

УДК 338:662

Л. М. Щербаківська, здобувач,
Академія муніципального управління

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто конституційні норми про права громадян і надання їм державних послуг з урахуванням зміни ролі та завдань держави в суспільстві, нових цінностей і пріоритетів. Запропоновано два підходи до концептуалізації державної послуги: ринковий та управлінський. Згідно з першим послуга – це продукт, що надається органами влади громадянам та організаціям. Другий розуміє під державною послугою всі форми взаємодії держави і зовнішнього оточення (населення, бізнес) як добровільні, так і примусові.

Ключові слова: сервісна концепція; державна послуга; публічна послуга; соціальна послуга; виконавець; споживач.

We consider the constitutional provisions on the rights of citizens and provide them with public services to the changing role and tasks of the state in society, new values and priorities. A two approaches to conceptualizing public services. Market under which this service product provided by the authorities and citizens organizations and management, where the public service refers to all forms of cooperation between the state and the external environment (people, business) both voluntary and forced.

Key words: service concept; public service; public service; social service; contractor; consumer.

Постановка проблеми. Сфера послуг становить значну частину національної економіки. Частка сфери послуг у ВВП України один з найбільш значущих індикаторів для оцінки розвитку економіки. Прийнятний рівень частки послуг у ВВП таких країн, як США, Франція, Японія, Великобританія та інших починається від 65 % і в деяких країнах досягає 90 %. Частка сфери послуг у ВВП України коливається на рівні 55–60 %. Однак структура цих послуг, як і раніше, недосконала.

З одного боку, в перехідний період зменшувалась кількість послуг, які належать до сектора державного управління, а з іншого – збільшувалася частка тих, які пов'язані із сировинною орієнтацією економіки. Сфера послуг, включаючи державні, в постіндустріальних економічних системах стає домінуючим сектором народного господарства, що безпосередньо впливає не тільки на функціонування промисловості та сільського господарства, але й на сам зміст ринкових відносин усередині постіндустріальної економічної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема підвищення ефективності функціонування органів державної влади, надання державних послуг присвячено праці вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: О. Амосова, К. Афанасьєва, Ю. Боковікової, О. Батішевої, К. Бричука, І. Волкова, І. Голосніченко, А. Дегтяря, К. Мельникова, Б. Савченка, В. Тимошука .

Галузь державних послуг нині суттєво трансформована через перехід до ринкової економіки. При цьому для них характерні загальні закономірності розвитку та інституційні особливості, єдині проблеми і схожий організаційно-економічний механізм. Крім того, в сучасних умовах комплекс державних послуг багато в чому визначає економічний і соціальний добробут регіонів і країни в цілому.

© Л. М. Щербаківська, 2014

Мета статті – проаналізувати й узагальнити співвідношення понять “публічні послуги”, “державні послуги”, “соціальні послуги” та “адміністративні послуги” на основі “сервісної” концепції держави. Запропонувати ринковий та управлінський підходи до концептуалізації державної послуги.

Виклад основного матеріалу. У міру наростання соціалізації держави відбуваються суттєві зміни в обсязі, змісті й методах її діяльності. Ускладнення і динамізм суспільного життя приводять до нового розуміння природи і функцій публічної влади. Громадянське суспільство сильніше “прив’язує” її до себе, змушуючи виконувати все більший обсяг загальних справ поряд з приватними та груповими.

Відображення цієї тенденції – нові конституційні характеристики держави та інших інститутів суспільства. Збагачення норм про цілі та засоби соціально-економічного розвитку початку ХХ ст. супроводжується їх появою у повоєнних конституціях, особливо в кінці століття. В конституціях Іспанії та Португалії 1970-х рр., конституціях Швейцарії, Чехії, Фінляндії 1990-х рр. містяться важливі положення щодо публічної діяльності, публічних праць, фінансів, публічних інститутів, державного обслуговування громадян, населення, нарешті, про послуги. Конституційні норми про права громадян та надання їм допомоги в забезпеченні здорового способу життя поєднуються з нормами про послуги держави в широкому сенсі. Так, у Конституції Швейцарії є поняття “державні послуги” в аспекті соціальних цілей. У Франції поняття публічної служби охоплює всі види діяльності, що провадиться в інтересах держави. Це державні служби забезпечення суверенітету, соціальні та культурні служби, служби економічного характеру.

У СРСР у 1960-х рр. відбувалося виділення як однієї з його основних внутрішніх функцій надання різноманітних соціальних послуг членам суспільства. Ця функція відрізняється від культурно-виховної та контролю за мірою праці та мірою споживання. Слід при цьому визнати вплив на цю тенденцію розвитку міжнародних пактів про права людини і позитивного досвіду іноземних держав.

