

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

THE PRINCIPLES OF ORGANIZING PUBLIC SERVICE ACTIVITIES OF THE EXECUTIVE COMMITTEES OF RURAL, TOWNSHIP, CITY COUNCILS OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

У статті розглядаються ретроспективні аспекти виникнення ідеї сервісної держави. Аналізуються погляди Ернста Форстхоффа і Мюррея Ротбарда як засновників учення про сервісну функцію держави та розробників засад надання публічних послуг суб'єктами владних повноважень. Розглядаються теорія «New Public Management» і теорія «Good Governance» як логічні узагальнення принципів побудови ефективної демократичної держави. Описується розроблена в західній теорії держави і права теоретична конструкція сервісно – орієнтованої держави. Висвітлюється розуміння сервісно – орієнтованої держави вітчизняними науковцями. Досліджуються принципи публічно – сервісної діяльності публічної адміністрації. Окреслюються принципи організації публічно – сервісної діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад. Пропонується перелік організаційних принципів, які необхідно закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та внести до «Примірного Статуту територіальної громади» з метою підвищення результативності публічно – сервісної діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад.

В статье рассматриваются ретроспективные аспекты возникновения идеи сервисного государства. Анализируются взгляды Эрнста Форстхоффа и Мюррея Ротбарда как основателей учения о сервисной функции государства и разработчиков основ предоставления публичных услуг субъектами властных полномочий. Рассматриваются теория «New Public Management» и теория «Good Governance» как логические обобщения принципов построения эффективного демократического государства. Освещается понимание сервисно – ориентированного государства

отечественными учеными. Исследуются принципы публично – сервисной деятельности публичной администрации. Очерчиваются принципы организации публично – сервисной деятельности исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов объединенных территориальных общин. Предлагается перечень организационных принципов, которые необходимо закрепить в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» и внести в «Примерный Статут территориальной громады» с целью повышения результативности публично – сервисной деятельности исполнительных органов объединенных территориальных общин.

Ключевые слова: сервисно – ориентированное государство, публично – сервисная деятельность, принципы организации публично – сервисной деятельности, объединенная территориальная громада, исполнительные комитеты сельских, поселковых, городских объединенных территориальных громад.

The article discusses the retrospective aspects of the emergence of the idea of a service state. The author analyzes the views of the Ernst Forsthoff and Murray Rothbard as the founders of the doctrine of the service function of the state and the developers of the fundamentals of the provision of public services by subjects of power. The understanding of the service – oriented state by domestic scientists is highlighted. The principles of public service activities of the public administration are investigated. The principles of organizing public service activities of the executive committees of rural, township, city councils of the united territorial communities are outlined. Proposed organizational principles that must be enshrined in the Law of Ukraine «On Local Self – Government» and add to the «Approximate Statute of the territorial community» in order to increase the effectiveness of public service activities of the executive bodies of the united territorial communities.

Key words: service oriented state; public service activities; principles of organizing public service activities; united territorial community; executive committees of rural, township, city united territorial communities.

УДК 342.9

Сидоренко О.П.
аспірант кафедри адміністративного
і кримінального права
Дніпровський національний університет
імені Олеся Гончара

Постановка проблеми. Реалізація стратегії формування спроможних територіальних громад в Україні передбачає створення територіальних сільських, селищних, міських громад здатних самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання

публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово – комунального господарства[1]. В цьому контексті важливого значення набуває питання впровадження в практичну діяльність виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад та утво-

рених ними установ і організацій положень концепції сервісної держави.

Концепція сервісної держави передбачає трансформацію відносин між органами, установами, організаціями, що надають публічні послуги і громадянами. Ці відносини головними чином спрямовуються на задоволення потреб людини, а ключовою функцією публічних установ стає надання якісних послуг.

Сервісно – орієнтована діяльність органів публічної влади має орієнтуватися на пріоритетність прав і законних інтересів особи та громадянина, які є клієнтами споживання публічних послуг в сервісно – орієнтованій державі [2]. Тому, сьогодні актуальною постає необхідність розробки та імплементації в національне законодавство і установчі документи об'єднаних територіальних громад основоположних засад сервісно – орієнтованої держави та організаційних принципів сервісної діяльності.

Серед публікацій, на які спирається автор, слід вказати такі: О. В. Євсюковою [2] досліджено запровадження принципів реалізації сервісно – орієнтованої діяльності органів публічної влади в Україні; Т. С. Коршун [12] охарактеризувала переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації; О.Н. Євтушенко [17] визначив роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг; Т. Л. Сиволапенко [18] проаналізувала основні підходи до визначення поняття механізмів сервісно – орієнтованої держави.

Отже, проблемою даної статті є визначення принципів організації публічно – сервісної діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад.

Метою статті є з'ясування переліку організаційних принципів, які необхідно закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та внести до «Примірного Статуту територіальної громади» з метою підвищення результативності публічно – сервісної діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Ідея сервісного характеру відносин між громадянами і державою сягає своїм корінням поглядів Платона і Аристотеля щодо участі громадян в управлінні «полісом» як безсумнівного блага. В XVI - XVII ст. Дж. Локк, Ж. - Ж. Руссо, Т. Гоббс розробили політико – правову доктрину служіння держави суспільству та обґрунтували ідею сервісної функції держави. Наприкінці XIX ст. – на початку XX століття в роботах Г. Елінека, Х. Майера були викладені основи сервісного

підходу до реалізації публічних функцій суб'єктів владних повноважень [3].

