

І.В. Панаїд,

аспірант кафедри права та законотворчого процесу ХарРІ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД

Зосереджено увагу на ролі та місці органів місцевого самоврядування у процесі задоволення потреб та інтересів громадян через надання якісних управлінських (адміністративних) послуг. Проаналізовано різні підходи до поняття “адміністративні послуги”, наведено їхні класифікації, виокремлено окремі критерії якості наданих послуг.

Ключові слова: управлінська (адміністративна) послуга, органи місцевого самоврядування, споживачі, критерії, якість адміністративних (управлінських) послуг, управлінська діяльність.

Нові підходи до економічних і соціальних відносин, що визначаються сучасними чинниками українського суспільства, посилюють тенденції руху України до демократичних цінностей Європейського Союзу та інших розвинених країн світу. Завдяки підвищенню соціальної свідомості громадян рівень контактування їх з органами місцевого самоврядування постійно зростає. Суспільно-політичні трансформації, що відбуваються в Україні, супроводжуються змінами державно-управлінських відносин, які обумовлюють переорієнтування управлінської діяльності щодо реалізації конституційних прав і свобод громадян на надання послуг фізичним і юридичним особам. Потреба в цих послугах зумовлюється тим, що сучасна демократична держава повинна забезпечити дотримання та дієвий захист прав і свобод людини і громадянина [1, с. 49]. В умовах підвищення ролі органів місцевого самоврядування постає низка проблем, пов'язаних з їх структурою, функціями, управлінською компетенцією. У зв'язку з цим питання надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування є актуальними.

Для цілісного аналізу проблеми адміністративних послуг необхідно узагальнити саме визначення адміністративних послуг; описати їх класифікацію, уточнити критерії, на які вона має спиратися; побудувати модель

надання адміністративних послуг; розробити механізм визначення якості надання адміністративних послуг.

Під адміністративними послугами розуміють результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [11, с. 30].

Стислий словник маркетингу визначає слово “послуга” як будь-який захід або вигоду, які одна сторона може запропонувати іншій і які в основному не відчутні та не призводять до заволодіння будь-чим [11]. Розглядаючи послуги державного управління, В. Александров та В. Гусєв не лише розкривають їх специфіку, а й виокремлюють ті ознаки, які суттєво відрізняють їх від послуг в інших сферах соціально-економічної діяльності. Науковці підкреслюють, що “через послуги цих органів та організацій реалізуються певні регулятивні функції системи державного управління, забезпечується зворотний зв'язок між суб'єктами та об'єктами державного управління”. Більше того, зазначені послуги мають інструментальне призначення, оскільки забезпечують реалізацію завдань та регулюючих функцій системи державного управління, що надає їм ознак функцій забезпечувального характеру [10]. У свою чергу, дослідники А. Ліпенцев та О. Поляк [13] наголошують на існуванні різноманітних видів послуг і зараховують до них: державні, управлінські, адміністративні, громадські, місцеві, муніципальні, публічні тощо.

Автори книги “Адміністративна процедура та адміністративні послуги” пропонують усі послуги назвати публічними і, виходячи з ознак суб'єкта – виконавця послуг, використати таку їх класифікацію [9, с. 118]: державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями; муніципальні послуги – ті, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями. Самі ж автори

підкреслюють [9, с. 119], що термін “муніципальні” в нормативно-правовому полі не вживається.

У Концепції адміністративної реформи наголошується, що за своїм змістом функції публічної влади мають бути спрямовані на надання державних і громадських послуг. Концепція наголошує на необхідності трансформації місцевого самоврядування, яка має спиратись на національний досвід та світову, насамперед європейську практику. Виходячи з необхідності наближення виконавця послуги до її одержувача наголошується на розмежуванні функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі встановлення переліку державних і громадських послуг, їх класифікації; визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі. У зазначеній Концепції паралельно, без суттєвої різниці, вживаються терміни “державні послуги”, “управлінські послуги”. Ці послуги почасти трактують одним поняттям – “державно-управлінські”. Поряд з цим, Концепція виділяє “громадські послуги”, які, згідно з термінологічним словником наведеного в Концепції, розуміються як послуги (муніципальні), що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [5].

