

ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ЇХ МІСЦЕ У РОЗБУДОВІ «СЕРВІСНОЇ» ДЕРЖАВИ

У статті розглянуто питання щодо розкриття сутності публічних послуг та їх співвідношення з державними і соціальними послугами. Автором розглядається теорія публічних послуг та їх особливості. У статті наголошується на важливості вдосконалення процедури надання публічних послуг і підвищення їх якості для побудови «сервісної» держави, головною цінністю якої мають бути громадини. Автором доводиться необхідність зміни орієнтирів в адміністративно-правових відносинах держави з громадянами.

Ключові слова: публічні послуги; державні послуги; соціальні послуги; «сервісна» держава; людиноцентристська держава; якість послуг; доступність надання.



**Ковальова
Юлія
Олександрівна,**

аспірантка кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського національ-
ного університету
імені Тараса
Шевченка

У світлі останніх подій в Україні особливо актуальним стає питання щодо налагодження та вдосконалення інституту публічних послуг як визначального чинника забезпечення реалізації прав громадян. На сьогодні рівень довіри громадян до владних структур є надзвичайно низьким. Ураховуючи, що Україна позиціонує себе як демократична країна, важливим чинником підняття рівня довіри є вдосконалення механізмів взаємовідносин між державою та громадянами. Адже відсутність демократичних традицій у взаємовідносинах держави та суспільства, інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців, власне неготовність державних службовців до розробки та впровадження дієвих політик негативно впливає на довіру громадян до владних структур і сприйняття суспільством держави загалом.

На сьогодні перед політиками постало важливе завдання не просто декларативно провести переорієнтацію в державному управлінні, а дійсно змінити роль держави у відносинах з громадянами, установивши як пріоритет якісне надання послуг останнім.

Для цього потрібно передусім створити інституційні та правові засади підвищення якості публічних послуг. Це завдання ускладнюється тим, що сьогодні

навіть на теоретичному рівні не існує єдиного підходу до розуміння публічних послуг і визначення їх сутності.

Таким чином, незважаючи, що на сьогодні самі норми, закладені в Конституції нашої країни, вимагають переходу до людиноорієнтованої моделі взаємовідносин між державою та громадянами, і головним завданням для влади є саме переосмислення ролі держави в аспектах відносин із суб'єктами приватного права та перехід від управління суспільством до надання йому послуг, здійснити такий перехід швидко не видається легкою справою.

Зрозумілим є і той факт, що будь-які перетворення, які відбуваються у країні в системі влади, повинні призвести до того, що кожний громадянин буде не тільки знати, але й мати можливість реально вимагати того рівня і тієї якості послуг, які йому зобов'язані надати конкретні рівні влади. Тобто розбудова громадянського суспільства як системи суспільних відносин, що сприяють реалізації природних прав людини на основі самоорганізації та самоврядування, буде безпосередньо залежати від ступеня розвиненості послуг, які надаються органами державної влади населенню. Необхідним є переформатування поглядів і ставлення до самих функцій органів державної влади в контексті принципу «держава для людини», а не «людина для держави».

Для того щоб говорити про «сервісну» державу (тобто державу, орієнтовану на людину), потрібно з'ясувати сутність таких базових і ключових понять, як «послуги», «державні послуги», «публічні послуги» та «соці-

альні послуги». Слід зазначити, що ці поняття на сьогодні часто вживають як синоніми, нівелюючи при цьому відмінності, які існують між ними, що у свою чергу зміщує акценти при переформатуванні державного управління та побудові «людиноцентристської» держави.

Слід зауважити, що при використанні категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах, зокрема на адміністративній процедурі їх надання. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є насамперед представники науки адміністративного права В. Авер'янов та І. Коліушко. Через те що головними опонентами цієї теорії є також представники юридичної науки, які ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, це зумовило особливо жваві дискусії з цього питання саме в юриспруденції.

Отже, насамперед розглянемо тлумачення поняття «послуга», що є найбільш широким та узагальнювальним з-поміж усіх названих вище. Цей термін можемо визначити як будь-який захід або вигоду, які одна сторона може запропонувати іншій і які не є матеріальними та не призводять до заволодіння будь-чим [3, с. 57].

