

УДК 342.951: 346.21/346.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-3-31-36>

А. В. Замрига, кандидат економічних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

«АДМІНІСТРАТИВНА СЕРВІСНІСТЬ» ЯК ОЗНАКА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розкрито особливості концепту «держава-сервіс» як перспективного в аспекті розвитку та становлення в Україні. Визначено, що в Україні концепт «держава-сервіс» має перспективу в аспекті розвитку та становлення, однак для цього необхідна політична воля керівної еліти, значна кількість адміністративних реформ та загальна зміна соціально-політичного клімату в країні, де громадяни довірятимуть владі, матимуть змогу звертатись до її представників за допомогою, а не як до необгрунтовано привілейованих суб'єктів за «милоstinею». Сама ж нинішня концепція сервісної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності є недосконалою та вимагає перегляду, перетворення та модернізування, зокрема щодо засад надання публічних послуг. Наголошено, що упорядкування послуг є основним напрямом наближення владних органів до пересічного громадянина, в тому числі й суб'єкта господарювання, з метою забезпечення задоволення потреб останнього, а також надасть можливість захисту його прав, свобод і законних інтересів. Виявлено, що нинішня концепція сервісної діяльності публічної адміністрації в сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності є недосконалою та вимагає перегляду, перетворення та модернізування, зокрема щодо засад надання публічних послуг. Зроблено висновок про необхідність модернізування засад здійснення адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні на основі повного припинення адміністративного тиску на суб'єктів господарювання, які вчасно і в повному обсязі сплачують податки та не порушують екологічних норм. Наголошено, що адміністративний тиск має бути зведено винятково до окремих, вкрай необхідних напрямів у сфері правореалізації позитивного публічного адміністрування податків та негативного контролю за дотриманням екологічних норм та комплексного антимонопольного регулювання. Окремо має існувати сервісна діяльність публічної адміністрації, що характеризується проявом допомоги суб'єктам правовідносин, що існують в межах аналізованої сфери (суб'єктам господарювання), та слугує фундаментом для забезпечення їх потреб.

Ключові слова: адміністративний тиск, адміністративно-правове забезпечення, господарювання, держава, публічна адміністрація, публічні послуги, сервіс.

A. V. Zamryha. "Administrative service-based nature" as a feature of public administration activities in administrative and legal support of business activity in Ukraine

The article has special features for the "power-service" concept, which is promising in terms of development and development in Ukraine. It is marked that in Ukraine the concept of "power-service" is very promising in terms of development and development, however, for which there is a need for political will, a significant amount of administrative reforms and a great deal of social, long-term to the representatives for the support, and not to the point that the sub-projects for "grace" were not unreleased. The very concept of public servicing and public administration in the field of administrative and legal care of the State of Ukraine is due to the lack of knowledge and reassessment, remodeling and modernization. It was numbered, in order to order the servants e with the main direct approach to the authorities to a cross-country man, including a sub-grant of the state donation, with the help of the cherished gratification of the needs of the rest, and also to give them the freedom of the lawful rights. It has been revealed that the current concept of public servicing and public administration in the field of administrative and legal care of the state is due to the lack of understanding and revision of the code. The gown about the need for a modern ambush was ambushed. The

© А. В. Замрига, 2019

administrative and legal protection of the state grant in Ukraine on the basis of the official administrative grip is often different. It's boggling that the administrative vice of the mother's house has been built up exclusively to some indispensable directions. And in the realm of law enforcement positive public administration and negative control over additional environmental standards and complex antitrust regulation. Separately is the main service of the public administration, which is characterized by the manifestation of the help of the legal subdivisions, which can be understood within the boundaries of the analyzed sphere (the subprojects of the state donation), and this is for the service.

Key words: *administrative and legal support, administrative pressure, management, public administration, public services, service, state.*

Постановка проблеми. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні здійснюється за допомогою різноманітних правових механізмів, які можуть мати як обов'язковий чи то примусовий характер (вказівка на виконання певної дії в національному законі), так і добровільний (дотримання кодексу поведінки). В сукупності або ж відокремлено вони застосовуються для вирішення конкретного завдання та є фундаментом для здійснення публічною адміністрацією своїх повноважень. Уповноважені суб'єкти приймають відповідні рішення, а зобов'язані особи неухильно їх виконують.

