

УДК 342.9

О. О. Кахович

кандидат наук із державного управління, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Л. М. Тимченко

старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін,
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

РОЛЬ І МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Статтю присвячено аналізу наукових підходів закордонних вчених до теорії публічних послуг. Розглянуто характерні риси публічних послуг та їх відмінності від послуг приватного сектору відповідно до європейських теорій адміністративного права. З'ясовано, що в нормативно-правових актах країн ЄС використовують поняття «services of general interest» (послуги загального інтересу), а не «публічні послуги». У свою чергу, послуги загального інтересу поділяються на послуги загального економічного інтересу та соціальні послуги загального інтересу. Поняття «адміністративні послуги» зустрічається в основному в роботах німецьких дослідників адміністративного права та стосується послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, державне управління, публічна служба, соціальні послуги, муніципальні послуги.

Постановка проблеми. Адміністративні послуги необхідно досліджувати для покращення якості надання та задоволення потреб як населення, так і держави. У цьому випадку буде дуже корисним закордонний досвід правового регулювання надання адміністративних послуг, у першу чергу досвід країн Європейського Союзу, оскільки головною метою зовнішньої політики України є вступ до цього об'єднання держав. Крім того, відсутність єдиного погляду на категорію «адміністративні послуги» зумовлює її доктринальний аналіз, враховуючи наявність широкої палітри трактувань вчених із галузі державного управління, а також юристів-адміністративістів, політологів та представників інших наукових галузей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зарубіжні автори Р. Кассим, С. Хоннефелдер, М. Шамсул Хак, Дж. Стил та П. Корриган досліджували поняття публічних послуг. Дж. Стил та П. Корриган визначили ключові характеристики поняття публічних послуг. В. Соутер та Я.Б. Михайлюк досліджували послуги загального економічного інтересу та універсальні послуги в документах ЄС.

Засновником теорії публічних послуг в німецькому адміністративному праві є Е. Форстхофф.

Мета статті – дослідити наукові підходи закордонних вчених до теорії публічних та адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Дослідники стверджують, що сама ідея надання послуг суспільству органами влади в Європі зародилася ще за часів формування буржуазії, а остаточно введена в практичну діяльність урядів у другій половині ХХ ст. У цей час уряди європейських країн – Великобританії, Франції, Німеччини – почали застосовувати практику приватного сектора з надання послуг до роботи органів державного управління. Країни Європи почали реформування державного управління, звертаючи особливу увагу на нову якість відносин органів державного управління з фізичними та юридичними особами. Отже, вивчення проблем адміністративних послуг бере свій початок від західних досліджень сфери державного управління, адміністративного права й політології.

У західноєвропейській доктрині державного управління адміністративні послуги зде-

більшого ототожнюються з державними та муніципальними послугами в рамках категорії «публічні послуги». Так, деякі зарубіжні автори, наприклад Р. Кассим, визначають поняття «публічні послуги» в найширшому сенсі як віддзеркалення реалізації колективних цілей суспільства на підставі загальноприйнятих принципів, таких як рівність доступу і суспільна солідарність, спрямованих на досягнення загального блага [10, с. 1]. Але такого визначення явно недостатньо для з'ясування змісту даного поняття. Точніше визначення пропонує С. Хоннефелдер, згідно з яким публічні послуги – це економічна діяльність публічного інтересу, що здійснюється органами державної влади і управляється ними, або особами, яким такі повноваження були делеговані. До публічних послуг відносяться послуги публічного інтересу або комунальні послуги, такі як надання електроенергії, газу, водопостачання, транспорту, поштових послуг і телекомунікацій [12].

Для того, щоб визначити детальніше поняття публічних послуг, необхідно також з'ясувати конкретні критерії публічності таких послуг, у числі яких М. Шамсул Хак виділяє:

1) ступінь їх відмінності від послуг, що надаються з боку приватного сектора, яка полягає в неупередженості, відвертості, рівності і представництві як характеристиках, властивих саме публічному сектору;

2) зміст і склад одержувачів таких послуг;

3) чим вище міра публічності, тим більше число і ширше круг одержувачів послуг;

4) значущість соціально-економічної ролі таких послуг;

5) чим важливіша послуга для суспільства, тим вище міра її публічності;

6) рівень суспільної довіри до послуг [15, с. 70].

У своєму дослідженні, описаному у роботі «Що робить публічну службу публічною», Дж. Стіл та П. Корриган дійшли висновку, що можна ідентифікувати три ключові характеристики публічних послуг:

1) використання публічних коштів на фінансування забезпечення обслуговування;

2) відповідальність за якість послуг і доступність для людей покладається на органи місцевого самоврядування та державної влади;

3) суспільна користь, яка виникає з колективного споживання публічного обслуговування [16, с. 10].