Слід зазначити, що стосовно органів державної влади термін послуга найчастіше використовується саме у значенні «державна послуга» і трактується як одна з основних форм відносин між громадянами і юридичними особами та органами державної

влади, де держава розглядається як «постачальник послуг», який надає необхідні й корисні для суспільства послуги.

Тобто поняття «державні послуги» передбачає такі послуги, забезпечення яких бере на себе держава. Саме тому вони існують у будь-якому суспільстві і безпосереднім чином пов'язані з публічними функціями держави. Саме те, що суб'єктами, які надають державні послуги, є органи державної влади, деякі науковці характеризують як відмінну ознаку таких послуг [5, с. 15].

Здійснивши відповідний аналіз та узагальнення, можна визначити державну послугу як діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, установлення, зміну чи припинення їх прав, установлення юридичних фактів, одержання для їх реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань, що входять до компетенції органа виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно із законодавством.

Слід зазначити, що поряд із терміном державні послуги зустрічаються й інші – наприклад, «публічні послуги». Саме з державними послугами найчастіше й ототожнюються публічні. Цьому ототожненню зокрема сприяє і те, що англійською термін *public service* означає як «публічні», так і «державні» послуги. В англійській мові для позначення категорії «публічні послуги» вживається саме термін *public services*. Але через нюанси перекладу (як, на-

приклад, термін *public administration*, що перекладається «публічна адміністрація» або «державне управління») замість терміна публічні послуги у нас спочатку вживався термін державні послуги.

Узагалі сама теорія публічних послуг запозичена з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де з 80-х рр. XX ст. відбулася зміна пріоритетів у державному будівництві, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної влади визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних інститутів орієнтується на потреби суспільства, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [6].

Можна зазначити, що термін публічні послуги набагато ширший за значенням від «державних послуг». Так, на відміну від державних послуг, суб'єктом надання яких є виключно держава, їх можуть надавати як державні, так і недержавні структури. Незважаючи на різну сутність, у багатьох випадках державні та публічні послуги вживаються як синоніми. Однак, ураховуючи навіть тільки вищезазначену відмінність, видається слушним все ж розрізняти ці два поняття і не ототожнювати їх.

Отже, ще раз наголосимо, що державну послугу передусім характеризує суб'єкт, що її надає: це завжди

органи державної влади. Якщо звернемося до органів місцевого самоврядування, то вони також можуть надавати послуги, аналогічні державним, але відповідно до конституційного статусу органів місцевого самоврядування такі послуги не можуть розглядатися як державні.

Таким чином, можна встановити, що публічні послуги – це послуги, які можуть надавати як державні органи, так і органи місцевого самоврядування та будь-які інші органи, якщо держава делегує їхнє виконання і забезпечує відповідні ресурси для їх виконання. Мова йде не тільки про кошти Державного бюджету, що надаються місцевому самоврядуванню на реалізацію переданих державою повноважень, а й про власність територіальних громад, яка також впливає на наповнення місцевих бюджетів і дозволяє органам місцевого самоврядування не лише виявляти ініціативу, але й надавати більш якісні послуги населенню [2]. Тому, урахувавши вищенаведене, можна підсумувати, що публічні послуги означають юридично й соціально значущі дії в інтересах суспільства, держави й громадян [7, с. 200]. Особливістю публічних послуг є наявність для них регламентів, зумовлених державою, і державний нагляд за їхнім наданням [5, с. 17].

Розглядаючи сутність публічних послуг, слід зупинитися і на їх ознаках, які власне і розкривають цю сутність. До основних ознак публічних послуг можна віднести те, що вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості; мають необмежене коло суб'єктів, що корис-

туються ними; здійснюються або органом державної та муніципальної влади, або іншим суб'єктом і ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності [4, с. 5].

