

ДЕРЖАВНА ПОСЛУГА ЯК КАТЕГОРІЯ ДЕРЖАВОЗНАВСТВА

В останній час серед вчених відбувається дискусія щодо визначення та запровадження у правовий обіг поняття управлінських або державних послуг. Термін запропонований як одна з функцій виконавчої влади, щоб акцентувати увагу на існуванні обов'язків цих органів перед фізичними та юридичними особами.

Сьогодні термін «управлінські послуги» зустрічається лише у Концепції адміністративної реформи в Україні, проекті Концепції реформи адміністративного права та у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України. Ні у вітчизняному законодавстві, ні у юридичній літературі немає дефініції вказаного вище терміна [1, 17].

Таким чином, нормативне визначення управлінських (державних) послуг у сфері діяльності органів виконавчої влади із забезпечення прав громадян та формулювання їх особливостей, а також розгляд державної послуги як категорії державознавства є актуальною проблемою і потребує подальшого вивчення.

Для того щоб з'ясувати зміст та сутність поняття «послуги» як правової категорії, необхідно проаналізувати функціональні характеристики цього поняття. Багато науковців намагалися розкрити суть даної категорії, охарактеризувати послугу як об'єкт соціальних відносин, що певним чином врегульовані. Правовому регулюванню цієї проблематики присвячені праці таких авторів, як, В. Б. Авер'янов, Є. Д. Шешенін, М. В. Кротов, Н. Лазарєв та деяких інших.

Якщо звернутись до етимології слова, то під послугою переважно розуміється: 1) дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому; 2) діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, що виконується для задоволення чієїсь потреб; обслуговування; люб'язний вчинок, служіння, слугування. Жодне з цих значень не передає поняття про послугу як правову категорію [2, 220].

У своєму монографічному дослідженні М. В. Кротов розглядає послугу в двох аспектах — як економічну категорію і як правову категорію. Послуга як економічна категорія являє собою єдність процесу та продукту праці, а в правовому розумінні послугою є та або інша сторона економічного змісту послуги: або продукт праці, або процес праці. Так, послуга як процес праці (обслуговування) виступає як об'єкт трудових правовідносин, під яким розуміється виконання працівником певної трудової функції відповідно до його спеціальності, кваліфікації й посади. Тоді як продукт праці — послуга є об'єктом цивільних правовідносин, під яким розуміється певне благо — результат діяльності, що має властивості товару.

О. М. Жуковська визначає послугу як вид блага, що служить засобом задоволення потреб за рахунок здійснення діяльності (шляхом вчинення дій) одним суб'єктом, у корисних якостях якої і міститься суб'єктивний інтерес іншого суб'єкта і на яку у останнього виникає право вимоги.

У даний час ні у вітчизняному законодавстві, ні в юридичній науці не зустрічається навіть термін «управлінські послуги». Винятком є лише Концепція адміністративної реформи в Україні, в якій управлінські послуги визначені «як послуги з боку органів виконавчої влади, що є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян — зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та інші» [3, 11]. Слід зазначити, що у вказаній Концепції поряд з терміном «управлінські послуги» також використовується поняття «державні послуги»; і при цьому значної межі між ними не проводиться [1, 17]. Така ситуація пов'язана з етатизацією суспільного життя, адже раніше навіть уявити про послуги, які надає держава, було неможливо. Сьогодні проблема управлінських послуг потребує подальшого законодавчого впорядкування діяльності органів влади в цій сфері. Ця ідея підтримується деякими провідними українськими вченими-адміністративістами. В Україні під час використання категорії «послуги» головний акцент робиться на юридичних аспектах і на адміністративній процедурі зокрема. Пояснити це можна тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг в Україні є, насамперед, представники науки адміністративного права — В. Авер'янов, І. Коліушко [4, 116–118]. Зокрема, проф. В. Б. Авер'янов зазначає, що виконавча влада поряд з виконанням інших функцій держави має бути спрямована на надання населенню (фізичним і юридичним особам) багатоманітних управлінських послуг [5, 56]. Також, на його думку, завжди треба зважати на певну лексичну умовність зіставлення термінів «управління» і «влада», адже сама по собі «влада» та «реалізація (здійснення) влади» (що є власне «управлінням») — явища не тотожні.

