

УДК 321.01

СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ Й ГРОМАДЯНИНА

Аліна БОНДАРЕНКО,
асистент кафедри загальнотеоретичної юриспруденції
Національного університету «Одеська юридична академія»

АНОТАЦІЯ

Наукова стаття присвячена аналізу публічно-сервісного підходу до розуміння призначення сучасної держави та її функцій. Визначено, що публічно-сервісна діяльність держави – це діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг. Установлено принципи побудови сучасної держави за умови застосування сервісного підходу. Сформульовано завдання публічно-сервісної держави, що мають сприяти становленню держави, орієнтованої на громадян як реципієнтів. Запропоновано напрямки подальшого реформування органів державної влади сучасної української держави під час застосування концепції публічно-сервісної держави.

Ключові слова: публічно-сервісна держава, публічно-сервісна діяльність держави, сервісний підхід до державного управління, сучасна держава, функції сучасної держави.

THE ESSENCE OF PUBLIC-SERVICE STATE IN MECHANISM OF PROTECTION OF RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN

Alina BONDARENKO,
Assistant at the Department of General Theoretical Jurisprudence
of National University “Odessa Academy of Law”

SUMMARY

A scientific article is devoted to the analysis of public-service approach to understanding the assignment of the modern State and its functions. Determined that public-service activities of the State are an activity of public institutions for the provision of public services. Establishes the principles of building a modern State when applying the service approach. Tasks of public service of the State, which should contribute to the establishment of the State, development-oriented citizens as recipients of services. Directions of further reform of bodies of State power of the modern Ukrainian State in the application of the concept of a public service of the State.

Key words: public-service state, public-service activities of the State, service approach to public administration, modern State, functions of the modern state.

REZUMAT

Articolul științific este dedicat analizei abordării serviciilor publice de înțelegere a scopului statului modern și a funcțiilor sale. Se constată că activitățile de serviciu public ale statului sunt activitățile instituțiilor statului în furnizarea serviciilor publice. Principiile de construire a unui stat modern sunt stabilite pe baza condiției de abordare a serviciului. Sunt formulate sarcinile statului de serviciu public, care ar trebui să contribuie la formarea unui stat orientat către cetățeni ca destinatari. Sunt propuse direcțiile de reformare ulterioară a autorităților de stat ale statului modern ucrainean în timpul aplicării conceptului de stat de serviciu public.

Cuvinte cheie: starea serviciului public, activitatea de serviciu public a statului, abordarea serviciilor față de administrația de stat, statul modern, funcțiile statului modern.

Постановка проблеми. Натепер одним з аспектів теоретичної характеристики сучасної держави є організація та функціонування сучасного механізму держави. Так, сучасні соціальні процеси, запровадження концепції «сервісної держави», метою якої є не керування суспільством, а надання йому послуг, вимагають переосмислення механізму держави. Загальноєвропейською тенденцією є сервісний підхід у системі державного управління, де публічні послуги виступають барометром сервісної держави й у межах сервісного підходу набувають певних особливостей.

Трансформаційні процеси, що вже кілька десятиліть тривають в Україні, сприяють становленню української держави як повноправної європейської країни. Вимоги, що висуває до нас європейська спільнота, спрямовані на реформування усіх органів держави, трансформацію України на сервісну державу, призначенням якої є не примус та кон-

троль, а забезпечення соціального компромісу, пом'якшення та подолання соціальних конфліктів, де органи влади є не тільки інструментом держави, але й захищають права, свободи та законні інтереси саме громадян.

Конституція України в ст. 3 проголосила, що людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Широке розуміння означеної норми наштовхує на думку, що Україна прагне бути соціальною державою, модель державного управління якої орієнтована на населення як споживача послуг держави. На думку І. Венедиктової, відбувається зміна орієнтирів у державі: виникає розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки, тож держава повинна «служити», тобто надавати певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну

державу» – постачальника публічних послуг [6, с. 88]. «Суттю державної ідеології й методології стають принципи сервісної держави, пов'язані з наданням послуг громадянам та їх обслуговуванням із боку держави і його уповноважених осіб, зокрема правоохоронні органи» [11, с. 44].

