

КЛАСИФІКАЦІЙНІ ОЗНАКИ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто особливості та зміст організації надання державних послуг, як найважливішої складової частини усієї сфери послуг.

Проаналізовано та уточнено визначення понять «державні послуги», «публічні послуги» та «адміністративні послуги». Державну послугу визначено як нормативно закріплені форми взаємодії (як добровільні, так і примусові) державних органів, що спрямовані на задоволення законних прав і обов'язків потреб громадян (або організацій, включаючи інші державні органи) та входять в компетенцію цих установ або організацій, і мають кінцевий вимірний результат. Державні публічні послуги як державні послуги, спрямовані на зовнішніх (по відношенню до держави) клієнтів. Державні публічні послуги можуть носити примусовий характер, накладаючи обов'язок фізичних або юридичних осіб вступити у взаємодію з певного приводу з державним органом для того, щоб уникнути санкцій або інших негативних наслідків. Державні адміністративні послуги як державні послуги, спрямовані на інші державні і муніципальні органи. До таких послуг відноситься підготовка документів для державних органів, узгодження, представництво.

Запропоновано перелік класифікаційних ознак, що характеризують державні послуги.

Ключові слова: державна послуга, публічна послуга, соціальна послуга, постачальник послуг, користувач послуг, виконавчі органи влади.

Рассмотрены особенности и содержание организации предоставления государственных услуг, как важнейшей составной части всей сферы услуг. Проанализированы и уточнены определения понятий «государственные услуги», «Публичные услуги» и «административные услуги». Государственную услугу определено как нормативно закрепленные формы взаимодействия (как добровольные, так и принудительные) государственных органов, направленные на удовлетворение законных прав и обязанностей потребностей граждан (или организаций, включая другие государственные органы) и входят в компетенцию этих учреждений или организаций, и имеют конечный измеримый результат. Государственные публичные услуги как государственные услуги, направленные на внешних (по отношению к государству) клиентов. Государственные публичные услуги могут носить принудительный характер, накладывая обязанность физических или юридических лиц вступить во взаимодействие по определенному поводу с государственным органом для того, чтобы избежать санкций или других негативных последствий. Государственные административные услуги как государственные услуги, направленные на другие государственные и муниципальные органы. К таким услугам относится подготовка документов для государственных органов, согласование, представительство. Предложен перечень классификационных признаков, характеризующих государственные услуги.

Ключевые слова: государственная услуга, публичная услуга, социальная услуга, постачальник услуг, пользователь услуг, исполнительные органы власти.

Describes the characteristics and content of the organization of public services, as a fundamental component of all services.

Analyzed and clarified the definitions of «public services», «public services» and «administrative services». Public service is defined as the statutory forms of interaction (both voluntary and forced) of state bodies, aimed at meeting the legal rights and obligations of the needs of citizens or organizations, including other government departments) and fall within the competence of these institutions or organizations, and have a measurable end result. State public services public services aimed at external (to the state) clients. State public services should be mandatory, imposing the duty of individuals or legal entities to interact on a particular occasion with a government Agency

in order to avoid sanctions or other negative consequences. Public administrative services as public services aimed at other state and municipal authorities. These services include preparation of documents for state agencies, agreement, representation.

We propose a list of closefitting the characteristics of public services.

Key words: *public service, public service, social service, postochalnyk services, customer service, executive authorities.*

I. Вступ

Реформування системи державного управління є однією з важливих умов модернізації національної економіки і підвищення ефективності її функціонування.

Потенціал реформ державного управління може бути реалізований повною мірою лише при одночасному вдосконаленні організації надання державних послуг, що є найважливішою складовою частиною усієї сфери послуг. Організація надання державних послуг робить істотний вплив на соціально-економічну ситуацію в країні. Окремі галузі даної сфери (такі як охорона здоров'я, освіта і соціальне забезпечення) роблять величезний вплив на стан робочої сили і продуктивність праці, на якість економічного зростання, соціально-політичну стабільність.

