

Висновки. Таким чином, пропонується доповнити норми Глави 15 КпАП України наступними статтями: ст. 188-43 «Невиконання або неналежне виконання законних вимог суб'єкта надання адміністративних послуг» та ст. 185-13 «Порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг». При цьому доцільно встановити частину другу цієї статті, де передбачити посилену адміністративну відповідальність за повторність вчинення правопорушення.

Отже, запропоновані концептуальні основи вдосконалення законодавства України про надання адміністративних послуг дозволяють забезпечити системність при внесенні змін, що забезпечується, насамперед, наявністю регулятивної та охоронної норм відповідно до вимог належного правового регулювання суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Офіційний вісник України. — 2012. - № 76 (15.10.2012). - Ст. 3067

2. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 11472 від 03.12.2012): офіційний веб-портал Верховна Рада України: Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

3. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: пер. с нем. / [В.Бергманн, введ., сост.]. — 2-е изд., перераб. — М.: Инфотропик Медиа, 2013. — 288 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до N 51. — Ст. 1122.

УДК 342.95(477)

Анпілогов О.В., к.ю.н., заступник голови
Харківської обласної державної адміністрації

Про сутність муніципальної адміністративної послуги

Стаття присвячена обґрунтуванню наукового підходу щодо визначення сутності муніципальної адміністративної послуги. Вказано про доцільність врахування сутності термінів «муніципальний», «адміністративна послуга», «послуга», як складових. Муніципальною адміністративною послугою названо діяльність уповноважених місцевих адміністративних органів, їх посадових осіб, яка здійснюється у межах певної адміністративно-територіальної одиниці і полягає у юридичному оформленні умов реалізації заявником, який звертається за наданням послуги, своїх прав, свобод і законних інтересів.

Ключові слова: адміністративна послуга, муніципальний, послуга, муніципальна адміністративна послуга, місцевий адміністративний орган.

Статья посвящена обоснованию научного подхода к определению сущности муниципальной административной услуги. Указано о целесообразности учета сущности терминов «муниципальный», «административная услуга», «услуга», как составляющих. Муниципальной административной услугой назван деятельность уполномоченных местных административных органов, их должностных лиц, которая осуществляется в пределах определенной административно-территориальной единицы и состоит в

юридическом оформлении условий реализации заявителем, который обращается за предоставлением услуги, своих прав, свобод и законных интересов.

Ключевые слова: административная услуга, муниципальный, услуга, муниципальная административная услуга, местный административный орган.

The article is devoted to substantiation of the scientific approach to definition of the municipal administrative service essence. Specified about the expediency of the accounting of the terms «municipal», «administrative services», «service» entity, as components. Municipal administrative service called the activity of relevant local administrative bodies, their officials, which is performed within a certain administrative-territorial unit and is the legal formalizing of conditions of realization by an applicant, who applies for the provision of service, their rights, freedoms and legitimate interests.

Key words: administrative service, municipal service, municipal administrative service, local administrative authority.

Постановка проблеми. Одним із стратегічних напрямків розбудови України як суверенної і незалежної демократичної, соціальної, правової держави виступає забезпечення сталого соціально-економічного розвитку регіонів. У контексті статей 13, 41, 42 Конституції України [1], регіональне управління має гарантувати належне реагування на чисельні проблеми, які пов'язані із соціально-економічним розвитком певної адміністративно-територіальної одиниці, створюючи, тим самим, надійне підґрунтя вирішення не тільки суто економічних, але, насамперед, політико-правових завдань органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Таке гарантування передбачає встановлення та закріплення у чинному законодавстві засобів і заходів управлінського впливу, адекватних демократичному вектору державотворення в Україні, серед яких надання адміністративних послуг як діяльності публічно-сервісного характеру, відповідної концепції «людино центризму» набуває особливого значення.

Підтверджуючи наведену вище тезу, можна навести досвід функціонування центрів надання адміністративних послуг у деяких регіонах України – у Вінницькій Дніпропетровській областях, місті Харків.

