

УДК 351

O. Ю. АМОСОВ, Ю. І. КІЩАК

“ПОСЛУГА” ПРИ РОЗГЛЯДІ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН: ЕКОНОМІЧНА ТА ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Розглянуто економічний та правовий аспекти категорії “послуга” в контексті реалізації прав громадян на звернення в умовах демократичної держави.

Are considered economic and legal aspects of a category “service” in a context of realization of the rights of the citizens on the reference in conditions of the democratic state.

Дослідження питань стосовно надання послуг у державному управлінні – одна з актуальних наукових проблем, оскільки надання та отримання послуг є невід’ємними складовими будь-яких форм суспільних відносин і людської діяльності. Проблеми розвитку сфери послуг привертають увагу представників різних напрямів суспільних наук: економістів, юристів, державних управлінців, соціологів, істориків, філософів. Це зумовлюється різноманітністю послуг, сфера застосування яких є досить широкою. Р. Колосов стверджує, що спектр послуг є надто широким, тому навести вичерпний перелік їх складно. Попри значний спектр їхнього застосування, вдаючись до спроб їхньої систематизації, цей автор виділяє адміністративні, нотаріальні, посередницькі, страхові, транспортні, фінансові послуги та підкresлює, що категорія “послуга” так і не отримала однозначного тлумачення [5].

Метою статті є проведення комплексного дослідження категорії “послуга”, яка надається при розгляді звернень громадян. При цьому дослідження здійснюватиметься крізь призму досягнень економічної та юридичної наук з урахуванням змін, що відбуваються в українському суспільстві.

На сучасному етапі державотворення вирішення зазначеного питання визначається, насамперед, чіткістю та скородинованістю дій владних органів на місцях, які втілюють у життя закони, сприяють реалізації громадянами конституційних прав, надають комплекс публічних послуг у різних сферах життедіяльності, безпосередньо контактиують із населенням [9]. Одним із видів таких контактів з населенням є надання органами виконавчої влади послуг щодо розгляду звернень громадян.

У філософському осмисленні, категорія – основне логічне поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв’язки й відношення, які існують у реальній дійсності; у науковому пізнанні це є родове поняття, що означає розгляд предметів, явищ і таке інше чи їхню важливу спільну ознаку, або групу однорідних предметів, осіб або явищ, що відрізняються від інших певними ознаками. *Послуга*, в її загальному розумінні, – це дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; добре, прислуга, членство, служба; робота, виконувана для задоволення чиїх-небудь потреб, обслуговування; служіння, слугування [6].

В економічному значенні послуги розглядаються з двох точок зору: з погляду

на їхню конкретну функцію в суспільстві та як форма суспільних відносин. У радянській економічній науці виділяли три основних напрями вчення про послуги:

– прихильники першого з них ототожнювали послугу з конкретним корисним ефектом, який вона надає, й обґрутували положення про суспільну корисність послуг. Згідно з цією теорією корисний ефект послуги є сукупність корисних властивостей, спрямованих на задоволення потреб суспільного виробництва або безпосередньо людини, а сама послуга є корисна дія праці, що споживається, або товар (річ) чи вид діяльності;

– послідовники другого напряму ототожнювали результати послуг з працею, яка не набуває речової форми. На їхню думку, послуга – це праця, що не проявляється у продукті, або результат праці, невіддільний від процесу, який не набув речової форми. Представники цього напряму вважали, що особа, яка споживає послугу, сплачує не за її результат, а за виробничий процес, необхідний для створення цієї послуги, тобто фактично споживач послуги сплачує за чисту працю виробника;

– представники третього напряму вважали, що послуга – це діяльність, результати якої не втілюються в речову форму [5].

У радянській економічній літературі категорія “послуга” не отримала чіткого визначення. У той період в економічній літературі послуги, результати яких матеріалізуються у продукті, отримали назву матеріальних, а безпосередньо послуги (т. зв. “чисті”) – нематеріальних. Під першими розуміли частину невиробничої праці, яка виступає у формі послуги, задовольняючи своїм корисним ефектом певну потребу людини, та одночасно матеріалізується у предметі праці. Надаючи нематеріальні послуги, особа, яка їх надає, впливає безпосередньо на людину, яка отримує послугу. У результаті цього при наданні послуг нематеріального характеру має місце збіг предмета праці з об’єктом послуги, унаслідок чого відсутній вплив на будь-який матеріально-речовий предмет.