Проблемам теорії та методології підвищення ефективності функціонування органів державної влади, вдосконалення організації надання державних послуг присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: В. Авер'янова, Н. Аксьонової, О. Амосова, К. Бричук, Т. Буренко, А. Буханевича, І. Волкова, Д. Горелова, А. Дегтяря, Ю. Делія, В. Ільяшенко, І. Космідайло, В. Литвиненко, В. Плюща, А. Рабіновича, В. Сороко, О. Фурсіна, Н. Ходорівської, О. Шеремета.

Проблеми розвитку сфери державних послуг доки не отримали необхідного відображення в наукових дослідженнях. Дослідження обмежуються, як правило, межами однієї галузі, наприклад освіта, охорона здоров'я і так далі, у зв'язку з чим, багато аспектів організації надання державних послуг залишаються доки недостатньо вивченими як в теоретичному, так і в методичному плані. До них відносяться: визначення суті і змісту поняття «державна послуга», розробка класифікації цього виду послуг, створення методики і інструментарію оцінки результативності організації надання державних послуг, обліку думки населення в оцінці результативності, вдосконалення інформаційного обслуговування, інфраструктури органів влади, які їх надають. Дослідження в цій області створюють необхідну наукову основу для розробки напрямів вдосконалення процесів організації надання державних послуг.

II. Постановка завдання

Проаналізувати особливості, зміст та уточнити на цій основі визначення понять «державні послуги», «публічні послуги» та «адміністративні послуги». Запропонувати перелік класифікаційних ознак, що характеризують державні послуги.

III. Результати

Невірно змішувати поняття державна, публічна і соціальна послуги, оскільки вони мають різний зміст і з різних сторін характеризують послуги.

Узагальнюючи думки різних авторів відносно змісту поняття «публічні послуги» [1; 2], можна виділити їх основні характеристики:

1. Індивідуальний, адресний характер;
2. Заявний характер надання (ініціюється по зверненню споживача послуги в орган влади (установу);
3. Недискримінаційний характер (тобто має бути надана за наявності встановлених в нормативних правових актах підстав будь-якому користувачеві послуги на усій території країни, що звернувся за її наданням, в заданий термін, зі встановленою якістю);
4. Надання безоплатно або по регульованих органами державної влади цінам.

Інші характеристики публічних послуг, що нерідко згадуються в науковій літературі і аналітичних матеріалах (добровільність звернення; безпосередня взаємодія з органом влади; загальнодоступний характер; переважання соціальних результатів над економічними; неможливість надання цих послуг на повністю конкурентній, ринковій основі і тому подібне) представляються дуже спірними і не розкривають істотних рис усіх без виключення публічних послуг. Якраз вони і можуть бути використані для розгляду понять «публічна», «соціальна» і «державна» послуга.

Можна помітити, що можуть існувати послуги, які потрібні, але немає постачальників, що надають ці послуги. Можуть існувати обов'язкові згідно із законом послуги, але бути відсутніми постачальниками. З іншого боку, є послуги, які пропонуються, але у користувачив немає в них потреби. Такі послуги називаються нав'язаними. Нав'язані платні послуги, якщо вони надаються з використанням ресурсів виконавчих органів влади, мають бути ліквідовані. Існує ще одне поняття зайвих послуг, тобто дублюючих послуг, у яких декілька постачальників. У першому випадку є сили, зацікавлені в існуванні таких послуг, причиною яких є рентоорієнтовна поведінка суб'єктів, пов'язаних з такими послугами. У другому випадку причиною існування цього класу послуг є інерція і можливо певні соціальні причини. У третьому випадку, коли для однієї послуги не знаходиться постачальників або одну послугу роблять два постачальники, причиною є історична ситуація або перехідний період.

Суспільство і держава зацікавлені в тому, що б миттєво або поступово виключити усі надмірні обов'язкові послуги або шляхом їх перекладу в клас необов'язкових, або повним їх виключенням. Наявність надмірних і дублюючих послуг державних органів виконавчої влади призводить до того, що ці органи відволікають ресурси від виконання необхідних функцій. Крім того, державні службовці, маючи адміністративний ресурс, пов'язаний з наявністю владних повноважень, мають можливість встановлювати вимоги і накладати санкції за їх недотримання.