Однак чинні сьогодні в Україні державні інститути, в тому числі аналізований, та й загалом весь державний апарат, є громіздкою та неефективною надбудовою на олігархічному фундаменті. В цьому апараті хаотично переплетені радянська бюрократія, бездумні кальки з західних інститутів, олігархічні інтереси та корупція. Такий апарат жодним чином не виконує основну функцію держави [1] – служіння громадянському суспільству. Комерціалізація інтересу публічного управління (на центральному, регіональному та місцевому рівнях) деформувала головні функції держави. Проблеми, з якими зіштовхнулося українське суспільство, спричинені нестратегічним політичним баченням тих, хто приймає управлінські рішення і творить загальнонаціональну політику. На жаль, вітчизняна система публічного управління має високий рівень корупційності, що створює суттєві перепони для ефективного функціонування сфер і галузей, важливих для життєдіяльності всіх громадян держави [2, с. 282].

Відповідно, адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні має бути докорінно зміненим, перетвореним з негативного на позитивне. Саме останній передбачає сервісність як основну ознаку та різновид діяльності публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вивчення сервісології, сервісної концепції державного управління та сервісного спрямування діяльності публічної адміністрації досліджувалось вченими представниками різних напрямів юридичної науки. Серед них, зокрема, Г. Аванесова, Н. Васильєва, О. Васильєва, Л. Малюк, В. Місюра, П. Петровський, О. Петроє, В. Тимошук, О. Туркова та інші. Однак безпосередньо заявлена до розгляду проблематика не досліджувалась жодним із них.

Мета статті – розкрити особливості концепту «держава-сервіс» як перспективного в аспекті розвитку та становлення в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з істотних характеристик держави є наявність державної влади. Від інших видів соціальної влади державна влада відрізняється тим, що поширюється на всіх членів суспільства, може вирішувати загальносуспільні проблеми, має у своєму розпорядженні специфічний апарат (механізм) управління для здійснення своїх завдань і функцій; тільки вона встановлює формально обов'язкові для усього населення загальні правила поведінки – правові норми [3; 4, с. 6].

Нинішні держави бувають двох типів: держава-поводирь і держава-сервіс. Держава-поводирь – це п'ятирічки, десятирічки, строгий стиль управління. Прикладом такої держави є Китай, Росія, Північна Корея. А держава-сервіс це Америка, країни Євросоюзу, коли є про-

блема у суспільстві, наприклад аварійність на дорогах, і держава-сервіс буде займатися пониженням відсотку аварійності на дорогах. Чи, наприклад, ГМО-продукція. Коли люди дуже занепокоєні цим питанням, держава-сервіс буде намагатися вирішити це питання. До речі, саме через ці два питання був створений Євросоюз [5].

Зокрема, концепція про державу як надавача послуг населенню і бізнесу набула поширення у 90-ті. Тоді здавалося, що великі війни пішли у минуле і, відповідно, сенс існування держав попередньої доби – оборона від інших держав – вже назавжди зник. Ба більше, як вважалося, держава це аж ніяк не найкращий сервіс, вона лише «поганий учень» приватного сектора. Отже, відповідна концепція наполягала на необхідності конкуренції державних послуг з послугами бізнесу, громад, міжнародних організацій та громадянського суспільства за споживачів – громадян та корпорацій. Споживачі отримували свободу вибору, що не могло їм не подобатись. Отже, частково правий Аристотель, який вважав державу необхідним простором для самореалізації людини, яка є «істотою політичною». І марксистки, які розглядали її як інструмент експлуататорських класів. І націоналісти, які вважали державу вершиною розвитку нації [6].

Таким чином, Україна застрягла у перехідному періоді між цими типами держав. У державі-поводирі усі бояться держави і тому сплачують податки. У країні-сервісі ж населення сплачує податки, бо люди довіряють державі свої гроші і отримують відповідний сервіс. І ось ми застрягли в цьому періоді, бо 99 відсотків тих, хто зараз при владі, були народжені у державі-поводирі, а ми намагаємося розбудувати державу-сервіс. І в принципі у нас керівники не можуть її побудувати, а люди не готові [5].

Варто констатувати, що за останні три роки нашою державою успішно робиться спроба перейти на новий рівень відносин між громадянином та державою, що передбачає зручні умови отримання, зокрема, адміністративних послуг [7, с. 190]. Однак до повного переходу до так званої моделі «державо-сервіс» Україні ще бракує реалізації відповідних адміністративних реформ. Досить влучними на цей час слід вважати ініціативи публічної адміністрації щодо запровадження електронного урядування. Сервіс iGov запустили в 2015 році як волонтерську ініціативу, аби полегшити співпрацю українців і чиновників та протидіяти корупції. На платформі бізнесмени могли зареєструвати ФОП, отримати необхідну ліцензію або будівельний паспорт. Загалом iGov передбачає близько 400 різних видів послуг. Все це можна було зробити в режимі напівонлайн: тобто замовити довідку і забрати її в установі, коли вона буде готова [8]. На цей час відбулась легалізація цього проекту шляхом переходу його у відання та власність держави.

