

Т. Серьогіна

СУБ'ЄКТ НАДАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОСЛУГИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено питання нормативного забезпечення суб'єкта надання публічних послуг у контексті децентралізації влади. Розкрито сучасний стан, який характеризується відсутністю єдиного підходу законодавця до трактування поняття “суб'єкт надання публічної послуги”. Зроблено висновок, що доцільним у частині визначення статусу інституції, яка виконує делеговане завдання, є розгляд її як посередника між суб'єктом надання та отримувачем послуги.

Ключові слова: публічна послуга, суб'єкт надання, нормативна база, орган місцевого самоврядування, орган виконавчої влади, державний орган, посадова особа.

У контексті децентралізації влади та модернізації системи надання публічних послуг одним із першочергових завдань є правове забезпечення відносин, які при цьому виникають. На особливу увагу заслуговує нормативне врегулювання статусу суб'єкта надання публічних послуг як одного із провідних елементів системи та його взаємодії з іншими елементами.

Різні аспекти нормативного забезпечення системи надання публічних послуг досліджували такі вітчизняні науковці, як: Т. Буренко [1], Н. Васильєва [2], О. Карпенко [3], О. Куц [4], А. Ліпенцев [5], Т. Маматова [6], В. Сороко [7], Ю. Шаров [8] та інші. Проте в контексті модернізації системи надання публічних послуг означена проблематика вимагає окремої уваги, особливо бракує досліджень нормативного забезпечення засад функціонування суб'єкта надання послуг.

Питання надання публічних послуг в аспекті нормативного забезпечення ґрунтовно розглянуті в низці дисертацій, присвячених питанням надання публічних послуг, де, серед іншого, розкриваються аспекти нормативного забезпечення. До таких робіт належить дисертація О. Карпенко “Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні”, в якій автором розділено існуючі наукові підходи до формування законодавчого унормування сервісної діяльності органів влади за п'ятьма напрямками: інформаційно-комунікативним, дозвоільно-погоджувальним, економічно-організаційним, соціально-забезпечувальним та виконавчо-розпорядчим. Також на особливу увагу заслуговує здійснена автором періодизація нормотворчого процесу, при цьому виділено етапи: “передумови”, “становлення”, “формування”, “прогресії”, “реформування” нормативно-правової бази сфери надання послуг органами публічної влади [9].

У контексті цього дослідження не можна оминати увагою підхід, за яким як публічна послуга розглядається державний контроль. Проте нормативне забезпечення цієї сфери публічних послуг, на думку Т. Маматової, характеризується неоднозначністю визначення повноважень відповідних органів та непрозорістю відповідних процедур, що зменшує дієвість спільних заходів органів контролю, зумовлює недоліки в їх діяльності, а іноді й прямі зловживання з боку їх посадових осіб [10].

На окрему увагу в контексті нормативного забезпечення суб'єкта надання публічної (адміністративної) послуги заслуговує підхід, згідно з яким підвищення

ефективності механізмів надання послуг органами влади є можливим шляхом реалізації серед інших таких напрямів, як: “внесення змін та доповнень до положень адміністративного законодавства з питань посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади, підприємств, установ, організацій, що надають послуги, та конкретизації можливих порушень законодавства та санкцій за їх вчинення; нормативне встановлення вимог до кваліфікації посадових осіб органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління та надають адміністративні послуги, у тому числі й з питань підвищення їх професійної підготовки та післядипломної освіти” [11].

Не можна оминати увагою дослідження, присвячене питанням надання державних послуг, у якому до категорії суб’єкту надання державних послуг належать “органи виконавчої влади, підприємства, організації та установи, що належать до сфери їх управління, органи місцевого самоврядування, яким, згідно Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, делегуються окремі повноваження органів виконавчої влади” [12].

Незважаючи на значний науковий інтерес до зазначеної проблеми, питання розкриття нормативного забезпечення суб’єкта надання публічних послуг не було відображено в дослідженнях із публічного управління.