Теоретичну основу сучасної концепції надання публічних послуг заклав німецький вчений – адміністративіст Ернст Форетхофф, напрацювання якого набули подальшого розвитку та сформували наукове підґрунття побудови системи надання управлінських послуг як складової сервісно – орієнтованої держави [4]. Він першим звернув увагу на той факт, що ліберальна правова держава в умовах технологічного розвитку суспільства потребує зміни своєї «зобов'язальної» сутності на «обслуговуючу». При цьому, управління по наданню публічних послуг – це комплексне (соціальне, економічне, правове, політичне) явище [5]. Їх надання можливе на основі встановлення рівноправних (партнерських) відносин між державою і громадянином та можливостей здійснення державно – управлінської діяльності у формі не тільки державно – владних, але й організаційних дій, які не накладають на громадянина обмежень, а навпаки, мають для нього позитивні наслідки [6]. Адже громадянин в індустріальному суспільстві є споживачем і об'єктом панування – в повсякденному житті і на рівні місцевого (комунального) управління. Тому, необхідна активна демократична участь громадянина в «забезпеченні існування» на місцевому рівні [7].

Наступним етапом в розвитку теорії надання публічних послуг стали роботи лібертаріанської школи економістів. Її відомими представниками є Ф.А.Хайєк, М. Фрідман, Л. Мізес, М. Ротбард.

Найбільш комплексно вчення про публічні послуги, які надаються не тільки державою, але й іншими суб'єктами, розробив Мюррей Ротбард. Саме в його працях широко викладено положення концепції сервісної держави, згідно з якою не послуги є формою функції держави, а навпаки – функції стають формою реалізації послуги.

На думку Мюррея Ротбарда, будь – яку політичну систему необхідно розцінювати як інструмент надання послуг, де головний споживач – це громадянин. В цьому сенсі держава стоїть на одному щаблі з іншими суб'єктами, які здатні надавати публічні послуги. Тому, необхідно зруйнувати монополію держави на виконання публічних послуг і створити реальне конкурентне середовище. Автор зазначає: «на всій урядовій діяльності відображається згубний відбиток відсутності зв'язку між наданням послуги і отриманням плати за неї. На відміну від приватних фірм, державні відомства отримують дохід не від того, що надають споживачам дешеві і якісні послуги. Ні, джерелом

доходу всіх відомств є податки. Відомства діють неефективно, а їх витрати зростають, тому що вони можуть не турбуватися про збитки і банкрутство, тому що, у випадку нестачі коштів вони завжди можуть зажадати отримання коштів з державної скарбниці. Більше того, ставлення до споживача у відомствах характеризується відсутністю поваги, шанобливості, він сприймається як майже завада, перешкода комфортному життю, адже на нього необхідно витратити обмежені державні ресурси. Для відомства споживач – це непроханий гість, що заважає розмірній роботі бюрократичного механізму[8].

Сьогодні ідеї М. Ротбарда набули широкої популярності, що знайшло своє вираження як в розвитку концепції сервісно – орієнтованої держави, так і в пошуку засадничих принципів надання публічних послуг суб'єктами владних повноважень.

В сучасній науковій літературі з теорії держави і права сутність сервісної держави розглядається в рамках категоріального ряду «ефективна держава», «публічний менеджмент», «електронна держава», «мережева демократія».

Згідно із правовим документом «Звіт про світовий розвиток – 1997», підготовленому Всесвітнім банком, метою розвитку є не «сильна» або «мінімальна» держава – обидва підходи довели на практиці свою неспроможність, - а ефективна держава. Вона знаходиться в центрі економічного і соціального розвитку, але не в якості безпосереднього джерела зростання, а як партнер, каталізатор і помічник, який стимулює і доповнює діяльність приватного бізнесу і окремих осіб [9].

В цілому сучасна концепція «сервісної держави» в своїй основі спирається на теорію «New Public Management» (нового публічного менеджменту) і теорію - «Good Governance» (належного управління, або належного демократичного управління).

Теорія «New Public Management» відображається в ідеї ефективної держави.

На думку американських експертів Д. Осборна і Т. Геблера, ефективна держава, це держава, що організована на засадах менеджменту, і як правило, виконує такі функції: розвиває конкуренцію між постачальниками суспільних послуг (як між організаціями державного сектору, так і між організаціями державного сектору і приватними компаніями); розширює права громадян, передає функції контролю від бюрократичних структур на рівень місцевого самоуправління; оцінює роботу закладів не за показниками витрат, а за результатами; керується в процесі здійснення

діяльності перш за все цілями, а не інструкціями; перетворює платників податків на споживачів державних послуг та надає їм широкий спектр таких послуг; передає державні функції приватним організаціям, зазвичай за контрактом; децентралізує управління; застосовує ринкові механізми управління; стимулює вирішення проблем, що виникають в суспільстві всіма секторами - державним, приватним, некомерційним[10].