Для того щоб з'ясувати, що передбачає собою сервісність як основна ознака, яка має характеризувати діяльність публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, вважаємо за необхідне проаналізувати сутнісні характеристики означеної категорії.

У літературі поширеним є трактування сервісу як соціального інституту, під яким мається на увазі стійка форма організації спільної діяльності суб'єктів обслуговування. Система соціальних цінностей, норм і санкцій у сфері сервісу виступає основою взаємин між спільнотами, гарантує спільні зусилля учасників обслуговування, сприяє тиражуванню принципів гостинності та зразків взаємоповаги учасників сервісу [9; 10, с. 4].

Характерною рисою сервісу є те, що сервісна діяльність здатна надбудовуватися над іншою діяльністю як над своїм фундаментом. Основна діяльність (виробництво) неначе задає умови появи, існування й ускладнення сервісної діяльності, що надбудовується. Ця особливість сервісної діяльності формує величезний потенціал для розвитку сервісу та виходу його на передові позиції серед усіх культурних видів діяльності, що й дає підстави говорити про розвиток «сервісної» цивілізації в сучасному світі [10, с. 3].

Сьогодні в суспільстві є громадянський запит до формування та реалізації національної сервісної концепції публічного управління [2, с. 284] – сучасного розуміння соціального призначення держави, за яких пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг. У рамках сервісної концепції державного управління влада розглядається як «постачальник послуг», система державного управління – як організація з надання державних послуг, а громадянин – як їх замовник і споживач [11, с. 523]. Перехід до орієнтованої на споживача моделі державного управління передбачено нормами Конституції України, ст. 3 якої визначає, що «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» [7, с. 190; 12].

Відповідно, основними її рисами є: прозорість і відкритість діяльності органів публічної влади з максимальним орієнтуванням на споживача: вивчення попиту (змісту, розміру і типу) публічних послуг; оптимізація структур управлінського апарату, професіоналізм кадрів, швидке реагування на запити громадян; ефективна конкуренція між публічним і приватним сектором, з метою підвищення якості, доступності й комфортності надання послуг (обслуговування) клієнтів; запровадження приватної відповідальності всіх учасників процесу та публічного контролю за здійсненням усіх необхідних процедур [2, с. 284].

Причому нове державне управління повинно зосереджуватись не стільки на цілях маркетизації державних послуг, скільки на оптимізації системи надання якісних державних послуг для громадян та регуляції ринків публічних послуг. Соціальна спрямованість сервісної політики стає основою для модернізації державного управління розвинутих демократичних країн. Наслідком такої модернізації державного управління постає конкурентоспроможна економіка, заснована на зростанні людського капіталу [13, с. 3].

З вищенаведеного прослідковується, що сервісність як ознака діяльності публічної адміністрації – це а) утвердження рівності прав і можливостей кожної особистості, скасування необґрунтованих привілеїв, відповідність величини доходу людини витратам праці та капіталу, захист соціально-економічних прав і свобод громадян, соціальний захист непрацевдатних і малозабезпечених категорій населення [14, с. 554–555]; б) кооперація зусиль і ресурсів між індивідами, класами, соціальними групами та державою щодо забезпечення співіснування через подолання конфлікту їх інтересів і досягнення домовленості у процесі реалізації взаємоприйнятних завдань [2, с. 283; 15, с. 59].

Отже, інтерпретуючи думку В. Місюри [13, с. 3] до потреб нашого дослідження, вважаємо, що концепція сервісного адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні має спиратись на наступні чотири виміри – принципи сучасної демократичної держави: держава-гарант (тобто система інститутів, що забезпечує надання якісних публічних послуг: дозвільно-реєстраційних, судових, фінансових та інших); держава-партнер (інституційно забезпечує сприятливі умови для самостійного вирішення господарюючим суб'єктом проблем в межах чинного законодавства, політичної системи та економічних умов); держава – інстанція нагляду (на основі встановлених правил суспільної і насамперед економічної діяльності); держава – виконавець послуг для суспільства (насамперед завдання безпеки й можливості держави зробити щось для суб'єкта господарювання з меншими витратами).

Відповідно, саме упорядкування послуг є основним напрямом наближення владних органів до пересічного громадянина, в тому числі й суб'єкта господарювання. Цей процес забезпечить задоволення потреб останнього, а також надасть можливість захисту його прав, свобод і законних інтересів [2, с. 284; 16, с. 381].

