-экономических, проблем, акцентируя, что социально ориентированная сервисная политика, направленная на гармонизацию экономических и социальных факторов развития общества, отражает или раскрывает содержание и направленность социального государства. По результатам анализа научных трудов упомянутых выше и других специалистов можем констатировать, что сервисно-ориентированное государство - это прежде всего такое государство, в котором налажено эффективное функционирование системы предоставления публичных услуг населению.

Ключевые слова: административные услуги, государство, государственное управление, сервис, публично-сервисная деятельность.

Omelyan O.

Public service activity as a way to realize the essence of a service state

The scientific article considers the preconditions for public administration reform in Ukraine. The essence of the reform now is to reduce the administrative burden of state regulation, improve the quality of administrative services, ensure legality, and so on. It is noted that the basis of the service concept, formed as a result of extensive scientific discussions that took place in the United States and Western Europe in those years, is the idea of service public administration, carried out by public and local governments and aimed at optimizing their legal interaction with society and provides for the effective provision of public services to the population. The idea of the service state is mainly associated with the idea of the welfare state and is seen as an effective tool / mechanism for solving social, especially socio-economic, problems, emphasizing that socially oriented service policy aimed at harmonizing economic and social

© Олена Омельян, 2020

factors of society reflects or reveals the content and the orientation of the welfare state. According to the results of the analysis of scientific works of the above-mentioned and other specialists, we can state that the service-oriented state is first of all such a state in which the effective functioning of the system of providing public services to the population is established. The concept of administrative as a result of the exercise of power by the subject of administrative services at the request of a natural or legal person, aimed at acquiring, changing or terminating the rights and / or obligations of such a person in accordance with the law. The author understands public service activities as activities for the provision of services by certain authorized entities, focused on the effective satisfaction of the legal rights and interests of the individual as a consumer of these services.

Keywords: administrative services, state, public administration, service, public service activity.

Постановка проблеми. У контексті європейської інтеграції в різних сферах вітчизняної державної політики здійснюються комплексні реформи, які також стосуються державного управління. Необхідність у цьому, як зазначено в Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, зумовлена тим, що дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності держави, а також однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права. Сутність реформування наразі полягає у зниженні адміністративного навантаження державного регулювання, покращенні якості надання адміністративних послуг, забезпеченні законності й передбачуваності адміністративних дій, у підвищенні ефективності системи державного управління й забезпечення її підзвітності громадянам загалом. Це вимагає і передбачає визнання таких орієнтирів функціонування системи державного управління, як: інтереси суспільства, забезпечення стало-го розвитку країни, надання якісних послуг [1].

Сучасна юридична наука, зокрема теорія держави і права та наука адміністративного права, розглядає різні концептуальні моделі удосконалення системи державного управління, призначення й діяльності органів та інститутів держави. Проте у зв'язку з переосмисленням характеру відносин між особою і суспільством, з одного боку, та державою, з іншого, щодо спрямованості діяльності останньої на створення оптимальних умов для задоволення потреб, реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, європейські, російські й вітчизняні науковці особливо активно розробляють концепцію сервісної або сервісно-орієнтованої держави. У цьому контексті актуальним є твердження Дж. Дьюї, що держава є благом тією мірою, якою вона дозволяє індивідам не витратити сили на непотрібні конфлікти, дає їм упевненість та підтримує їхні починання [2, с. 54].

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Розвитку публічно-сервісної діяльності як способу реалізації сутності сервісної держави, системи містобудування, дослідженню особливостей регулювання відносин у сфері будівництва під впливом реформ присвятили свої праці такі науковці, як О. Андрійко, І. Белобжецький, В. Гаращук, Г. Гриценко, І. Коросташова, І. Козьяков, Е. Кубко, І. Луговий, Д. Лученко, Г. Мацюк, А. Матвійчук, А. Мірошніченко, І. Миронець, К. Починок, В. Ромасько, Б. Семенко та ін. Але в більшості праць досліджено особливості правового регулювання відносин у сфері будівництва без сервісної складової у зазначеному науковому напрямі.