Теорія «Good Governance» (належного демократичного управління) обґрунтовує таке управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства. Відповідно до Програми розвитку ООН «Governance - для стійкого розвитку людських ресурсів» під «Good Governance» розуміється «участь, прозорість, відповідальність, ефективність, рівноправ'я і верховенство закону». Крім того, ця теорія спрямована на максимальне розширення сфери участі суспільства в управлінні і «гарантує, що політичні, економічні і соціальні пріоритети повинні бути засновані на загальній згоді таким чином, щоб голоси самих бідних і соціально не захищених груп населення були почуті при прийнятті державних рішень[11].

В Програмі ООН основними принципами Good Governance визначено: участь в прийнятті державних рішень; консенсус при прийнятті рішень; стратегічне бачення; зворотній зв'язок; ефективність при проведенні державної політики; відповідальність всіх учасників процесу; прозорість; рівноправ'я; верховенство закону[11].

Крім того, теорія «Good Governance» обґрунтовує просування комп'ютеризації урядових процесів і перехід до цифрових операцій. На думку експертів, «агентства повинні повністю трансформуватися у веб – сайти», що поставляють адміністративні послуги. При цьому для повної інтеграції ІТ – технологій в управлінські процеси необхідно, щоб вони «працювали» через зміни в соціальних нормах і практиках. До того ж ця теорія спирається на тезу «від уряду до управління», що є основою переходу до децентралізованих спільнот, в яких держава, бізнес і громадянське суспільство в однаковій мірі приймають участь у розподілі владних повноважень і відповідальності. При цьому, «Good Governance» не відкидає модель «New Public Management», а включає її в новий контекст, інтегрує і заохочує до рівноправних партнерських відносин.

Досліджуючи переосмислення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації Т. С. Коршун справедливо констатує: «в європейському правовому просторі уже

тривалий час успішно реалізується концепція сервісної держави. Ця концепція передбачає, що основним призначенням держави і основною вимогою до ефективної держави має бути зручність користування послугами, що надає держава своїм громадянам. Неефективність державних послуг майже в усьому світі є наслідком неефективності держави як форми організації суспільного життя [12, с.55].

Д. Кеттл, досліджуючи засади сервісної держави, обґрунтував чотири фундаментальні стратегії, яких необхідно дотримуватися з метою розбудови функціональної моделі сервісної держави, а саме: ефективність - органи влади повинні шукати способи збільшення числа послуг, які можна надати при незмінних або менших державних витратах; маркетинг - уряди прагнуть впровадити стимули «ринкового типу», щоб викоренити недоліки і патології, властиві бюрократії. У основі цих дій лежить стратегія заміни традиційних бюрократичних командно - контрольних механізмів ринковими; орієнтація на надання державних послуг - замість розробки програм надання послуг за допомогою бюрократичних структур, робляться зусилля спрямовані на створення або заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих в першу чергу на споживача (щоб надати громадянам можливість вибору послуг, подібно до того як ринок надає можливість вибору товарів); децентралізація - заміщення центру реалізації різних державних програм на нижчі рівні управління [13].

Бельгійський експерт Ф. Вермеулен визначив показники сервісної діяльності суб'єктів владних повноважень в сервісній державі та поділив ці показники на дві групи: показники орієнтації на обслуговування і показники відповідальності [14]. Ці показники можливо розглядати також і як принципи сервісної діяльності.

Сукупність системи показників орієнтації на обслуговування клієнта (громадянина) становлять: 1) реактивна (цілеспрямована) орієнтація на обслуговування клієнта, що передбачає доброзичливе старання ставлення до громадян, максимальне роз'яснення особливостей задоволення їх запиту, ввічливе та уважне ставлення до громадян у випадку реєстрації скарги до органів публічної влади; 2) проактивна орієнтація на обслуговування клієнта, що передбачає системний аналіз потреби і побажання клієнтів та орієнтацію на надання послуг з урахуванням такого аналізу, критичний аналіз необхідності вдосконалення практики надання послуг клієнтам, вміння формувати необхідність удосконалення власної практики надання послуг клієнтам, можливість врахування необхідності в отриманні

певної послуги клієнтом та його персоналізованого ставлення до вказаної потреби, а також конкретизованість вказаного випадку обслуговування; 3) підтримка орієнтації на обслуговування клієнта, що вбачається у практичній імплементації орієнтації на обслуговування клієнта, побудові дієздатної системи, яка гарантує якісний, орієнтований на клієнта - процес надання послуг, стимулювання та удосконалення підходів співпраці з клієнтом, відпрацювання низки пропозицій щодо отримання певного виду послуг клієнту тощо.

