УДК 351.712

В. О. Плющ,
аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами, Національна академія державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена питанням державної політики в сфері державних послуг громадян України з боку державних органів та державних службовців, питанням удосконалення механізмів державного регулювання цієї сфери, створення умов щодо розвитку системи органів.

The article reveals questions of a definition of a substance and peculiarity of the state — public services. The proposition to increasing its quality are elaborated.

Ключові слова: державні послуги, адміністративні послуги, державна політика, система оцінки якості державних послуг.
Key words: public services, quality of services.

ВСТУП

Незаперечним є факт значного впливу теорії публічної адміністрації (теорії державного управління) на адміністративне право. Ця наука має міждисциплінарний характер і науковці з різних сфер розглядають публічну адміністрацію під своїм кутом зору. Економісти вивчають публічну адміністрацію з погляду співвідношення сукупних витрат на її утримання для суспільства та результатами, які досягаються внаслідок її діяльності. Вони намагаються пропонувати способи підвищення продуктивності та ефективності, соціального ефекту адміністративної діяльності. Соціологи розглядають публічну адміністрацію в контексті її впливу на впорядкування суспільних інтересів, саме соціологічною є концепція "ідеальної" бюрократії Макса Вебера як окремого соціального стану. Політологи досліджують публічну адміністрацію як об'єкт впливу політичної влади, а з іншого боку — можуть окреслювати і форми зворотного впливу адміністративних структур на органи, що формують політику в державі. Психологи аналізують публічну адміністрацію як складний механізм психологічної взаємодії людей. Зокрема, вони відзначають істотний вплив характеру взаємин між публічними службовцями на ефективність адміністративної діяльності, обгрунтовують способи погодження інтересів у конфліктних ситуаціях. Разом з тим можна стверджувати, що теорія публічної адміністрації розкриває об'єктивно існуючі закономірності у сфері адміністративної діяльності та на підставі цього формулює відповідні рекомендації, а адміністративне право перетворює ці рекомендації в діючі юридичні нормативи. Отже, попри важкість визнання цього юристами, адміністративне право виконує стосовно науки публічної адміністрації обслуговуючу функцію. Завдання адміністративного права — виразити положення науки публічної адміністрації специфічною юридичною мовою у вигляді правових норм. Тобто, можна розглядати співвідношення цих дисциплін як питання змісту та форми [1].

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Згідно з "Проектом концепції реформи адміністративного права України" (надалі — Концепція) не існує чіткого розмежування понять "державні" і "управлінські" послуги, але незаперечним є факт життєвої необхідності цих послуг, адже: "Сьогодні вирішального значення для виконавчої влади набувають завдання з виконання таких функцій: а) створення належних умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод; б) надання населенню різноманітних державних (управлінських) послуг, тощо".

Мета та цілі:

— характеристика послуг, що надаються органами державного управління;

— визначення місця надання управлінських послуг в системі державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Питання тлумачення поняття "послуги", що надаються органами влади та їх найменування: державні, адміністративні, управлінські, громадські тощо, надалі привернуло увагу в широких наукових колах та окремих виданнях. Поняття "державні (управлінські) послуги" має бути легалізовано в адміністративному законодавстві. Державні (управлінські) послуги як вид державних послуг закріплюють відмінну від традиційної ієрархію цінностей у стосунках між громадянами і виконавчою владою, згідно з якою права і свободи громадян користуються пріоритетом. Але чітка межа між державними і управлінськими послугами не проведена. Правове регулювання надання державних (управлінських) послуг громадянам здійснюється адміністративним законодавством, яке і повинно передбачити певні організаційно-правові форми їх реалізації, відповідальність органів і посадових осіб за неякісні або неналежно надані державні (управлінські) послуги. Учені намагаються навести класифікацію послуг за видами з урахуванням науково обгрунтованих підходів і забезпечити їх правове закріплення. Але така класифікація, має грунтуватись на загальному поділі державних (управлінських) послуг залежно від форми їх реалізації на такі групи: а) послуги, пов'язані з реальним здійсненням концептуальних прав і свобод громадян (медичні послуги, в сфері культури, соціального захисту, освіти та інші); б) власне державні (управлінські) послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача дозволів, свідоцтв, ліцензій).

Досить цікавими є поєднання поняття "державні управлінські послуги" і "законні інтереси" Костянтина Афанасьєва. [2]. Згідно з яким більшість конституційних прав громадян потребують адміністративно-правового забезпечення (право на освіту, на господарську діяльність, на забезпечення житлом, на об'єднання, на страйки, на безоплатну медичну допомогу тощо) [3]. Тому заслуговує на увагу класифікація видів адміністт-