Мета статті полягає у визначенні стану нормативно-правового забезпечення вітчизняної системи надання публічних послуг у частині суб’єкта надання послуги.

Система публічного управління, як і будь-яка система, передбачає наявність суб’єкт-об’єктних відносин. Загалом суб’єкт є носієм субстанціальних якостей і характеристик, що визначають якісні особливості об’єкта. Традиційний підхід передбачає в якості суб’єкта управління розглядати орган влади, установу, підрозділ управління чи посадову особу, які виробляють та приймають рішення щодо здійснення впливу на об’єкт управління [13]. При цьому об’єкт управління розглядається у цьому контексті як суспільство загалом, адміністративно-територіальні утворення, процеси, відносини у різних галузях, сферах діяльності, організації, колективи, окрема людина, іншими словами – отримувач послуги.

Відтак, у контексті надання публічних послуг, суб’єктами є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також інституції, що перебувають у їхньому управлінні, тобто органи публічної влади. Аналогічний зміст Центром політико-правових реформ у Концепції реформування публічної адміністрації вкладається в термін “публічна адміністрація”: “органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб’єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)” [14]. Доцільно зауважити, що зазначена концепція не була прийнята й, відтак, її положення не набули юридичної сили.

Проте на сьогодні розвиток системи надання публічних послуг на часі й всі елементи вимагають деталізації й максимального уточнення. Якщо питань щодо “інших суб’єктів” не виникає в частині, коли останні є підприємствами й організаціями, установами, що підпорядковані в своїй діяльності органам державної влади й місцевого самоврядування, то ситуація з іншими організаціями вимагає окремої уваги.

Схожий підхід є також основою розуміння поняття суб’єкт надання публічної послуги в соціальній сфері, про що зазначено в Законі України “Про соціальні послуги”:

“суб’єктами, що надають соціальні послуги є підприємства, установи, організації, заклади незалежно від форми власності та господарювання, фізичні особи-підприємці, які відповідають критеріям діяльності суб’єктів, що надають соціальні послуги, а також фізичні особи, які надають соціальні послуги” [15]. Знов таки, йдеться про інституції незалежно від форм власності, зазначено при цьому, що вони мають відповідати “критеріям діяльності суб’єктів, що надають соціальні послуги”, проте зміст зазначених критеріїв не визначений.

Розходження також виникають у Розділі III, ст. 7 цього закону, де йдеться: “суб’єкти, що надають соціальні послуги, на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів” [16]. Адже при цьому важливо розуміти показники, за якими інституція належить до тих, які можна залучати суб’єкту надання послуги або які є власне суб’єктами надання соціальної послуги, про що також не зазначено в документі.

Найбільшого розвитку у вітчизняній системі надання публічних послуг зазнала сфера адміністративних послуг. Відтак у законодавчій базі є визначення поняття “суб’єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб’єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги” [17].

Іншим документом, в якому розкривається зміст поняття “суб’єкт надання публічної послуги”, є Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, в якій зазначається, що “залежно від суб’єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги” [18]. При цьому, “державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету” [19].

Суб’єкт надання муніципальних (як різновиду публічних) послуг, у зазначеній вище концепції розглядається таким чином: “муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету” [20].

Наведене визначення вимагає уточнень, адже якщо з органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади як суб’єктами надання публічних послуг позиція зрозуміла, то наведення в визначенні підприємств, установ та організацій зроблено без уточнень, до якої форми власності їх потрібно віднести. Йдеться про ці інституції “в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень”, що дає змогу зробити висновок про можливість делегування повноважень таким інституціям тільки органами місцевого самоврядування.

Загалом делегування повноважень – це досить розповсюджена практика в системі надання публічних послуг, водночас доцільно зазначити, що суб’єктом надання послуг залишається організація або установа, за рахунок якої надається послуга й яка за її надання відповідальна. При цьому залучення до надання послуг іншої організації дає можливість використати її інституційний потенціал, що створює даткові переваги. Доцільним у частині визначення статусу такої інституції є розгляд її як посередника між суб’єктом надання послуги та її отримувачем.