Так, у Вінницькій області з 2008-го по 2012 рік до єдиного на той час Центру надання адміністративних послуг звернулись 624 тис. осіб. Середній час на обслуговування одного відвідувача становив 12 хвилин, а середній час очікування – 22 хвилини. У чотирьох нині діючих центрах надають 293 види адміністративних і 96 видів соціальних послуг [2]. У м. Харків станом на липень 2013 року зареєстровано близько 200 тисяч і фінансові результати діяльності яких сприяють поповненню дохідної частини державного та місцевого бюджетів. До цього часу з 2006 року у м. Харків функціонував Центр з видачі документів дозвільного характеру. Створення згодом Єдиного дозвільного центру (ЄДЦ) дозволило забезпечити взаємодію місцевих і регіональних дозвільних органів. Статистичні дані свідчать про те, що до ЄДЦ звернулось 89,2 тисячі суб'єктів господарювання, що на 69,1% більше, ніж у 2011 році, видано 22,5 тисячі документів дозвільного характеру, що на 12,5% більше, порівняно із тим же роком. Кількість консультацій зросла, порівняно із 2012 роком на 45,6% [3]. У Дніпропетровській області з 2012 року реалізують проект «Електронний регіон», надання послуг через структури «Укрпошти», зокрема – філіали центрів надання адміністративних послуг на базі деяких відділень. У такий спосіб громадянами може бути отримано 22 види адміністративних послуг, а наприкінці 2013 року – вже 50 видів [4, с.28]. В Україні до кінця 2013 року планується створення 684 центри надання адміністративних послуг, офіси яких відкриють у кожному районі та місті обласного

значення [3, с.31]. Згідно із стандартами Євросоюзу не менш як 20 видів соціально-адміністративних послуг мають бути надані у електронній формі [4, с.28].

Безумовно, наведені цифри свідчать про активну роботу у сфері організації діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру. Проте існує нагальна потреба організації центрів надання адміністративних послуг, нормативна вимога щодо здійснення цього встановлена Законом України «Про адміністративні послуги», забезпечення належного їх функціонування.

Проблема якості адміністративних послуг є комплексною, оскільки має окремі складові – формування понятійного апарату, моніторинг діючого законодавства на предмет виявлення прогалин і колізій, опрацювання результатів правозастосовної практики тощо. Проте з кола перелічених проблем першочергового значення набуває проблема формування понятійного апарату, обґрунтовані положення щодо якого складають доктринальне підґрунтя внесення змін до законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Якщо загальні питання сутності і змісту адміністративної послуги, публічної послуги вже були певною мірою опрацьовані вченими, то питання про сутність муніципальної адміністративної послуги ще не було досліджене достатньою мірою. Так, сутність і зміст адміністративної послуги обґрунтовував В.Б. Авер'янов

[5, с.269, 379-380]. До ґрунтованих робіт слід віднести роботу І.Б. Коліушко, В.П. Тимошука «Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України» (2003 р.) [6]. Близькою за обраною тематикою щодо сутності муніципальної адміністративної послуги є робота Ю.М. Ільницької, в якій надання адміністративних послуг аналізується як функція органів місцевого самоврядування [7]. Однією з перших робіт, виконаних в Україні на рівні кандидатської дисертації за проблематикою сутності адміністративної послуги, можна назвати дослідження Г.М. Писаренко [8]. Також слід відзначити науковий доробок і інших дослідників, зокрема, С.Л. Дембіцької, Є.О. Легези та інших. Серед вчених існує думка і щодо виділення публічних послуг (О.В. Кузьменко [9, с.265], Ю.О. Тихомиров [10]).

Мета запропонованої наукової статті полягає у проведенні аналізу чинного законодавства, довідкової та наукової літератури щодо визначення сутності муніципальної адміністративної послуги.

