

НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПРІОРИТЕТ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ГРОМАДИ

Скороход Олексій Петрович

• Визначено сучасний стан та перспективи розвитку сфери надання послуг населенню органами місцевого самоврядування в Україні. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, що регламентують питання надання публічних послуг в Україні. Узагальнено кращі європейські практики унормування процесу надання послуг населенню органами місцевого самоврядування. Вироблено пропозиції щодо законодавчого унормування питань надання муніципальних послуг населенню органами місцевого самоврядування в Україні відповідно до європейських норм і стандартів.

Ключові слова: адміністративні, муніципальні, публічні послуги, функції органів місцевого самоврядування, місцеві потреби.

Розвиток України як незалежної, правової, соціальної держави відбувається, не в останню чергу, завдяки активному запровадженню сучасних демократичних цінностей і стандартів. Цей процес супроводжується зміною пріоритетів державної діяльності, а також принципів і форм відносин між владою і громадою (громадянами). Сьогодні на найвищому рівні державного управління постало завдання щодо усвідомлення нової ролі держави, суть якої полягає не у жорсткому управлінні процесами розвитку суспільства, а у наданні послуг, сприяттні соціально-економічному розвитку, служінні інтересам суспільства і людини.

Реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, ініційовані в Україні, покликані вдосконалити систему управління місцевими справами, сформувати територіальні громади на новій просторовій основі з ресурсами (правовими, фінансовими тощо), достаттніми для надання населенню повноцінних публічних послуг, забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини.

Актуальність означеної теми дослідження ґрунтується на усвідомленні нової ролі органів місцевого самоврядування в процесі задоволення потреб населення. Ця роль полягає у забезпеченні населення якісними та доступними адміністративними послугами.

Мета статті – визначення стану та перспектив розвитку сфери надання послуг населенню органами місцевого самоврядування в Україні.

Вирішення цієї наукової проблеми досягається за рахунок розв'язання наступних завдань:

- уніфікувати категоріальний апарат означеної проблеми дослідження;
- здійснити аналіз нормативно-правових актів, що регламентують питання надання публічних послуг в Україні;
- узагальнити кращі європейські практики унормування процесу надання послуг населенню органами місцевого самоврядування;
- виробити пропозиції щодо унормування у вітчизняному законодавстві питань з надання муніципальних послуг відповідно до європейських норм і стандартів.

Аналізуючи наукові доробки у сфері державного управління, юриспруденції, політології, можемо дійти висновку, що питання надання послуг населенню органами виконавчої влади та місцевого самоврядування активно досліджуються українськими вченими. Так, І. Коліушко та В. Тимошук [1] досліджують правові аспекти надання публічних послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформи. В. Авер'янов [2] розглядає послуги як чинник удосконалення діяльності органів державної влади та місцевого самовряду-

вання. В. Долечек [3] висвітлює специфіку нормативно-правового забезпечення надання управлінських послуг і доцільність їх платності. В. Сороко [4] розглядає питання стандартизації адміністративних послуг. О. Поляк [5] та Д. Сухін [6] дають детальну характеристику сутності муніципальних послуг та досліджують проблему підвищення їх якості.

Але незважаючи на значну кількість науково обґрунтованих позицій, в українській фаховій літературі досі не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності публічних, муніципальних та адміністративних послуг, немає однастайності у використанні дефініцій. В Україні на законодавчому рівні досі не унормовано питання розподілу послуг, що надають органи місцевого самоврядування, – на обов'язкові та не обов'язкові, платні та безплатні. Відсутня єдина система сертифікації та стандартизації муніципальних послуг.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади визначає муніципальні послуги як такі, що «надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями у порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету» [7]. Проте аналіз існуючої нормативно-правової бази з питань регламентації процесу надання публічних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні свідчить про відсутність однастайності у використанні понятійного апарату, а також про невідповідність і неузгодженість підходів до розуміння сутності проблеми надання публічних послуг населенню.

З метою уникнення плутанини та неоднозначності у трактуванні понять пропонуємо використовувати наступні дефініції запропоновані В. Тимошуком:

«Адміністративні послуги – це частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень». «Муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями» [8, с. 118].