В Україні позитивні результати щодо залучення такого “посередника” спостерігаються у сфері надання адміністративних послуг, коли орган державної влади або місцевого самоврядування залучає центри надання адміністративних послуг як безпосереднього надавача послуги. Хоча на сьогодні поширена думка, згідно з якою до суб’єктів надання публічних послуг належать органи державної влади, органи місцевого самоврядування; центри надання адміністративних послуг [21].

Проте, згідно з Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг”, адміністративні послуги надаються суб’єктами надання адміністративних послуг, при цьому центри надання адміністративних послуг не розглядаються в якості суб’єктів: “адміністративні послуги надаються суб’єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг” [22].

Відділення центру надання адміністративних послуг від суб’єкту надання адміністративних послуг було нормативно закріплено у Постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг”: “цей Примірний регламент визначає порядок організації роботи центру надання адміністративних послуг (далі – центр), порядок дій адміністраторів центру та їх взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг” [23].

Регулювання відносин, які виникають при цьому, здійснюється на основі положень нормативної бази, одним із таких документів є Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг”. У цій постанові визначено основні завдання центру, до яких належать:

- “1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб’єктів звернень;
- 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання;
- 3) забезпечення інформування суб’єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора” [24].

На окрему увагу заслуговує положення, згідно з яким, коли суб’єктом надання послуги є орган державної влади, який утворив ЦНАП, останній може надавати послуги органів місцевого самоврядування й навпаки: “центри, утворені райдержадміністраціями, на основі узгоджених рішень можуть забезпечувати також надання адміністративних послуг облдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування” та “у містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у м. Києві та Севастополі на основі узгоджених рішень центри можуть забезпечувати також надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських держадміністрацій” [25].

Отже, подальший розвиток вітчизняної системи надання публічних послуг нерозривно пов’язаний із розширенням кола надавачів таких послуг, навіть є нормативні передумови для формування ринку послуг. Зокрема, в Стратегії реформування системи надання соціальних послуг йдеться про: “створення для суб’єктів, що надають соціальні послуги, рівних умов на ринку таких послуг” [26].

З одного боку, в цьому дослідженні до суб’єкту надання належить орган публічної влади (орган державного управління або місцевого самоврядування, а також інституція, яка перебуває в його управлінні), тобто, якщо в згадуваній стратегії зазначається суб’єкт

у такій інтерпретації, положення про ринок послуг виглядає дещо парадоксально. Відтак, якщо припустити, що суб'єкт, який, згідно з нормою документу, надає соціальні послуги, може належати як до публічного, так і до непублічного секторів, виникає питання наскільки юридично коректним є наведення суб'єкту надання послуги, не визначивши при цьому, які інституції можуть виступати в такій ролі й чи не ускладнить така норма ефективне правозастосування в системі надання послуг.

Між іншим, йдеться також про ринок послуг, з одного боку, в такому випадку вищезазначений суб'єкт надання послуги можливо міг би претендувати на приналежність до непублічного сектору, з іншого боку, чи достатньо такої правової норми, щоб створити "рівні умови" для таких непублічних інституцій, що припустимо можуть бути суб'єктами надання соціальних послуг. На нашу думку, терміни, які застосовуються в зазначеній стратегії, вимагають лінгвістично-юридичного доопрацювання з урахуванням сучасних теоретичних розробок у сфері надання публічних послуг.

