

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ ТА ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ У ВІТЧИЗНЯНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

ВЛАСЕНКО Денис Олександрович - кандидат юридичних наук, докторант кафедра публічного та приватного права Університету митної справи та фінансів

УДК: 342.95

DOI 10.32782/EP.2022.3.14

Наукова стаття присвячена висвітленню зарубіжного досвіду надання публічних послуг та шляхи імплементації у вітчизняне законодавство України. Висвітлюється законодавство Франції, США, Великобританії тощо щодо надання публічних послуг органами публічної адміністрації тощо.

Необхідно констатувати, що зважена імплементація принципів та критеріїв оцінювання надання публічних послуг у зарубіжних країнах (США, Франції, Великобританії тощо) повинна передбачати урахування особливостей суспільних відносин, які склались в Україні, а також послідовність впровадження міжнародних норм та інститутів права, оскільки їх схожість, на перший погляд, може водночас мати суттєві відмінності у процесі їх впровадження, що призведе до негативного результату імплементації, а також до колізій у нормативно-правових актах України.

Встановлено, що загальна тенденція країн Європи, яка спрямована на забезпечення ефективної та якісної реалізації прав, свобод та інтересів громадян, задоволення потреб суспільства, характеризується, перш за все, націленістю органів державної влади на досягнення результату. А у свою чергу, досягненню результату сприятиме, як вважають уряди вказаних країн, всебічна модернізація структури органів державної влади, процесу та процедур надання ними послуг, системність правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з наданням послуг населенню. Саме цим досягається ефективність втілення в державне

життя програмних принципів, закладених у реформах цих країн.

Ключові слова: адміністративна послуга, доступність, публічна послуга, прозорість.

У 90-х рр. ХХ ст. уряди більшості країн світу дійшли висновку про необхідність модернізації та поліпшення ефективності способу надання адміністративних послуг. Канада – не є винятком з цієї тенденції. З 1995р. на всіх адміністративних рівнях було розпочато реформування способів надання урядових послуг. «Модель надання послуг» – одна з дев'яти ключових цілей Програми дії, спрямованої на поліпшення роботи державних органів у цілому. «Модель надання послуг» розроблялася з позиції кінцевого споживача – громадянина. У цьому документі стверджується, що послуга, зорієнтована на споживача, має враховувати всі уподобання (побажання) громадян щодо кожної стадії надання послуги; тобто потреби громадян перетворюються на організаційний принцип, навколо якого визначається публічний інтерес і планується модель надання послуги. Аналізуючи досвід надання окремих послуг з позиції окремого громадянина, можна дійти висновку, що удосконалення потребують дві основні позиції: 1) доступність послуги, що передбачає можливість швидко віднайти орган, який надає послугу (зокрема, правильний телефонний номер тощо), та безпосередньо фізична доступність органу (зокрема, при-

значення часу телефоном, наявність місць для паркування тощо); 2) якість надання послуги (наприклад, люб'язність, своєчасність надання тощо).

Загальним напрямком реформ для урядів зарубіжних країн є підвищення прозорості та оперативності надання послуг. Наприклад, з метою підвищення прозорості та якості системи послуг, що надаються державними органами, Департаментом транспорту у Великобританії щорічно розробляється та подається звіт про надані послуги та їх відповідність стандартам. Підвищенням прозорості і оперативності надання послуг, орієнтацією на нагальні потреби суспільства характеризується і Болгарія, якій притаманний своєрідний підхід до виявлення потреб суспільства, що носить певною мірою управлінський характер. Законодавством Болгарії передбачена можливість проведення перевірок різних сфер життя в країні, результатом яких є видання державними органами індивідуальних адміністративних актів, які можуть дозволяти громадянам або організаціям здійснювати певні дії [2, с. 41]. На нашу думку, такий підхід має характеризуватися більшою диспозитивністю і мати на меті не лише дозвіл вчиняти певні дії, але й мати спрямованість на забезпечення вибору поведінки громадян, яка не суперечить законодавству, що є характерним для демократичних, правових держав.

У Фінляндії з метою підвищення прозорості та ефективності надання публічних послуг здійснюється оцінка результатів державних програм реформування. Критеріями оцінки таких результатів виступають, як правило, думка населення про якість суспільних послуг, ступінь керованості державних органів та ефективність їх діяльності, мотивація державних службовців, якість реалізації програм, необхідних для здійснення реформи, значення цілей цих програм для суспільства та їх несуперечність [3].