Є й інше бачення суті питання, зокрема, деякі автори [15] розглядають адміністративні послуги не як єдиний напрям діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а як складову поняття "державні послуги". На їх думку, адміністративна послуга – це дія виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку.

На жаль, багато нормативно-правових актів, які регламентують надання певних управлінських послуг, визначення цього терміна не дають. Не дають трактування поняття “управлінська послуга” і Закони України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців”, які визначають правові та організаційні засади функціонування дозвільної та реєстраційної систем у сфері господарської діяльності і встановлюють порядок діяльності дозвільних та реєстраційних органів і їх посадових осіб, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, тобто надавати управлінські послуги [2; 4].

У контексті нашого дослідження адміністративна (управлінська) послуга органів місцевого самоврядування розглядається як результат здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування власних чи делегованих державою повноважень за рахунок коштів бюджету відповідного рівня на виконання звернення зацікавленої особи щодо реалізації її прав, свобод та законних інтересів.

Адміністративні послуги мають базуватись на таких основних принципах:

- доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб;
- дотримання стандартів надання послуг;
- відкритість;
- відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням.

Формуючи сучасну систему народовладдя як нову модель організації влади, наша держава визнала місцеве самоврядування однією з форм організації публічної влади на місцях. Закріплення інституту місцевого самоврядування в Конституції України дало громадянам можливість безпосередньо брати в ньому участь. За Конституцією України право територіальної громади на місцеве самоврядування реалізується громадою як безпосередньо через різноманітні форми прямої демократії (місцеві референдум та вибори, загальні збори тощо),

так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування, тобто шляхом представницької демократії.

Сукупність організаційних-правових форм здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою утворює систему місцевого самоврядування. Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", система місцевого самоврядування в Україні включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Крім того, в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є головою її виконавчого комітету.

Головний елемент системи місцевого самоврядування – територіальна громада, пріоритет якої в системі місцевого самоврядування закріплено у ст. 143 Конституції України, а саме: вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування.

Місцеві ради є представницькими органами місцевого самоврядування, тобто виборними органами, які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади (громад) і приймати від її (їх) імені рішення.

Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади, – необхідна ознака місцевого самоврядування. Місце

представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка віддає йому перевагу перед іншими органами місцевого самоврядування. Положення Хартії отримали логічний розвиток у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", який закріплює пріоритетне значення представницьких органів шляхом встановлення їх виключної компетенції (ст. 26 Закону). Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає, що представницькі органи місцевого самоврядування проводять свою роботу сесійно. Сесія складається із пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій (ст. 46 Закону). Постійні комісії є органами ради, що обираються з її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані (ст. 47 Закону). Отже, постійні комісії є важливими органами ради, що попередньо розглядають, як правило, профільні для відповідної комісії питання. Однак чи можливо розглядати роботу постійних комісій як управлінську діяльність, а результат цієї діяльності як управлінську (адміністративну) послугу фізичним чи юридичним особам? Для відповіді на це запитання вбачається за доцільне звернутись до ознак управлінської (адміністративної) послуги. Серед таких ознак виокремлюють такі:

- а) повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
- б) послуги надаються за зверненнями фізичних та юридичних осіб;
- в) результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, ліцензія, дозвіл тощо);

г) надання послуг пов'язане зі створенням належних умов для реалізації фізичними та юридичними особами їх прав, свобод і законних інтересів [6, с. 80].

Будучи органами ради, як представницькі органи місцевого самоврядування постійні комісії безумовно розглядають значну кількість звернень громадян та юридичних осіб і з питань, що належать до їх відання, висловлюють певні висновки та рекомендації. Але висновки та рекомендації не передбачені статтею 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як акти ради. Більш того, Закон містить вимогу про обов'язковість розгляду (а не виконання) висновків та рекомендацій постійних комісій тими суб'єктами, кому вони адресовані. Отже, постійні комісії ради не можуть розглядатись як суб'єкт надання управлінської (адміністративної) послуги.