Але зовсім інша справа, коли йдеться про реалізацію багатьох тих повноважень виконавчої влади, в яких ознак управління (у справжньому науковому розумінні поняття «правління» як владно-організуючого впливу на суспільну діяльність з метою її впорядкування, координації і спрямування) аж ніяк не виявляється. Зокрема, уся діяльність органів виконавчої влади щодо: застосування до громадян заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень (це так звана «поліцейська» діяльність); позасудового захисту порушених прав і свобод громадян (в порядку адміністративного оскарження); розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних осіб, включаючи надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг — у вигляді дозвільно-реєстраційних та інших подібних дій; навіть прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення так званих «публічних потреб» (наприклад, відведення земель, будівництво шляхів, мостів тощо) — уся ця діяльність за своєю суттю не є управлінською. Хоча не можна не бачити, що вона здійснюється в цілому «у сфері» державного (а точніше — публічного) управління, тобто так чи інакше сприяє або пов'язана з вирішенням усіх основних цілей, завдань і функцій управлінського впливу на суспільні відносини з боку органів виконавчої влади [6, 114–115].

На цьому шляху виникає чимало проблем, які потребують теоретичного осмислення і обґрунтування. Насамперед, необхідно визначити співвідношення понять «державні послуги» та «управлінські послуги». Зокрема, в Законі Ук-

раїни від 28 грудня 1994 р. «Про оподаткування прибутку підприємств» у п. 7.11.13 ст. 7 «Оподаткування операцій особливого виду» визначено, що під терміном «державні послуги» слід розуміти будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. До терміна «державні послуги» не включаються податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом від 18 лютого 1997 р. «Про систему оподаткування». Тобто термін «державні послуги» є ширшим, ніж «управлінські послуги», оскільки, крім останніх, він також включає послуги, які надаються державними установами, це і державна освіта, і медичне обслуговування тощо. Окремими дослідниками пропонується інша термінологія. Так, директор Інституту громадянського суспільства А. Ткачук вважає точнішим термін «адміністративні послуги», до яких він відносить більшість із того, що визначено як державні послуги в зазначеному вище Законі.

Місце «управлінських послуг» можна визначити й іншим чином, хоча це дещо буде розходитися із законодавчим визначенням терміна «державні послуги», адже управлінські послуги надаються не лише органами виконавчої влади, а й органами місцевого самоврядування. Очевидно, що більш коректно вести мову про «державні послуги» (які надаються органами виконавчої влади та державними установами і організаціями) та «муніципальні послуги» (що надаються органами місцевого самоврядування та муніципальними (комунальними) установами та організаціями). При цьому узагальнюючим критерієм для державних і муніципальних послуг є їх публічний характер, тобто їх загалом можна назвати «публічними послугами». З числа останніх можна виділити управлінські послуги (надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) та послуги, що надаються державними та муніципальними установами та організаціями (тобто «неуправлінські публічні послуги») [7, 30–31].

В. Авер'янов зазначає, що не всі владно-розпорядчі дії з боку державних органів виконавчої влади можна вважати «управлінськими послугами», тому що деякі їх види (дії) за своїм характером і юридичними наслідками не підпадають під назву «послуги». Такими є дії з прийняття обмежуючих чи обтяжуючих рішень щодо приватних осіб, у тому числі і застосування до них адміністративно-примусових заходів. Ці дії не можуть бути кваліфіковані як власне «послуги». Решта дії може бути віднесена до умовно виокремлюваної сфери «послуг» з боку уповноважених на це органів і посадових осіб. До зазначеної сфери потрапляє величезний масив владно-розпорядчих дій органів виконавчої влади: від видачі свідоцтва про народження, паспорта до розгляду уповноваженим органом чи посадовою особою будь-якого іншого звернення приватної особи з вимогою задовольнити її правомірні потреби чи інтереси з конкретного питання. З огляду на це, В. Авер'янов пропонує види діяльності органів виконавчої влади визначати як «виконавчі послуги»: «Адже «служіння» з боку виконавчої влади — це є передусім виконання її органами певних обов'язків перед населенням» [8, 125–126].

Такої ж думки й І. Голосніченко: «Не всяка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже вся діяльність органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб має призначенням забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб. Законодавство визначає цілий ряд організаційно-процедурних дій щодо створення умов для реалізації прав громадян або їх законних інтересів» [9, 86].

Під час обговорення питання реформи державного управління К. Янковим висловлювалася думка, що функції, які повинен був виконувати державний апарат, почали здійснювати організації, які до нього не причетні.