На жаль, у багатьох працях з теорії держави надання послуг досі – не найважливіша функція нашої держави та його конституційного регулювання. Соціальна функція здійснювалася “зверху вниз”, стосовно всіх, хто обслуговує, як об’єкта державного управління. Особистість не виділялась як персоніфікований адресат послуг, що надаються їй державою і суспільством.

Упровадження терміна “державні послуги” в наше життя – це не данина моді, не просте копіювання зарубіжного досвіду; за цим стоять, на наш погляд, набагато глибші причини, пов’язані зі зміною ролі та завдань держави в суспільстві, із затвердженням нових цінностей і пріоритетів. Сутність держави та її соціальне призначення вирішальні у визначенні спрямованості її діяльності, цілей і завдань. Своєю чергою, функції держави залежать від тих завдань, які стоять перед суспільством на даному етапі розвитку. Ці завдання залежать від рівня розвитку суспільства, його економічних можливостей, потреб та інтересів населення.

Наукові дискусії щодо поняття державної послуги, як правило, пов’язані з тим чи іншим розумінням “сервісної” концепції держави, що набула поширення у США та ряді країн Західної Європи у 1980–1990-х рр. минулого століття. Згідно з цією концепцією зміст і призначення держави полягає у служінні індивіду, і практично будь-яка діяльність держави щодо взаємодії з індивідом виявляється державною послугою (наприклад, деякі вчені зараховують до державних послуг і прийняття нормативних правових актів, і сплату податків, і навіть утримання громадянина в місцях позбавлення волі). Нині в країнах Північної Америки та Західної Європи поняття “публічна послуга” має досить широкий і слабо систематизований характер. Приміром, у США довідкова модель опису діяльності федеральних державних організацій з функціонального погляду виділяє 4 сфери діяльності: послуги для громадян, способи надання послуг, підтримка процесу надання послуг, управління державними ресурсами. “Послуги для громадян” як сфера діяльності містить 19 напрямів (оборона, національна

безпека, внутрішня безпека, освіта, енергетика, транспорт, охорона здоров'я, соціальні послуги, наука та інновації, економічний розвиток тощо), кожен з яких, своєю чергою, ділиться на підфункції.

Країни романо-германської правової системи намагаються систематизувати й упорядкувати сферу застосування поняття “публічні послуги”. Одна з найповніших класифікацій усього спектра публічних послуг існує в Німеччині. Приміром, близько 400 послуг федерального уряду класифікуються за змістом на 8 типів. Причому 73 % загальної кількості послуг належать до трьох з них: збирання, обробки й надання загальної та спеціалізованої інформації; обробки заяв, що надходять у державні органи; надання допомоги і сприяння (надання різних форм фінансової допомоги, грантів тощо).

Поняття “державна послуга” з'явилося в Україні у процесі проведення адміністративної реформи. У правовій державі, громадянському суспільстві виконавча влада всіх рівнів і видів зобов'язана надавати так звані державні послуги, в тому числі муніципальні. У загальному вигляді послуга визначена як результат безпосередньої взаємодії виконавця і споживача, а також власної діяльності виконавця із задоволення потреби споживача.

Поняття послуги поступово диференціюється та охоплює не тільки послуги в цивільно-правовому сенсі, але й послуги, надані державою в цілому і його органами, муніципальними та іншими структурами.

Нормативно-правове регулювання відносин у сфері надання державних послуг в Україні досі відрізняється неповнотою і суперечливістю. По суті немає навіть закріпленої дефініції поняття “державна послуга”.

Визначити сутність даного поняття можна, проаналізувавши сформовані думки дослідників про його зміст.

Б. Г. Савченко пропонує розглядати тему публічних послуг, виходячи із завдань підвищення ефективності державного управління [1]. У зв'язку з цим він дає визначення публічної послуги. Приватні (індивідуалізовані) блага, що надаються органами державної влади та управління громадянам і організаціям (фізичним і юридичним особам), як правило, у фізичній формі послуг, прийнято називати публічними послугами, що надаються державними органами влади й управління.