Виклад основного матеріалу. Системність проблеми сутності послуг, які надаються державними органами, обумовила її аналіз і з позицій науки соціології. Серед робіт, виконаних у 2012 році, можна відзначити дослідження І.О. Мурзіної, присвячене проблемі становлення інституту публічних послуг в Росії. Вчена формулює перспективний для подальшого наукового аналізу висновок про те, що зміст публічної послуги регулюється не тільки формальними правилами, але й системою соціокультурних установок громадян і представників публічної влади [11].

Законом України «Про адміністративні послуги» [12] закріплено визначення таких послуг як результату здійснення владних повноважень суб'єктом їх надання за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Однак, визначення сутності базової категорії за допомогою цієї ж категорії свідчить про необхідність вдосконалення відповідної норми.

Відносно висвітлення у роботах вчених проблеми муніципальних послуг, то доцільно відзначити недостатність наукового доробку з юридичних наук. Серед наукових

робіт можна вказати про наукове дослідження Д.В. Сухініна, виконане у галузі державного управління і присвячене формуванню політики надання якісних муніципальних послуг [13], О.Г. Панової, виконане у галузі економіки [14] та інших.

Однак, термін «муніципальна адміністративна послуга» ще не був проаналізований.

На перший погляд, проблема виділення муніципальних адміністративних послуг із загальної проблеми сутності адміністративної послуги має штучний характер. Однак, доцільність її дослідження ґрунтується не тільки на досвіді запровадження відповідних центрів у окремих регіонах України, але й на необхідності виокремлення особливостей у наданні таких послуг. Наявність таких особливостей обумовлена, насамперед, специфікою соціально-економічного розвитку окремих регіонів, що позначається на структурі системи центрів надання адміністративних послуг у окремих регіонах, необхідності взаємодії між органами управління на центральному і регіональному рівнях. Дослідження муніципальних адміністративних послуг дозволяє врахувати специфіку відносно автономності організації процедур надання послуг у межах регіону, зокрема, - необхідність запровадження надання адміністративних послуг у електронній формі. Перелічене можна віднести до особливостей організаційного характеру. Якщо звернутись до законодавства та необхідності виокремлення муніципальних адміністративних послуг, то термінологічна невизначеність позначається на встановленні компетенції органів щодо надання адміністративних послуг: межах, обсягах, змісті, формах.

Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р) вказано, що муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [15].

Виходячи з цієї норми, ознака «муніципальний» щодо послуги свідчить про їх виділення за суб'єктною та/чи функціональною ознаками. Однак використання терміну «муніципальна послуга» у наведеному вище значенні не дозволяє врахувати публічно-правовий характер послуг, які надають органами місцевого самоврядування чи іншими суб'єктами при реалізації делегованих вказаними органами повноважень, а тому потребує додаткового тлумачення. Така теза ґрунтується на нормативному визначенні дефініції «послуга» у цивільному законодавстві.

Законом України «Про захист прав споживачів» передбачено, що послуга - діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб (п.17 ч.1 ст.1) [16]. Отже, використання терміну «послуга» дозволяє врахувати споживчі якості діяльності щодо її надання виконавцем – суб'єктом, який надає послугу. Звідси - застосування терміну «муніципальна послуга» фактично означає діяльність певної споживчої якості, що надають органи місцевого самоврядування чи інші суб'єкти, які реалізують делеговані цими органами повноваження. Виходячи з цього, доцільно увести до терміну «муніципальна послуга» ознаку «адміністративний» з метою окреслення сфери суспільних відносин, у межах яких такі послуги надаються.

Викликає зацікавленість опрацювання законодавства Російської Федерації у частині, що стосується врегулювання відносин у сфері надання органами державної влади, муніципальними органами послуг. Федеральним законом від 27.07.2010 р. 210-ФЗ

«Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» вказано, що державна послуга – це діяльність щодо реалізації функцій органу виконавчої влади, державного позабюджетного фонду, виконавчої органу суб'єкта Російської Федерації, а також органу місцевого самоврядування при здійсненні ним окремих державних повноважень, переданих федеральними законами чи законами суб'єктів Російської Федерації, яка здійснюється за запитом заявника. Муніципальна послуга, яка надається органом місцевого самоврядування - діяльність щодо реалізації функцій органу місцевого самоврядування, що здійснюється за запитом заявника [17].