Показники відповідальності, які на відміну від показників орієнтації на обслуговування клієнта (громадянина) поділяються на засадах трьохрівневої ієрархії. Перший рівень ієрархії відповідальності передбачає власну відповідальність за виконання безпосередніх професійних обов'язків (мова йде про належне сприйняття цілей, цінностей та норм організації, де працює надавач публічної послуги, реалізацію ним домовленостей щодо призначених зустрічей з клієнтом, встановлених правил співпраці з клієнтом, процедури взаємодії та методики щодо задоволення його потреби у послугі, відповідальність за власні дії, вміння визнавати власні помилки, бути відкритим до зворотного зв'язку з клієнтом та сприймати критичні зауваження щодо власної діяльності). Другий рівень ієрархії відповідальності орієнтований на вміння діяти в інтересах орієнтації, зокрема, активно спрямовувати власні професійні здобутки на досягнення цілей та реалізацію цінностей організації, передбачати наслідки власної діяльності та пропозицій щодо удосконалення процесу надання публічних послуг, які репрезентуються як діяльність та пропозиції чи установи, вміння мобілізувати власну діяльність в критичних ситуаціях задля збереження позитивного іміджу організації, відкрита демонстрація корпоративних цінностей та норм, здатність викликати у клієнтів довіру до власної об'єктивності та добросовісності. Третій рівень ієрархії показників відповідальності, передбачає захист та збереження інтересів організації шляхом: поширення цінностей та цілей як в середині організації, так і за її межами, інформування про вказані цілі, принципи діяльності, цінності та норми та здійснення підтримки щодо їх реалізації; відпрацювання власної принципової позиції на користь всієї організації та загальним інтересам, навіть за умов, що власна вказана позиція не є популярною в межах організації; відкритої підтримки прийнятих рішень, ініціювання їх реалізації в межах і поза межами організації; формування власної добросовісної поведінки у відповідності до соціальних, етнічних і профе-

сійних норм, закликаючи до вказаного інших членів організації, що репрезентуються у контексті надання публічних послуг [14].

Таким чином, сучасна західна теорія держави і права розробила та обґрунтувала теоретичну конструкцію сервісної держави, в якій відсутня функціональна монополія держави, а основною формою діяльності суб'єктів владних повноважень є надання публічних послуг.

У вітчизняній науковій літературі одним з перших ідею сервісної переорієнтації держави висловив видатний український учений – правознавець Б. Кістяківський ще наприкінці XIX сторіччя, який зазначав, що «базовою складовою системи прав і свобод людини є право особистості на позитивні послуги з боку держави» [15, с.84]. Однак тільки на початку XXI століття це твердження привернуло до себе увагу та стало одним з основних напрямків в адміністративно – правових розвідках та науково – теоретичних обґрунтуваннях розбудови сервісно – орієнтованої функціональної моделі держави.

Сервісний підхід є цілісним правовим феноменом, котрий містить у собі універсальні і специфічні закономірності функціонування й самоорганізації владних відносин, де стійкість і легітимність суб'єктів владних повноважень пов'язана з ефективністю і реалізацією індивідуальних і групових інтересів та потреб.

Сьогодні в науковій літературі доволі часто робляться спроби дати визначення терміну «сервісно – орієнтована» держава. Так, О. В. Карпенко, вважає, сервісно – орієнтована держава – це суспільні відносини, які спрямовані на державну політику надання управлінських послуг (або сервісно – орієнтовану державну політику), як цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання державних і муніципальних сервісів [16, с.29].

На думку О. М. Євтушенка, сервісна держава – особлива політична форма організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально – правових гарантій гідного життя-забезпечення людини, її прав і свобод. Ідея сервісного розвитку держави ґрунтується на класичній економічній схемі: «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність державних інститутів пов'язана з успішністю виявлення й реалізації в суспільстві, як індивідуальних, так і групових інтересів та потреб,

зокрема й суспільних потреб територіальної громади [17].

В своїх дослідженнях функціональної моделі сучасної держави М. В. Дзевелюк виділяє ключові характеристики сервісної держави, а саме: 1) сервісна держава тяжіє до мінімальної держави, однак не тотожна їй. У сервісній державі більша частина функцій реалізується «за запитом», тобто сервісна держава є пасивною. Однак при цьому ті функції, які вимагають постійної публічної участі держави – правоохоронна, міграція, захист кордонів, тощо – можуть комбінувати традиційні активні форми реалізації функцій з наданням відповідних послуг суспільству; 2) сервісна держава функціонує на конкурентній основі. Демонізація функцій веде до появи альтернативних суб'єктів надання послуг, які раніше мали винятковий статус функцій держави. Наразі розвинені громадянські суспільства поступово інституційно витісняють державу; 3) сервісна держава повинна насамперед надавати ті послуги, які суспільство в цілому або окремі соціальні групи не можуть отримати самотужки від інших інститутів. Ідеться про те, що держава надає послуги незахищеним верствам населення, із тим, аби компенсувати нерівність можливостей в доступі послуг; 4) сервісна держава є «скромною» державою у тому сенсі, що її функціонування має бути підпорядковане раціональній ринковій логіці. Сервісна держава має враховувати усі суттєві економічні обставини при наданні послуг, щоби це вписувалося у загальну структуру державних видатків: жодна послуга не може надаватися коштом інших послуг; 5) з точки зору суб'єктного наповнення, сервісна держава вузькоспеціалізованих фахівців, причому не обов'язково управлінців. В рамках сервісної функціональної моделі управління як таке відходить на другий план, тоді як на перший план виходить ефективність та швидкість ухвалення рішення й досягнення результату; 6) функціонування сервісної держави відбувається в ситуативному режимі, що дозволяє швидше адаптувати алгоритм ухвалення рішень до конкретного випадку. Звідси й відхід від глобальних всеохоплюючих стратегій і планів дій, що сьогодні стає усе більш помітним в державному управлінні [18].