Слід зазначити, що якщо перші дві ознаки характерні як для публічних, так і для державних послуг, дві інших ширші, ніж ознаки державних послуг, що дає можливість зробити висновок, що державні послуги відносяться до публічних послуг як частина й ціле. Зрозуміло, що надання публічних послуг може здійснюватися як органами державної влади, органами місцевого самоврядування, так й іншими структурами, наприклад приватними, якщо їм надана відповідна компетенція щодо їх здійснення. Наведені ознаки публічних послуг звертають увагу на наявність публічного інтересу в здійсненні такої діяльності, а це дозволяє зробити висновок, що незалежно від того, який суб'єкт (державний орган, муніципальний орган, недержавна організація) у кожному конкретному випадку їх виконує, влада зобов'язана забезпечити їхнє виконання.

Таким чином, видається за очевидне, що термін публічні послуги не є тотожним до поняття «державні послуги»: поняття публічних послуг є набагато ширшим за державні. Основною ж спільною характеристикою для них можна визначити зацікавленість суспільства в їхньому виконанні, суспільний інтерес, соціальну значущість.

Щодо поняття соціальних послуг та їх співвідношення з публічними, можна зазначити, що низка авторів розрізняють ці поняття. Так, на думку І. Венедіктової, соціальні послуги

на відміну від публічних можуть надаватися лише громадянам, а не юридичним особам [1, с. 88–91]. Порядок надання соціальних послуг чітко регламентований законодавством, для них характерна адресна суб'єктна спрямованість, вони надаються лише в межах цільової державної програми, їх фінансування здійснюється за рахунків бюджетних коштів. Отже, для соціальних послуг характерними є, по-перше, суб'єкти, що надають і споживають ці послуги; по-друге, процедура надання і фінансування послуги; по-третє, імперативний метод регулювання правовідносин, що виникають. Обсяг послуги, що надається, визначається не сторонами, а нормативними приписами держави. За ненадання соціальної послуги органи управління несуть відповідальність, також вони несуть відповідальність за неналежний рівень надання такої послуги, проте в умовах відсутності системи стандартизації послуг, а саме чіткого прописання процедури отримання послуги і механізму притягнення до відповідальності таке твердження залишається декларативним.

Низка авторів співвідносять соціальні послуги з державними і публічними [5]. Відповідно до таких поглядів послуги виокремлюють за тією сферою, в якій вони надаються. Це сфери охорони здоров'я, культури, освіти, науки, що само по собі вже вказує на їх загальнозначущу спрямованість і ставить їх в один ряд із публічними послугами. Дійсно, соціальні послуги мають усі ознаки публічних і за своєю суттю є пуб-

лічними, але критерієм виділення (на відміну від державних послуг) є не коло суб'єктів, що їх надають, а сфера, в якій вони реалізуються.

Таким чином, соціальні послуги, так само як і державні, належать до публічних як частина і ціле. Що стосується співвідношення з державними послугами, то соціальні можуть надаватися як державними і муніципальними структурами, так і комерційними й некомерційними недержавними організаціями. Проте здійснюватися вони можуть як у публічноправовій формі, так і в приватноправовій. Відповідно соціальні послуги можуть бути і державними, і недержавними.

Зрозуміло, що для побудови сервісної держави слід удосконалювати і рівень самого «сервісу», тобто наданих послуг. Власне підвищення якості кожної послуги має відображатися в удосконаленні таких її складових, як оперативність, строки задоволення послуги, доступність для всіх груп населення; ясність і прозорість процесу надання послуги; забезпечення прав користувачів; персональний підхід до клієнтів; послідовність політики надання послуги, можливість без обмежень одержати доступ до потрібної достовірної інформації; надійність (передбачуваність, рівень інформованості про зміни, обґрунтованість прийнятих рішень); якість культури обслуговування, загальнолюдська культура тощо.

Підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг залежить від ступеня формування ефективних каналів впливу громадянського суспільства на органи дер-

жавної влади і місцевого самоврядування, які мають бути інструментами для задоволення потреб громадян, реалізації їх прав і законних інтересів. Відтак мають відрізнятися форма і зміст державної влади та місцевого самоврядування як інститутів політичної системи.