Заслуговує на увагу, що наведена класифікація набула поширення і в юридичній літературі. Істотним у розмежуванні матеріальних і нематеріальних послуг є те, що при здійсненні перших досягнення результату може гарантуватися, а при здійсненні других не можна гарантувати досягнення позитивного результату. Пояснюється це тим, що послуга, яка не набуває речової форми, невіддільна від самої діяльності, а її корисний ефект не може повністю залежати від особи, яка надає послугу, хоч економічний характер відносин від цього не змінюється. Тому досягнення корисного ефекту послуги залежить від того, як відбувається процес її споживання, чи наявні об’єктивні умови для досягнення результату. Іншими словами, корисний ефект залежить від якостей не тільки виконавця, а й споживача послуги. Відповідно, ѹ оплата діяльності особи, яка надає послугу, не залежить від досягнення позитивного ефекту послуги [1].

Об’єктом послуг нематеріального характеру є людина (медичні послуги чи освіта) або умови її існування в суспільстві (побутові послуги). Найхарактернішою особливістю цієї групи послуг є те, що вона охоплює коло послуг, які не набувають предметної форми, не отримують у вигляді речі самостійного існування окремо від виконавця послуги. Слід зазначити, що необхідно усвідомлювати умовність класифікації

послуг на матеріальні та нематеріальні, оскільки покупців одночасно з товаром надаються послуги з консультування, доставки, ремонту, технічного обслуговування.

В юридичній науці визначення категорії “послуга” викликає не менший інтерес. Після прийняття нового (2003 р.) Цивільного кодексу України (ЦКУ) договір про надання послуг отримав законодавчу регламентацію. Незважаючи на прогресивний характер такого кроку слід зазначити, що законодавець так і не спромігся надати визначення послуги, що, безумовно, негативно впливає на розвиток цивільно-правових відносин. Хоча визнання послуги як самостійного об’єкта цивільних прав (ст. 177 ЦКУ) і введення в дію глави “Послуги”, яка виступає загальною нормою для всіх договорів про надання послуг, є позитивом.

С. Ємельянчик під послугою розуміє дію (діяльність), спрямовану на задоволення потреб особи, яка виражається у відсутності втілення в певному майновому результаті, що є невіддільним від самої діяльності, якість якого не може гарантуватися та який споживається безпосередньо в момент здійснення [3].

У сфері державного управління основними напрямами правового регулювання розгляду звернень громадян є: запровадження механізмів відкритості та прозорості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; забезпечення взаємодії місцевих органів влади з громадськістю; налагодження процесів прийняття, оброблення, нагромадження, зберігання, поширення, захисту інформації та надання її споживачам. Переважна більшість законодавчих актів цього спрямування ухвалюється з метою покращення надання публічних послуг та інформування населення.

Адміністративна послуга стосовно розгляду звернень громадян у сфері АПК за своїм змістом має двостороннє значення. З одного боку, у разі позитивного вирішення питання, наприклад проведення розрахунків за орендовану земельну ділянку або майно, заявник отримує певні матеріальні блага – відшкодування вартості орендованої земельної ділянки (майна) відповідно до укладеного договору. Тут розгляд звернення має економічний характер, оскільки задовільняє заявника в матеріальному плані, тобто результатом послуги є матеріальне забезпечення звернення. З іншого боку, він отримує послугу щодо практичного вирішення питання безпосереднього здійснення розрахунків за орендовані в нього земельну ділянку та майно. Таку послугу надає орган виконавчої влади, зокрема головне управління агропромислового розвитку облдержадміністрації, головне управління земельних ресурсів Державного комітету України із земельних ресурсів у регіоні, у межах своїх повноважень та компетенції, при цьому заявник не сплачує коштів, обов’язкових для оплати судової процедури (у разі звернення до суду). Тут адміністративний суб’єкт надання послуги надає послугу нематеріального характеру.