Оскільки виконавчі органи влади фактично є монополістами при наданні цих послуг, то вважається, що з метою економії ресурсів, один вид послуги повинен надаватися одним постачальником. З цим важко погодитися, оскільки у послуги має бути єдина (типова, уніфікована, стандартна) процедура, але точок доступу до цієї послуги повинно бути багато. При цьому під точкою доступу до послуги мається на увазі пункт, де здійснюється взаємодія постачальника та користувача. Ця точка доступу має бути єдиною для користувача в сенсі, що він не повинен ще кудись звертатися для отримання цієї послуги, наприклад, йти фотографуватися, отримувати довідки.

Послуги виконавчих органів влади є монопольними і неринковими, тому якість цих послуг не може регулюватися ринком. Проте якщо для цих послуг створити конкурентне середовище, то тоді можна розробити механізми, які зможуть стимулювати поліпшення якості цих послуг. Наприклад, конкуренція точок доступу за користувачів при обмежених ресурсах на преміювання працівників цих точок.

Деякі автори акцентують увагу на дуже важливій дискусійній темі стандартів державних послуг у рамках адміністративної реформи, зокрема у вигляді трьох наступних питань [3]. По-перше, розробки таких стандартів, по-друге, про поняття державна послуга і, по-третє, про характеристики доступних форм надання державних послуг. Пропонується визначити збереження надання державних послуг в компетенції органів влади, або передачу прав на їх надання відібраної за конкурсом приватної організації, залежно від порівняльної ефективності одностороннього механізму управління угодами, характерного для випадку вертикальної інтеграції і двостороннього (трибічного) механізму, характерного для нестандартної контракти в умовах формальної самостійності сторін. Крім того, в таких сферах як освіта, медицина, наука зберігаються підстави для державного виробництва соціально значимих благ.

Дуже важливим питанням є платність державних послуг. З теоретичної точки зору державні послуги для продуцентів, у тому числі і для комерційних організацій, повинні надаватися безкоштовно, а витрати на них повинні покриватися за рахунок податків, сплачених продуцентами за продукування.

Проте платні державні послуги практично існують, при цьому, як в офіційній, так і в неофіційній формі.

Влада безпосередньо не може брати участь в операціях на ринку. Вона може це робити тільки через своїх постачальників на аукціонній основі, або безкоштовно розподіляти продукти, або продукувати громадські блага. При цьому влада не лише продукує власні продукти, але і виступає покупцем і посередником, закупаючи товари для державних потреб, для безкоштовного розподілу соціально незахищеним категоріям громадян і для надання громадських благ.

В зв'язку з цим, до державних послуг (послуг влади) можна віднести безкоштовні послуги згідно із законом, що надаються уповноваженими згідно із законом постачальниками, зацікавленим особам, що добровільно звернулися відповідно до регламентів і стандартів державних послуг за рахунок використання ресурсів держави.

До соціальних послуг можна віднести безкоштовні для громадян послуги, спрямовані на усе суспільство, що надаються вибраними за конкурсом постачальникам за рахунок використання громадських фондів і відповідно до регламентів соціальних послуг.

До публічних послуг можна віднести суспільно значимі платні для користувачів послуги, ціна яких регулюється державою, що надаються комерційними організаціями відповідно до регламентів публічних послуг.

Виходячи з цілей користувачів послуг згідно із законом, їх можна розділити на три види: 1) безкоштовні послуги, що реалізують конституційні права громадян (державні); 2) безкоштовних послуги, що забезпечують сприяння користувачів в реалізації їх законних обов'язків (соціальні); 3) послуги, що реалізують законні інтереси користувачів на платній основі (публічні).

Перетин державних і публічних послуг можливий при наданні уповноваженим згідно із законом постачальником платних послуг з реалізації законних інтересів користувачів, якщо для їх надання потрібні державні ресурси. Перетин державних і соціальних послуг утворює категорію соціально-значимих послуг, які надаються за державний рахунок. Перетин соціальних і публічних послуг створює категорію послуг, які реалізують суспільно значимі законні інтереси користувачів. Суспільно значимі послуги пов'язані з позитивними ефектами для усього суспільства.

