

Кабінет Міністрів України (приклади наведено вище). До того ж адміністративні договори можуть мати і міжнародний характер. Так, 19 липня 2000 р. Рада керівників прикордонних областей Республіки Беларусь, Російської Федерації та України прийняла рішення щодо організації роботи з підготовки і реалізації програм міжрегіонального та прикордонного співробітництва трьох країн. На виконання цього договору Голова Харківської облдержадміністрації 25 грудня 2000 р. видав розпорядження «Про підготовчу роботу щодо створення консорціуму «Фінансово-промисловий союз прикордонних регіонів»¹.

Отже, можна констатувати, що розгляд питання адміністративних договорів у контексті джерел права є досить важливим у теоретичному і практичному аспектах, потребує подальшого визначення особливостей цієї правової форми управлінської діяльності, наукового обґрунтування.

Надійшла до редколегії 10.06.01

В. Гаращук, доцент НЮА України

Управлінські послуги — новий інститут чи нова помилка?

В юридичній літературі все більше поширюється думка про необхідність запровадження в нашій державі системи надання так званих «управлінських послуг». Причому потреба у цих «послугах» обґрунтовується тим, що сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства (тут ми не заперечуємо. — *В. Г.*), і це, начебто, означає, що вона (державна) «не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав та свобод»². Але, якщо з цим погодитися, щонайменше виникне питання: хто ж тоді здійснює державне управління, об'єктом якого, як відомо, є й громадяни?

¹ Див.: Офіційні відомості. — 2001. — № 1. — 11 січ. — С. 8.

² *Коліушко І., Тимошук В.* Управлінські послуги — новий інститут адміністративного права // *Право України.* — 2001. — № 5. — С. 30.

І навіщо тоді увесь цей апарат державного управління, уся на-працьована теорія державного управління!?

Не відмітаючи, як то кажуть, «з порогу» саму ідею надання державою громадянам послуг у сфері державного управління (але не «управлінських послуг»!)¹, заглянемо в корінь цього питання.

Навряд чи хто буде заперечувати: держава — це вища форма організації суспільства. Всі державні інститути (державний апарат, армія, поліція (міліція), суд, прокуратура, контролюючі структури) слугують суспільству. В усякому разі так повинно бути. Це положення знаходить своє відображення в нормативних актах: Конституції України, конституційних та інших законах, підзаконних актах. Зокрема, Конституція України (ст. 3) визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава за Конституцією відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. То що ж тоді виходить: ці «головні обов'язки» держави у вигляді різноманітних дій державних службовців (службовців органів місцевого самоврядування, інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави), які відповідно до покладених на них обов'язків ці особи виконують на користь людини (громадянина) від імені держави², нам пропонують купувати?

Перше питання, яке щонайменше постає у зв'язку з означеною пропозицією: навіщо ми, як платники податків³, утримуємо державний апарат, професійну діяльність якого потрібні сплачувати двічі? Адже ми вже сплатили податки на його утримання саме задля його «служіння народу». То, може, податки не платити? А може, не поспішати із запровадженням так званих «платних управлінських послуг»?

Сумнівність таких «послуг» убачається і в тому, що така «купівля» практично унеможливорює (в усякому разі з погляду моралі) оскарження громадянином результатів подібних послуг.

¹ Чому? Про це — нижче.

² Відомо, що органам місцевого самоврядування держава делегує частину своїх повноважень.

³ До речі, одних з найбільш високих у світі.

Яке ж питання про незадоволення, про їх неякісність може ставити громадянин, коли він бачив, що купував? Тобто, за основними позиціями договору купівлі-продажу (строки, якість та ін.) ці послуги його, громадянина, на момент купівлі влаштували (інакше гроші б не перераховували). Ну, то громадянин — покупець, і можеш бути вільним із своїми претензіями! Управлінська послуга — не той товар, який можна обміняти!

