



АДМИНИСТРАТИВНЫЕ УСЛУГИ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

Олег ЦЫГАНОВ,

кандидат технических наук, доцент, начальник отдела научно-исследовательской лаборатории проблем правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Государственного научно-исследовательского института МВД Украины

Summary

Reviewed and compiled existing approaches of the scientists in the field of administrative law to the correlation between the categories of «governance» and «administrative services». Provision of Executive authorities of administrative services defined as a kind of public-management, public-administrative, Executive and administrative (institutional) externally system activities of these bodies, in the implementation of which finds expression of their public function – ensuring organizational conditions (their legal registration) for realization and protection of rights and lawful interests of individuals and legal entities of private law or fulfill certain legal obligations in the relevant field of activity of the society.

Key words: public administration, Executive authorities, administrative activities, outwardly system activity of bodies of Executive power, administrative services, the provision of administrative services, imperious powers.

Аннотация

Рассмотрены и обобщены существующие подходы ученых в области административного права к соотношению между категориями «государственное управление» и «административная услуга». Предоставление органами исполнительной власти административных услуг определено как разновидность государственно-управленческой, публично-властной, исполнительно-распорядительной (организационной) внешнесистемной деятельности этих органов, в осуществлении которой находит проявление их общественное предназначение – обеспечение (юридическое оформление) условий для реализации и защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц частного права или выполнения ими определённых законом обязанностей в соответствующей сфере жизнедеятельности общества.

Ключевые слова: государственное управление, органы исполнительной власти, административная деятельность, внешнесистемная деятельность органов исполнительной власти, административная услуга, предоставление административных услуг, властные полномочия.

Постановка проблемы. Анализ зарубежных и отечественных источников, которые посвящены услугам, предоставляемым органами публичной власти, свидетельствует о разнообразии применения и толкования понятия услуги в государственном управлении. Поэтому вопросы административных услуг в Украине в значительной степени нуждаются в дальнейших фундаментальных научных исследованиях и соответствующем административно-правовом оформлении. Бесспорно, институт предоставления государственных управленческих услуг в определенной степени был и является предметом научно-теоретических исследований таких украинских ученых, как В.Б. Аверьянов, К.К. Афанасьев, А.Н. Бандурка, И.П. Голосниченко, В.С. Долечек, С.В. Кивалов, И.Б. Колиушко, Т.А. Коломеец, Р.А. Куйбида, А.Н. Писаренко, А.В. Поляк, А.А. Сосновик, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко и др. Вместе с тем в административно-правовой науке единой позиции по поводу соотношения между понятиями «административная услуга» и «государственное управление» пока не сформировалось.

Целью статьи являются определение соотношения между категориями

«государственное управление» и «административная услуга», обоснование понятия «предоставление административных услуг органами исполнительной власти» как разновидности их деятельности по осуществлению государственного управления.

Изложение основного материала. Общественные процессы требуют определенной стабилизации и упорядочения. Именно государство является той формой общества, посредством которой эта социальная система становится упорядоченной, устойчивой и, как следствие, развивается. Такое организующее, стабилизирующее воздействие государство, его аппарат, который образует совокупность всех государственных органов, реализуют посредством управления.

Государственное управление как определенного рода социальная деятельность, социальный феномен политически организованной цивилизации понимается в широком и узком значениях. В широком смысле под государственным управлением понимается организующая, упорядочивающая деятельность государства, регулирование им различных общественных отношений путем деятельности всех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, их органов

и должностных лиц. Так, в частности, Г.В. Атаманчук определяет государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, которое опирается на властную силу государства [1, с. 62]. В этом смысле государственное управление – это способ реализации государственной власти во всех ее формах, на основе использования различных методов.