Слід зазначити, загальносвітові тенденції переходу держав до сервісно – орієнтованої моделі, ставить перед Україною на порядок денний реінжиніринг механізму її функціонування, забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад.

Зважаючи на це, Т.Л. Сиволапенко пропонує розуміти механізм сервісно – орієтова-

ної держави як складну організаційну систему взаємодії, в основі якої функціонують суб'єкти управління, діяльність яких організована відповідно до певних принципів та завдань із функціональним спрямуванням – планування організації та контролю і спрямована на здійснення цільового впливу на об'єкти управління (систему надання послуг населенню) для забезпечення розвитку якості надання послуг населенню, шляхом застосування методів, важелів та інструментів впливу. Тому, складовими елементами механізму є: виконавчі органи; сукупність правових норм, що регламентують, як організаційну структуру системи виконавчих органів, так і процеси їх функціонування[19].

У цьому контексті потребують визначення та нормативно – правового закріплення організаційні принципи діяльності виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад з надання якісних публічних послуг.

Принцип [лат. *prīncipiūm* – основа, першопочаток] - основоположення, висхідна, керівна ідея, основне правило поведінки, діяльності [20, с. 315]. В сучасному тлумачному словнику української мови принцип - це: 1. Основне положення якої – небудь наукової системи, теорії і т. ін.; 2. Відмінна ознака, покладена в основу створення або здійснення чого – небудь; 3. Норма, правило, переконання, яким керується хто – небудь у житті, поведінці.. [21, с. 450].

Сьогодні серед науковців немає єдності у поглядах щодо переліку принципів організації діяльності тих чи інших суб'єктів з надання якісних публічних послуг.

Вважається, що загальноприйнятими принципами надання сервісних послуг є: 1) обов'язковість пропозиції – надання високоякісної послуги повинно супроводжуватися наданням супутніх послуг, що сприяє найповнішому задоволенню потреби; 2) необов'язковість використання – послуга повинна пропонуватися, але не нав'язуватися; 3) еластичність сервісу – при наданні послуги необхідно враховувати специфічні особливості потреб споживачів; 4)

зручність сервісу – сервіс повинен надаватися в тому місці, в такий час і в такий формі, які влаштовують споживача; 5) технічна адекватність сервісу – надання сервісних послуг повинно здійснюватися на основі використання новітніх технологій; 6) інформаційна віддача сервісу – інформаційні потоки, що виникають у сфері сервісу, повинні бути інтегровані в загальну інформаційну систему організації; 7) розумна цінова політика в сфері

сервісу – сервіс повинен бути інструментом у формуванні довіри до організації, а не основним джерелом доходу; 8) гарантована відповідність сервісу – сервісне обслуговування повинне мати розвинену структуру як в географічному, так і в кількісному аспектах[22].

В той же час впровадження принципів надання сервісних послуг в діяльність виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад потребує врахування особливостей публічної діяльності як форми людської активності, адже реалізація ідеї функціонування органів місцевого самоврядування як сервісних організацій зумовлює необхідність адаптації принципів надання сервісних послуг до умов публічної діяльності. В разі імплементації принципів надання сервісних послуг в публічну діяльність, вона набуває ознак публічно – сервісної.

На думку А. М. Апарова, адміністративно - публічна діяльність характеризується такими основними рисами: 1.Адміністративно-публічна діяльність – це діяльність, що здійснюється від імені держави або відповідної територіальної громади. Оскільки адміністративна діяльність розглядається як один із видів владно-публічної діяльності, вона може здійснюватися тільки від імені держави в цілому, тобто України або територіальної громади, відповідними уповноваженими на те державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими державними та комунальними організаціями, публічними посадовими особами, а також іншими уповноваженими в установленому порядку організаціями та фізичними особами; 2. Адміністративно - публічна діяльність – це підзаконна діяльність, що здійснюється на основі й на виконання законів України, які приймаються відповідним єдиним органом законодавчої влади. Під час цієї діяльності компетентні органи державної влади й органи місцевого самоврядування мають

право видавати (приймати) у межах наданої їм компетенції нормативно-правові акти, але тільки на основі й з метою забезпечення реалізації відповідних законів; 3. Адміністративно - публічна діяльність здійснюється органами виконавчої влади, іншими органами влади, що виконують публічно - владні функції, у тому числі органами державного контролю та нагляду, виконавчими органами й посадовими особами місцевого самоврядування, державними та комунальними установами, їх органами управління, а також у деяких випадках іншими спеціально уповноваженими організаціями. Усі вказані органи, установи, організації, посадові особи, що здійснюють адміні-