Стан дослідження. Зазначимо, що теорія публічно-сервісної діяльності (політики) держави розробляли такі зарубіжні фахівці: Р. Ален, Т. Геблер, К. Кернаган, Н. Менінг, Д. Осборн, Б. Петерс, К. Худ та іншими. Стосовно вітчизняного надбання в зазначеній тематиці, то слід визнати, що найбільше цю проблематику розробляли фахівці державного управління та адміністративного права – В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Бондаренко, В. Вакуленко, В. Венедиктова, А. Вишневський, В. Петювка, О. Карпенко, І. Коліушко, В. Колпаков, А. Ліпенцев, В. Марченко, О. Оболенський, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошук, О. Рогожин, А. Чермерис, А. Ліпенцев, Г. Рябцев, С. Серьогін та інші. Загалом наукові надбання означених науковців присвячені проблемі адміністративних послуг та діяльності держави з надання таких послуг. Однак теоретична характеристика публічно-сервісної держави залишалась поза науковою увагою.

Мета дослідження вбачається в аналізі змісту сервісного підходу до розуміння сучасної держави та її функцій. Виходячи з установленної мети, перед нами стоїть вирішення таких завдань: 1) визначити сутність сервісного підходу до розуміння призначення сучасної держави; 2) проаналізувати зміст публічно-сервісної діяльності сучасної держави; 3) визначити принципи побудови сучасної держави під час застосування сервісного підходу.

Результат будь-якого наукового дослідження безпосередньо залежить від правильності вибору методів пізнання, адже якою б проблемною та цікавою не була обрана тема, проте вона не буде розкрита й досліджена на належному рівні, якщо автор (дослідник) обере неналежні методи наукового пізнання й мислення загалом. В основі наукової роботи покладено діалектичний метод дослідження, який, на наше переконання, є єдиною правильним методом для досягнення істини. Незважаючи на те, що ми зробили категоричне твердження щодо діалектичного методу пізнання, стосовно до цієї роботи, він був доповнений спеціальними методами пізнання.

Так, значне місце в дослідженні посів метод аналізу й синтезу: він використовується під час вивчення літератури з теорії держави й права, адміністративного права загалом та державного управління зокрема, а також низки нормативно-правових актів. Метод моделювання застосовувався під час формулювання пропозицій і рекомендацій щодо застосування в Україні сервісного підходу до розуміння держави під час здійснення реформування органів влади. Серед винятково спеціальних (юридичних) методів, варто відзначити догматичний, який дозволить проаналізувати зміст законодавчих положень. Нами також використовувалися методологічні функції основних понять, що дозволило дисциплінувати пізнавальний процес, підпорядковуючи його поставленим цілям і завданням. Загалом висвітлення результатів дослідження спрямовувалося основними методами діалектичного побудови змісту, тобто сходженням знання від абстрактного до конкретного, єдністю логічного та історичного.

Виклад основного матеріалу. Публічно-сервісна концепція держави та державного управління – це сучасне розуміння соціального призначення держави, згідно з яким пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг. У межах сервісної концепції державного управління влада розуміється як «постачальник послуг», система державного управління – як організація з надання таких

державних (публічних) послуг, а громадянин – їхній замовник і споживач. Окрім того, відбувається новий розподіл прав, обов'язків та відповідальності між громадянським суспільством та державою: сучасна держава не повинна сама виконувати всі завдання, а зобов'язана забезпечити та організувати виконання цих завдань.

Відповідно до концепції сервісної держави, низка країн Західної Європи та США у 80-90-х рр. ХХ ст. сутність державного управління стали розглядати крізь призму взаємовідносин держави й громадянського суспільства, де основним призначенням держави є служіння індивідуві, оскільки вона (держава) може реалізувати свої функції лише на умовах партнерства й кооперації із суспільством. Концепція нового державного управління в західній теорії стала революцією в поглядах на державу, відповідно до якої, держава стає постачальником послуг населенню. Відповідно до цього, орієнтація на надання послуг громадянам стає підґрунтям модернізації структурних та функціональних складових сучасної держави. Оптимізація організаційно-владної та правової діяльності передбачає можливість делегування функцій із надання державних послуг особам приватного права.