На нашу думку, подібний досвід країн Європи може бути запозичений і нашою державою. Необхідність оцінювання прозорості, ефективності, якості та оперативності надання послуг не є винятком і в умовах розвитку України, оскільки й досі наша держава не має чітких стандартів надання

публічних послуг населенню. Розглядаючи сферу регулювання публічних послуг, слід зазначити, що у більшості зарубіжних країн (Європа, США) існує розподіл державного управління на два види: негативне, яке за своєю сутністю характеризується втручанням та обмеженням поведінки суб'єктів, та позитивне, сутність якого полягає у наданні публічних послуг. Для негативного державного управління притаманний імперативний метод правового регулювання, для позитивного державного управління – диспозитивний. Однак, слід зазначити, що межі застосування імперативного та диспозитивного методів регулювання є досить розмитими, при цьому використання імперативного методу правового регулювання не є домінуючим. У Німеччині, наприклад, кожному виду державного управління притаманний відповідний адміністративний акт. Негативне державне управління втілюється в життя шляхом прийняття обтяжуючого адміністративного акту, а позитивне державне управління, у свою чергу, – шляхом прийняття дозвільного адміністративного акту [4, с. 8].

Понятійний апарат у країнах Європи характеризується широким використанням терміну «service public» (наприклад, Франція) або «public service» (наприклад, Великобританія). Використання цього поняття, як зазначає Ю.О. Тихомиров, має двояке значення. З одного боку, у матеріальному змісті це поняття може бути перекладене як «публічна послуга», під якою розуміється «будь-яка діяльність, спрямована на задоволення потреб, які мають публічний інтерес». У такому розумінні послуга «повинна бути забезпечена та проконтрольована адміністрацією, оскільки безперервне задоволення цієї потреби може бути гарантоване тільки нею» [5, с. 381]. З іншого боку, у формальному змісті, переклад цього терміну може бути розтлумачений як «організована сукупність матеріальних та людських ресурсів, які застосовуються державою або іншим публічним колективом з метою виконання певних завдань», оскільки має переклад «публічна служба» [5, с. 381].

Вважаємо за необхідне зазначити, що спочатку поняття «public service» викорис-

товувалось у сенсі «суспільної користі», тобто поняття мало визначати вид послуг, які мають суспільно корисне значення (поштові, залізничні послуги). Другий і основний зміст має інтерпретація цього поняття як «державної служби», тобто зміст, вкладений у це поняття, визначає публічну сферу, перш за все, як систему організацій, покликаних приймати рішення, спрямовані на задоволення суспільного блага. Ще одна інтерпретація цього поняття має на меті визначення публічності через індивідуальність потреб, тобто основною метою є не задоволення потреб суспільства в цілому, а задоволення індивідуальних потреб та інтересів окремих громадян [6]. А відтак, послугам наданий у цьому випадку персональний характер, а не загальнозначимий суспільний.

Слід зазначити, що Європейський Союз у 1992 році ввів англосаксонське поняття «універсальна послуга», під якою розуміється мінімальна послуга встановленої якості, яка надається будь-якому користувачу за доступною ціною. Однак, як зазначає Ю.О.Тихомиров, мова в цьому випадку йде про мінімальну базову послугу в конкурентному середовищі, яка надається на умовах однакового тарифного плану та з однакоvim рівнем стандартів, а не про дійсне поняття публічної послуги [5, с. 386], яке є ширшим за змістом. Поряд з поняттям «універсальна послуга», законодавство Європейського Союзу містить також поняття «послуг, що надаються за розпорядженням державних органів», закріплене у Генеральній Угоді про торгівлю послугами. Такі послуги, відповідно до вказаної Угоди, визначаються як «будь-які послуги, що надаються ані на комерційній основі, ані на підставі конкуренції між постачальниками цих послуг» [7, с.11]. Таким чином, можна дійти висновку, що у Європейському Союзі поряд з оплатними послугами існує певна категорія послуг, які надаються безоплатно і встановлені державою у спеціальних розпорядженнях.