Німецький професор О. Люхтергандт ототожнює поняття адміністративних послуг із публічними й вважає, що поняття адміністративних (управлінських) послуг не охоплює речових (скажімо, видача самої паспортної книжки) і фінансових послуг (приміром, видача грошей соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під управлінськими (адміністративними) послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [4, с. 27].

Таким чином, слід констатувати, що німецькі дослідники адміністративні послуги відносять до публічних, враховуючи основну відмінність їх від інших видів послуг у тому, що вони надаються органами державної влади та місцевого самоврядування. Інші ж послуги, на погляд зазначених дослідників, носять приватний характер.

У той же час західним дослідникам властиве твердження, що адміністративні послуги – це результат роботи здебільшого органів місцевого самоврядування [7, с. 149].

Як бачимо, серед європейських науковців нема єдиного погляду на поняття публічних послуг, а термін «адміністративні послуги» майже не використовується в їх працях.

Тому спробуємо звернутися до правового регулювання публічних послуг у країнах Європейського Союзу.

Через нечітке визначення поняття «публічна послуга» в європейській доктрині, як слушно зауважує Я.Б. Михайлюк, зазвичай у нормативно-правових актах країн ЄС використовують поняття «services of general interest» (з англ. – послуги загального інтересу), близьке за змістом до поняття публічних послуг, проте, на відміну від останніх, є нормативно визначеним [6, с. 115]. 20.12.2011 Європейською Комісією були затверджені «Стандарти якості послуг загального інтересу в Європі» (англ. – «Quality framework for services of general interest in Europe»), відповідно до яких послуги загального інтересу – це послуги, що надаються органами публічної адміністрації держав-учасниць для задоволення загального інтересу, що є предметом спеціальних публічно-сервісних зобов'язань. Відповідно до вищевказаного документа послуги загального інтересу поділяються на послуги загального економічного інтересу та соціальні послуги загального інтересу. Під послуги загального економічного інтересу в Стандартах розуміють господарська діяльність, яка здійснюється для досягнення

загального суспільного блага і здійснення якої на ринку не можливе без державного втручання [14]. Таким чином, ці послуги є різновидом публічних послуг, надаються без мети одержання прибутку, а для задоволення загальних потреб. На думку Я.Б. Михайлюк, хоча поняття «послуги загального економічного інтересу» не закріплено в українському законодавстві, проте до названих послуг можна віднести послуги громадського транспорту, житлово-комунальні, поштові та телекомунікаційні послуги, послуги з охорони здоров'я тощо [6, с. 120].

У своєму дослідженні В. Соутер «Services of general economic interest and universal service in EU law» («Послуги загального економічного інтересу та універсальні послуги у документах ЄС») виокремлює такі ознаки послуг загального економічного інтересу: суб'єкти надання цих послуг повинні їх забезпечувати для кожного споживача, який до них звертається, в разі збитковості такої діяльності передбачаються фінансові компенсації для суб'єктів надання цих послуг [17]. Подібним змістом характеризуються публічні зобов'язання суб'єктів господарювання, визначені Господарським кодексом України, як зобов'язання, в яких суб'єкт господарювання, який відповідно до закону та своїх установчих документів зобов'язаний здійснювати виконання робіт, надання послуг або продаж товарів кожному, хто до нього звертається на законних підставах, не має права відмовити у виконанні робіт, наданні послуг, продажу товару за наявності в нього такої можливості або надавати перевагу одному споживачеві перед іншими, крім випадків, передбачених законодавством [2]. Тому до послуг загального економічного інтересу відповідно до українського законодавства можна віднести телекомунікаційні послуги, послуги з газопостачання, водозабезпечення, постачання електричної енергії, послуги поштового зв'язку, послуги з перевезення, медичні послуги, послуги у сфері освіти. Відповідно до ст. 52 Господарського кодексу України надання цих послуг можна віднести до некомерційної господарської діяльності, тобто самостійної систематичної господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямованої на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку, яка може здійснюватися суб'єктами господарювання різних форм власності [2].

У «Стандартах якості послуг загального інтересу в Європі» подається визначення соціальних послуг загального інтересу як системи соціального забезпечення, яка охоплюють головні ризики життя і ряд інших істотних послуг, що надаються безпосередньо особі та відіграють превентивну і соціальну роль [14]. Схоже визначення міститься в Законі України «Про соціальні послуги», відповідно до ст. 1 якого соціальні послуги – комплекс заходів із надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем [8].

У Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи гес(2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги також звертається увага на необхідності наближення до населення публічних послуг та зазначається, щоб «послуги були адаптовані до потреб і очікувань громадян, органи місцевої та регіональної влади повинні скористатися високим рівнем децентралізації і змогою діяти самостійно в наданні цих послуг, а в разі необхідності, з метою захисту громадян, зокрема у зв'язку з наданням їм важливих послуг, законодавством мають бути передбачені основні положення стосовно умов, яких приватні суб'єкти надання послуг повинні дотримуватися в ході надання місцевих чи регіональних послуг, та стосовно проведення державними органами моніторингу забезпечення дотримання цих умов» [3, с. 165].

Також необхідно виокремити ще один вид публічних послуг – це послуги загального неекономічного інтересу. Як зазначає Я.Б. Михайлюк, їх правове регулювання здійснюється кожною державою – членом ЄС на рівні національного законодавства, а основною ознакою зазначених послуг є те, що їх надання здійснюється з метою забезпечення загального інтересу, який не містить економічного характеру [6, с. 125]. До таких послуг відносять послуги охорони громадського порядку, здійснення правосуддя тощо.

У своєму дослідженні «Публічні послуги та адміністративне правосуддя» М. Сеневиратн серед основних ознак, які притаманні публічним послугам, виокремлює ознаку монополності надання цих послуг, обмеженості або неможливості вибору їх постачальника та неможливості споживача відмовитися від отримання послуги, якщо він не задоволений результатом її надання [18, с. 210].

Л. Матеї у своїй роботі «Поведінка і дія: громадяни як споживачі публічних послуг» надає визначення публічної послуги як діяльності, яка забезпечують реалізацію загального чи індивідуального інтересу за допомогою публічних установ та органів влади з метою задоволення громадських потреб. Характеризуючи публічну послугу, науковець звертає увагу на такий факт: публічна послуга – це корисна діяльність для всієї громадськості, але при цьому споживач не може обирати постачальників цієї послуги, не може впливати на формування плати за цю послугу, а постачальник виступає монополістом у наданні публічної послуги, в будь-якому разі держава залучається до сервісного постачання, а зміст публічної послуги розкривається через її ключові елементи: основний елемент – громадськість, функціональний елемент – загальний інтерес, матеріальний елемент – спеціальне регулювання публічними законами [13].

Виникнення поняття «публічні послуги» в німецькому адміністративному праві пов'язано з роботою Форстхоффа «Публічна адміністрація як суб'єкт, що надає публічні послуги», в якій у 1938 році вперше науковець обґрунтував концепцію державного управління, що надає послуги населенню. До цього державне управління описувалося переважно в логіці примусу: як владну дію, що зобов'язує. Форстхофф вважав помилкою зводити проблематику адміністративного права до питань правомірності державного примусу і захисту прав громадянина, що було характерне для ліберальної правової науки того часу. Замість цього він пропонував зосередитися на нових функціях зростаючої адміністративної держави, пов'язаних із турботою про життя людей. В основу нової доктрини державного управління Форстхофф поклав категорію «Daseinsvorsorge», що приблизно можна перевести як «життєзабезпечення» або «турбота про існування». На думку вченого, турбота про існування повинна включати не лише базові послуги – постачання водою, газом, електрикою, але і послуги, що задовольняють більш «високі» потреби: громадського транспорту, поштового, телефонного і телеграфного зв'язку, а також турботу про санітарно-епідеміологічну безпеку і соціальний захист населення (літніх, інвалідів, хворих, безробітних). У той же час такі адміністративно-політичні функції держави, як підтримка громадського порядку і безпеки, Форстхофф до життєзабезпечення не відносив. Відповідно, ці аспекти державного управління

він не вважав за можливе розглядати як «публічні послуги» [11, с. 43]. І на сучасному етапі в німецькій доктрині адміністративного права в залежності від мети та завдань виокремлюють такі види державного управління: 1) управління, спрямоване на підтримку суспільної безпеки і громадського порядку; 2) управління, спрямоване на забезпечення нормальних умов життя громадян. У залежності від способів державно-управлінського впливу на громадян виокремлюють: 1) зобов'язуючий державно-владний вплив, який передбачає втручання в життя громадян; 2) позитивне управління, яке передбачає соціальне забезпечення, надання допомоги муніципальним установам, надання послуг.

Відповідно до французької доктрини публічного права публічна послуга – це діяльність у публічному інтересі (*intérêt général*), яка здійснюється безпосередньо публічною особою або приватною особою під контролем публічної. При цьому термін «*intérêt général*» прирівнюється до поняття загального, генерального, національного інтересу, і саме він, як вказує Е. Талапіна, є базою всієї системи публічних послуг, яка є стержнем адміністративного права Франції [9].

