

## НАДАННЯ ПУБЛІЧНО-ВЛАДНИХ ПОСЛУГ ЯК ОСНОВНА ФОРМА ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ДЕМОКРАТИЧНОЇ, ПРАВОВОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

У статті розкриваються сутнісні аспекти надання публічно-владних послуг, виходячи з їх нормативно-правового врегулювання на сучасному етапі розвитку українського суспільства, основна увага приділена взаємозв'язкам громадянського суспільства із державою, правовій регламентації, у дослідженні наголошується на відсутності єдності в підходах і практиці надання публічно-владних послуг, що призводить до зловживань з боку органів державної влади які наділені правом надання публічно-владних послуг.

*Ключові слова:* Адміністративна процедура; громадянське суспільство; державна влада; управлінські послуги; публічно-сервісна діяльність; управлінський процес; соціальна справедливість; публічно-владні послуги.

**Постановка проблеми.** Конституція 1996р. характеризує Україну як демократичну, соціальну, правову державу. Система закріплених в Конституції України прав і свобод людини і громадянина свідчить про високий рівень демократії в Україні. У демократичній, правовій державі кожне право особи, закріплене належним чином, забезпечується всією повнотою влади, причому об'єктом охорони є права, свободи та законні інтереси особи і громадянина, які не лише прямо закріплені в нормативних актах, а й ті, що випливають з духу чинного законодавства і не суперечать інтересам держави. Виконання частини обов'язків органів виконавчої влади перед приватними особами (включаючи в це поняття громадян і юридичних осіб) пов'язане з такою новою функцією держави, як надання так званих публічно-владних послуг. Ця функція передбачена Концепцією адміністративної реформи, а самі управлінські послуги визначені «як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Вагомий внесок у дослідження даної проблематики внесли адміністративісти зокрема: В.Авер'янов, І. Голосніченко, В.Долечек, І. Коліушко, А. Ліпінцев, О. Поляк, В. Тимошук, Г. Чміленко та інші.

**Мета статті.** Автор ставить перед собою за мету розкрити сутність надання публічно – владних послуг як нового явища в адміністративній науці та практиці.

**Виклад основного матеріалу.** Влада, яку здійснює народ, є публічною. Важливо створити, наголошує О.І. Сушинський, такі структури, щоб ніхто не зміг узурпувати здійснення цієї (публічної) влади загалом чи окремих її видів і насамперед державної. Суспільна потреба недопущення узурпації публічної влади актуалізує розвиток

відповідних ідей та принципів щодо механізмів підконтрольного народом здійснення публічної влади та окремих її видів. Недопущення узурпації здійснення публічної влади, а відтак і влади як соціального явища, досягається через системне підконтрольне здійснення як публічної влади загалом, так і окремих її видів. Підконтрольне здійснення публічної влади, досягається шляхом реалізації принципу противаг і стримувань через функціональне та інституційне структурування, насамперед поліцентричне.

Сутність підконтрольності полягає у тому, що здійснення контролю та його видів, зокрема самоконтролю, це одна із суспільно значимих компетенцій усіх інституцій здійснення публічної влади, а сутність механізму противаг і стримувань якраз і полягає в тому, що на сучасному етапі розвитку національної моделі громадянського суспільства контроль як вид влади потребує належного виокремлення через його юридизацію, інституціалізацію та ресурсне забезпечення, у тому числі і через чіткіше закріплення ресурсних гарантій в розмежуванні та забезпеченні відносин існуючої системи органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб [6, с.125-127].

М. Бояринцева наголошує, що реальність прав і свобод громадян, закріплених у Конституції України, означає такий їх стан, коли кожна людина не лише за законом, а й фактично дійсно володіє цими правами та свободами, може в юридично допустимих межах безперешкодно, за своєю волею як в особистих, так і в суспільних інтересах користуватись і розпоряджатись можливостями, що в них містяться, захищати їх від порушень та вимагати від компетентних органів поновлення цих прав. Тобто реальність прав і свобод громадян повинна бути забезпечена системою гарантій. Створення гарантій – це обов'я-

зок держави щодо особи і суспільства в цілому [5, с.166]. Під гарантіями розуміють сукупність (систему) умов або засобів, що сприяють реалізації кожною людиною і громадянином своїх прав, свобод, охоронюваних законом інтересів та обов'язків [8, с.28]. Такими гарантіями в сфері виконавчої влади є право на звернення в органи державного управління, право на відшкодування шкоди, заподіяної незаконним рішенням, діями чи бездіяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, право користування передбаченими законом пільгами тощо. Основною функцією гарантій є забезпечення виконання обов'язків державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав особи. Зміст гарантій динамічний, обумовлений їх цільовою та функціональною спрямованістю і залежить від суспільно-політичних, духовних та інших процесів, які відбуваються в країні на певних етапах її історичного розвитку. Ефективна діяльність органів виконавчої влади є загальною умовою дієвості всієї системи гарантій прав, свобод, охоронюваних законом інтересів особи та належного виконання обов'язків [5, с.169]. Дві сторони управлінського процесу – ефективність і демократизм – повинні знаходитись в органічній єдності [9, с.41]. Ефективність управління – це не просто сукупність впливу окремих факторів, а результат складної взаємодії політичних, соціально-економічних, організаційних, ідеологічних, психологічних, ситуаційних і мотиваційних факторів [9, с.201].

