УДК 351.88

В. Ю. Степанов

доктор наук з державного управління, професор
Харківська державна академія культури

ПОСЛУГИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена актуальній на сьогодні проблемі надання публічних послуг. Узагальнено поняття "послуга", значну увагу приділено наданню адміністративних послуг. На основі проведеного дослідження зроблено висновок, що проблематика адміністративних послуг вимагає подальшої обробки та законодавчого врегулювання на єдиних методологічних принципах. При цьому в загальному законодавчому акті повинен регулюватися загальний порядок надання адміністративних послуг, починаючи від звернення за послугою і закінчуючи процедурою оскарження рішень органів у цих процесах.

Ключові слова: *державне управління, послуга, адміністративна послуга, якість.*

Дослідження системи державного управління та її складових продиктовано на сьогодні потребою впливу на фактори розвитку держави, потребами змін і підходів в організації управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України, від стану яких залежить характер управлінської діяльності та підвищення її ефективності. Зазначені потреби актуалізують розробку механізмів державного управління, що можливо в умовах посилення ініціатив посадовими особами держави та регіональних органів влади як суб'єктів управління щодо вдосконалення організаційного, економічного, фінансового, правового, комплексного механізмів тощо.

Одним з важливих завдань адміністративної реформи є підвищення ефективності та якості здійснення функцій, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, що входять до сфери публічних послуг. При цьому визначальною залишається потреба підвищення ефективності сфери публічних послуг загалом, оскільки сучасні події в Україні постійно видозмінюють свою функціональну сторону й цим самим випереджають архітектурну будову організації управління суспільством. Недосконалість останнього можна вважати об'єктивним чинником для формування та розвитку механізму послуг у системі державного управління.

Послуги в системі державного управління розглядає багато авторів. У Канаді, США, країнах ЄС дослідження сфери державних послуг відображено в наукових працях М. Арнберга, Д. Босарда, С. Брю, А. Вінберга, К. Деммке, Д. Кеттла, Ф. Котлера, Т. Лунде, Г. Маурера, К. Макконелла, С. Полліта, Дж. Сандлера, Дж. Стоуерса, Ж. Сея, С. Троза, Д. Уеста, Е. Філкіна, Д. Шанда, Б. Шоу та ін.

Теоретичним підґрунтям з актуальних питань послуг у системі державного управління стали наукові розробки А. Авер'янова, К. Афанасьєва, В. Бакуменка, Ю. Битяка, Р. Войтовича, Н. Васильєвої, В. Гаращука, Н. Грицяк, В. Дрешпака, І. Клименко, О. Карпенка, Ю. Ковбасюка, І. Коліушка, А. Комзюка, Ю. Куца, С. Ківалова, Р. Куйбиди, А. Поляка, А. Попка, О. Рудіка, С. Соловйова, Ю. Сурміна, В. Тетричка, В. Тимощука, А. Чемериса, Ю. Шарова та ін. Ними досліджено ряд питань: що таке адміністративна процедура і яке її співвідношення з адміністративним процесом; що таке публічні та адміністративні послуги; які послуги можуть і повинні надаватися державою; які критерії платності і безкоштовності адміністративних послуг; яким має бути регулювання у цій сфері тощо.

Мета статті – розглянути поняття "послуга" та основні проблеми в процесі надання адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами.

Сучасні дослідники державного управління та місцевого самоврядування найчастіше звертаються до ситуаційного та синергетичного підходів, які становлять основу відносин між органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням. Сьогодні відносини органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського суспільства, що потребує чіткого нормативно-правового регулювання [1–5]. Однією з функцій органів виконавчої влади і місцевого самоврядування є надання послуг населенню [1; 6].

Теоретичний аналіз визначення дефініції "послуга" як економіко-правової категорії свідчіть про наявність різних поглядів науковців щодо її трактування. При цьому аналіз наукових джерел дає змогу дійти висновку, що надання послуг є основною формою реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади.

© Степанов В. Ю., 2015

На думку В. П. Тимощука, українська практика використання категорії "послуга" щодо органів виконавчої влади не має майже нічого спільного із західною доктриною послуг [4, с. 117]. Українська держава мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які в цей період розвитку суспільства в змозі гарантувати і які неможливо знайти на ринку послуг [1; 3].

В Україні довгий час тривали дискусії: як називати послуги – "державні", "муніципальні" чи "адміністративні"? Останню крапку поставив Закон України "Про адміністративні послуги", де чітко визначено адміністративні послуги, які можуть бути державними або муніципальними, виходячи від рівня органу влади, який їх надає [1].