стративну діяльність, узагальнено й умовно з метою уніфікації понятійного апарату можуть бути названі адміністративними органами; 4. Адміністративно - публічна діяльність – це владна діяльність, під час якої реалізуються владно-публічні повноваження адміністративних органів. У ході цієї діяльності адміністративні органи в межах наданої їм компетенції мають право видавати (приймати) нормативні й індивідуальні правові акти, обов'язкові для виконання тими суб'єктами, щодо яких здійснюється ця діяльність. Крім того, адміністративні органи мають право здійснювати стосовно цих суб'єктів юридично владні дії. 5. За своїм змістом адміністративно - публічна діяльність включає два основні види владної діяльності (адміністративно - регулятивну та адміністративно - охоронну), кожен із яких може бути поділений на підвиди. У зміст адміністративно - публічної діяльності не можна включати досудову кримінально - процесуальну й оперативно - розшукову діяльність. 6. Адміністративно - публічна діяльність здійснюється за допомогою використання адміністративними органами спеціальних адміністративно -правових методів впливу на суспільні відносини, передбачених нормами адміністративного права; 7. Адміністративно - публічна діяльність здійснюється в специфічних адміністративно - правових формах, що відрізняються від правових форм здійснення інших видів владно - публічної діяльності. Зокрема, зовнішніми правовими формами здійснення адміністративно - публічної діяльності є видання (прийняття) адміністративно - правових актів, реалізація адміністративно - правових дій та укладення адміністративних договорів; 8. Цілями здійснення адміністративно - публічної діяльності є позитивне регулювання суспільних відносин, забезпечення в суспільстві й державі належного правопорядку та необхідного режиму безпеки. 9. Адміністративно -публічна діяльність і суспільні відносини, що виникають у процесі її здійснення, регулюються нормами адміністративного права. У зв'язку із цим здійснювана адміністративними органами (органами виконавчої влади й органами прокуратури) владна діяльність, що регулюється нормами не адміністративного, а інших галузей права, зокрема кримінально -процесуального, не може розглядатися як адміністративно - публічна[23].

Враховуючи вищезазначені риси адміністративно – публічної діяльності та скориставшись надбанням адміністративно – правової науки, необхідно погодитися з думкою В. Авер'янова, відповідно до якої публічно – сервісна діяльність: 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 [24]. Таке розуміння публічно – сервісної діяльності вимагає уточнення принципів, на основі яких вона організовується, упорядковується та реалізується.

І. Колішко та В. Тимощук окреслюють загальні організаційні принципи публічно – сервісної діяльності публічної адміністрації як засоби досягнення цілей, що перед нею стоять. На їх думку, такими організаційними принципами є: 1) верховенство права як пріоритет прав та свобод людини і громадянина, гуманізм та справедливість в діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів; 6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового; 7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність[25, с.26–27].

Погоджуючись із вищенаведеними принципами публічно – сервісної діяльності публічної адміністрації Т. М. Кравцова і А. В. Солонар ще додають, свої принципи: 1) ієрархічність – підлеглість по вертикалі; 2) демократизм методів і стилю роботи – відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка б базувалась на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян; 3) професійна компетентність – функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці; 4) поєднання виборності і призначуваності; 5) плановості – визначення певних конкретних

спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи 6) науковість, що полягає в необхідності привести систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин; 7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; 8) організаційно - правова зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб [26].

О.В. Євсюкова пропонує такі принципи сервісно – орієнтованої діяльності органів публічної влади як: 1) принцип «стратегічної послідовності» - при реалізації концептуальних довгострокових програм діяльності органів публічної влади, з врахуванням ресурсних обмежень (що є актуальним за умов реалізації суспільних трансформацій), важливо системно впроваджувати алокаційність (розподіл – перерозподіл) між ними функцій та повноважень з субординацією та взаємоузгодженістю їхніх дій у межах єдиної системи публічного управління; спонукати до безперервного виконання ними розроблених та прийнятих рішень з врахуванням аспектів – ресурсно – функціонального забезпечення, політичної «волі», ризиків (наслідків) поетапного суспільного реформування, навіть за умов зміни владних політичних еліт; 2) принцип «емпіричної критики» - за умов реалізації сервісної функції органами публічної влади задля удосконалення відповідних механізмів управління розвитком сервісно – орієнтованої держави за умов впровадження суспільних трансформаційних процесів, необхідно відслідковувати динаміку ефектів вказаних суспільних трансформацій. За умов регулювання відносин органів публічної влади з громадянами, громадськими організаціями, бізнес – структурами, підприємствами необхідно вимірювати інноваційні результати. Вказана діяльність має базуватися на результатах об'єктивної оцінки і прогнозування вимірів результативності функціонування органів публічної влади, що є можливим за умов використання, аналізу, прогнозування багаторівневої системи відносних показників (критеріїв визначення мінімізації різних за природою витрат при максимізації соціальної ефективності); 3) принцип «інституціональної архітектури» - даний принцип має бути реалізований шляхом формування сприятливого інституціонального середовища для управління розвитком сервісно – орієнтованої держави. У межах якого знижуються інформаційні, трансформаційні, політичні, економічні, соціальні витрати сервісної діяльності. Відповідно до цього принципу інституціональне середовище сер-

вісно орієнтованої держави має постійно удосконалюватися на основі створення інституту сервісу, що забезпечує сприятливі умови інноваційної діяльності органів публічної влади, створюючи при цьому особливу інституціональну архітектуру сервісно – орієнтованої держави [2].