Метою даного статті є дослідження публічно-сервісної діяльності як способу реалізації сутності сервісної держави та визначення поняття її складових.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основою сервісної концепції, сформованої в результаті широких наукових дискусій, які відбувалися у США та країнах Західної Європи у 80-90-х рр. ХХ ст., є ідея сервісного публічного управління, яке здійснюють державні органи та органи місцевого самоврядування, що спрямоване на оптимізацію їх владно-правової взаємодії із суспільством і передбачає ефективне надання населенню публічних послуг. Призначення держави у рамках цієї концепції полягає у служінні особі. На державу покладається обов'язок задовольняти потреби й інтереси окремих осіб та їхніх груп, у зв'язку з чим практично будь-яка її діяльність у контексті взаємодії з особою позиціонується як державна або публічна послуга, а задоволеність особи (споживача цієї послуги) – як показник ефективності держави. З огляду на це Я. В. Коженко та О. Ю. Мамичев розглядають сервісну державу як таку, в якій гідне життя людини, її права та свобода забезпечено завдяки системі соціально-правових гарантій, а саму сервісну державу – як особливу політичну форму організації публічної влади зі спеціальним апаратом управління, призначення якого – надання публічних послуг особам. На думку згаданих науковців, реалізація сервісного підходу передбачає оптимізацію владно-правової діяльності у таких напрямках, як: розвиток мережевих форм управлінської взаємодії, «онлайн-послуг», «електронного врядування», комунікативних технологій контролю і планування, загалом надання публічних послуг на основі інформаційно-комунікативних тех-

нологій. Це дає змогу «виправити» недоліки бюрократичного стилю, характерного для традиційних форм і технологій управління, не переглядаючи чинну державно-правову організацію з її базовими політико-правовими інститутами [3, с. 45–46].

Сервісний підхід розглядають як спосіб забезпечення сталого розвитку держави. Наприклад, В. І. Куценко вважає, що становлення сервісної держави є умовою досягнення мети довгострокової стратегії сталого розвитку України щодо вдосконалення суспільного середовища на гуманістичних засадах сталості й безпеки, формування вільної, забезпеченої всіма можливостями для самовиявлення, фізично й духовно розвиненої, гармонійної особистості. Ідеологічною основою цієї стратегії, на думку науковця, є людиноцентрична система цінностей, що передбачає створення ефективних каналів соціальної взаємодії та механізмів формування людського і соціального капіталів, умов для максимальної реалізації інтелектуального, культурного, творчого потенціалу людини і соціуму загалом [4, с. 65].

Ідею сервісної держави переважно пов'язують з ідеєю соціальної держави і розглядають як дієвий інструмент / механізм вирішення суспільних, передусім соціально-економічних, проблем, акцентуючи, що соціально орієнтована сервісна політика, спрямована на гармонізацію економічних та соціальних чинників розвитку суспільства, відображає або розкриває зміст і спрямованість соціальної держави. Так, Н. В. Васильєва вказує, що соціальне призначення сервісної держави «проявляється через діяльність владних інститутів з надання публічних послуг» [5, с. 283].

Сервісна концепція, вважає П. М. Петровський, презентує сучасне розуміння соціального призначення держави, згідно з яким, пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інститутів – надання публічних послуг. Відштовхуючись від цього, роль влади вчений вбачає у «постачанні» послуг, систему державного управління розглядає як організацію з надання державних послуг, а громадян – як замовників і споживачів цих послуг. Згаданий науковець зазначає, що підґрунтя для такої орієнтованої на споживача моделі державного управління закладено у Конституції України, згідно зі ст. 3 якої, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю ... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [6, с. 523]. Характеризуючи сервісну державу як «державу для людини», О. В. Євсюкова вказує, що у взаємовідносинах громадян із владою у такій державі перші є не прохачами, а споживачами послуг [7, с. 17; 8, с. 44].

В. Я. Місюра суголосний з викладеною вище науковою позицією. Вчений виходить з того, що конкурентоспроможність сучасної держави значною мірою зумовлюється розвитком людського капіталу. У зв'язку з цим забезпечення громадян адміністративними, управлінськими, соціальними та іншими видами публічних послуг є пріоритетним напрямком діяльності й важливим завданням сучасної держави у соціально-економічній сфері. Саме сукупність відповідних цілеспрямованих заходів держави, місцевого самоврядування та інших суб'єктів становить сутність сервісної політики. Вчений виокремив чотири принципи такої політики, які, на наш погляд, постають і як суттєві ознаки сучасної демократичної, соціальної, сервісної держави, а саме: держава як гарант, що передбачає наявність системи інститутів для надання якісних публічних послуг; держава як партнер, що вимагає від держави забезпечення сприятливих умов для громадської активності; держава як інстанція нагляду; держава як виконавець послуг для суспільства [9]. Соціальне призначення, «яке проявляється через діяльність владних інститутів з надання публічних послуг» є одним з елементів сервісної держави, наголошує і Н. В. Васильєва [10, с. 283].