Інший учасник дискусії, наприклад, С. С. Хабиров не бачить особливих складностей у юридичному розмежуванні державної функції і послуги. Державна функція регулюється декількома законодавчо встановленими принципами, зокрема несумісності посад і закритої компетенції. Це означає, що чиновнику дозволено робити тільки те, що встановлено законом, а все інше йому заборонено. Державна послуга працює відповідно до зворотного принципу: службовцю дозволено все, що не заборонено законом. Державна послуга делегована, державна функція — ні (за винятком встановлених окремим переліком функцій, які можуть, у деяких випадках, передаватися саморегулюючим організаціям). Тому потрібна повна інвентаризація державних функцій, складання їхнього єдиного переліку в різних галузях, що дозволить звільнити державу від надлишкових функцій. Що стосується сфери послуг, то там будуть працювати закони конкуренції [10, 13, 28].

На формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні чинники, але й суспільна свідомість, передусім політико-правова та організаційно-управлінська. Причому характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини з боку тих чи інших управлінських поглядів у кінцевому підсумку обумовлені соціально-політичною природою самих соціальних сил. Саме вони й визначають межі поступовості існуючої в тому чи іншому суспільстві системи знань, серед них і управлінських.

Аналіз сучасної ситуації в Україні дає змогу зробити висновок, що у владних структурах відсутня соціальна база, не визначено соціальних сил, інтереси яких вони мають виражати. Це не дає змоги керівним силам чітко обумовити свою мету та вивести суспільство з системної кризи. Еклектичність та аморальність економічних, політичних та управлінських поглядів робить державно-владні структури все менш здатними розв'язувати проблеми сучасного українського суспільства. Суб'єктивізм та імпровізація в управлінні, ліквідація працюючих управлінських механізмів без зміни їх на більш ефективні, апробовані аналоги руйнують впливають на суспільство [11, 30–31].

Таким чином, однією з важливих проблем сучасної правової політики є звільнення держави від надлишкових функцій шляхом їх законодавчого переведення у сферу державних послуг. Правова політика покликана визначити, які державні функції не можуть бути передані іншим суб'єктам, іншими словами, необхідно здійснити інвентаризацію державних функцій. При цьому специфіка державної функції визначається несумісністю посад і закритою компе-

тенцією (дозволено тільки те, що встановлено законом), у той час як державна послуга припускає конкуренцію (дозволено все, що не заборонено законом). Як показує практика деяких держав, навіть митниця і в'язниці можуть бути недержавними і виведені зі сфери державних функцій у сферу державних послуг [10, 28].

Література

1. Лазарєва Н. Державні послуги у сфері освіти: погляд на питання // Право України. — 2005. — № 11.
2. Мірзоян А. Значення послуги як правової та економічної категорії // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XII регіон. наук.-практ. конф. — 2006.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні / Держ. коміс. з проведення в Україні адмін. реформи. — К., 1998.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В. П. Тимошук. — К., 2003. — 496 с.
5. Державне управління в Україні: Павч. посіб. / За ред. В. Б. Авер'янова. — К., 1999. — 265 с.
6. Авер'янов В. Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки // Право України. — 2004. — № 5.
7. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги — новий інститут адміністративного права // Право України. — 2001. — № 5.
8. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» // Право України. — 2002. — № 6.
9. Голосіченко І. Правове регулювання падає державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // Право України. — 2003. — № 10.
10. Чиловник: от служения государству к обслуживанию общества // Общественные науки и современность. — 2002. — № 4.
11. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998.

УДК 340.11

І. С. Шпагіна

ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ КОМПЕТЕНЦІЇ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Трансформація ролі суб'єктів права, особливо тих, які здійснюють владну діяльність, в сучасних умовах спричиняє значний вплив на розвиток їхньої компетенції. У зв'язку з цим звернення в сучасній вітчизняній юриспруденції до досліджень у даній сфері набуває дедалі більшої актуальності. Особливу увагу привертає функціональний аналіз компетенції, який в наш час актуалізується через підвищення вимог до діяльності владних суб'єктів права. Значення функціонального методу дослідження визначається тим, що функціональність — це найістотніша сторона кожної системи, тому розкриття функціональних особливостей компетенції буде розкриттям її сутності [14, 57].

Для дослідження феномена компетенції важливо не тільки зрозуміти визначення, розкрити характерні ознаки, елементи, але й з'ясувати призначення, його функції, які походять від функцій права. Характер такого походження