Таким чином, як зазначає І. Б. Коліушко [7], послуги, що надаються органами держави та місцевого самоврядування, становлять сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, який надає публічні послуги, слід додати, що до державних послуг належать також послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів та під відповідальність органів місцевого самоврядування.

Отже, адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків такої особи відповідно до закону [6]. Тобто це ті публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Розглянемо це питання більш детально.

Адміністративні послуги можна ідентифікувати на основі таких ознак:

- адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи (далі – приватної особи). Контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інші види "втручальної" діяльності адміністративного органу не є адміністративними послугами;
- надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи. Більш типовим зразком адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації, видачі дозволів, ліцензій тощо;
- адміністративні послуги надаються адміністративними органами обов'язково через реалізацію владних повноважень. Поняття "адміністративного органу" вживається не тільки у статутному значенні – такими є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, – а й у функціональному. Тобто органом можна вважати будь-якого суб'єкта (у тому числі установу, організацію, підприємство незалежно від форми власності тощо), який відповідно до закону чи у порядку делегування виконує 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;
- право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;
- результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт, тобто рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою.

З наведеного зрозуміло, що адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, які вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їх суб'єктивних прав.

Важливість надання адміністративних послуг зумовлює потребу в їх відповідності вимогам сьогодення [4; 6]. Це питання розглянуто в багатьох наукових працях [5–8], присвячених проблемам і перспективам надання адміністративних послуг, де адміністративна послуга тлумачиться як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Адміністративні послуги можна розрізняти за видами: *обов'язкові* адміністративні послуги - надання яких визначено на законодавчому рівні і які за своєю природою мають бути безкоштовними, оскільки за їхнє отримання громадяни вже заплатили своїми податками і зборами, та *додаткові* адміністративні послуги, які є необов'язковими для отримання і належать до сфери додаткових суспільно корисних адміністративних послуг держави. Як свідчить світовий досвід, вони можуть мати платний характер у розмірі їх собівартості, а кошти за них можуть бути спрямовані або до бюджету у формі державного збору, або на утримання органів, що їх надають [4; 5; 8].

Під час розгляду основних проблем у процесі надання адміністративних послуг (щодо заходів поліпшення комфортності в процесі надання адміністративних послуг) необхідно звертати увагу на такі умови: облаштування місця очікування; інформованість громадян; підвищення відповідальності державних службовців за неякісне надання адміністративних послуг; підвищення морально-етичних якостей державних службовців; використання електронного документообігу та збільшення кількості державних службовців (за потребу), які надають адміністративні послуги. При цьому слід звернути увагу на стандарти якості адміністративних послуг як найважливіший критерій функціонування адміністративних послуг, як розуміння мінімальної вимоги щодо надання послуги, як критерій, за допомогою якого можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги буде задоволений її наданням. Такими критеріями можуть бути: *результативність* – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послузі; *оперативність* та *своєчасність* – надання адміністративної послуги в установлений законом строк; *зручність* – урахування інтересів та потреб тих, хто отримує послуги у процесі організації надання адміністративних послуг; *доступність* – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою; *відкритість* – безперешкодне надання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах; *рівність*, *справедлива вартість*.

У досліджуваній проблемі необхідно враховувати такий важливий чинник, як принцип добровільності отримання адміністративних послуг. Тобто відносини, що виникають у межах послуг між суб'єктами, доцільно будувати не лише за допомогою зобов'язуючих та забороняючих норм, а також з використанням уповноважуючих, рекомендаційних або стимулюючих (містять інформацію про заохочення діяльності, яку вважають корисною) норм адміністративного права [5].

Розглядаючи засади формування та реалізації надання публічних послуг, можна визначити передбачену законодавством частину управлінської діяльності посадових осіб органів влади, яка спрямована на задоволення потреб користувачів в управлінні та здійснюється на основі застосування системи управління якістю в органах влади. Цей аспект може бути свідченням того, що відносини у сфері надання так званих "управлінських послуг" виходять із відносин у державному управлінні. При цьому необхідно встановити, якою мірою зберігається владна субординація чи рівень несубординаційності в системі "суб'єкти управлінських послуг – об'єкт управлінських послуг".

У контексті сказаного постає питання про певну умовність у системі надання публічних послуг – управлінських послуг. Якщо взяти за основу висловлену вище тезу про суть об'єкта управлінських відносин (тобто забезпечення, створення організаційних умов), то можна припустити, що об'єктом надання управлінських послуг і є власне управлінська послуга, оскільки вироблення та її надання створює умови й забезпечує задоволення потреб громадян в управлінні.