За результатами аналізу наукових праць згаданих вище та інших фахівців можемо констатувати, що сервісно-орієнтована держава – це передусім така держава, в якій налагоджене ефективне функціонування системи надання публічних послуг населенню. За визначенням Ю. П. Шарова, це – такі послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їхньому управлінні. Публічні послуги класифікують за різними критеріями, а саме: залежно від суб'єкта надання розрізняють державні та муніципальні послуги; за функціоналом – адміністративні, управлінські, соціальні, житлово-комунальні, громадські. Особливу роль в системі державних та муніципальних послуг відіграють адміністративні послуги [11, с. 492].

Відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону [12]. А. Б. Лис вказав на такі ключові ознаки адміністративних послуг, незалежно від сфери, в якій вони надаються, чи їхнього виду, як: надання за зверненням фізичної або юридичної особи; забезпечення юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної осо-

би; надання лише уповноваженими для цього адміністративними органами через реалізацію їхніх владних повноважень; визначення права на отримання конкретної адміністративної послуги від уповноваженого органу влади лише законом; задоволення звернення особи адміністративним актом – рішенням чи юридично значущою дією органу влади [13, с. 20–21].

Відштовхуючись від законодавчого визначення, О. І. Невмержицький розглядає адміністративні послуги як форму публічно-сервісної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення необхідних умов для реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів та / або на виконання визначених законами обов'язків фізичної або юридичної особи, що здійснюється за заявою цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний акт відповідного органу [14, с. 125].

Переважно, вчені поділяють наукову позицію, згідно з якою надання публічних, передусім адміністративних, послуг становить сутність публічно-сервісної діяльності. Так, В. Я. Троян визначив публічно-сервісну діяльність як діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг, а публічно-сервісну діяльність Національної поліції України як діяльність, спрямовану на надання публічних послуг у сфері публічної безпеки і порядку, що здійснюється за заявою фізичних і юридичних осіб та спрямована на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків у відповідній сфері публічних відносин [15, с. 91, 93]. І. О. Федотова також розглядає публічно-сервісну діяльність як надання певного переліку адміністративних послуг [16, с. 48].

Висновки. У результаті проведеного дослідження ми дійшли висновку, що зовнішньою формою реалізації або вираження сутності сервісної держави є публічно-сервісна діяльність. Останню можливо визначити як: діяльність із надання послуг визначеними уповноваженими суб'єктами, що орієнтована на ефективне задоволення законних прав та інтересів особи як споживача цих послуг; діяльність, яку уповноважені суб'єкти (державні органи від імені держави, органи місцевого самоврядування – від імені відповідної територіальної громади, а також державні, комунальні та інші уповноважені організації і фізичні особи) здійснюють з метою задоволення інтересів і потреб особи та суспільства, забезпечення умов для реалізації законних прав фізичних та юридичних осіб. Відповідно, публічно-сервісна діяльність охоплює дві складові: інституційно-організаційну, що опосередковує сукупність інститутів як суб'єктів такої діяльності, суб'єктів, уповноважених надавати відповідні послуги; процедурну – безпосередньо діяльність із надання послуг зацікавленим особам.

Список використаних джерел

- Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 24.06.2016 № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/gu/474-2016-r#n9> (дата звернення: 09.09.2020)
- Дьюи Джон. Общество и его проблемы / Перевод с англ. И. И. Мюрберг, А. Б. Толстова, Е. Н. Косиловой. Москва : Идея-Пресс, 2002. 160 с.
- Коженко Я. В., Мамычев А. Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации. *Власть*. 2010. № 3. С. 44–46.
- Куценко В. І. Соціальний вектор економічного розвитку : монографія / під наук. ред. д-ра екон. наук, проф., акад. НАН України Б. М. Данилишина. Київ : Наукова думка, 2010. 736 с.
- Васильєва Н. В. Сервісна держава: різноманітність розуміння та проблемність побудови. *Університетські наукові записки*. 2017. № 61. С. 279–288. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30 (дата звернення: 12.09.2020).
- Петровський П. М. Сервісна концепція державного управління. Енциклопедія державного правління : у 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
- Євсюкова О. В. Теоретико-концептуальні передумови формування сервісно-орієнтованої держав. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 2 (15). С. 17–24.
- Євсюкова О. В. Формування механізмів управління розвитком сервісної держави в умовах суспільних трансформацій : дис. ... докт. наук з держ. управл. : 25.00.02. Київ, 2020. 467 с.
- Мсюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Duur_2015_12_8.pdf (дата звернення: 13.09.2020).