Що ж тут діється? А те, що держава (в особі її апарату) практично знімає з себе на майбутнє всі моральні обов'язки перед людиною (хоча, звісно, юридично це питання може бути вирішене). Це перше. Друге те, що у громадянина немає вибору щодо місця купівлі, ціни, строків та інших обов'язкових елементів ринку послуг. І третє, чи не найголовніше, запроваджуючи таку схему держава завуальовано провадить систему *торгівлі владою!* Саме так і, як то кажуть, ні на йоту менше, оскільки *предметом таких «послуг» є управлінські (тобто державно-владні) правовідносини.*

Сумнівність таких пропозицій ще чіткіше проглядається і тоді, коли ми згадаємо, що поліція (міліція), органи державної безпеки, деякі інші силові структури теж є органами державного управління. Навіть прокуратура та суди здійснюють державне управління у так званому «широкому розумінні цього слова» і в теорії права розглядаються як хоча й специфічні, але управляючі структури. То як же купувати послуги у підрозділів МВС, наприклад, по захисту особистої безпеки? А у прокуратури? А суд у нас скільки коштуватиме? Передбачаємо заперечення: «Вони і так коштують». Згодні. Але, на нашу думку, це не те, на що треба орієнтуватися і, тим паче, поширювати. Наш чиновник і так вважає, що на службу він ходить не задля служіння народові, а для одержання заробітної плати, тобто забезпечення в першу чергу своїх особистих потреб. Останнє не можна вважати чимось хибним, *але фактично віддавати чиновнику на відкуп державну владу просто небезпечно!* І небезпечно перш за все для самої держави. Навряд чи ті гроші, які держава збирає з молодих людей (які, до речі, як правило, ще не мають власного заробітку), наприклад, за одержання паспорта громадянина, покривають той моральний збиток, який вона (держава) таким чином завдає сама собі. А чи не краще було б, насамперед для держави, для підняття престижу належності до громадянства України, виділити відповідні кошти та

зобов'язати свого службовця саме у день досягнення молодою людиною 16-річного віку в урочистій обстановці, прилюдно (наприклад, перед класом у школі) вручити *безкоштовно* їй паспорт як знак поваги з боку держави до свого громадянина? Чи йдуть фінансові витрати держбюджету у будь-яке порівняння з тим позитивним, що така дія спричинить? (Щоправда, автори згаданої праці існуючий стан з видачею загальногромадянського паспорта самі не вітають. Але в цілому цей приклад із розряду належних, тобто по суті справи.) Це стосується не тільки видачі паспорта. Нам же пропонують зовсім інший варіант. Хоча прихильники «нового інституту» і зосереджують увагу на тому, що такі «послуги» повинні бути суворо окреслені, а механізм їх надання — чітко виписаний, історія вчить: чиновництво все одно знайде способи обійти ці правила та поширити у своїх інтересах коло таких «послуг»¹. У цьому немає ані найменшого сумніву. Приклади? А хоча б ті «послуги», що вже надаються нашим апаратом. Їх перелік постійно зростає (до речі, як і ціна). Ось тільки якість падає... (Наприклад, для одержання дозволу на відведення земельної ділянки під забудівлю потрібно зібрати підписи понад десяти чиновників, які, звісно, самі до громадянина не йдуть. Все це мало нагадує «послуги».)

Як же можна поліпшити роботу державного апарату по розгляду звернень громадян та задоволенню їх законних інтересів без поширення оплатної форми взаємовідносин апарату та громадянина (адже сама по собі оплатна форма ще не гарантує якість)? На нашу думку, тут є два основні шляхи. По-перше, істотно скоротити сам перелік тих дій громадян, які потребують дозволу з боку держави. По-друге, максимально скоротити «дозвільний» характер одержання або реалізації відповідного права, тобто максимально запровадити характер заявний (нагадаємо класичний приклад: у Сполучених Штатах Америки права на управління транспортним засобом можна одержати поштою протягом декількох годин, зовсім не стикаючись із чиновником)².

¹ На таку думку наштовхують постійне зростання кількості чиновництва апарату управління (якому, зрозуміло, постійно потрібно доводити свою доцільність), ознайомлення з посадовими інструкціями службовців цього апарату, в яких їх обов'язки виписані вкрай неконкретно, «взагалі».

² Тут треба підкреслити, що у США достатньо відпрацьовано механізм особистої відповідальності людини за надані нею відомості, власні вчинки.

Усе це можливе лише тоді, коли держава довіряє людині. І для цього з її боку час настав. Держава повинна першою зробити крок назустріч своїм громадянам, адже саме вона свого часу першою почала крокувати у зворотному напрямку. Тільки тоді особа матиме підстави для того, щоб поважати владу.