Далі він скорегував це визначення, розбивши його на два, згідно з емпіричним і теоретичним підходами. У рамках першого підходу публічними послугами називаються ті, що надаються (через виконання владних функцій) органами виконавчої влади та їх установами із безпосередньою взаємодією з громадянами. За другого підходу публічними він вважає послуги, які мають властивості приватних благ, але безпосередньо пов'язані зі специфікою та захистом прав власності окремих осіб. Він зазначає, що в економічному сенсі держава надає послуги, які є суспільними благами. У правовому сенсі блага не потрапляють у категорію послуг, оскільки суспільний договір не виступає формою договору в юридичному плані, що містить обіцянку з юридично значущими наслідками в разі їх невиконання. Через це постає питання про технологічний розподіл процесу виробництва суспільних і приватних благ. Далі він показує, що визначення переліку публічних послуг – наслідок ідентифікації необхідних державних функцій і виділення надлишкових функцій, а отже, і послуг.

Зауважимо, що наведене визначення публічних послуг не загально визнане, оскільки в сучасній науковій літературі його фактично немає. Згідно з визначеннями публічних (громадських) послуг, які виявляємо в зарубіжних джерелах, можна вказати на існування різних трактувань їх змісту. Зокрема, у Франції публічність послуг розуміють залежно від того, на основі яких критеріїв, цільових функцій вони надаються: максимізація цінності або прибутку не є тут вирішальним критерієм. Водночас у характеристиці цього поняття використовуються і критерії суспільної ефективності, такі як солідарність, рівність, тривалість і якість послуг, використання найкращої з доступних технологій.

В інших трактуваннях підкреслюється, що публічні послуги відповідають принципу універсальності, суть якої зводиться до невиключності послуг зі споживання індивіда або групи через відсутність достатнього рівня рентабельності. Звідси робиться висновок, що публічні послуги не можуть надаватися лише за допомогою механізму цін, або через ринок.

О. С. Батищева під публічною послугою розуміє вчинення дій уповноваженим суб'єктом для задоволення потреб і прав інших осіб [2]. Для держслужбовців це обов'язок у межах своєї компетенції щодо задоволення законних інтересів громадян та юридичних осіб. Вона розрізняє державні, муніципальні, соціальні та приватні послуги. Крім того, виділяє адресати публічних послуг. Це може бути все населення, наприклад, коли воно отримує екологічну інформацію, або різні категорії громадян, зокрема пенсіонери; конкретні громадяни та юридичні особи; конкретні громадяни або юридичні особи; державні або муніципальні органи. Вона зазначає, що поки немає чіткої типології послуг, але при цьому існують квазіпослуги, нав'язувані клієнтам за плату, помилкові послуги. Науковець підкреслює, що потрібні систематичні зусилля щодо посилення ресурсного забезпечення та вдосконалення порядку їх надання.

Значною мірою з розглянутими підходами до визначення поняття “публічна послуга” тісно пов'язані так звані “соціальні послуги”, які мають властивості публічних.

Безкоштовні соціальні послуги – послуги, надання яких громадянам гарантується державою на безоплатній та безповоротній основі державними і муніципальними установами згідно із законодавством. Ураховуючи, що вимоги до обсягу та якості надання цих послуг визначалися там же як мінімальні державні соціальні стандарти, можна припустити, що під соціальними послугами малися на увазі не тільки послуги у сфері забезпечення. Так, мінімальні державні соціальні стандарти затверджуються у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального обслуговування населення, житлово-комунального господарства, надання юридичної допомоги громадянам.

До соціальних послуг зараховують такі, які реалізуються у певній сфері діяльності, зокрема в охороні здоров'я, культурі, освіті, науці. Соціальні послуги можуть надавати будь-які суб'єкти. Можливе і таке формулювання: публічна державна соціальна послуга, а саме державна послуга, безпосередньо пов'язана з публічними функціями держави і впливає з них. Говорячи про співвідношення державних і недержавних публічних послуг, слід зазначити, що в певних випадках можлива повна передача публічних послуг недержавному сектору. Існує позитивний досвід Європейського Союзу щодо переведення частини державних функцій у розряд публічних послуг. На наш погляд, соціальні послуги не мають бути пов'язані зі сферою, в якій вони виявляються, тому що кількість цих сфер точно не визначено. Соціальні послуги мають надаватися певним категоріям соціально незахищених громадян у будь-якій сфері відповідно до законодавства.