Порівняння поняття “послуга” в економічній та юридичній науках свідчить, що економічне значення послуги за своєю природою є значно ширшим. Якщо з економічної точки зору послуги поділяються на матеріальні та нематеріальні, то з юридичної – розглядаються як один із видів цивільно-правових зобов’язань (де нарівні з зобов’язаннями про надання послуг виділяються зобов’язання про передання майна у власність, зобов’язання про виконання робіт тощо). Виходячи з цього “послуга” в юридичному значенні – це в будь-якому разі послуга

нематеріального характеру. Такий висновок пов’язано з тим, що в юридичній літературі зобов’язання про надання послуг виділялися в окремі групи цивільно-правових зобов’язань. Усвідомлення наведених понятійних аспектів дозволяє виділити специфічні ознаки нематеріальних послуг:

– у процесі надання послуги не створюється речової продукції, тобто послуга не знаходить матеріального втілення в речах;

– збіг часу надання та споживання послуги (наприклад, перевезення пасажирів одночасно є процесом створення та споживання послуги; розгляд звернень з виїздом до заявитника);

– індивідуальність послуг. Фактично, можна говорити про невіддільність процесу надання послуги від її споживання. Прикладом цього є надання медичних та юридичних послуг (розгляд звернення), кожна з яких є неповторною;

– невідчутність і неможливість зберегти послуги (ці властивості послуг пов’язані з їхньою економічною природою і тим фактом, що якість послуги залежить від процесу її надання та сприйняття);

– безпосередній зв’язок між виробником послуги та її споживачем (як правило, надання послуги не може існувати поза межами індивідуального контакту між суб’єктом, який надає послугу, та особою, яка її споживає). Інша ситуація спостерігається у виробничій сфері, де між товаровиробником і споживачем може існувати група посередників, які забезпечують транспортування чи реалізацію продукції.

Що стосується безпосереднього визначення послуги, то є закономірним, що поняття “послуга” не знайшло свого легального відображення в ЦКУ. Більш прийнятним для юридичної науки є розкриття послуги через особливості окремих договорів про надання послуг, порівняно з формулюванням поняття “послуга”, яке є надто загальним або таким, що не відбиває специфічних ознак зобов’язань про надання послуг. Р. Колосов пропонує таке визначення послуги: “... послуга – це дія чи діяльність, що створює певну користь для особи, яка її споживає безпосередньо у процесі її надання (здійснення), результати якої не знаходять матеріального втілення в речах” [5]. Послугою також є дія чи діяльність, які створюють певні блага для споживача послуги, що не набувають речової форми та не пов’язані зі створенням матеріальних цінностей чи продукту.

Розгляд звернень громадян є різновидом надання адміністративних послуг органами виконавчої влади держави. За своєю юридичною природою провадження за пропозиціями та зверненнями громадян не є юрисдикційними, проте вони виступають різновидами звернень громадян і як такі викликають безсумнівний інтерес. Це зумовлено тим, що невдоволеність громадянами станом і результатами провадження за його заявою послуговує причиною ініціювання ним іншого провадження, яке має юрисдикційний характер, – провадження за скаргами громадян. Наявність значної кількості звернень громадян до органів державної виконавчої влади в поточний період вимагає від останніх підвищеної уваги та посилення роботи, спрямованої на своєчасне реагування на них, повний і об’єктивний розгляд їх шляхом адміністративних проваджень та надання громадянам за їхніми результатами відповідних адміністративних (управлінських) послуг. Адміністративні провадження за зверненнями громадян характеризуються значною

багатоманітністю, мають свої особливості. Правовий захист на звернення громадян розуміється як урегульовані нормами права процес реалізації та система прийомів, засобів, тактик, методик, технік, за допомогою яких упереджається і припиняється порушення права, встановлюється, визнається й відновлюється порушене право, вживаються заходи щодо неможливості порушення права в майбутньому [4].