У зарубіжних країнах поняття «публічні послуги» має свої характерні ознаки, які можуть бути як спільними для декількох країн, так і мати певні відмінності з урахуванням особливостей внутрішнього життя тієї чи іншої країни. У Франції, як зазначає-

Ю.О. Тихомиров, публічні послуги характеризуються чотирма основними критеріями: задоволення суспільного інтересу, безперервність, пристосованість, рівний доступ для всіх до послуг [5, с. 384], які можуть бути використані й у процесі аналізу цієї категорії в інших країнах світу, враховуючи загальну тенденцію країн на задоволення людських потреб і спрямованість на підвищення якості надання публічних послуг. Вважаємо за доцільне розкрити зміст зазначених критеріїв.

Задоволення суспільного інтересу завжди вважалось фундаментальним критерієм публічних послуг та означає спрямованість публічної влади на задоволення існуючих у суспільстві потреб, інтересів, реалізацію прав, закріплених за громадянами законодавством країн. При цьому, така спрямованість у діяльності органів публічної влади повинна гарантуватись наявністю зобов'язання державної влади з її забезпечення та контролю над цією діяльністю.

Хартія громадян 1991 року встановила у Великобританії принципи, на яких повинна базуватись діяльність державних установ та організацій, що надають послуги населенню, а також зобов'язання уряду в цій сфері. До числа таких принципів віднесені встановлення чітких стандартів послуг, відкритість і повнота інформації, надання консультацій населенню і можливість вибору послуг, їх корисність та ефективність і т.ін. На основі Хартії громадян, міністерствами та відомствами розроблені і схвалені Кабінетом Міністрів ще близько сорока хартій, кожна з яких встановлює стандарти послуг, у таких сферах, як освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування тощо. Додатково до них місцеві органи влади створили, з урахуванням конкретних умов різних районів, свої хартії послуг, які вони зобов'язалися дотримуватися. Така послідовна ієрархія нормативно-правових актів, на нашу думку, є досить ефективною для створення базових засад та стандартів надання публічних послуг та може слугувати прикладом для нашої країни.

Вважаємо також за доцільне зазначити, що досить важливі зміни, що спрямовані на визнання потреб людини і реалізацію цих

потреб органами державної влади, зокрема, у країнах Європейського Союзу, є зміни, що пов'язані з реформуванням податкової системи цих країн. Основними завданнями податкової реформи в цих країнах є: спрямованість на створення гідних умов розвитку для фізичних осіб та модернізація податкової системи з метою її збалансування та встановлення гідних та справедливих умов для розвитку бізнесу в державі. Окрім цього, існує певна тенденція, яка б була корисною і для України, що спрямована на безоплатність певних послуг, які надаються податковими органами (наприклад, оформлення патенту), з урахуванням оплати податків [8]. Діяльність податкових органів також зазнає певних змін, пов'язаних з більшою спрямованістю податкових органів на взаємодію з суспільством. Широким попитом у країні користується проведення консультацій з питань оподаткування, а також опитувань громадян з приводу якості надання послуг податковими органами [9].

Отже, бачимо, що загальна тенденція країн Європи, яка спрямована на забезпечення ефективної та якісної реалізації прав, свобод та інтересів громадян, задоволення потреб суспільства, характеризується, перш за все, націленістю органів державної влади на досягнення результату. А у свою чергу, досягненню результату сприятиме, як вважають уряди вказаних країн, усебічна модернізація структури органів державної влади, процесу та процедур надання ними послуг, системність правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з наданням послуг населенню. Саме цим досягається ефективність втілення в державне життя програмних принципів, закладених у формах цих країн.

Безперервність, як наступний критерій публічних послуг, є не менш суттєвим. Цей критерій у Франції виражається, як зазначає Ю.О.Тихомиров, у наступних формах: «Існування відповідальності у випадку перерви в наданні публічної послуги; застосування теорії непередбачуваності; право на страйк агентів публічної послуги в межах встановлених обмежень, якому повинно передувати відповідне повідомлення за п'ять днів; залучення персоналу до роботи в примусовому

порядку» [5, с. 384-385]. Пристосованість, як зазначає Ю.О.Тихомиров, відображається в тому, що «публічний орган влади, беручи на себе зобов'язання безпосереднього управління наданням публічної послуги, покладає її надання на тих суб'єктів, які здатні адаптувати послуги до існуючих в межах країни на цей момент загальноновизнаних потреб» [5, с. 385]. Такий критерій також є досить важливим, оскільки здатність державної влади адекватно реагувати на нагальні потреби суспільства є однією з передумов нормального та економічно і політично стабільного життя країни.

