

LIDIA KLAT-WERTELECKA

Uniwersytet Wrocławski

Recenzja pracy: Asel Sz. Tuleybayeva,
*Usługi publiczne w kontekście reformy
administracyjnej w Republice Kazachstanu:
doświadczenia, problemy, postulaty*
[*Gosudarstwiennyje usługi w kontieksie
administratiwnoj rieformy
w Riespublikie Kazachstan: opyt, problemi,
rieszenia*], Ałmaty 2012, ss. 175

Publikacja Asel Sz. Tuleybayevy na temat usług świadczonych przez administrację państwową została wydana w Kazachstanie w języku rosyjskim. Problematyka usług administracji jest zagadnieniem znanym zarówno nauce niemieckiej, jak i rosyjskiej oraz strefy krajów postradzieckich. Transformacja administracji państw Europy Wschodniej widoczna jest w płaszczyźnie ustrojowej, politycznej i gospodarczej¹, co w dużym stopniu wpłynęło na zmiany w zasadach funkcjonowania systemu administracji. W. Hołubko zauważył, że część państw od razu zadeklarowała swoją orientację na standardy zachodnioeuropejskie, inne zaś próbowały znaleźć własną drogę reform, powracając do dawnych tradycji państwowości narodowej, lub zakonserwować system radziecki². W Kazachstanie przyjęty został konstytucyjny proces reformowania administracji, w którym priorytetem modernizacji systemu zarządzania państwem stały się usługi publiczne.

¹ W. Hołubko, *Transformacja administracji państw postradzieckich — od totalitaryzmu ku standardom europejskim*, „Roczniki Administracji i Prawa” 10, 2010, s. 9.

² *Ibidem*, s. 18.

Usługi publiczne (usługi administracji publicznej) są definiowane jako usługi świadczone ludności bezpośrednio przez administrację publiczną w ramach sektora publicznego lub przez podmioty prywatne, którym zlecono funkcje administracyjne. Usługi te stanowią dobra publiczne, które niezależnie od liczby korzystających mają określoną wartość, nienaruszaną przez kolejnych użytkowników³. Świadczenie przez administrację usług publicznych powinno realizować interes publiczny.

W polskiej nauce tematyka usług publicznych jest przedmiotem badań przede wszystkim przedstawicieli teorii organizacji i zarządzania. B. Kożuch i A. Kożuch słusznie zauważają, że w zarządzaniu „znana jest prawidłowość, że praktyka znacząco wyprzedza powstawanie dorobku naukowego. W odniesieniu do usług publicznych trzeba stwierdzić, że to opóźnienie jest szczególnie duże, a w polskiej literaturze przedmiotu jest to zagadnienie niemal nierozpoznane”⁴. Należy zauważyć, że również w literaturze prawa administracyjnego nie ma kompleksowych opracowań na temat usług publicznych świadczonych przez organy administracji.

Recenzowana praca Asel Sz. Tuleybayeovej przedstawia oryginalne spojrzenie na problematykę usług publicznych z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego. Autorka podkreśla, że pojęcie usług administracji (*gosuslug*) weszło do obrotu prawnego i stało się częścią prawa w Kazachstanie. Pojęcie to jest już obecne w ustawie o procedurach administracyjnych oraz w ustawie o samorządzie terytorialnym w Republice Kazachstanu. Związane są z nim takie podstawowe pojęcia, jak: standardy, reguły, jakość, procedura, karta usług czy rejestr usług. Karty usług⁵, dostępne na stronach internetowych organów lub jako gotowe formularze w ich siedzibach, dostarczają informacji o podstawie prawnej realizowanej usługi, niezbędnych dokumentach, terminach, trybach, opłatach i środkach odwoławczych. Procedury postępowania dla obywateli wnoszących żądania do organów administracji publicznej, określone w kartach usług, powinny być jasne i dostępne. Obecnie usługi publiczne, ich poziom, formy oraz mechanizmy udostępniania mogą być jednym z ważniejszych mierników profesjonalnej działalności aparatu administracji państwowej, zarówno rządowej, jak i samorządowej.