Уперше концепція соціальної держави й публічних послуг була нормативно закріплена в Європейській соціальній хартії від 3 травня 1996 р. Згідно з положеннями цього документа, країни-учасниці зобов'язуються передбачити те, щоб «кожна людина могла одержати у відповідних державних чи приватних службах такі поради й допомогу, які потрібні для уникнення появи особистого або сімейного нужденного становища, для його подолання чи полегшення» (ч. 3 ст. 13) [2].

Під час дослідження публічно-сервісної діяльності держави, варто звернути увагу, що публічний – це «призначений для широкого відвідування, користування; громадський; походить від латинського *publicus* – громадський, державний; усенародний, національний». Сервіс – «обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб; походить від англійського *service* – служба, заняття, робота, державна служба, обслуговування, надання послуг». Проаналізувавши означені категорії, можна зробити висновок, що публічно-сервісною називається діяльність державних інституцій щодо надання публічних послуг. Б. Гук зазначає, що введення в правовий обіг поняття «публічно-сервісна діяльність», уже давно викликає дискусії в наукових колах, оскільки ґрунтується на конституційному положенні соціальної спрямованості держави та є змістом діяльності держави, її обов'язком забезпечення прав і свобод людини [7, с. 119].

Скориставшись надбанням адміністративно-правової науки та науки державного управління, знаходимо у В. Авер'янова таке визначення публічно-сервісної діяльності: це діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення під час їхніх взаємовідносин із населенням, конкретними фізичними та юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізувати й захищати свої права, свободи та законні інтереси [4, с. 269]. До того ж В. Авер'янов зазначає, що публічно-сервісний напрямок функціонування органів виконавчої влади утворювався за рахунок діяльності, пов'язаної з: 1) розглядом і вирішенням різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб стосовно реалізації їхніх суб'єктивних прав й охоронюваних законом інтересів; 2) наданням конкретним приватним особам адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших дій; 3) прийняттям індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб стосовно виконання ними різних обов'язків, передбачених законом, а також розв'язанням так званих «публічних»

справ; 4) здійсненню позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб; 5) уживанням щодо громадян заходів адміністративного примусу, насамперед, заходів адміністративної відповідальності [8, с. 243–244]. У свою чергу, В. Біла зазначає, що публічно-сервісна діяльність полягає в наданні адміністративних (управлінських) послуг [5]. Категорія «адміністративна послуга», як зазначає В. Петювка, найбільш повно й системно відображає основи реалізації концепції антропоцентризму в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та відображає публічно-сервісний характер діяльності суб'єкта владних повноважень [10, с. 99]. Саме так адміністративно-правова наука визначає діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням, тобто реалізацією суб'єктивних прав суб'єктів, не наділених владними повноваженнями.

Однак, якщо розуміти державу як засіб соціального компромісу, форму подолання суспільних протиріч і конфліктів, політико-правову організацію сервісного спрямування, управлінські рішення якої детермінуються світовими державно-політичними процесами взагалі та впливом міжнародних та міжурядових організацій зокрема, то зазначений підхід є обмеженим. Публічно-сервісна діяльність держави виходить за межі поняття «адміністративна послуга», наданого в Законі України «Про адміністративні послуги», де адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [3]. Вважаємо, що публічно-сервісна діяльність держави розкриває соціально-орієнтоване призначення держави, спрямоване на задоволення потреб громадянського суспільства.

Публічні послуги за такого підходу розуміються як послуги органів державної влади, місцевого самоврядування й осіб приватного права, які наділені публічними функціями, тобто як результат діяльності суб'єктів, уповноважених виконувати функції держави, спрямований на забезпечення та реалізацію прав і свобод громадян та їхніх об'єднань. Коло цих послуг базується на публічних функціях держави, які є змістовим наповненням, підґрунтям для виокремлення та закріплення конкретних прав і обов'язків суб'єктів відповідних відносин.

Ключовим для сервісної концепції держави слід визнати поділ функцій держави на традиційні та сучасні (модерні). Забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, адміністративне та загальне політичне управління експерти зараховують до першої категорії. Натомість державне управління й політика держави в галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення стало ознакою держави сучасного типу. Новий державний менеджмент наголошує на перерозподілі традиційних і нових функцій держави, а особливістю сучасного етапу розвитку державних інститутів кінця XX – початку XXI ст. визнає пріоритет модернових функцій.