Рівний доступ для всіх до публічної послуги «має розумітися як неможливість встановлення будь-яких дискримінаційних обмежень щодо громадян» [5, с. 385], які споживають публічні послуги. Будь-яке обмеження, якщо виникла необхідність його існування, повинне мати загальний характер і стосуватись усіх без винятку. На думку Ю.О.Тихомирова, «рівний доступ до публічних послуг є зворотним боком правила рівності всіх перед публічними обов'язками» [5, с. 385].

У якості наступного критерію, характерного для публічних послуг у зарубіжних країнах, можна визначити суб'єктний склад. В умовах сучасного розвитку країн світу, у більшості з них відбувається своєрідне розгалуження державної функції з надання публічних послуг: безпосереднє надання публічних послуг передається суб'єктам приватного права, а правове регулювання і контроль зберігається за державними органами. При цьому таке розгалуження функції з надання публічних послуг, як правило, охоплює все, що входить до компетенції публічної служби. Це діяльність, яка залежить від компетенції держави та знаходиться під її безпосереднім контролем. Ю.О. Тихомиров зазначає, що «децентралізація влади передбачає наділення певною юридичною, фінансовою та бухгалтерською автономією органів, відповідальних за надання публічної послуги» [5, с. 385].

Основний закон ФРН від 23 травня 1949 року передбачає можливість передавання функції органів державної влади з надання послуг до приватних організацій, залиша-

ючи за собою контроль за цією діяльністю і можливість її законодавчого регулювання [10]. Конституція Франції також передбачає можливість делегування функцій з надання послуг приватним організаціям шляхом видання відповідних нормативно-правових актів [11]. В адміністративній системі Франції існують адміністративні інститути, які в тій чи іншій мірі відповідають нашому поняттю відомства. Одним з різновидів таких інститутів, як зазначає Козирін О.Н., є так звані служби національної компетенції (*services à compétence nationale – SCN*).

Створення таких служб, у свою чергу, було передбачено Декретом № 97-463 від 9 травня 1997 року, а власне служби були юридично виведені за рамки центральної адміністрації. Відмінність цих служб від центральної адміністрації полягає в тому, що вони не беруть участі у формуванні публічної політики, не контролюють її виконання і виступають лише її технічним інструментом. Поряд зі службами національної компетенції у Франції існує ряд незалежних адміністративних органів (*autorités administratives indépendantes – ААІ*), які хоча і є державними установами, однак, відповідно до законодавства отримали повну автономію від центральної адміністрації. Як правило, такі незалежні адміністративні органи можуть називатися бюро, комісії, ради, вищі ради, медіатори, посередники [12].

На рівні федерації у США систему органів виконавчої влади складають Президент, департаменти, урядові корпорації, незалежні відомства та інші установи. Законодавством передбачається, що з числа вищевказаних органів адміністративними установами є тільки ті з них, які не здійснюють військові або зовнішньополітичні функції і які мають повноваження виносити рішення щодо юридичного статусу приватних осіб, тобто вирішувати питання про їх права та обов'язки. Адміністративне управління передбачає, як зазначає Козирін О.Н., «не просте виконання, а управління головним чином через регулювання, здійснюване за допомогою переданих адміністрації нормотворчих і судових повноважень» [13, с. 11]. У ст. 82 Конституції Іспанії врегулю-

вана процедура делегування функцій держави, яка здійснюється шляхом прийняття спеціального закону, із зазначенням строків делегування, його меж та цілей, принципів і критеріїв. З цією метою Конституцією встановлюється, що «генеральні кортеси можуть делегувати уряду повноваження видавати нормативні акти, що мають силу закону з певних питань, за винятком передбачених цією Конституцією» [14].

Урахування положень деяких законодавств зарубіжних країн може слугувати для нашої держави поштовхом до створення подібної системи регулювання сфери надання публічних послуг, структури та організації органів державної влади. Разом з тим, слід зазначити, що у разі вирішення питання щодо доцільності впровадження такого досвіду в Україні необхідно провести зважений аналіз можливостей впровадження цього досвіду в цілому чи частково, а також корисності врахування положень законодавства Іспанії з приводу строкового делегування функцій [1, с. 66].