Отже, розбудова моделі «сервісної» держави, яка повинна займатися наданням послуг, як уже зазначалося раніше, має бути пов'язана зі зміною основних орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того розбудові такої моделі сприяють сучасні технології та відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) і компаніям. При цьому важливим є момент надання саме якісних послуг, які підвищують довіру громадян до держави, сприяють розвитку їх взаємовідносин і підвищують власне імідж держави на міжнародній арені.

Перехід до такої системи взаємовідносин між органами державної влади і громадянами можливий лише через розробку й проведення відповідних навчальних програм, консультацій, семінарів державних службовців, відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню для надання консультаційних послуг з питань державних послуг, перехід до електронної системи надання послуг, тобто розміщення на офіційних сайтах державних органів правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків й інших документів. Що стосується

якості надання послуг, то на рівні міністерств повинні існувати служби контролю якості послуг, які б займалися опитуванням населення, проведенням постійного моніторингу рівня задоволеності населення державними послугами, розробкою й удосконаленням систем індикаторів оцінювання якості послуг, аудитом і розробкою рекомендацій для підзвітних відомств.

Зазначені дії дають змогу дійсно підвищити якість публічних послуг, а громадянам – відчутти себе не просто рівноправними учасниками правовідносин з державою, а й зрозуміти, що держава працює для народу. Така позиція є актуальною для України та потребує негайної реалізації.

Список використаних джерел:

1. Вісник Харківського національного університету. – 2009. – № 841. – С. 88–91. – (Сер.: Право).
2. І знову делегували... проблеми? // Урядовий кур'єр. – 2003. – 28 січня 2003 р.
3. Краткий словарь маркетинга по Ф. Котлеру / сост. Н. А. Федоркова, А. С. Шакай. – Рига, 1997. – 71 с.
4. Талапина Э. Публичные функции в экономике / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3–9.
5. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Терещенко Л. К. // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15–23.
6. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Загальний досвід і пропозиції для України / В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
7. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М.: Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 355 с..

Ковалева Ю. А. Понятие публичных услуг и их место в построении «сервисного» государства.

В статье раскрыто понятие публичных услуг и их соотношение с государственными и социальными услугами. Автором рассмотрена теория публичных услуг и их особенности. В статье сделан акцент на важности усовершенствования процедуры предоставления публичных услуг и повышения их качества для построения «сервисного» государства, главной ценностью которого должны быть граждане. Автором доказана необходимость смены ориентиров в административно-правовых отношениях государства с гражданами.

Ключевые слова: публичные услуги; государственные услуги; социальные услуги; «сервисное» государство; доступность предоставления услуг.

Kovalova I. O. The term of «public services» and their role in the development of «service» state.

This article addresses provisions of public services aiming to determine their role in the development of «service» state. The essence of public services has been researched into. The author adduces several definitions aimed to understand their nature better.

The article deals with concepts and features of different types of services such as particular social services, public services, government services. The differences between these terms have been established and their characteristics have been pointed out.

Legal nature of public services and the subjects providing them have been researched into. The author focuses on the double translation of «public services» into Ukrainian and consequences of such dualism.

The article emphasizes that the main principle and slogan for a democratic state of law should be outlined as «the government is for the citizens» that is fully opposed to the principle «citizens are for the government», which Ukraine tries to get rid of. But it has been noted that the process of refocusing of public administration for a citizen-centered one is rather difficult.

The degree of focus on the citizen has been pointed out as one of the stronger drivers of public administration transformation. In general, the essence of public administration lies in the principles of citizenship, because its intellectual foundation is based on the concept of a 'public' representing the citizens, its material or financial existence depends on citizens as taxpayers and its practical obligation remains to be the realization of the needs and expectations of citizens.

The author focuses on the fact that the improving of quality of public services is a prerequisite for establishment of the rule of law.

Proposals have been submitted with regard to improving the quality of public services and building mutually beneficial relations between the state and its citizens. The necessity of providing the system of quality control has been also proved.

Key words: public services; social services; administrative services; refocusing; citizen-centered administration; public needs.

Стаття надійшла до редакції 03.03.2015