Дуже важливе значення для реалізації особою своїх прав і свобод має забезпечення в реальному житті вищої юридичної сили Конституції України, так само як і її безпосередньої дії. Проте, низький рівень загальної, політичної і правової культури як громадян, так і посадових осіб поки що не сприяє виконанню зазначених вимог щодо реального забезпечення державою прав та свобод у сфері виконавчої влади. З огляду на це засоби та процедурні механізми фактичної реалізації прав і свобод громадян потребують подальшого вдосконалення в ході проведення адміністративної реформи [5, с.169].

Створення правової держави, ідея якої проголошена Конституцією України, неможливе без повного правового урегулювання взаємовідносин держави, її органів та посадових осіб з людиною та громадянином. Правова держава означає не лише формальну законність, котра забезпечує регулярність та послідовність у досягненні та підтриманні демократичного ладу, але й справедливність, засновану на визнанні й повному

сприйнятті найвищої людської цінності особистості [12, с. 97].

Основною ознакою правової держави є те, що у ній панують і верховенствують право і закон. Усі державні органи, їх посадові особи, об'єднання громадян та інші суб'єкти права повинні діяти в межах Конституції та відповідно до законів України. Громадяни здійснюють свої права за принципом «дозволено все, що не забороняється законом», державні органи та їх посадові особи – за принципом «дозволено лише те, що визначено законом». Це правило підноситься до рівня конституційного принципу (ст.ст. 6,8 Конституції України) [2, с.28]. Для забезпечення верховенства права у функціонуванні державної служби необхідне цілком рівноцінне ставлення державних службовців як до стану виконання з боку громадян обов'язків перед державою, так і до стану виконання з боку держави обов'язків щодо забезпечення їх прав і свобод, за що держава несе, згідно з Конституцією України, відповідальність. Виконання значної частини обов'язків органів виконавчої влади перед приватними особами (включаючи в це поняття громадян і юридичних осіб) пов'язане з такою новою функцією держави, як надання так званих управлінських послуг [5, с.148-149]. Ця функція передбачена Концепцією адміністративної реформи, а самі управлінські послуги визначені «як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян – зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо [10, с.11]. Саме дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Як зазначає В.Б. Авер'янов, таке розуміння повніше відповідає новій ідеології «служіння держави» перед людиною. «Служіння» з боку виконавчої влади – це і є, власне кажучи, надання її органами послуг. Усе цілком закономірно, підкреслює вчений, оскільки сама державна влада – це реалізація аж ніяк не лише повноважень, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним. І таких обов'язків з її боку з'являтиметься дедалі більше по мірі подальшої демократизації держави [5, с.149].

Розбудова правової демократичної України зумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: упорядкованість, визначеність, організованість, динаміч-

ність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується й середовища державного управління, в якому практично втілюється єдність діяльності й структур апарату управління [4, с.29]. Тому повною мірою необхідно використати можливості правових засобів, і насамперед, нормативного масиву не тільки для надійного функціонування системи управління, але й для цілеспрямованого зростання його ефективності. У системі права будь-якої держави адміністративно-правові норми посідають особливе місце. Це обумовлюється колом тих суспільних відносин, які підлягають упорядкуванню, охороні та розвитку у відповідності з об'єктивними потребами.

Україна проголошена соціальною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, саме на їхнє забезпечення й найповнішу реалізацію у суспільному житті має бути спрямована уся державна діяльність і насамперед діяльність у сфері державного управління. Адже конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості та безпеки найвищою соціальною цінністю, пріоритету її прав і свобод. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність [1, ст.3]. Держава для людини, а не навпаки – такий зміст багатьох конституційних норм, які визначають загальнодержавну політику у соціальній сфері, забезпечують соціальну спрямованість економіки. Поважаючи принципи соціальної справедливості, Конституція України надає рівні умови для розвитку кожної особистості, можливості застосування нею своїх здібностей на власну і суспільну користь [2, с.27-28].