Отже, необхідно констатувати, що зважена імплементація принципів та критеріїв оцінювання надання публічних послуг у зарубіжних країнах (США, Франції, Великобританії тощо) повинна передбачати урахування особливостей суспільних відносин, які склались в Україні, а також послідовність впровадження міжнародних норм та інститутів права, оскільки їх схожість, на перший погляд, може водночас мати суттєві відмінності в процесі їх впровадження, що призведе до негативного результату імплементації, а також до колізій у нормативно-правових актів України.

Література

1. Маниліч Л.І. Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові засади [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Маниліч Людмила Іванівна ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. - Київ, 2012. - 242 с.
2. Иванов А.А. Административное право зарубежных стран / А.А. Иванов. – М.: Спарк, 2007. – 60 с.

3. Кузнецова Ю.А. Повышение качества и эффективности бюджетных услуг: обобщение опыта зарубежных стран / Ю.А. Кузнецова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.admhmao.ru/adm_reform/publikac/publik81.htm.

4. Васильева А.Ф. Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / А.Ф. Васильева. – Санкт-Петербургский государственный университет. – Санкт-Петербург, 2009. – 25 с.

5. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А.Тихомирова. – М: Норма, 2007. – 416 с.

6. Trine Syvertsen. The Many Uses of the «Public Service» Concept / Trine Syvertsen. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nordicom.gu.se/common/publ_pdf/31_syvertsen.pdf.

7. Регулювання послуг загального інтересу в ЄС. Навчальний посібник / за ред. Р. Симпсона, О.М. Синкова. – К.: ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2004. – 129 с.

8. UK Corporate Tax Reform Update. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cadwalader.com/assets/client_friend/091911_-_UK_Corporate_Tax_Reform_Update.pdf.

9. Corporation tax reform. A consultation document. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.hmrc.gov.uk/.../corp-tax-reform.pdf

10. Основной Закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: proektua.org/uploads/zakon/Constitution_of_Germany.pdf.

11. Конституція Франції від 3 червня 1958 року [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.megabook.ru/Article.asp?AID=641796>.

12. Козырин А. Н. Публичная администрация в зарубежных странах / А.Н. Козырин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.kozyrin.ru/userfiles/documents/articleak.pdf.

13. Административное право зарубежных стран / Под редакцией док-

тора юридических наук, профессора А.Н. Козырина / Учебное пособие. – М: Издательство «СПАРК», 1996. – 229 с.

14. Конституція королівства Іспанія від 27 грудня 1978 року [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tehnorai.su/pr/konstituciya-ispanii-skachat-tekst.html>.

FOREIGN EXPERIENCE OF PROVIDING PUBLIC SERVICES AND WAYS OF IMPLEMENTATION IN THE DOMESTIC LEGISLATION OF UKRAINE

The scientific article is devoted to the coverage of foreign experience in the provision of public services and ways of implementation into the domestic legislation of Ukraine. The legislation of France, the USA, Great Britain, etc. regarding the provision of public services by public administration bodies, etc., is highlighted.

It is necessary to state that the balanced implementation of the principles and criteria for evaluating the provision of public services in foreign countries (USA, France, Great Britain, etc.) should take into account the peculiarities of social relations that have developed in Ukraine, as well as the consistency of the implementation of international norms and legal institutions, since their similarity, at first glance, may at the same time have significant differences in the process of their implementation, which will lead to a negative result of implementation, as well as to conflicts in the normative legal acts of Ukraine.

It has been established that the general trend of European countries, which is aimed at ensuring the effective and high-quality realization of the rights, freedoms and interests of citizens, meeting the needs of society, is characterized, first of all, by the focus of state authorities on achieving results. And in turn, as the governments of these countries believe, the comprehensive modernization of the structure of state authorities, the process and procedures of their provision of services, the systematic legal regulation of social relations related to the provision of services to the population will contribute to the achievement of the result. This is what achieves the effectiveness of implementing the programmatic principles laid down in the reforms of these countries into state life.

Keywords: administrative service, accessibility, service, public service, transparency.