10. Васильєва Н. В. Сервісна держава: різноманітність розуміння а проблемність побудови. *Університетські наукові записки*. 2017. № 61. С. 279–288. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30 (дата звернення: 13.09.2020).
11. Шаров Ю. П. Публічні послуги. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛПІ-ДУ НАДУ, 2011. 630 с.
12. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 18.09.2020).
13. Лис А. Б. Механізм державного управління процесами надання адміністративних послуг : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02. Івано-Франківськ, 2016. 265 с.
14. Невмержицький О. І. Послуги адміністративні. *Публічне управління: термінол. слов.* / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
15. Троян В. Я. Поняття та види публічно-сервісної діяльності Національної поліції України. *Право і безпека*. 2016. № 4(63). С. 90–94.
16. Федотова І. О. Актуальні питання правового забезпечення публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної справи. *Публічне право*. 2014. № 1. С. 47–53.

References

1. *Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy. [Some issues of public administration reform in Ukraine]* (2016). Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine; Strategy, Plan, Measures from 24th June 2016 № 474-r. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-r#n9> [in Ukrainian].
2. Dzhon, D. (2002). *Obshchestvo y eho problem [Society and its problems]*. Moskva: Ideia-Press [in Russian].
3. Kozhenko, Ya. V. & Mamichev, A. Yu. (2010). Servysnoe hosudarstvo: problemy teoryy y praktyky realizatsyy [Service state: problems of theory and practice of implementation]. *Vlast - Power*, 3, 44-46 [in Russian].
4. Kutsenko, V. I. (2010). *Sotsialnyi vektor ekonomichnoho rozvytku: monohrafiia [Social vector of economic development: monograph]*. Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
5. Vasylieva, N. V. (2017). Servisna derzhava: riznomanitnist rozuminnia a problemnist pobudovy. [Service power: versatility of intelligence and problem of motivation]. *Universytetski naukovy zapysky – University scientific notes*, 61, 279-288. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30 [in Ukrainian].
6. Petrovskiy, P. M. (2011). *Servisna kontsepsiia derzhavnoho upravlinnia / Entsyklopediia derzhavnoho pravlinnia: u 8 t. [Service concept of public administration – Encyclopedia of public administration: in 8 volumes]*, 8. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
7. Yeysiukova, O. V. (2016). Teoretyko-kontseptualni peredumovy formuvannia servisno-orientovanoi derzhav [Theoretical and conceptual prerequisites for the formation of service-oriented states]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia – Public administration and customs administration*, 2 (15), 17-24 [in Ukrainian].
8. Yeysiukova, O. V. (2020). *Formuvannia mekhanizmiv upravlinnia rozvytkom servisnoi derzhavy v umovakh suspilnykh transformatsii [Formation of mechanisms for managing the development of the service state in the conditions of social transformations]*. Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
9. Msiura, V. Ya. (2015). Servisna sutnist derzhavnoi polityky yak osnova modernizatsii derzhavnoho upravlinnia [Service essence of state policy as a basis for modernization of public administration]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 12. Retrieved from: file:///C:/Users/User/Downloads/Duur_2015_12_8.pdf [in Ukrainian].
10. Vasylieva, N. V. (2017). Servisna derzhava: riznomanitnist rozuminnia a problemnist pobudovy [Service essence of state policy as a basis for modernization of public administration]. *Universytetski naukovy zapysky – University scientific notes*, 61, 279-288. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_1_30 [in Ukrainian].
11. Sharov, Yu. P. (2011). Publichni posluhy [Public services]. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. [Public services – Encyclopedia of public administration: in 8 volumes]*, 8. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
12. *Pro administratyvni posluhy [On administrative services]*. (2012, September 06). Law of Ukraine № 5203-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [in Ukrainian].

13. Lys, A. B. (2016). *Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia protsesamy nadannia administratyvnykh posluh. [Mechanism of state management of administrative services]*. Candidate's thesis. Ivano-Frankivsk: Ivano-Frankivskiyi natsionalnyi tekhnichnyi universytet nafty i hazu [in Ukrainian].
14. Nevmerzhytskyi, O. I. (2018). Administrative services [Posluhy administratyvni]. *Publichne upravlinnia: terminol. slov. – Public administration: a glossary*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
15. Troian, V. Ya. (2016). Poniattia ta vydy publichno-servisnoi diialnosti Natsionalnoi politzii Ukrainy [Concepts and types of public service activities of the National Police of Ukraine]. *Pravo i bezpeka – Law and Security*, 4(63), 90-94 [in Ukrainian].
16. Fedotova, I. O. (2014). Aktualni pytannia pravovoho zabezpechennia publichno-servisnoi diialnosti Ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy u haluzi mytnoi spravy [Current issues of legal support of public service activities of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine in the field of customs]. *Publichne pravo – Public Law*, 1, 47-53 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 03.10.2020.