Важливою ознакою соціальної держави є не лише врахування, а й сприяння з її боку задоволенню інтересів усіх соціальних груп і прошарків населення, зміцнення на цій основі соціальної злагоди і єдності народу [2, с.27-28]. Зміна «державоцентриської» ідеології на «людиноцентриську», пріоритет служіння з боку держави людині (публічно-сервісна діяльність) – це, безумовно, як зазначає С.Г. Стеценко, позитивні демократичні досягнення українського суспільства [6, с.48].

Серед загальних засад, які певною мірою мають бути реалізовані у процесі забезпечення прав і законних інтересів громадян, на першому місці безперечно стоїть принцип соціальної справедливості. Права громадян, їх законні інтереси у демократичній правовій соціальній державі зорієнтовані на принцип соціальної справе-

дливості. Справедливість має різне вираження відповідно до характеру тих чи інших відносин. Прояви її дуже різноманітні, але головна суть полягає у тому, щоб забезпечити максимально можливі для суспільства матеріальні й духовні умови життя і повагу до тих, хто дійсно її заслуговує. Кожний, хто гідний цього, має усвідомлювати, а також реально відчувати, що його у суспільстві охороняє так звана броня справедливості, тобто суспільство за допомогою відповідних своїх структур, і передусім державного апарату, захищає його від неповаги, незаконних матеріальних збитків тощо. Все зазначене має пряме відношення до діяльності органів державного управління, куди найчастіше звертаються громадяни за розглядом різноманітних своїх справ. У зв'язку з цим вкрай необхідно налагодити відповідне виховання службовців державного апарату, розглядати негативні прояви у ставленнях цих службовців до громадян як грубе порушення їхньої посадової дисципліни з усіма відповідними наслідками. Важливо також, щоб відповідні вимоги до кадрів державного управління знайшли своє втілення у посадових інструкціях, нормах яких у повсякденній діяльності має керуватися кожен службовець. Адже соціальна справедливість – це такий соціально-духовний феномен, який не можна повністю запрограмувати у системі діючих правових норм, яку б велику міру конкретності ці норми не мали. Тому кожному службовцю, кожна посадова особа мусить повністю засвоїти та добре усвідомити основні вимоги принципу соціальної справедливості у своїй управлінській діяльності й послідовно керувати ними.

**Висновки.** Ефективне забезпечення прав й охоронюваних законом інтересів громадян може бути належним лише за умов, коли структура, форми діяльності, сам стиль роботи, ставлення до людини в апараті державного управління у кожного працівника цього апарату будуть оптимальними у плані відчуття та швидкого реагування на будь-які негативні моменти, які стримують у тому чи іншому випадку практичне здійснення прав і свобод, а також інтересів членів суспільства. У плані поліпшення захисту прав й інтересів людини у діяльності управлінських структур окремо стоїть питання щодо визначеності критеріїв, за якими особистість пов'язує свою уяву про ефективність управлінської діяльності у тому чи іншому випадку. Велике значення у такому визначенні відіграватимуть інтереси конкретної людини, неоднакові навіть стосовно типових життєвих управлінських ситуацій. Адже ці інтереси кожна особистість визначає, виходя-

чи зі свого життєвого досвіду, рівня освіти, загальної й професійної культури, своїх особистих потреб і уяв. Тому провідним критерієм у практичному забезпеченні прав та інтересів людини є: по-перше, відповідна норма права, і, по-друге, принцип «дозволено все окрім того, що прямо заборонено законом», усвідомлюючи при цьому, що кажучи про «закон», мається на увазі й інші, засновані на законі та відповідні йому нормативно-правові акти: задоволення інтересів, з якими людина пов'язує здійснення належних управлінських дій; видання відповідної норми права; реалізацію норми права стосовно кожної конкретної людини; швидкість, з якою право було захищено. Україна потребує участі громадян у вирішенні соціальних, економічних проблем. Це означає налагодження партнерства між громадянами та державою, що базується на поняття активного громадянства як основи політики у виконанні суспільно значимих завдань за допомогою участі в організаціях громадянського суспільства. Без активної участі громадян влада залишається структурою, яка утримує спільноту від розпаду. Громадянське суспільство забезпечує зміцнення та розвиток суспільного консенсусу. В Україні ж ситуація характеризується поки що слабкістю громадянського суспільства. Обмеженістю простору, де воно функціонує, та значною ізольованістю його від політичного процесу. Внаслідок цього паростки громадянського суспільства витісняються суспільством негромадянським, що позбавляє громадян не лише можливості відстоювати свої права, але й самої потреби у будь-яких соціальних правах, у збереженні особистісної ідентичності. Сьогодні склалася ситуація, коли дві великі сфери – влада, з одного боку, та суспільства, з іншого – це замкнені, непрозорі й практично самодостатні сфери. Викликає занепокоєння тенденція перетворення державно-управлінської діяльності у так звану «сервісну», оскільки в умовах вітчизняної дійсності це означає утвердження в Україні корпоратократії та створення механізму її подальшого обслуговування. Натомість рівень демократії має бути показником ефективності, культури та етики управління, цивілізованих форм реалізації його функцій. Форми й методи здійснення функцій державного управління у свою чергу повинні сприяти розширенню й якісному поглибленню демократичних основ суспільства.