Зрозуміло, чинне законодавство потрібно переглянути задля відпрацювання механізму надання якісних безоплатних послуг. Потрібно буде істотно скоротити строки розгляду та задоволення (якщо на те є підстави) звернень громадян, встановити підвищену відповідальність чиновництва за перевищення таких строків¹. Доречною буде і прив'язка кількості службовців відділів та управлінь держадміністрацій, органів місцевого самоврядування до кількості населення на тій чи іншій території. Таке, до того ж, стримуватиме зростання апарату, дозволить більш правильно розподілити навантаження на державного службовця, персоніфікувати його робочу ділянку та юридичну відповідальність.

Ми не виключаємо повністю можливість надання апаратом оплатних послуг у сфері державного управління², але така оплата, на нашу думку, повинна здійснюватися не за якість послуги (якість має бути для всіх тільки одна — висока), а, на-

Саме він дозволяє ефективно функціонувати таким правовідносинам. На нашу думку, запровадження аналогічного механізму в Україні посилить потребу громадян в юридичних знаннях, підвищить у суспільстві статус юриста (чого ми так прагнемо), сприятиме піднесенню правової культури населення що, у свою чергу, позитивно позначиться на всіх внутрісупільних стосунках.

¹ Тут можна скористатися пропозиціями, які висловили І. Коліушко і В. Тимошук у згаданій нами праці.

² На нашу думку, говорити можна тільки про послуги у сфері державного управління, оскільки так звані «управлінські послуги» взагалі існувати не можуть з тих причин, що управлінські правовідносини за своєю природою не можуть мати характеру «послуг». Такі ж дії, як нотаріальне завірення документів, реєстрація шлюбу та ін., які розглядаються деякими вченими як «управлінські послуги», насправді ніякого відношення до управління взагалі не мають, оскільки здійснюються поза межами сфери державного управління, хоча і виконуються державними органами, повноваження яких мають ознаки (але тільки ознаки) управління. Плутанину вносить і те, що дії цих органів, які легалізують юридичні факти, надають можливість громадянам у подальшому вступати у правовідносини в сфері державного управління. На те, що вони не «управлінські», вказує, наприклад, і наявність недержавного нотаріуса, який виконує ті ж самі дії, що й державний. Такого роду послуги, на нашу думку, повинні оплачуватися.

приклад, за швидкість. Іноді людині потрібно одержати документ протягом доби або кількох годин чи хвилин. Це потребує додаткових витрат (фізичних, інтелектуальних та ін.) з боку державного службовця (*ось де дійсно з'являється послуга, а не звичайне виконання посадових обов'язків*), тому така робота управлінця може і повинна бути оплачена. Причому частку із суми слід направляти на стимулювання самого виконавця. Але тут необхідно бути обережним. Потрібен механізм об'єктивної оцінки «витратної» частини виконання функціональних обов'язків для кожної посади, запобігання зловживанням робочим часом з боку виконавця. Така оплата мусить бути результатом тільки *особистих додаткових витрат* службовця, які не повинні шкодити основній роботі. В протилежному разі (за наявності скарг громадян та інших ознак нерівного підходу до звернень) право на додаткову винагороду скасовується.

Потребують, на нашу думку, додаткового закріплення і положення, відповідно до яких усі обов'язки службовця, що вписані в його посадовій інструкції, повинні виконуватися безоплатно. Самі посадові інструкції потребують значної конкретизації та деталізації, перегляду з метою усунення дублювання функціональних обов'язків¹.

На закінчення підкреслимо: якщо ми будуємо наш дім, де держава (та її апарат) дійсно утворюються та працюють для людини, а не навпаки, то конкретні правовідносини у сфері державного управління конструювати на протилежних принципах не можна.

Надійшла до редколегії 31.05.01

О. Харитонова, доцент ОдНЮА

Про сутність фондової біржі як суб'єкта та об'єкта управління на ринку цінних паперів

Побудова в Україні демократичної, правової держави, перехід до ринкової економіки висувають на порядок денний низку питань, пов'язаних із становленням ринку цінних папе-

¹ Це, до речі, висвітлить зайві ланцюги апарату, які безболісно для користі справи можна буде скоротити.