В узком смысле государственное управление – это административная, исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти всех уровней управления в конкретных сферах общественной жизни. Как справедливо отмечал Ю.М. Козлов, исполнительная власть в определенном смысле производна от государственного управления: она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, которые будут реализованы в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное управление – это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию испол-



нительной власти. Последняя по сути составляет содержание деятельности государственного управления, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность [2, с. 9-10]. В рассматриваемом смысле государственное управление – это форма практической реализации исполнительной власти в ее собственном смысле.

Заметим, что сущность государства раскрывается и реализуется через взаимодействие с обществом, его структурными элементами, в том, что и как оно делает по упорядочению и совершенствованию частной и общественной жизнедеятельности людей. Роль, которую играет государство в управлении делами общества, решая основные вопросы социального развития, реализуется через ее функции, направленные, в конечном счете, на удовлетворение разнообразных потребностей и интересов как отдельных личностей, так и общества в целом [3, с. 180]. При этом, функционирование субъектов исполнительной власти и других звеньев государственного управления по реализации своих задач и функций и является административной, исполнительно-распорядительной деятельностью.

Следует отметить, что некоторые ученые разграничивают исполнительно-распорядительную деятельность государства (а именно органов исполнительной власти) на две части. Первая часть – государственное управление, связанное с реализацией властного влияния государственных органов, их должностных лиц на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования. Вторая часть – сервисно-публичная деятельность органов исполнительной власти, направленная на юридическое оформление условий, необходимых для обеспечения надлежащей реализации частными лицами своих прав и охраняемых законом интересов [см., например: 4, с. 149; 5, с. 19; 6]. Более того, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Игнатюк Н.А. подчеркивает, что там, где речь идет о властно-распорядительных полномочиях, не могут иметь место государственные услуги,

и полагает, что деятельность по предоставлению публичных, в том числе государственных услуг, не может иметь властно-распорядительного характера [7, с. 41].

Мы придерживаемся несколько иного подхода, считаем, что деятельность по предоставлению органами исполнительной власти административных услуг физическим и юридическим лицам частного права является одной из функций государственного управления.

Указанный тезис можно аргументировать следующим образом.

В административной деятельности органов исполнительной власти традиционно выделяют два основных направления: 1) внутрисистемная или внутриорганизационная деятельность; 2) внешнесистемная или внешнеорганизационная деятельность.

Предоставление органами исполнительной власти административных услуг относится именно к внешнесистемной деятельности этих органов. Внешние функции характеризуют непосредственно процесс организующего, упорядочивающего воздействия на общественные отношения, которые возникают между органами исполнительной власти и объектами управления – другими органами публичной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, их должностными лицами, а также физическими и юридическими лицами частного права. В осуществлении этой деятельности и находит проявление общественное назначение органов исполнительной власти, которые в процессе ее осуществления выполняют свои основные задачи.

Как отмечал В.В. Цветков, осуществление общих функций, обслуживание общественных потребностей не исключает применения властно регулирующих и принудительных мер государственного управления, хотя они и не составляют основу содержания этой деятельности [8, с. 34-35].

В.П. Тимошук, определяя управленческие услуги, которые могут предоставляться органами публичной власти физическим и юридическим лицам частного права, справедливо считает, что прилагательное «административные» является более удачным в частности потому, что оно указывает на субъекта, который предоставляет такие услуги, – на администрацию, админи-

стративные органы, а также характеризует властно-распорядительную (административную) природу деятельности по предоставлению этих услуг [9, с. 117]. И.П. Голосниченко также указывает, что административная услуга в основе своей имеет организационные действия, необходимые для обеспечения прав и свобод человека и гражданина [10, с. 95].

А.Н. Писаренко предлагает рассматривать административную услугу как правоотношения, возникающие при реализации субъективных прав физического или юридического лица (по их заявлению) в процессе публично-властной деятельности административного органа для получения определенного результата [11, с. 8]. В.П. Тимошук и А.В. Кирмач также рассматривают административную услугу как публично-властную деятельность административного органа [12, с. 7]. С.Д. Дубенко, В.И. Мельниченко и Н.Г. Плахотнюк отмечают, что административные услуги органов исполнительной власти являются проявлением практической реализации государственно-властных полномочий, осуществляемых по инициативе физических или юридических лиц и направленных на удовлетворение их субъективных прав и законных интересов [13, с. 6].