І хоча термін «муніципальні» не вживається у вітчизняному законодавстві (в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні») для характеристики діяльності самоврядних інституцій викорис-

товується термін «комунальні»), він є більш вдалим, оскільки охоплює не лише сферу «комунальних послуг», що асоціюються з послугами водо- та теплозабезпечення, а й стосується таких аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, як розгляд звернень громадян, управління об'єктами комунальної власності та інфраструктури тощо. Тож у подальшому ми пропонуємо вживати саме цей термін.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. У тому числі йдеться про забезпечення членів громади більшістю публічних послуг, що гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та адміністративні послуги тощо). Органи місцевого самоврядування найбільш наближені до територіальної громади, тому їх діяльність, особливо щодо надання послуг населенню, відчувається щодня. Практика свідчить, що понад 90 % усіх публічних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування.

Проте законодавство України не має єдиного законодавчого акта, що регламентував би процедуру взаємовідносин органів влади та громадян; визначав право та обов'язок органів виконавчої влади та місцевого самоврядування спрямовувати свою діяльність на задоволення потреб людини через надання відповідних послуг; наводив перелік обов'язкових муніципальних послуг; визначав стандарти їх якості.

На розв'язання наведених вище проблем спрямована Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. «Суть концепції полягає в тому, щоб «прості люди» могли витратити менше свого часу, не менш цінного, ніж час чиновників, на заповнення паперів та оплату послуг (погоджень та довідок), які не передбачено законом» [9]. Окрім того, Концепція визначає критерії оцінки якості та стандарти надання адміністративних послуг, а саме:

- результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі;
- своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк;
- доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою [7].

Аналізуючи досвід європейських країн щодо законодавчого унормування процесу надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування, можемо констатувати

ти, що у більшості з цих країн ефективно діють кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації процедур діяльності органів місцевої влади в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження [10].

Характерною рисою для нових країн-членів Європейського Союзу таких, як Латвія, Польща, Чехія, Угорщина є положення законів «Про місцеві органи влади», в яких передбачено, що органи місцевого самоврядування здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема – питання задоволення потреб населення шляхом організації та фінансування муніципальних послуг. Відповідно до Закону Латвії «Про місцеві органи влади» одна з головних функцій муніципалітетів полягає у тому, щоб організувати надання якісних муніципальних послуг населенню. Насамперед йдеться про водозабезпечення і утримання каналізаційної мережі, опалення, збір і вивіз сміття тощо [11, с. 164]. У Польщі муніципалітети задовольняють потреби місцевого населення через надання окремих послуг на місцевому рівні (транспортне обслуговування, вивіз сміття тощо) або укладають угоди щодо надання цих послуг з приватними підрядниками.

Характерною особливістю законодавства європейських країн є розмежування муніципальних послуг за критеріями: обов'язкові – не обов'язкові (табл.)

Відповідно до Закону Угорщини № LXV [12] обов'язкові послуги розподіляються на такі категорії:

- послуги першої категорії надаються у всіх населених пунктах незалежно від типу та розміру і складаються з водозабезпечення, загальної освіти, базових послуг охорони здоров'я та соціального забезпечення, освітлення вулиць, утримання місцевих доріг і кладовищ, а також захисту прав етнічних та національних меншин.

- послуги другої категорії визначаються Законом «Про місцеві органи влади», яким передбачено, що «... місцевим органам влади з великою кількістю населення та більшими можливостями може бути доручено надання більшої кількості послуг, а також надано більше повноважень у порівнянні з іншими органами місцевого самоврядування» [13, с. 421]. Кошти необхідні для фінансування цих послуг виділяються з державного бюджету.

У законодавстві європейських країн передбачено низку видів послуг, що обов'язково надаються органами місцевого самоврядування, передусім:

- муніципальний розвиток;
- захист навколишнього середовища;
- управління житловим фондом;
- управління водними ресурсами та водозабезпечення;
- утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг та місць загального користування;
- функціонування місцевого громадського транспорту;
- пожежна охорона;
- забезпечення громадської безпеки;
- постачання енергоносіїв;
- управління освітніми закладами;
- послуги соціального забезпечення та охорони здоров'я;
- захист прав меншин тощо [13, с. 422].

Органи місцевого самоврядування європейських країн наділені правом самостійно вирішувати питання щодо надання населенню послуг, не передбачених законом; визначати та розподіляти кошти необхідні для надання цих послуг.