Висновки і пропозиції. Таким чином, до основних ознак послуг загального інтересу (вони ж публічні послуги) в європейській доктрині адміністративного права відносять такі:

1) надання цих послуг становить загальний (публічний) інтерес, тобто вони надаються всьому суспільству або широкій чітко невизначеній групі людей;

2) обов'язком держави є забезпечення однакової якості надання публічних послуг;

3) кожен громадянин повинен мати рівний доступ до цих послуг;

4) послуги, що становлять загальний інтерес, можуть надаватися як приватними установами підприємствами, так і органами державної влади чи місцевого самоврядування, проте останні завжди є відповідальними за дотримання певного і відповідного рівня якості цих послуг;

5) споживач має можливість оскаржити до вищого органу чи суду неправомірні дії стосовно неякісного надання чи взагалі ненадання публічних послуг.

Послуги загального інтересу поділяються на послуги загального економічного інтересу та соціальні послуги загального інтересу. Послуги загального економічного інтересу за своїм змістом є подібними до публічних зо-

бов'язань суб'єктів господарювання, які визначені Господарським кодексом України. А визначення соціальних послуг загального інтересу схоже на визначення соціальних послуг, яке подано у Законі України «Про соціальні послуги». Що ж стосується самого терміну «адміністративні послуги», то останній не використовується в законодавстві європейських країн. Лише в роботах німецьких дослідників адміністративного права можна зустріти термін «адміністративні послуги», який досить часто ототожнюють із публічними та характеризують як «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб.

Список використаної літератури:

1. Буренко Т.В. Особливості адаптації в Україні європейського досвіду функціонування інституту публічних послуг. Вісн. Акад. митної служби України. 2010. № 2. С. 28–34.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/436-15>.
3. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. до к. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В.Б. Гройсмана. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.
4. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. Юрид. журн. 2002. № 5. С. 27.
5. Майбутнє публічних послуг в Європі. URL: <http://www.unison.org.uk>.
6. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Запоріжжя, 2016. 248 с.
7. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. ПОЛИС. 1999. № 2. С. 147–155.
8. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
9. Талапина Є.В. Административное право Франции сегодня. URL: http://www.igpran.ru/public/publiconsite/Talapina_adm_pravo_francii.pdf.
10. Cassim R., Steuart I. Public Services and the GATS // ICTSD Policy paper on Trade in Services and Sustainable. Part III. 2005. P. 1, 2.
11. Forsthoff E. Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart, 1959. 63 p.
12. Honnefelder S. Public undertakings and services of general interest // http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.3.4.pdf.
13. Matei L. Behaviour and action: citizens vs. public services [Electronic resource] / L. Matei, A. Matei // MPRA Paper. 2010. No. 26787. Access mode : http://mpa.ub.uni-muenchen.de/26787/2/MPRA_paper_26787.pdf. (Viewed on May 18, 2015). Title from the screen.
14. Quality Framework for Services of General Interest in Europe. URL: https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_en.
15. Shamsul Hague M. The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance // Public Administration Review. 2001. January-February. Vol. 61. № 1. P. 65-82.
16. Steele J., Corrigan P. What makes a public service public? Public Management Foundation, 2001. 25p.
17. Sauter W. Services of general economic interest and universal service in EU law [Electronic resource] / W. Sauter. Access mode: http://www.nza.nl/1048076/1048181/Research_paper_Services_of_General_Economic_Interest_and_Universal_Service_in_EU_Law.pdf. – (Viewed on December 29, 2014).
18. Seneviratne M. Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice / Seneviratne M. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 350 p.

Кахович А. А., Тимченко Л. М. Роль и место административных услуг в системе публичных услуг в западноевропейской доктрине административного права

Статья посвящена анализу научных подходов зарубежных ученых к теории публичных услуг. Рассмотрены характерные черты публичных услуг и их отличия от услуг частного сектора в соответствии с европейскими теориями административного права. Выяснено, что в нормативно-правовых актах стран ЕС используют понятие «services of general interest» (услуги общего интереса), а не «публичные услуги». В свою очередь, услуги общего интереса разделяются на услуги общего экономического интереса и социальные услуги общего интереса. Понятие «административные услуги» встречается в основном в работах немецких исследователей административного права и касается услуг, которые предоставляются органами местного самоуправления.

Ключевые слова: административные услуги, публичные услуги, государственное управление, публичная служба, социальные услуги, муниципальные услуги.

Kakhovych O. O., Tymchenko L. M. Role and place of administrative services in the system of public services in the European doctrine of administrative law

The article is sanctified to the analysis of scientific approaches of foreign scientists to the theory of public services. The personal touches of public services and their difference are considered from services of the private sector in accordance with the European theories of administrative law. It is found out that in the normatively-legal acts of countries EC use a concept «services of general interest» (services of general interest), but not public services. In turn services of general interest are divided into services of general economic interest and social services of general interest. A concept «Administrative services» meets mainly in works of the German researchers of administrative law, and touches services that is given by the organs of local self-government.

Key words: *administrative services, public services, state administration, public service, social services, municipal services.*