Основоположні акти, що визначають сутність української державності передбачають її демократичний, правовий, соціальний характер, повна реалізація якого можлива лише за наявно-

сті належного механізму взаємодії всіх органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення прав, свобод та охоронюваних законом інтересів фізичних осіб, а також прав та законних інтересів юридичних осіб. Реальність прав і свобод громадян забезпечується наявністю системи гарантій, що передбачені законодавством та функціонують у певних формах, серед яких виділяється надання послуг, органами (посадовими особами), наділеними державно-владними повноваженнями. Ця форма є основною формою життєдіяльності, оскільки більшість прав та інтересів фізичних та юридичних осіб щоденно реалізуються саме за допомогою її, щоправда відсутність чіткого законодавчого врегулювання правил та процедур її надання призводить до багатьох негативних явищ, у тому числі й зловживання своїм службовим становищем та корупції.

### Список літератури

1. Конституція України. Із змінами, внесеними згідно із Законом N 2222 – IV від 08.12.2004. // Відомості Верховної Ради України – 2005.- № 2
2. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009р. №25 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 46.
3. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг. Наказ Міністра юстиції України від 31 серпня 2009р. №1555/5
4. Адміністративне право України: Підручник / [С.В. Ківалов, В.Б. Авер'янов, Є.В. Додін та ін.]; за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896с.
5. Виконавча влада і адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк] та ін.; заг. Ред.. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін Юре, 2002.
6. Волощук А.М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи. Автореф. дис. ...к.ю.н. – Х., 2004. – 18с.
7. Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції: Матеріали щорічної наук. – практ. Конференції. – 23 січня 2004р. / за заг. Ред.. А.О. Чемириса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2004. – Ч. 1. – 392 с.
8. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні.
9. Мельников Ю.И. К вопросу о соотношении «юридического процесса» и «юридической процедуры» / Актуальные проблемы юридичес-

кого процесса в общенародном государстве / Под ред. В.М. Горшенева. – Ярославль: Ярославский государственный университет, 1979. –С.12-15.

10. Мочерний С.В., Ларіна Я.С., Устенко О.А., Юрій С.І. Економічний енциклопедичний словник: У 2-х т. – т.2 / [С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С.І. Юрій] ; за ред. С.В.Мочерного. – Львів: Світ, 2006. – 568с.

11. Сучасні проблеми адміністративної реформи в Україні: Тези доповідей Всеукраїнської

конференції з адміністративного права, м. Запоріжжя 5-6 березня 2009р. / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2009. – 132с.

12. Шадрин И.П. Подготовка и принятие управленческого решения – функция научного управления социалистическим обществом // Научное управление обществом. – Вып.3. – Якутск, 1970. – С. 197-242.

Стаття надійшла до редколегії 11 березня 2011 року.

Рекомендована до опублікування у “Віснику” науковим редактором П.С. Пацурківським.

**I.V. Kovbas**

### **Providing public services to the power of life basic form of democratic, legal and social state**

#### **Summary**

The article describes the essential aspects of public-government services, based on their normative and legal settlement in the current development of Ukrainian society. The article focuses on the relationships of civil society with the state and legal regulations, the study emphasizes the lack of unity of approach and practice of administrative services, leading to abuses by state authorities that are empowered to provide administrative services.

*Keywords:* administrative procedure, civil society, state power, administrative services, public-service activities, management process, social justice.

**I.B. Kovbas**

### **Предоставление публично-властных услуг как основная форма жизнедеятельности демократического, правового, социального государства**

#### **Аннотация**

В статье раскрываются существенные аспекты предоставления публично-властных услуг, исходя из их нормативно - правового регулирования на современном этапе развития украинского общества, основное внимание уделено взаимосвязям гражданского общества с государством, правовой регламентации, в исследовании отмечается отсутствие единства в подходах и практике предоставления публично-властных услуг, что приводит к злоупотреблениям со стороны органов государственной власти наделенные правом предоставления публично-властных услуг.

*Ключевые слова:* Административная процедура; гражданское общество; государственная власть; управленческие услуги; публично-сервисная деятельность управленческий процесс, социальная справедливость; публично-властные услуги.