Слід підтримати точку зору В. Місюри стосовно того, що концепція соціально орієнтованої сервісної політики держави має спиратись на такі чотири виміри – принципи сучасної демократичної держави: 1) держава – гарант (тобто система інститутів, яка забезпечує надання якісних публічних послуг); 2) держава – партнер (інституційно забезпечує сприятливі умови для громадської активності та спонукає громадян до самостійного вирішення проблем у межах чинного законодавства, політичної системи та економічних умов); 3) держава – інстанція нагляду (на основі встановлених правил суспільної й, насамперед, економічної діяльності); 4) держава – виконавець послуг для су-

спільства (завдання безпеки й можливості держави зробити щось для суспільства з меншими витратами) [9].

На наш погляд, цей перелік принципів варто доповнити ще одним: держава-менеджер (скеровує та спрямовує діяльність уповноважених державою суб'єктів щодо надання публічних послуг, визначає їх перелік).

Спираючись на вищезазначені виміри моделі публічно-сервісної держави, можна сформулювати такі її завдання, що мають сприяти становленню держави, орієнтованої на громадян як реципієнтів:

- вироблення та застосування ефективних засобів та методів сервісної політики у сферах, які найбільше впливають на суспільство як систему (економіка, правоохоронна діяльність, правозахисна сфера тощо);

- розроблення та запровадження чітких механізмів службового заохочення на основі критеріїв сервісної діяльності державної служби;

- підвищення ролі експертної підготовки управлінських рішень і позиціонування науки державного управління з метою неперервної модернізації державної служби на засадах сервісної парадигми;

- оптимізація співвідношення групових та загальнонаціональних інтересів у процесах формування державної політики;

- застосування концепції стандартів якості сервісної діяльності органів державної влади.

Висновки. Отже, сьогодні в Україні та світі відбувається переосмислення та усвідомлення призначення держави та державного механізму. Метою сучасної сервісної держави є не керування суспільством, а надання йому якісних публічних послуг. У такій державі особи у відносинах з органами влади є не прохачами, а споживачами послуг.

Реалізація ідеї формування України як сервісної держави зумовлює модернізацію всього публічного управління країни. Вона передбачає зміну парадигми державного управління в усіх сферах діяльності суспільства. Основною таких змін повинна стати виконавча влада, діяльність якої має бути спрямована на служіння громадянам, забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів громадян, надання адміністративних послуг. Виходячи з цього, можна запропонувати такі напрямки подальшого реформування органів державної влади сучасної української держави:

- здійснення подальшої наукової діяльності, спрямованої на створення концептуальних основ для формування України як сервісної держави розробленням сервісної концепції модернізації публічно-владної діяльності;

- застосування наукових напрацювань та теоретично-методологічних підходів і пропозицій під час організації публічно-сервісної діяльності в Україні;

- удосконалення правового регулювання діяльності публічної адміністрації з надання адміністративних послуг;

- запровадження закордонного досвіду правового регулювання та організації надання публічних послуг з урахуванням національно-ментальних особливостей.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: принята на V сессии Верховной Рады Украины 28.06.1996 г. Ведомости Верховной Рады Украины. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Європейська соціальна хартія від 3 травня 1996 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_062
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. Ст.409
4. Авер'янов В. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. Шемшученка, О. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
5. Біла В. Особливості адміністративно-договірних відносин за участю органів Державної податкової служби. Радник:

укр. юрид. портал. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/21399-2012-06-19-22-07-49.html>

6. Венедиктова І. Юридична природа публічних послуг. Вісник Харківського національного університету. 2009. № 841. С. 88–91.

7. Гук Б. Адміністративні послуги органів публічної влади України: поняття, зміст. Право і суспільство. 2011. № 3. С. 117–121.

8. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право/В. Авер'янов, В. Дерещ, А. Школик та ін.; за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.

9. Місюра В. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=933>

10. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. Публічне право. 2013. № 2 (10). С. 99–104.

11. Рюден Е. Процессы модернизации публичной службы. Закон и право. 2009. № 1. С. 42–46.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Бондаренко Аліна Ігорівна – асистент кафедри загальнотеоретичної юриспруденції Національного університету «Одеська юридична академія»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bondarenko Alina Ihorivna – Assistant at the Department of General Theoretical Jurisprudence of National University “Odessa Academy of Law”