Вважається, що органи виконавчої влади мають переваги по витратах перед іншими постачальниками при наданні послуг згідно із законом, при цьому відзначається, що публічні послуги повинні мати властивість невиключеності, неконкурентності і соціальної значущості.

Проте, наявність у органів виконавчої влади, так званих зайвих (нав'язаних) послуг призводить до того, що деякі послуги можуть надаватися недержавними організаціями на ринковій основі,

що може привести до зменшення витрат на їх продукування. З іншого боку, в силу великих витрат на продукування суспільно значимих послуг може не виявитися бажаючих суб'єктів їх робити. Тому держава повинна або узяти на себе їх продукування, або стимулювати інших продуцентів.

Послуги згідно із законом мають бути універсальними, тобто мати властивість універсальності вимог до усіх користувачів, крім того, усі користувачі повинні мати однакові інституціональні права на отримання цих послуг і, нарешті, технологічно процес надання універсальних послуг не повинен створювати технологічних бар'єрів (продуктивність послуги повинна забезпечувати відсутність черг).

Ми повинні розрізнити «вільний доступ до послуги» і «загальнодоступні послуги», оскільки перше поняття має на увазі безкоштовну послугу, а в друге поняття вкладається сенс платності послуги, але за регульованою державою ціною, яка доступна широкому колу користувачів.

Сам по собі доступ представляє процес сопро-дуціювання послуги, без якого продукування універсальної послуги неможливе. Пропонується розрізнити причини, по яких зацікавлені суб'єкти звертаються за послугою в державне постачаль-никство і характер подальшого використання предмета послуги користувачем. Бажання і потреби користувачів можуть носити безпосередній характер, або похідний від деякої необхідності. Остання, у свою чергу, може бути пов'язана з мотивом виробництва вартості або мати інші підстави. Характер подальшого використання предмета послуги може бути пов'язаний: з безпосереднім (кінцевим) споживанням; з використанням для виробництва вартості; з вимушеним споживанням, обумовленим нормативними вимогами.

Якщо держава самостійно продукує державні послуги у вільному доступі, або придбаває їх і розподіляє серед соціально незахищених громадян, то, як правило, виникає проблема черг і недовироблення соціально значимих послуг. В цьому випадку держава може або компенсувати цей дефіцит грошима, або дотувати інших недержавних продуцентів соціально значимих послуг. Якщо врахувати, що в державі існує бюджетні обмеження, то воно повинне брати на себе надання тільки необхідних послуг.

Залежно від причини звернення за державною послугою їх можна розділити на вимушені і добровільні послуги. Для випадку вимушеного звернення державна послуга повинна надаватися тільки на безкоштовній основі за винятком державних послуг, що реалізують юридично значимі дії, коли стягується державне мито. Підкреслимо, що не про які попередні обов'язки користувачів державних і соціальних послуг не може бути і мови, тим більше платити за ці послуги. Ці види послуг повинні надаватися тільки на добровільній основі. Інша справа, що користувачі соціальних послуг повинні підтвердити своє право

на цей вид послуг, а одержувачі державних послуг повинні представити документи, що ідентифікують їх право.

Окремі автори приводять типологію благ і класифікацію послуг на основі двох критеріїв: ісключаємості і конкурентності в споживанні. Зокрема, для вільного доступу послуга повинна бути конкурентною і неісключаємою, що зазвичай призводить до надмірного споживання відповідного блага і виснаження його джерела. Поєднання неконкурентності і неісключаємості послуги відносить її до чистої громадської послуги. До соціально-значимого блага, по цій класифікації, відносяться приватні блага зі значними позитивними зовнішніми ефектами. Проте освітні послуги часто є обов'язковими, що призводить до примусового їх споживання, а це суперечить принципу добровільності послуги. Ця обставина примушує вважати таку класифікацію послуг некоректною.