Варто зазначити, сьогодні положення Конституції України містять базові засади діяльності держави, що слугують основою впровадження сервісно – орієнтованої моделі її функціонування, а саме: стаття 1 Конституції України говорить: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Стаття 3 доповнює: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [27]. Ці норми Конституції України покладають саме на державу як організовану політичну систему обов'язки з реалізації й захисту своїх прав, свобод та законних інтересів громадян, організації задоволення потреб громадян шляхом надання їм публічних послуг. Держава може передати ці функції і іншим суб'єктам владних повноважень, зокрема – органам місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально – фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування[28]. Вважаємо, у контексті розбудови сервісно – орієнтованої держави, а також децентралізації влади статтю 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно доповнити такими принципами: принципом відкритості; принципом пропорційності; принципом професійної компетентності; принципом контролю; принципом результативності; принципом прозорості; принципом децентралізації; принципом маркетинга.

Головним документом локальної нормативної діяльності є Статут об'єднаної територіальної громади. Він має найвищу юридичну силу серед актів, які приймаються в системі місцевого самоврядування та виражає волю всієї територіальної громади, всіх її складових частин щодо схвалення запропонованого в статуті механізму здійснення місцевого самоврядування в селі, селищі, місті [29].

Відповідно до Примірного Статуту територіальної громади, прийнятого асоціацією міст України і рекомендованого для розробки Статуту кожної окремої об'єднаної територіальної громади, у своїй діяльності складові системи місцевого самоврядування територіальної громади додатково, крім принципів, передбачених Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», дотримуються таких принципів: ефективності – рішення, що готуються чи ухвалюються ними мають бути максимально ефективними серед можливих альтернативних рішень; сталості – використання ресурсів територіальної громади не може шкодити наступним поколінням; екологічності – при прийнятті рішення має забезпечуватися його мінімальний негативний вплив на навколишнє середовище; системності – кожне рішення розглядається у взаємозв'язку з іншими рішеннями в просторі та часі; відкритості – рішення готуються та розглядаються відкрито, не може бути жодного рішення, закритого для громадськості; громадської участі – підготовка проектів та прийняття рішень, особливо тих, що стосуються планування та використання ресурсів громади має відбуватись за умови широкого громадського обговорення та врахування інтересів територіальної громади [30].

На нашу думку, Примірний Статут територіальної громади, прийнятого асоціацією міст України доцільно доповнити такими принципами, яких повинні дотримуватися виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад в процесі здійснення своєї діяльності, а саме: реактивності; цілеспрямованості; системності; обов'язковості; еластичності; технологічності; інформаційного забезпечення; інфраструктурного розвитку. Це створить правову основу та передумови для демократичного правління, сприятиме розвитку та зміцненню партнерських відносин між різними структурними елементами громади та в кінцевому рахунку сприятиме наданню жителям територіальних громад якісних публічних послуг.

Отже, основою концепції сервісної держави є надання якісних державних і муніципальних послуг населенню. При цьому, послуга – це діяльність підприємств, установ, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх - небудь потреб; вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або окремого виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення [31, с.57].

Інститут публічних послуг в провідних державах Європи (Франція, Англія, Німеччина)

є досить розвиненим і функціонує протягом багатьох століть. Цей інститут доволі точно відображає місце демократичної держави у відносинах з людиною і суспільством. Людина все більшою мірою починає розглядатись як клієнт і споживач послуг, що надаються державними, регіональними та місцевими установами та відомствами, у зв'язку з цим діяльність установ розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача. Успішність роботи цих установ, підприємств і відомств залежить від додаткових функцій і розвитку нетрадиційних видів обслуговування, що збільшують результат. У демократичних суспільствах послуги – це функції, що добровільно передані владі громадянським суспільством, які останнє фінансує (через податки) і контролює їх виконання шляхом використання різних механізмів здійснення прямої і опосередкованої демократії, на різних рівнях суспільного життя – від загальнодержавного до місцевого. Крім того, у необхідних випадках спільноти громадян через органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, безприбуткові організації також надають послуги населенню. Водночас ситуація залежить від традицій, загальної культури населення, досвіду державотворення у тій чи іншій країні [32, с. 84–85].