Результатом реалізації наданих раді повноважень є прийняття нею нормативних та інших актів у формі рішень. Акти ради, прийняті в межах наданих їй повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. (ст. 73 Закону). Виходячи з такої ознаки управлінської послуги, як створення умов для належної реалізації фізичними та юридичними особами їх прав, свобод та законних інтересів, акти ради, які мають індивідуальний характер і є результатом належного розгляду звернення фізичної чи юридичної особи, можуть розглядатись як управлінська послуга. Серед питань, що підлягають виключно розгляду на пленарних засіданнях міської ради згідно зі ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можливо виокремити такі, що розглядаються радою лише за наявності відповідного звернення зацікавлених осіб. Це, зокрема, такі питання: надання пільг по місцевих податках і зборах; відчуження комунального майна; вирішення відповідно до

закону питань регулювання земельних відносин (надання земельних ділянок у власність, передача земельних ділянок у користування); вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; надання згоди на розміщення нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію. Разом з тим, управлінські (адміністративні) послуги, що надаються радою як представницьким органом місцевого самоврядування фізичним чи юридичним особам, не можуть бути обмежені лише питаннями, що віднесені до виключної компетенції ради згідно ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Дане твердження ґрунтується на положеннях статті 25 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з якою ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання. Отже, загальний перелік послуг не може розглядатись як базова, стала система. Він може змінюватись залежно від попиту споживачів на ті чи інші послуги, а тому важливим є визначення механізму та гарантій їх надання як загально визначених і визнаних суб'єктами надання та отримання управлінської послуги її елементів.

Для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування радами створюються виконавчі органи – виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає значний обсяг повноважень виконавчих органів задля реалізації функцій місцевого самоврядування. Зокрема, це повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; повноваження в галузі будівництва; повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; повноваження у сфері соціального захисту населення; повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних

інтересів громадян та інші. На відміну від представницьких органів місцевого самоврядування, працівники виконавчих органів рад виконують свої функції на постійній основі і саме до них при вирішенні більшості питань звертаються заявники – фізичні та юридичні особи. Незважаючи на підвищення компетенції посадових осіб місцевого самоврядування, прагнення перейти до демократичних інституційних стандартів, тіснішої взаємодії з громадськістю, сучасні громадяни України не мають впевненості в тому, що можуть отримати якісні адміністративні послуги [8, с. 125]. Питання якості адміністративних послуг є досить абстрактним, оскільки йдеться про суб'єктивну оцінку очікуваного результату. Проте якість можна контролювати через відповідні критерії. Критеріями оцінювання надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів послуг, професійність діяльності службовців органів, що їх надають. Оцінювання якості надання послуг має здійснюватися на основі чітких критеріїв: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності.

У праці «Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців» зазначено, що одним із суттєвих критеріїв оцінки якості управлінської послуги є критерій її доступності для споживача. Доступність забезпечує фактичну можливість громадян звернутися за отриманням адміністративної послуги [14, с. 15].

Критерій доступності, зокрема, включає:

- наявність необхідної інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повноту) та коректність, різноманітність і доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації по телефону або електронною поштою;

- територіальну наближеність органу до споживачів послуг; наявність сполучення громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та

місць паркування для приватного транспорту; можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг до приміщення адміністративного органу.

Доступність управлінської послуги і можливість безперешкодного її отримання заявником може бути певною мірою забезпечена через реалізацію норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо організації управління районами у містах. Ч. 3 ст. 11 Статуту територіальної громади м. Харкова визначає, що розподіл на райони здійснюється з метою організації оптимальної системи місцевого самоврядування, наближення органів самоврядування до жителів міста, розширення можливостей при вирішенні питань міського значення з урахуванням думки жителів районів у місті. Тому, за умови існування районних у місті рад, міська рада має визначати межі та обсяг повноважень цих рад та їх виконавчих органів з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах (ст. 41 Закону). При цьому доцільно враховувати й індивідуальні потреби членів громади на отримання управлінської послуги виходячи з територіальної наближеності районних у місті рад та їх виконавчих органів до місця мешкання членів територіальної громади, а також унеможливлення виникнення черг у зв'язку зі збільшенням кількості адміністративних органів, які будуть надавати відповідну послугу.