В Україні функції органів місцевого самоврядування визначені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.ст. 27–41). Відповідно до його положень виконавчі органи місцевих рад наділені повноваженнями щодо забезпечення:

- соціально-економічного і культурного розвитку громад;
- формування місцевого бюджету;
- управління комунальною власністю;
- утримання та розвитку житлово-комунального господарства;
- побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами України [14].

Таблиця

**ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ З НАДАННЯ ПОСЛУГ
У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ¹**

Функції	Обов'язкові	Необов'язкові
В усіх 14 державах:		
водопостачання	11	3
сприяння туризму	0	14
будівництво та утримання початкових шкіл	14	0
бібліотечні послуги	13	1
утримання театрів	0	14
розвиток спорту та забезпечення засобами спорту	0	14
водовідведення	12	2
поховання відходів	14	0
утримання будинків пристарілих	4	10
соціальна допомога	7	7
будівництво й утримання доріг	14	0
міське планування	14	0
надання дозволів на будівництво та руйнування	14	0
У 13 державах:		
будівництво та утримання початкових шкіл	12	1
утримання музеїв	0	12
збереження культурної та мистецької спадщини	4	9
утримання кладовищ	9	4
надання дотацій на житло	3	10
послуги пожежної служби	12	1
послуги наземних видів транспорту	6	7
збереження дикої природи/поховання відходів	6	7
утримання національних парків, місць відпочинку і незабудованого простору	0	13
У 12 державах:		
утримання в'язниць	0	12
послуги лазень та душових	0	12
фінансова участь у державному/приватному підприємстві	0	12
зростання/збереження рівня зайнятості	2	10
контроль за використанням землі	1	11
захист довкілля	7	5
В 11 державах:		
газопостачання	4	7
постачання електроенергії	5	6
фінансове і податкове сприяння державним і приватним заходам	0	11
утримання ярмарків та ринків	2	9
послуги лікарень	5	6
допомога потерпілим від нещасних випадків	11	0
контроль планування та забудови	8	3

¹Batley and Stoker (1991). Local Government in Europe: Trends and Developments

У 9 державах:		
керівництво загальною початковою школою, забезпечення й утримання викладацького персоналу	8	1
епідеміологічний контроль	8	1
послуги річкового і морського транспорту	1	8
У 8 державах:		
управління загальною початковою школою, забезпечення й утримання викладацького чи службового персоналу	8	0
допомога релігійним громадам та оплата утримання відповідних приміщень	4	4
сприяння у житловому будівництві	4	4
У 7 державах:		
будівництво й оплата утримання середніх шкіл	3	4
місцеве і державне планування	6	1
захист прав споживача	3	4
У 6 державах:		
утримання кінотеатрів	0	6
У 4 державах:		
управління середньою школою, забезпечення й утримання викладацького чи службового персоналу	4	0
послуги повітряного транспорту	0	4
В 1 державі:		
будівництво та оплата утримання вищих навчальних закладів	0	1

У Законі також зазначено, що певна частина цих повноважень належить до категорії делегованих і має забезпечуватися коштами з державного бюджету.

Виконання зазначеного вище переліку повноважень є невід'ємною складовою діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення населення громади гідними умовами для проживання, надання якісних та доступних послуг тощо. Проте анахронізм наявної системи управління місцевими справами, невідповідність існуючого адміністративно-територіального устрою проблемам сьогодення створюють значні перешкоди для якісного виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень.

Започатковані в Україні реформи (адміністративна, конституційна, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою) спрямовані на створення умов для зміцнення основ місцевого самоврядування, зокрема через стимулювання утворення об'єднань територіальних громад, посилення бюджетних повноважень та фінансової самостійності місцевого самоврядування, впорядкування процесів діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі щодо надання послуг населенню. Ці заходи ма-

ють забезпечити органи місцевого самоврядування необхідною ресурсною базою для надання якісних послуг населенню.