Підвищення долі громадсько значимих державних послуг, якість і доступність надання яких задовольняє споживачів, ставиться як одне з основних завдань поточної адміністративної реформи. Зміни в системі виконавчої влади повинні привести до того, що кожен громадянин буде не лише знати, але і мати можливість реально вимагати той рівень і ту якість послуг, які йому зобов'язані надавати конкретні рівні влади. Усі громадяни повинні мати можливість отримувати державні послуги і публічну інформацію, а законслухняний громадянин має право вимагати для себе надійних правових гарантій і державного захисту.

Іноді стверджується, що оцінка послуги є оцінка якості послуги, проте, коли починають з'ясовувати, що мається на увазі під якістю, то фактично справа зводиться до придатності послуги. Оцінка адресної послуги зазвичай здійснюється шляхом оцінки задоволеності користувачів і виявлення типових помилок (непридатності послуги з якого-небудь показника) конкретного постачальника. Оцінка сервісу зазвичай здійснюється шляхом визначення рівня довіри користувачів до постачальників надання послуг, зокрема до органів виконавчої влади. Підкреслимо, що ми розрізняємо сервіс і послуги, як продукти ринкових стосунків. В зв'язку з цим, важливими стали поняття «довіра громадян до влади» і «довіра влади до бізнесу». До цих понять необхідно додати «довіру бізнесу до громадян». Останнє поняття істотне в контексті створення конкурентного комерційного сервісу, оскільки сервіс, на наш погляд, повинен організуватися в доброзичливому середовищі. Якщо середовище діяльності бізнесу буде середовищем в якому немає взаємної довіри сторін, то створення сервісу буде проблематичним.

Особливо хотілося виділити таке поняття як доступність послуг. Наявність послуги є необхідною, але недостатньою властивістю при їх споживанні. Якщо перед зацікавленою в послугі особою

виникають бар'єри (цінові, тимчасові або пов'язані з віддаленістю продуцента), або ці бар'єри носять інший дискримінаційний характер, то фактично послуга стає доступною тільки певному колу осіб.

Фінансування державних послуг здійснюється за рахунок державного бюджету в розмірі, необхідному для забезпечення вимог стандартів державних послуг. В зв'язку з цим державні послуги, надаються безкоштовно, за винятком сплати державного мита відповідно до податкового законодавства. Проте передбачаються і платні державні послуги, які надаються особам, у зв'язку з їх підприємницькою діяльністю, з метою покриття витрат на їх надання. Таким чином побічно здійснюється градація одержувачів послуг.

Крім того, вводиться ще один вид послуг, пов'язаний з наданням високого рівня якості послуг. Зокрема, підвищеної в порівнянні із стандартним рівнем зручності і комфорту, або зменшенням терміну виконання, тобто позачергового виконання.

Остання норма порушує принцип рівних можливостей на доступ до послуг, зокрема за часом виконання. В цьому випадку при виконанні безкоштовних і платних послуг використовуватимуться одні і ті ж державні ресурси, що приведе до конфлікту інтересів.

В цілому відмітимо, що чинні нині правові акти, як правило, охоплюють наступні аспекти надання державних послуг:

- зміст і форму послуг, що надаються;
- умови надання;
- вартість;
- в окремих випадках вказуються терміни надання послуг.

До недоліків нормативно-правової документації можна віднести:

- слабкість механізмів і порядку оскарження дій державних службовців у разі їх неправомірності або неправомочності, з точки зору споживача державних послуг;
- недосконалість механізмів реалізації на практиці принципу відповідальності державних органів і окремих посадовців за неналежне виконання функцій за поданням державних послуг;
- відсутність чітких критеріїв, що дозволяють оцінити якість державних послуг.

Основний недолік нормативних актів, що регламентують порядок і стандарти надання державних послуг, полягає в тому, що вони орієнтовані більшою мірою на інтереси постачальника послуг, а не на їх споживача. У документах чітко сформульовані вимоги до споживача послуг, і, як правило, не деталізуються обов'язковості і відповідальність постачальників державних послуг.