За такого підходу державні послуги у сфері соціального захисту населення також підпадають під поняття соціальних послуг, де вони розглядаються як дії з надання допомоги окремим категоріям громадян відповідно до законодавства. Тому підвиди соціальних послуг (соціально-побутові, соціально-медичні, соціально-психологічні, соціально-педагогічні, соціально-економічні та соціально-правові послуги) слід відрізняти від безпосередньо житлово-комунальних послуг, послуг у сфері охорони здоров'я, освіти, юридичної допомоги. Приміром, під житлово-комунальними послугами розуміються послуги виконавця з підтримки і відновлення належного технічного та санітарно-гігієнічного стану будівель, споруд, обладнання, комунікацій та об'єктів житлово-комунального призначення, вивезення побутових відходів і подачі споживачам електричної енергії, питної води, газу, теплової енергії та гарячої води.

Визначаючи зміст поняття “соціальна послуга”, важливо розмежовувати поняття “публічна послуга в соціальній сфері” та “соціальне зобов'язання”, “соціальна гарантія”. У багатьох випадках такі зобов'язання і гарантії прямо закріплюються в Конституції України (розділ 2 ст. 46, 49, 50 тощо), через що виникає питання, чи можна взагалі говорити про послуги у разі

виникнення зобов'язань? На нашу думку, “співіснування” цих понять цілком допустимо: реалізація більшості конституційних та соціальних зобов'язань держави передбачає надання “назовні” певних адресних безкоштовних (або із фіксованою платою) публічних послуг з урахуванням певних вимог і стандартів. Більше того, про послугу можна говорити і в тому випадку, якщо обов'язкове не тільки надання такої послуги з боку держави, але й її отримання з боку споживача. Як приклад можна навести розділ 2 ст. 53 Конституції України, згідно з яким повна загальна середня освіта обов'язкова. Обов'язковість публічної послуги компенсується безкоштовністю її надання та значною кількістю прямих і непрямих вигод як для індивіда – отримувача послуги, так і для всього суспільства.

Широке розуміння соціальної послуги універсальне. Існування “вузької” нормативно закріпленої дефініції соціальної послуги можна пояснити як формулюванням її для цілей конкретного законодавчого акта, так і нерозвиненістю теорії та практики правового регулювання послуг у соціальній сфері, неурою до систематизації соціального законодавства. Проте нині для уникнення суперечностей із чинним законодавством у сфері соціального обслуговування обґрунтованим було б застосування термінів “державні послуги в соціальній сфері”, “муніципальні послуги в соціальній сфері” та узагальнювального поняття “публічні послуги в соціальній сфері”.

Особливо важливі державні послуги і стандарти їх надання в рамках адміністративної реформи. Державна послуга визначена як діяльність з виконання запиту громадян або організацій про визнання, встановлення, зміну або припинення їх прав, установлення юридичних фактів, отримання для їх реалізації у випадках і порядку, передбачених законодавством, матеріальних і фінансових коштів, а також надання документованої інформації щодо питань, включених до Реєстру державних послуг. Таким чином, державні послуги, як і інші, можуть мати характер юридично значущих, матеріально-речових та інформаційних дій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В цілому можна виділити два підходи до концептуалізації державної послуги: ринковий та управлінський.

У рамках “ринкового” розуміння державної послуги, послуга – це продукт, який надається органами влади громадянам і організаціям, оскільки держава має порівняльні переваги в наданні послуг окремих видів. Так, саме державі ефективніше надавати послуги з національної оборони, забезпечення безпеки дорожнього руху тощо на добровільній основі. Основне питання ринкового підходу до державних послуг: визначення меж державного втручання, тобто з'ясування, який інститут є належним постачальником даної послуги: держава чи ринок. Відповідно до цього підходу витрати і стимули виробництва різних видів благ розподіляються так, що деякі з них може надавати лише держава, а інші наефективніше проводитимуться в приватному секторі.

У межах управлінського підходу, який ґрунтується на концепції адміністративного регламенту, під державною послугою розуміються всі форми взаємодії держави і зовнішнього середовища (населення, бізнес) як добровільні, так і примусові. Послуга виникає там, де є взаємодія органу влади із зовнішнім клієнтом. Таким чином, державна послуга визначається як взаємодія громадянина (або юридичної особи) з органами державної влади. З погляду такого роду розуміння послуги вона набуває цілком відчутних рис. Цей підхід, на нашу думку, найбільше відповідає завданню оптимізації управлінських практик державного управління.

Список використаних джерел:

1. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню : метод. рек. / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та ін. ; за заг. ред. Б. Г. Савченка. – К. : НАДУ, 2009. – 28 с.
2. Батіщева О. С. До питання сучасних теоретико-методологічних підходів у вивченні державних послуг як суспільних благ / О. С. Батіщева // Наукові записки Національного університету “Острозька академія”. Серія “Економіка”. – 2010. – Вип. 14. – С. 500–509.