Серед основних проблем вдосконалення процедури надання якісних публічних послуг є невпорядкованість отримання плати за їх надання. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» визначає «державні послуги» як платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [15]. Визнання державою існування певних видів адміністративних послуг, що фінансуються не з бюджету, а за рахунок отримання плати зі споживачів, потребує чіткого і зрозумілого визначення та обґрунтування, які саме послуги мають бути безоплатними, а за які потрібно стягувати плату. Невирішення цього питання у найближчій перспективі створює загрозу комерціалізації державного апарату. Викликають сумніви рішення деяких органів влади на місцях, які під гаслами «боротьби з корупцією» легалізують збирання

плати за ту чи іншу послугу, яка або взагалі не несе користі споживачу, або має надаватися безкоштовно.

Висновки, рекомендації та пропозиції

Пропонуємо деякі рекомендації та пропозиції щодо законодавчого унормування питань надання муніципальних послуг.

1. Необхідно унормувати на законодавчому рівні право та обов'язок органів місцевого самоврядування надавати послуги громадянам у межах повноважень, визначених відповідним законом. Вирішення цього питання наблизить українське муніципальне законодавство до європейських стандартів, забезпечить громадян необхідною правовою базою для отримання послуг на місцевому рівні та сприятиме визначенню механізмів реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

2. Розробити Проект закону України «Про адміністративні послуги», в якому, зокрема, передбачити, що загальними принципами надання адміністративних послуг мають бути

законність, оперативність, загальнодоступність інформації, мінімізація необхідних для отримання послуг документів та процедурних дій, гарантія відповідальності суб'єктів, що надають адміністративні послуги. Окрім того, необхідно встановити стандарти якості адміністративних послуг та визначити органи, які повинні здійснювати нагляд та контроль за їх дотриманням.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є вивчення питань з розроблення реєстру обов'язкових та додаткових муніципальних послуг, а також уніфікації та затвердження переліків платних послуг, які надаватимуться органами державної влади та місцевого самоврядування тощо. Розв'язання цього комплексу проблем дозволить вберегти громадян від нав'язування їм зайвих адміністративних платних послуг, сприятиме впорядкуванню та розмежуванню повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, дозволить позбавитися штучних адміністративних бар'єрів.

Використані джерела

1. Коліушко, І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // *Право України*. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
2. *Виконавча влада і адміністративне право* / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – С. 150.
3. *Долечек, В.* Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Долечек. – Київ, 2005. – 20 с.
4. *Сороко, В. М.* Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навч. посіб. / В. М. Сороко. – Київ : НАДУ, 2008. – С. 104.
5. *Поляк, О. В.* Механізми надання управлінських послуг органами влади : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О. В. Поляк. – Львів, 2006. – 20 с.
6. *Сухінін, Д. В.* Формування політики надання якісних муніципальних послуг : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / Д. В. Сухінін. Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Д., 2008. – 20 с.
7. *Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України* : від 15 лютого 2006 р. : № 90-р // *Офіц. вісн. України*. – 2006. – № 7.
8. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / авт. упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С. 494.
9. *Винников, О.* Реформи системи адміністративних послуг – бути! [Електронний ресурс] / О. Винников // *Пріоритети*. – 2006. – № 3 (29). – Режим доступу: <http://www.usipr.kiev.ua>
10. *Загоруля, О.* Законодавче регулювання питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] / О. Загоруля, Н. Темненко // *Міністерство юстиції України. Коментарі фахівців*. – 2005. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/4628>
11. *Ванагс, Е.* Місьцеве самоврядування в Латвії / Е. Ванагс, І. Вілка; за заг. ред. Т. М. Хорват // *Децентралізація: експерименти та реформи*. – Будапешт, Угорщина, 2000. – С. 486.
12. *Act LXV of 1990 On Local Governments: Hungary Local Government Law, 1990, P. 1.*
13. *Темеші, І.* Місьцеве самоврядування в Угорщині / І. Темеші; за заг. ред. Т. М. Хорват // *Децентралізація: експерименти та реформи*. – Будапешт, 2000. – С. 486.
14. *Про місьцеве самоврядування в Україні* : закон України від 21.05.1997 : № 280/97- ВР // *Урядовий кур'єр*. – 1997. – 14 червня.
15. *Про оподаткування прибутку підприємств (в редакції Закону України № 283/97- ВР від 22.05.97)* : закон України від 28.12.1994: № 334/94-ВР // *Відом. Верховної Ради України*. – 1995. – № 4. – С. 28.