По поводу публично-властной деятельности государственных органов Ю.А. Тихомиров в своём учебнике «Публичное право» указывает следующее: «Одной из отличительных черт публично-правовой деятельности является участие в ней субъектов с властными полномочиями ... Именно наличие властных полномочий обеспечивает эффективность всех средств выражения публичного интереса, служит его пружиной, организующим началом как самой публично-правовой деятельности, так и других видов деятельности – экономической, социальной и т. д. ... Властное полномочие выделено как и один из специфических признаков государственного органа и охарактеризовано как особая форма организующей деятельности государства. Оно складывается, в свою очередь, из связанных между собой элементов. К их числу отнесены: издание государством велений – правовых актов, обязательных для всех граждан и должностных лиц, защита этих велений от нарушений при



помощи принудительной силы государства, обеспечение выполнения велений государства мерами воспитания, убеждения, поощрения, материальное обеспечение выполнения государственных велений путем распоряжения единым фондом государственной собственности ... Понятие «властные полномочия» служит ярким отличительным признаком публичной деятельности в обществе. В них отчетливо выражается статус, особенность организации и функционирования их носителей, соответствующих субъектов, и прежде всего органов государства и должностных лиц» [14, с. 135-144].

Мы считаем, что данное утверждение учёного остаётся в силе и относительно процедур предоставления органами публичной власти административных услуг, которые, как правило, осуществляются по инициативе субъектов обращения – физических или юридических лиц частного права.

Выводы. По нашему мнению, предоставление административных услуг органами исполнительной власти следует считать разновидностью их государственно-управленческой, публично-властной деятельности. Эта деятельность заключается в выполнении органами исполнительной власти внешних функций управления по обеспечению (юридическому оформлению) условий для реализации и защиты прав и законных интересов частных лиц или для выполнения ими определенных законом обязанностей в соответствующей сфере жизнедеятельности общества.

В ходе такой деятельности органы исполнительной власти, их должностные лица и персонал осуществляют предоставление частным лицам (в соответствии с тарифом, предусмотренным законодательством) государственных услуг, среди которых главное место занимают административные услуги.

Таким образом, предоставление органами исполнительной власти административных услуг может быть определено как разновидность государственно-управленческой, публично-властной, исполнительно-распорядительной (организационной) внешне-системной деятельности этих органов, в осуществлении которой находит проявление их общественное предна-

значение – обеспечение (юридическое оформление) условий для реализации и защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц частного права или выполнения ими определенных законом обязанностей в соответствующей сфере жизнедеятельности общества.

Список использованной литературы:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Изд. 2-е, дополн. / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации : учебник. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
3. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навчальний посібник / За ред. В.А. Ліпкана. – К. : КНТ, 2007. – 887 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Кунцевич М.П. Надання адміністративних послуг як форма реалізації виконавчої влади / М.П. Кунцевич // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 58. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – С. 248-254.
7. Административная реформа в России: Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. – 169 с.
8. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи [Колектив авторів. Наук. керів. Цветков В.В.]. – К. : «Оріяни», 1998. – 364 с.
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
10. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес : навчальний посібник. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.

11. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – Одеса : Одеська національна юридична академія, 2006. – 20 с.

12. Оцінка якості адміністративних послуг // Тимошук В.П., Кірмач А.В. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

13. Дубенко С.Д., Мельниченко В.І., Плахотнюк Н.Г. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань (на допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців). – К. : НАДУ, 2008. – 44 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nara-portal.academy.gov.ua>.

14. Тихомиров Ю.А. Публічне право : учебник. – М. : Издательство БЕК, 1995. – 496 с.