ративно-правових статусів громадян за критеріями характеру їх гарантованої діяльності, яку запропонував Ю.О. Тихомиров. Перший — загальнодержавний статус щодо управління державними справами. Другий — функціонально-клієнтський, коли громадяни задовольняють власні інтереси та потреби завдяки кореспондуючим обов'язкам органів, служб, посадових осіб. Третій — партнерсько-сприяючий, коли громадяни беруть участь у діяльності виконавчих органів і виконують різні соціально-правові ролі. Четвертий — охоронний, коли громадянам забезпечується захист їх прав і законних інтересів як в адміністративному та судовому порядку, так і засобами суспільно-політичного впливу [4]. Можна дійти висновку, що важливим завданням законодавця є надання особі такої кількості суб'єктивних прав, яка забезпечуватиме реалізацію нею прав, гарантованих Конституцією. І не меншого значення для реалізації фізичними та юридичними особами наданих їм конституційних прав набувають проблеми правового регулювання державних управлінських послуг. Але серед учених нема єдності поглядів на зміст поняття "адміністративна послуга". У словниках "послуга" визначається як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому, а у широкому значенні — як діяльність, виконувана для задоволення чиїх-небудь потреб [5]. Таким чином, головне призначення послуги-дії, яка має на меті задоволення чиїхось потреб дозволяє стверджувати, що вона може задовольняти й законні інтереси.

Слід зазначити, що стосовно поняття, ролі й місця державних управлінських послуг у механізмі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин та серед та серед форм та методів управлінської діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування ведуться дискусії. Узагальнюючи різні точки зору вчених, можна дійти висновку, що державні управлінські послуги треба визначати як: функції державного управління [6], розпорядчу діяльність [7], організаційну діяльність [8] або результат діяльності адміністративного органу [9]. Також окремі дослідники акцентують, що в парадигмі адміністративної послуги з'являється принципово нова вимога — послуга повинна надаватись в максимально зручних для клієнта умовах з мінімальними витратами його сил, енергії та часу. Останній завжди є правий, якщо вимагає поважати його як особистість, піклуватися про економію часу тощо, а органи управління в нових умовах зобов'язані кардинально переглянути організацію своєї роботи, скоротивши до мінімуму необхідність контактів із клієнтом [10]. Таким чином, доцільним вказати на ознаки послуг. Так, В.Б. Авер'янов вважає, що говорити про надання державних управлінських послуг з боку уповноважених органів, посадових осіб можна за наявності таких обов'язкових ознак: а) ці послуги надаються конкретним приватним особам за їх ініціативою (тобто за їх зверненнями); б) шляхом надання цих послуг задовольняється правомірні вимоги, потреби й інтереси приватних осіб; в) надання цих послуг спрямоване на створення належних умов для повноцінної реалізації приватними особами прав, що їм належать, і виконання покладених на них обов'язків; г) приватні особи вправі на свій розсуд (окрім неправомірних дій) користуватися результатами наданих їм послуг [12].

Результатом послуг є отримання особою індивідуального адміністративного акта, що надає їй право та покладає на неї обов'язки або підтверджує раніше встановлений правовий статус. З урахуванням наведеного пропонуємо визначити державні управлінські послуги як діяльність органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб), пов'язану зі створенням організаційних умов або забезпеченням реалізації суб'єктивних обов'язків фізичними або юридичними особами, яка здійснюється за зверненнями цих осіб, і офіційним результатом є адміністративний (індивідуальний) акт. Таким чином, надання державних управлінських послуг здійснюється компетентними державними послугами (посадовими особами) у разі звернення до них фізичних чи юридичних осіб з проханням забезпечити реалізацію суб'єктивних прав або здійснити захист їх законних інтересів.

Категорія "державні послуги" витікає з державних функцій. Ми виходимо з того, що всі основні напрями діяльності держави — це її функції. Державні функції належать до публічних функцій, продиктовані публічними інтересами. У той самий час публічні функції виконує не тільки держава, недержавні суб'єкти також можуть бути пов'язані публічним інтересом. В цьому розумінні важливо провести різницю між державною функцією і державною послугою як різновидом цієї функції. Згідно з адміністративною реформою, функції з вироблення державної політики і нормативно-правового регулювання покладені на міністерства, функції контролю і нагляду — на місцеві адміністрації, функції з надання державних послуг органи виконавчої влади (видача дозволів (ліцензій), реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності). Згідно з цим документом надання державних (управлінських) послуг є компетенцією міністерства та інші центральні орган виконавчої влади, які здійснюють свої повноваження на всій території України як безпосередньо, так і через органи, які належать до сфери їх управління, в тому числі територіальні (регіональні). І посилення переорієнтація діяльності зазначених органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на функції надання державних (управлінських) послуг громадянам за умов належного забезпечення дії принципу верховенства права. Проте постійні зміни структури органів виконавчої влади, які не відповідають розділу функцій дають підставу стверджувати, що ця система далека від ідеалу і буде, можливо, переглянута.

Досить цікавою, на наш погляд, є також лінія відносин державних органів і державних установ. Власне, самі державні органи — це установи, але за умови надання державних послуг мова йде про інші, підвідомчі їм установи — лікарні, школи тощо. Саме в них громадяни безпосередньо реалізують свої конституційні права на отримання медичної допомоги, освіти тощо. Очевидно, що цей факт повинен накладати свій відбиток на природу зв'язку держави і державні установи. Друга лінія — надання державних послуг іншими суб'єктам і тим, які організаційно і в майновому сенсі з державою ніяк не пов'язані (наприклад, приватні школи і лікарні). Сутність послуг, що надаються, — одна. Проте недержавний статус організації дозволяє легше уникнути відповідальності і контролю, переводячи відносини з користувачами послуг у приватно-правову площину. Зрозуміло, держава не може прийняти на себе субсидіарну відповідальність і за зобов'язаннями недержавних організацій, які надають публічні послуги. Проте державні гарантії, регулювання і контроль в цих сферах повинні існувати, а це вже завдання адміністративно-правового регулювання.