IV. Висновки

На даний момент неможливо розглядати результат діяльності органів виконавчої влади як набір послуг суспільству в силу невизначеності самого терміну «державна послуга», тривалих

суперечок по класифікації послуг в державному секторі. Для вирішення проблеми спочатку необхідно нормативно зафіксувати наступні поняття: державна послуга – нормативно закріплені форми взаємодії (як добровільні, так і примусові) державних органів або уповноважених організацій, спрямовані на задоволення законних прав, що виникають при реалізації, і обов'язків потреб громадян або організацій (включаючи інші державні органи), входять в компетенцію цих установ або організацій, і мають кінцевий вимірний результат.

Залежно від положення споживача послуги відносно держави можна виділити наступні послуги.

Державна публічна послуга – державні послуги, спрямовані на зовнішніх (по відношенню до держави) клієнтів. Державні публічні послуги можуть носити примусовий характер, накладаючи обов'язок фізичних або юридичних осіб вступити у взаємодію з певного приводу з державним органом для того, щоб уникнути санкцій або інших негативних наслідків.

Державна адміністративна послуга – державні послуги, спрямовані на інші державні і муніципальні органи. До таких послуг відноситься підготовка документів для державних органів, узгодження, представництво.

Стандарт державної послуги – обов'язкові для виконання правила, що встановлюють в інтересах одержувача державної послуги вимоги до надання державної послуги, включаючи характеристики процесу, форми, змісту і результату надання цієї державної послуги.

Користувач (одержувач) державної послуги – громадянин, іноземний громадянин, особа без громадянства або організація, що звернулися безпосередньо або через свого представника в орган, що надає державну послугу, для реалізації прав або законних інтересів або виконання покладених нормативними правовими актами обов'язків.

Надання державної послуги – здійснення органом, що надає державну послугу, певної послідовності дій і прийняття ним певних рішень, що тягнуть виникнення, зміну або припинення правовідносин або виникнення нової документованої інформації.

Орган, що надає державну послугу – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, наділений відповідним державним повноваженнями; організація, уповноважена надавати державну послугу на підставі правового акту органу державної влади або договору про виконання робіт або надання послуг для державних потреб.

Ці визначення з урахуванням вищевикладених підходів дозволяють уточнити перелік ознак, що характеризують державні послуги, і включити в нього:

- неподільність і рівність в спживанні (конкурентність);
- ісключаємость із споживання;
- економічна доцільність державного виконання;
- громадська доцільність;

- економічна доцільність;
- можливість формування конкуренції у сфері надання;
- обов'язковість надання.

Використання цього переліку дає можливість вирішити спірне питання про розділення понять «громадські», «публічні», «соціально значимі» і «адміністративні» послуги на основі проведеної класифікації державних послуг.

Чітке визначення змісту поняття «державна послуга» дозволяє говорити про усунення надмірних обов'язкових послуг (або шляхом їх перекладу в клас необов'язкових, або повним їх виключенням), наявність яких призводить до того, що державні органи виконавчої влади відволікають ресурси від виконання необхідних функцій. Також з'являється можливість для цих послуг створити конкурентне середовище і розробити механізми, які зможуть підвищити якість їх надання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Космідайло І. В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація / І. В. Космідайло // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1250>. – 2012. – № 7.
2. Плющ В. О. Державні послуги: теоретичні аспекти та практика нормативного закріплення / В. О. Плющ // Економіка та держава. – 2009. – № 8, серпень. – С. 87–88.
3. Буренко Т. О. Специфіка формування в Україні сукупності державних адміністративних послуг / Т. О. Буренко // Економіка та держава. – 2009. – № 12. – С. 109–111.

Рецензенти: *Антонова Л. В.* – д. н. держ. упр., професор;
Лазарева О. В. – к. е. н., доцент.

© Щербаківська Л. М., 2014

Дата надходження статті до редколегії 15.10.2014 р.

ЩЕРБАКІВСЬКА Людмила Михайлівна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та шляхи реалізації надання державних послуг, в Україні.