Książka zawiera analizę stanu regulacji prawnej świadczenia usług publicznych, omawia praktykę ich stosowania, wskazuje słabe i mocne strony przeprowadzonych reform w tym zakresie oraz wyznacza kierunki dalszego udoskonalania prawa w Kazachstanie. Badania zostały przeprowadzone w trzech płaszczyznach wpływających na układ pracy. W pierwszym rozdziale autorka analizuje instytucję prawną usług publicznych z punktu widzenia aktualnych kierunków badań w nauce prawa administracyjnego, zarówno w aspekcie międzynarodowym, jak

³ B. Kożuch, A. Kożuch, *Istota współczesnych usług publicznych*, [w:] *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. Kożuch, A. Kożuch, Kraków 2011, s. 34.

⁴ *Ibidem*, s. 32.

⁵ Karta usług to karta powiązana z konkretnym opisem usługi, zawierająca dane instytucji świadczącej daną usługę, www.epuap.gov.pl (dostęp: 31.01.15).

i lokalnym. Zaznacza ona, że międzynarodowy dorobek nauki należy dokładnie zbadać, ale „nie kopiować go ślepo” (s. 13). Badając pojęcie usług publicznych, autorka czerpie z dorobku nauk prawnych, ekonomicznych, z zakresu zarządzania i marketingu, co wskazuje na wieloaspektowość analizowanej instytucji prawnej.

Drugi rozdział został poświęcony pytaniom o stan prawa w zakresie regulacji usług publicznych, a w szczególności analizie standardów, regulaminów i rejestrów. Autorka omawia tryb standaryzacji usług publicznych przez organy władzy publicznej, procesowe formy ich udostępniania, sposoby klasyfikacji oraz funkcjonowanie punktów obsługi ludności jako elementu dostępnego państwa. Na realizację zasady szybkości w procedurach administracyjnych wpływa także wdrożenie systemów informatycznych oraz udostępnienie kart usług w wersji elektronicznej.

W trzecim rozdziale zostały przedstawione kierunki rozwoju prawa i praktyki w dziedzinie świadczenia usług administracyjnych. Autorka wskazuje konieczność udoskonalenia prawnoorganizacyjnych podstaw funkcjonowania administracji oraz proponuje uchwalenie odrębnej ustawy o usługach administracyjnych. Jest to interesujący pomysł wprowadzenia jednolitej regulacji prawnej w zakresie rozproszonych unormowań dotyczących usług w odrębnych działach administracji publicznej (np. w zakresie pomocy społecznej, prawa ochrony środowiska czy prawa osobowego). Taka idea może być inspiracją także dla innych krajów, w których obowiązują niejednolite regulacje świadczenia usług przez administrację, tworzone na poziomie lokalnym. W Polsce obowiązek stosowania kart usług w urzędzie gminy bywa wprowadzany np. zarządzeniem organu gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

Autorka pracy słusznie zauważa, że funkcjonowanie jednolitego systemu usług publicznych osłabia negatywne zjawiska w administracji, m.in. korupcję, wpływa na efektywność, jawność i przejrzystość działania władz publicznych. Staże się także czynnikiem realizacji zasady zaufania obywatela do organów państwa.

Należy podkreślić, że recenzowana publikacja zwraca uwagę na problematykę regulacji administracyjnoprawnej świadczenia usług publicznych, która w ostatnich latach jest wiodącym tematem w nauce kazachskiej (podążającej za nauką rosyjską). Szczegółowa analiza prawnego charakteru instytucji usług stwarza możliwość poznania dorobku nauki prawa administracyjnego z tak odległego kraju jak Kazachstan. Walorem opracowania jest skonstruowanie przez autorkę prawnego modelu efektywnych usług administracyjnych, postawienie nowych problemów badawczych związanych z techniczną stroną wykonywania zadań przez administrację publiczną i próba odpowiedzi na nie. Dodatkowym atutem książki są załączniki zamieszczone na końcu opracowania, wskazujące elementy poprawnej karty usługi publicznej, regulaminu tworzenia tego rodzaju kart oraz rejestrów usług w danej sferze funkcjonowania administracji publicznej.