Автори [2], [12] вважають, що деякі послуги за ознаками можна класифікувати як публічні, державні, муніципальні (комунальні), адміністративні, управлінські, соціальні, громадські та ін. Однією з проблем розуміння поняття "послуга" є відокремлення видів діяльності органів виконавчої влади від послуг, що ними надаються. Часто службовці розглядають усю свою діяльність як послуги, не аналізуючи, наскільки вона дійсно створює додаткову цінність для споживачів. Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, складають сферу публічних послуг. Державні послуги — це ті, що надаються органами держав-

ної влади (як правило, лише виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами. Муніципальні (комунальні) послуги надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами. За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету), до державних послуг можна віднести такі, що надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями і підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг — ті, які надаються за рахунок місцевих бюджетів [11].

Принципова відмінність між публічними послугами та послугами приватного сектору полягає в тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура публічних послуг має грунтуватись на принципі: держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор. Адміністративні послуги — це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Виокремлення адміністративних послуг необхідне для відмежування публічно-службової діяльності адміністративних органів від господарських відносин та для покращення надання адміністративних послуг [13]. Ідентифікувати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, якими характеризуються адміністративні послуги:

1) адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи (далі — приватної особи). Контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша дозвільно-розпорядча діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами;

2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації основних прав і свобод громадян. Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо ліцензування, проведення реєстрації, видачі дозволів тощо;

3) адміністративні послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень. Поняття "адміністративний орган" вживається не тільки в статутному значенні — такими є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, а й у функціональному. Тобто органом може вважатись будь-який суб'єкт (у т.ч. установа, організація, підприємство незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи в порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування. Отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі. У цьому сенсі адміністративний орган володіє монополією на надання такої адміністративної послуги;

4) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;

5) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні має бути адміністративний акт — рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата — споживача адміністративної послуги, тобто особи, яка звернулась за даною послугою [9].

Отже, державна (адміністративна) послуга — це спрямована на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-службова діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за заявою цієї особи. Державна послуга є похідною від змісту функціональної діяльності державного органу по виробленню й реалізації державної політики стосовно регулювання певного сектора економіки чи соціального життя.

ВИСНОВКИ І НАПРЯМКИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

До того моменту, доки в законодавстві не буде визначено поняття "державна послуга", не вбачається можливим розробити стандарти на рівні нормативно-правового документа. Усе вищезазначене дозволяє зробити наступні висновки:

1. На сьогодні немає таких нормативно-правових актів, а існуюча законодавча база України не визначає державну службу як інститут надання послуг, що в комплексі з відсутністю стандартів державних послуг призводить до недостатньо ефективної діяльності державних органів виконавчої влади.

2. Важливим є визначення понять: "державна послуга", "об'єкт державної послуги", "суб'єкти державної послуги", "користувач" чи "одержувач державної послуги".

Подальші дослідження доцільно вести в напрямку розробки підходів до формування стандартів послуг органів виконавчої влади. Для впровадження ефективних механізмів підвищення якості державних послуг необхідно законодавчо визначити термін "державна послуга", а також розробити типові стандарти послуг органів виконавчої влади, Необхідний також аналіз базових бізнес- і адміністративних процесів надання послуг (опис необхідних операцій, послідовність операцій, процеси прийняття рішень, час на виконання операцій тощо).

Література:

1. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: Навч. посіб. для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин.-Львів: ЗУКЦ, 2007. — С. 11—13.

2. Костянтин Афанасьєв. Державні управлінські послуги та законні інтереси особи: взаємозв'язок понять // Юридична Україна — № 7, 2007. — С. 25—29;

3. Административное право Украины: Учебник / Под общ. ред. С.В. Кивалова. — Х: Одиссей, 2004. — С. 74—75.

4. Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. — М., 2004. — С. 281.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. — К.: Ірпінь: ВТФ "Перун", 2003. — С. 884.

6. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. — 2004. — № 10. — С. 28.

7. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. — К.: Факт, 2002. — С. 107.

8. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // Право України. — 2003. — № 10. — С. 88.

9. Адміністративні процедури та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В.П.Тимощук. — К.: Факт, 2003. — С. 120.

10. Степаненко Т.В. Аналогия принципа "единого окна" в экспертизе проектов инвестиционной и другой деятельности // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. — 2005. — № 3. — С. 49—51.

11. СорокоВ.М. Надання публічних послуг органами влади державної влади та оцінка їх якості: Навч. пос. — К.: НАДУ. — 2008, С. 37—42.

12. Авер'янов В.Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. — Х., 2002 — Вип. 2. — С. 9.

13. А.В.Ємець. Підвищення якості послуг органів виконавчої влади. http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-2/doc/1/09.pdf

Стаття надійшла до редакції 05.05.2009 р.