Серед нагальних нововведень, які потрібно реалізувати з метою розвитку сервісної діяльності публічної адміністрації в аналізованій сфері, необхідно: посилення функції стратегічного планування, включно із стратегічним управлінням соціально-економічним розвитком; вироблення і артикуляція ефективних засобів та методів сервісної політики; встановлення меритократичних критеріїв вертикальної мобільності державних службовців і розробка чітких механізмів службового заохочення на основі критеріїв сервісної діяльності державної служби; орієнтація на соціальні фактори в сучасному державному управлінні має доповнити концепції про визначальну роль економічних факторів в розвитку суспільства і держави; в процесах формування державної політики потрібно оптимізувати співвідношення партикулярних (групових) та загальнонаціональних інтересів; встановлення стандартів якості сервісної діяльності органів державної влади може кардинально знизити корупціогенність управлінської системи старого бюрократичного зразка; підвищення ролі експертної підготовки управлінських рішень і позиціонування науки державного управління з метою неперервної модернізації державної служби на засадах сервісної парадигми [13, с. 3].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, проведене дослідження свідчить про необхідність модернізування засад здійснення адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні на основі повного припинення адміністративного тиску на суб'єктів господарювання, які вчасно і в повному обсязі сплачують податки та не порушують екологічних норм.

Іншими словами, воно має бути зведено винятково до окремих, вкрай необхідних напрямів у сфері правореалізації позитивного публічного адміністрування податків та негативного контролю за дотриманням екологічних норм та комплексного антимонопольного регулювання. Окремо має існувати сервісна діяльність публічної адміністрації, що характеризується проявом допомоги суб'єктам правовідносин, що існують в межах аналізованої сфери (суб'єктам господарювання), та слугує фундаментом для забезпечення їх потреб.

В Україні концепт «держава-сервіс» має перспективу в аспекті розвитку та становлення, однак для цього необхідна політична воля керівної еліти, значна кількість адміністративних реформ та загальна зміна соціально-політичного клімату в країні, де громадяни довірятимуть владі, матимуть змогу звертатись до її представників за допомогою, а не як до необґрунтовано привілейованих суб'єктів за «милостиною». Сама ж нинішня концепція сервісної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності є недосконалою та вимагає перегляду, перетворення та модернізування, зокрема щодо засад надання публічних послуг.

Список використаних джерел:

1. Дерев'яно Ю. Держава – сервіс. Веб-сайт «Дерев'яно» URL: <https://derevyanko.io/program/derzhava---servs>
2. Васильєва Н.В. Сервісна держава: різноманітність розуміння та проблемність побудови. *Університетські наукові записки*. 2017. № 1. С. 279–288.
3. Державна влада. Юридична енциклопедія: В 6 т. Київ : «Укр. Енцикл.», 1998. Т. 2 : Д-Й. 1999. С. 85.
4. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
5. Костюшко О. Настав час Україні бути державою-сервіс, а не державою-поводир! *Інститут журналістики*. URL: <http://kafedra-press.kiev.ua/novini/648-oleg-kostyushko-nastav-chas-ukrayin-buti-derzhavoyu-servs-a-ne-derzhavoyu-povodir.html>

6. Держава – це сервіс? Ні. Скоріше, щось середнє між «спільною справою» і «прирученим бандитом». TEXTY.ORG.UA. 2019. URL: http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/95177/Derzhava__ce_servis_Ni_Skorishe_shhos?a_srt=0.
7. Туркова О.К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти. *Право і суспільство*. 2015. № 5.2 (3). С. 189–194 .
8. Електронний сервіс iGov перейшов у власність держави. DOJO. 2019. URL: <http://www.dojo.net.ua/elektronnyj-servis-igov-perejshov-u-vlasn/>.
9. Аванесова Г.А. Сервисная деятельность : уч. пособие. Москва : Аспект Пресс, 2006. 320 с.
10. Малюк Л.П. Сервісологія в системі наукового знання. *Економіка. Управління. Інновації. Серія «Економічні науки»*. 2016. № 2. 12 с.
11. Петровський П. Сервісна концепція державного управління. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. Національна академія державного управління при Президентові України ; наук.-ред. гол. : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування; наук.-ред. кол. : В. Загорський (голова), С. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 523–525.*
12. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної ради України*. 1996. № 30. С. 141.
13. Місюра В.Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. С 4.
14. *Енциклопедія державного управління : у 8 т.; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ.*
15. Петроє О.М. Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії. Київ : НАДУ, 2012. 304 с.
16. Васильєва Н, Васильєва О. Дослідження організації діяльності органів місцевої влади щодо надання послуг. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2014. № 1. С. 377–384.