Слід відзначити, що адміністративні послуги не можуть надаватися на засадах цивільно-правових відносин, тому що істотні умови адміністративних послуг не регулюються договором, оскільки ці послуги є неконкурентними та односторонніми. Органи державної влади мають виконувати свої функції самостійно. З боку зацікавленої особи визначальним у цій точці зору є те, що адміністративна послуга надається за ініціативою фізичної або юридичної особи (або її представника), яка має визначене законодавством право на відповідну послугу. Таким чином, поняття "суб'єкти послуг" та "суб'єкти адміністративної послуги" можуть становити основу для формування поняття "суб'єкти управлінських послуг".

Отже, суб'єктами надання управлінських послуг є користувачі чи одержувачі та виробники управлінських послуг, механізми взаємодії яких закріплені законодавчо.

Висновки. Основою ефективного механізму надання адміністративних послуг має стати нова система правового регулювання відносин влади і громадян, що базується на принципах прозорості й ефективності, сприяє наданню компетентних і зрозумілих для громадян роз'яснень щодо застосування законодавства, підвищує рівень виконавчої дисципліни та ділової культури державних службовців і посадових осіб, які безпосередньо співпрацюють із громадянами в напрямі надання адміністративних послуг, зобов'язує чиновників мотивувати прийняті рішення й надати можливість громадянам брати участь у підготовці та прийнятті рішень, що безпосередньо стосуються інтересів громадян.

Тобто проблематика адміністративних послуг потребує подальшого опрацювання й законодавчого врегулювання на єдиних методологічних засадах. При цьому в загальному законодавчому акті повинен регулюватися загальний порядок надання адміністративних послуг, починаючи від правил про реєстрацію заяви особи – звернення за послугою та закінчуючи процедурою оскарження рішень органів у цих провадженнях.

Упорядкування системи адміністративних послуг є основним напрямом наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб, захисту прав і свобод, законних інтересів. Водночас за умов фінансової кризи та потреби вдосконалення дер-

жавного контролю за системою надання адміністративних платних послуг виникає потреба ведення єдиного обліку всіх послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, але це питання подальших досліджень.

Список використаної літератури

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Голос України. – 2012. – № 188.
2. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV // ВВР України. – 2003. – № 36. – С. 276.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимощук. – Київ : Факт, 2003. – 496 с.
5. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – С. 44.
6. Васильєва Н. В. Адміністративні послуги – важлива складова державних і муніципальних послуг / Н. В. Васильєва // Управління сучасним містом. – 2009. – № 33–36. – С. 12–18.
7. Колиушко И. Б. Административная юстиция: европейский опыт и предложения для Украины / И. Б. Колиушко, Р. О. Куйбида. – Киев : Факт, 2003. – 536 с.
8. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. – New York : United Nations Publication, 2014. – 264 p.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2015.

Степанов В. Ю. Услуги в системе государственного управления

Статья посвящена актуальной на сегодняшний день проблеме предоставления публичных услуг. Обобщено понятие "услуга", значительное внимание уделено предоставлению административных услуг. На основе проведенного исследования сделан вывод, что проблематика административных услуг требует дальнейшей обработки и законодательного урегулирования на единых методологических принципах. При этом в общем законодательном акте должен регулироваться общий порядок предоставления административных услуг, начиная от обращения за услугой и заканчивая процедурой обжалования решений органов в этих процессах.

Ключевые слова: *государственное управление, услуга, административная услуга, качество.*

Stepanov V. Services in System of State Administration

The article is dedicated to the up-to-date problem of public services delivery. The article generalizes a notion of "service"; much attention is paid to provision of administrative services. It is noted, that one of the most important objectives of an administrative reform is to improve efficiency and quality of execution of the functions related to provision of administrative services that are included in the sphere of public services. At the same time, the need in improving the efficiency of the sector of public services in general, remains to be determinant, because contemporary events in Ukraine constantly modify their functional aspect and, thereby, they advance the architectural structure of organization of public management. Imperfection of the latter can be considered as an objective factor for formation and development of the mechanism of services in state administration system.

The article analyzes the mechanism of delivery of administrative services – a system of legal regulation of relations between the authorities and citizens, based on the principles of transparency and efficiency, that contributes to provision of competent and clear explanations on application of acting legislation for the citizens; contributes to improvement of the level of executive discipline and business culture of government officials, direct collaboration with the citizens in field of delivered administrative services, obliges officials to motivate adopted decisions and to afford an opportunity for citizens to participate in preparation and decision-making of issues that affect directly the interests of citizens.

On the basis of the research made, the author concludes that range of problems in sphere of administrative services requires further processing and legislative regulation on common methodological principles. Furthermore, general legislative act should include regulation of general procedure for delivery of administrative services ranging from applying for service to a procedure for appealing against decisions of bodies in these processes.

Key words: *state administration, service, administrative service, quality.*