Реалізація права громадянина на звернення, як стверджує Н. Дригваль, є важливим інструментом розбудови демократичного суспільства. Але поряд з цим повинні створюватись механізми розбудови правової держави, де кожне проголошене право забезпечується відповідним організаційно-правовим механізмом його реалізації. Саме з цих причин адміністративне провадження за зверненнями громадян у частині надання публічних послуг потребує чіткої процесуальної регламентації щодо порядку, терміну, умов його проведення, закріплення прав і гарантій особи, стосовно якої здійснюється провадження, а також у процесуальній формі закріплення результатів розгляду звернень громадян у майбутньому Адміністративно-процедурному кодексі України. Для усунення випадків зловживання цим правом є необхідність встановити чіткий механізм притягнення до відповідальності осіб, які викладають у зверненні завідомо неправдиві відомості. Також є необхідність доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею, яка б передбачала відповідальність уповноважених осіб за невиконання вимог Закону України “Про звернення громадян” (1996 р.) [2].

При цьому О. Скакун висловлює точку зору, що адміністративний (управлінський) порядок розгляду звернень не може бути використаним для захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, оскільки це компетенція судових органів влади [8]. Можна погодитись із зазначенним, адже судовий захист, за наявності незалежної судової системи, більш об’єктивний, кваліфікований і безпристрасний, ніж адміністративний.

Г. Писаренко вважає за доцільне зосередитися над розробленням єдиної доктрини адміністративних послуг та її запровадженням у життя. Це можна зробити шляхом прийняття Закону про адміністративні послуги, який визначив би поняття, види адміністративних послуг, права та обов’язки заявника й адміністративного органу та ін. [7]. Необхідність прийняття в Україні Адміністративно-процедурного кодексу, зумовлена тим, що останній має визначати строки адміністративних процедур з надання адміністративних послуг, їхні стадії, можливість та процедури оскарження та ін.

Вищерозглянуте дозволяє дійти таких висновків: *по-перше*, послуга при розгляді звернень громадян – це дія чи діяльність, що забезпечує створення певної користі для особи, яка її споживає, безпосередньо у процесі надання послуги, результати якої не знаходять матеріального втілення в речах; *по-друге*, спрощена система захисту прав громадян надає можливість їм ефективніше поновлювати порушені права шляхом одержання адміністративно-правових послуг, а органам виконавчої влади діяти в чітко визначених межах та компетенції. Діяльність місцевих органів влади стосовно надання послуг на сучасному етапі державотворення має загальнодержавне значення у формуванні та практичній реалізації ефективних зв’язків між потребами громадськості та діяльністю інститутів публічної влади з розглядом звернень громадян.

Література:

1. *Васильєва В. А.* Правове регулювання відносин за договором консигнації : дис. ... к.ю.н. / В. А. Васильєва. – Івано-Франківськ, 2000. – 202 с.
2. *Дригваль Н.* Адміністративне провадження за зверненнями громадян потребує удосконалення / Н. Дригваль // Право ХХІ століття: становлення та перспективи розвитку : зб. наук. пр. / МНЦ ОНІОА. – Миколаїв, 2006. – С. 64–66.
3. *Ємельянчик С.* Послуга у цивільному праві / С. Ємельянчик // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 105–108.
4. *Кіщак Ю. І.* Організаційно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення у сфері агропромислового комплексу : монографія / Ю. І. Кіщак, М. П. Мініяло ; за заг. ред. І. Т. Кіщака. – Миколаїв : Іліон, 2008. – 264 с.
5. *Колосов Р.* Послуга як економічна та правова категорія // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 7. – С. 67–70.
6. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / [уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко]. – К. : Аконіт, 1999. – 941 с.
7. *Писаренко Г.* Надання адміністративних послуг органами виконавчої влади України / Г. Писаренко // Визначальні тенденції генезису державності і права : зб. наук. пр. / МНЦ ОНІОА. – Миколаїв : Іліон, 2007. – С. 184–186.
8. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005.
9. *Терещенко Д. А.* Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : автореф. дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02. / Д. А. Терещенко ; ХарПІ НАДУ. – Х., 2009. – 20 с.

Надійшла до редколегії 14.01.2010 р.