Висновки

Дослідження правової бази свідчить про відсутність єдиного підходу законодавця до трактування поняття суб'єкта надання публічної послуги, дискусійним при цьому є питання категорії інституцій, які можуть виступати в такій ролі. Адже нормативна база в соціальній сфері визначає суб'єкта надання соціальної послуги як інституцію незалежно від форм власності та господарювання, що відповідає певним умовам (при цьому не зазначено яким, так звані "критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги"). Натомість суб'єктом надання адміністративної послуги, згідно з Законом України "Про адміністративні послуги", можуть бути чітко визначені інституції, до яких належать орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Доцільно зазначити, що попри значні розходження щодо визначення категорії суб'єкта надання послуги, і соціальна сфера, і сфера адміністративних послуг разом із іншими є системою надання публічних послуг, що актуалізує питання вироблення єдиного підходу в досліджуваному питанні

На основі проведеного дослідження зроблено висновок, що доцільним у частині визначення статусу інституції, яка виконує делеговане завдання, є розгляд її як посередника між суб'єктом надання послуги та її отримувачем. Прикладом такого посередника можуть слугувати центри надання адміністративних послуг, причому регулювання відносин, які виникають при залученні подібного посередника, мають найбільш розвинуту нормативну базу саме в сфері надання адміністративних послуг.

Подальшого опрацювання вимагають питання нормативного впорядкування процедури делегування повноважень щодо надання публічних послуг інституціям непублічної сфери, а також врегулювання суб'єкт-об'єктних відносин у процесі надання послуги.

Список використаної літератури

1. Буренко Т. О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 / НАДУ. К., 2011. С. 20.
2. Васильєва Н. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні : автореф. дис. ... д. держ. упр. : 25.00.02 / АМУ. К., 2014. С. 36.

3. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ при Президентіві України. К., 2016. 340 с.
4. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигін [та ін.] ; за заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопорової. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2006. 192 с.
5. Ліпенцев А., Жук Ю. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність // Ефективність державного управління. 2015. № 42. С. 145, 146.
6. Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія. Дніпропетровськ : Свідлер А. Л., 2009. 326 с.
7. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. К. : НАДУ, 2008. 104 с.
8. Шаров Ю. П., Маматова Т. В. Міжнародні практики громадського моніторингу надання публічних послуг // Аспекти публічного управління. 2013. № 2(2). С. 69—76.
9. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ при Президентіві України. К., 2016. С. 100, 101.
10. Маматова Т. В. Управління на основі якості... 326 с.
11. Горбатюк В. І. Механізми надання адміністративних послуг у сфері управління державними фінансами : дис... к. держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ. К., 2014. С. 151.
12. Коняєва В. В. Організаційно-правові механізми надання державних послуг на регіональному рівні : дис... к. наук з держ. упр. : 25.00.02 / ХРІДУ НАДУ при Президентіві України. Х., 2012. С. 118.
13. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцова, В. Д. Дзюндзюк [та ін.]. К. : Вид. дім. “Професіонал”, 2008. 288 с.
14. Концепція реформування публічної адміністрації. URL : http://pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
15. Про соціальні послуги : Закон України № 966-IV від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358.
16. Там само.
17. Про адміністративні послуги : Закон України від 11.06.2017 р. // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. С. 1705. Ст. 409.
18. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2006 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 7. С. 168—170.
19. Там само.
20. Там само.
21. Лебеза Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект : дис... д-ра юр. наук : 12.00.07 / ЗНУ. Запоріжжя, 2017. С. 262.
22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України № 888-VIII від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 3. С. 78. Ст. 30.

23. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України № 588 від 01.08.2013 р. // Урядовий кур'єр. 2013. № 163.

24. Там само.

25. Там само.

26. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг № 556-р від 08.08.2012 р. URL : <http://www.zakon3.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 23.05.2018

Схвалена до друку редколегією 04.06.2018

T. Serohina

SUBJECT OF PROVIDING PUBLIC SERVICES: NORMATIVE-LEGAL SUPPORT

The issue of normative provision to the subject of provision of public services in the context of decentralization of power is investigated. The current state, which is characterized by the lack of a single legislator's approach to the interpretation of the concept of the subject of the provision of public service, is disclosed. It is concluded that it is expedient to consider the status of the institution that performs the delegated task as an intermediary between the grantor and the recipient of the service.

Key words: public service, subject of provision, normative base, organ of local self-government, executive body, state body, official.