Оцінка якості надання публічної послуги споживачем може здійснюватися через отримання зворотного зв'язку з ним. Однією з форм такого зв'язку може бути заповнення Картки задоволеності споживача, що здійснюється останнім перед або після отримання підсумкових документів (рішення) щодо наданої послуги. Без наявності у звітній документації про надання послуги заповненої Картки задоволеності споживача, на думку авторів праці [15], послуга не вважається виконаною.

Необхідно визнати, що практичне втілення процесу надання адміністративних послуг має базуватися на чіткому розумінні їх змісту, видів, функціональних особливостей та спиратися на досконалу теоретичну основу.

Для покращання якості надання адміністративних (управлінських) послуг органами місцевого самоврядування необхідно законодавчо визначити порядок організації їх надання. Забезпечення надання таких послуг може здійснюватись через закріплення у Статуті територіальної громади загальних принципів та гарантій надання адміністративних (управлінських) послуг, з конкретизацією в положеннях про виконавчі органи ради, регламенті роботи ради та її виконкому конкретних видів адміністративних (управлінських) послуг та механізму їх надання.

Список використаних джерел

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30, Ст. 141.
2. Закон України про дозвільну систему у сфері господарської діяльності // ВВР України. – 2005. – № 48. – Ст.483.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 25. – Ст. 1172.
5. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" від 11 травня 2006 р. № 614 // Вісн. держ. служби України. – 2006. – № 2. – С. 78 – 83.
7. Статут територіальної громади м. Харкова. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/?page=hotten/programm/ustavn2007>
8. *Авер'янов В.Б.* До питання про поняття так званих "управлінських послуг" // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125 – 127.
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-уклад. В.П. Тимошук ; Центр політико-правових реформ. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
10. *Александров В.Т., Гусев В.О.* Послуги системи державного управління // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 3 (18) / редкол. : Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, О.Ю. Амосов та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – С. 208 – 213.
11. *Коліушко І., Тимошук В.* Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30 – 34.
12. Краткий словарь маркетинга по Ф. Котлеру / сост. Н.А. Федоркова, А.С. Шакай. – Рига, 1997. – 71 с.

13. *Ліпенцев А., Поляк О.* Управлінські послуги: семантика понять та питання підвищення якості // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 4 / за заг. ред. А.О.Чемериса; Редкол. : А.О.Чемерис, А.В.Ліпенцев, О.В.Красівський та ін. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2003. – С. 184 – 193.

14. *Сороко В.М.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 3. – С. 11 – 19.

15. *Шаров Ю.П., Штика Л.Г., Коник С.М.* Матеріали роботи групи щодо обґрунтування політики стратегії дій з реалізації пріоритетного напрямку "Запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування". – Режим доступу : [http// www. academy.gov.ua](http://www.academy.gov.ua).

Panaid I.V. Organizational-legal bases of granting of administrative services in activity of city councils.

In article the attention to roles and a place of institutions of local government during satisfaction of needs and interests of citizens through rendering of qualitative administrative services is concentrated. The analysis of different approaches to understanding of concept "administrative service" was made, their classifications are resulted, allocated separate Performance criteria of rendering of the rendered services.

Key words: administrative service, Local Government agency, user, criterion. quality of the administrative service, administrative activity.

Панаид И.В. Организационно-правовые основы предоставления управленческих услуг в деятельности местных советов.

Сосредоточенно внимание на роли и месте органов местного самоуправления в процессе удовлетворения потребностей и интересов граждан через предоставление качественных управленческих (административных) услуг. Проанализированы разные подходы к понятию "административные услуги", приведены их классификации, выделены отдельные критерии качества предоставленных услуг.

Ключевые слова: управленческая (административная) услуга, органы местного самоуправления, потребители, критерии, качество административных (управленческих) услуг, управленческая деятельность.