Отже, побудова в Україні сервісної держави передбачає побудову ефективної держави в якій принципами організації публічно – сервісної діяльності виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад повинні стати: принцип народовладдя; принцип законності; принцип гласності; принцип колегіальності; принцип поєднання місцевих і державних інтересів; принцип виборності; принцип правової, організаційної та матеріально – фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом; принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; принцип судового захисту прав місцевого самоврядування; принцип відкритості; принцип пропорційності; принцип професійної компетентності; принцип контролю; принцип результативності; принцип прозорості; принцип децентралізації; принцип маркетинга; принцип ефективності; принцип сталості; принцип системності; принцип відкритості; принцип реактивності; принцип цілеспрямованості; принцип обов'язковості; принцип еластичності; принцип технологічності; принцип інформаційного забезпечення; принцип інфраструктурного розвитку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8. 04. 2015р. - №214. - [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
2. Євсюкова О.В. Запровадження принципів реалізації сервісно – орієнтованої діяльності органів публічної влади в Україні / О.В. Євсюкова // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. №3. [Електроний ресурс]. – Режим доступу – URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?or=1&z=1208> (дата звернення 12.10.2019).
3. Талапина Э.В. Право на інформацію в свете теории субъективного публичного права / Э.В. Талапина // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. - №6. – С. 70 – 83.
4. Карпенко О.В., Савченко Н.В. Базові детермінанти формування сервісно – орієнтованої державної політики: контракціонізм та клієнтизм / О.В. Карпенко, Н.В. Савченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління. – 2017. - №3. – С. 10 – 15. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2017_3_4
5. Васильева А.Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) М: Волтерс Клувер, 2007. С.179 – 189.
6. Мицкевич Л.А. Представление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 21-37.
7. Kersten J. Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im werk von Ernst Forsthoff // Der Staat. – В., 2005. – Rd. 44, Н.4. – S. 543 – 570.
8. Rothbard Murray N. For a New Libertarian Manifesto. Ludwig von Mises Institute Publ., Auburn, Alabama, 2006. 398p.
9. Государство в меняющемся мире: краткий вариант «Отчета о мировом развитии – 1997» // Вопросы экономики. – 1997. - №7. – С. 4-34.
10. Osborne D., Gatbler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Publik Sector. N. Y. 1993. – 405p.
11. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез NEW PUBLIK MANAGEMENT и GOOD GVERNANCE / Д.Г.Красильников, О.В.Сивинцева, Е.А. Троицкая // ARS ADMINISTRANDI. – 2014. - №3 -С. 45 – 62. - [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-zapadnye-upravlencheskie-modeli-sintez-new-public-management-i-good-governance>
12. Коршун Т.С. Переосмыслення функцій держави в умовах сучасної європейської цивілізації / Т.С. Коршун // Філософія. Культура. Життя. – 2015. – Вип. 42. – С.47 – 59. - [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fkzh_2015_42_7
13. Kettl D.F. The Global Publik Management Revolution. Washington, D.C., 2005. – 112p.
14. Вермеулен Ф. Набуття нових навичок у місцевих адміністраціях для кращого надання послуг / Ф. Вермеулен // Оперативні матеріали проекту «Підтримка децентралізації в Україні: Підвищення ефективності місцевої державної служби для ефективного надання державних послуг» - Семінар, №6., м. Київ. – 2 березня 2018р.
15. Кистяковский Б.А. Философия и социология права / Б.А. Кистяковский . - СПб.: РХГИ, 1998. – 800с.
16. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія / О.В. Карпенко. – К.: АМУ, - 2014. – 408с.
17. Євтушенко О.М. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О.М. Євтушенко // Наукові праці. Науково – методичний журнал. Політичні науки. – Миколаїв: ЧДУ ім. П.Могили, 2009. – С. 32 – 37.
18. Дзевелюк М.В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави / М.В. Дзевелюк // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. / редкол. В.В. Завальнюк (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», - Вип. 78. – С. 60 – 67.
19. Сиволапенко Т.Л. Основні підходи до визначення поняття механізмів сервісно – орієнтованої держави / Т.Л. Сиволапенко // Молодий вчений. – 2018. - № 2(1). – С.355 – 358. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_2%281%29_85
20. Краткий словарь иностранных слов: под ред. И.В.Лехина, проф. Ф.Н.Петрова. – М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1952. – 488с.
21. Яковлева А.М., Афонская Т.М. Сучасний тлумачний словник української мови. – Харків: ТОРСІНГ ПЛЮС, 2010. -672с.
22. Принципи і завдання сучасного сервісу // Навчальні матеріали онлайн -[Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://stud.com.ua/137695/marketing/printsiipi_zavdannya_suchasnogo_servisu
23. Апаров А.М. Види адміністративно – публічної діяльності / А.М. Апаров// Vesegrad Journal on Human Rights 2014. - №2 Ч.1., С. 94 – 98. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://vshr.sk/archive/2014_2/17.pdf
24. Аверьянов В. Вибрані наукові праці / за заг. ред. Ю. Шемшученка, О. Андрійко. К.: Ін – т держави і права ім. О. Корецького НАН України, 2011. - 448с.
25. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / автори – упорядники: І.Колішко, В.Тимошук. – К.: 2006. – 32с.
26. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. - №4. – С. 522 – 525 [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>
27. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30. – Ст.1; - Ст. 3.
28. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21. 05. 1997р. - № 280/97-ВР. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
29. Зайцева І. Проблемне поле та фактори оптимізації статуту територіальної громади / І.Зайцева // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 2.- С.195 – 203. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2009_2_22
30. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Примірний статут територіальної громади. Примірне положення про старосту. – К.: 2016. – 68с. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod1web.pdf>
31. Малікіна О. А. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління / О. А. Малікіна, В. С. Фуртатов // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Державне управління». - 2014. - Т. 235. - № 223. - С. 56-60
32. Плющ В. О. Міжнародний досвід формування та функціонування інституту державних послуг/ В.О. Плющ // Економіка та держава. - 2008. - № 10. -С. 84–86.