Отже, російське законодавство передбачає позначення терміном «муніципальна послуга» відповідної діяльності суто органів місцевого самоврядування. Також доцільно вказати про такі ознаки державних і муніципальних послуг, що впливають з приписів російським федеральним законодавством, як: а) надання уповноваженим суб'єктом; б) повноваження щодо надання послуг встановлені законом; в) підстава здійснення процедур надання послуг одна – звернення заявника із запитом; г) заявником може бути тільки особа, яка не наділена владними повноваженнями.

Перелічені ознаки державних та муніципальних послуг визнаються і на доктринальному рівні. Проте, обмеження суб'єктної складової відносин щодо надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування не може бути визнане остаточним, виходячи із приписів Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачено делеговані повноваження [18]. Делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Серед делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад - повноваження щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг (пп. 4 п. «б» ст.27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Таким чином, виходячи з приписів Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не доцільно обмеження тільки органами місцевого самоврядування як суб'єктів надання муніципальних послуг. До таких суб'єктів слід віднести і органи виконавчої влади.

При визначенні сутності терміну «муніципальна адміністративна послуга» доцільно виходити зі змісту тих термінів, які входять до його складу: «муніципальний», «адміністративна послуга», «послуга».

Звернення до юридичних енциклопедичних видань дозволяє виділити термін «муніципалітет» (від лат. municipium – місто з правом самоврядування). У зарубіжному публічному праві: 1) автономна територіальна одиниця (населений пункт) із спільнотою жителів, об'єднаних певними умовами життя, метою, інтересами; з організованим житловим фондом, комунальним обслуговуванням, муніципальною власністю, місцевим бюджетом і виборними органами місцевого самоврядування; 2) орган місцевого самоврядування, як правило, в містах; 3) приміщення, в якому розміщений орган місцевого самоврядування [19, с.184-185].

З наведених значень терміну «муніципалітет» доцільно врахувати значення, в основу якого покладено положення про відносну автономність територіальної одиниці. Звідси – муніципальною є адміністративна послуга, що надається уповноваженими суб'єктами

у межах певної територіальної одиниці. Такою доцільно визнати адміністративно-територіальну одиницю як частину єдиної території держави, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування [20, с.23]. Враховуючи вказане, суб'єктами муніципальних адміністративних послуг виступають не тільки органи місцевого самоврядування, але й місцеві органи виконавчої влади, а діяльність їх щодо надання послуг здійснюється у межах певної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому, враховуючи адміністративно-правовий характер діяльності щодо надання адміністративних послуг на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, доцільним вдається групування цих органів у єдину групу, термінологічно позначаючи її як «місцеві адміністративні органи».

Стосовно терміну «адміністративна послуга», можна врахувати підхід, запропонований В.В. Петьовкою, за яким таку послугу визначено як діяльність уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, яка здійснюється у заявному порядку за зверненням суб'єкта — фізичної чи юридичної особи - і полягає у виконанні обов'язків держави перед цими суб'єктами, зокрема тих, які полягають у юридичному оформленні умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів [21]. Запропонований дослідником підхід ґрунтується на наукових напрацюваннях вчених та враховує зміст терміну «послуга».

Висновки. Таким чином, визначення поняття муніципальної адміністративної послуги ґрунтується на: а) сутності термінів, які покладено в основу формування зазначеного поняття; б) територіальних меж діяльності щодо надання таких послуг; в) суб'єктного складу відповідних відносин; г) адміністративно-правового характеру діяльності суб'єктів щодо надання цих послуг.

Про муніципальну адміністративну послугу можна вказувати як про діяльність уповноважених місцевих адміністративних органів, їх посадових осіб, яка здійснюється у межах певної адміністративно-територіальної одиниці і полягає у юридичному оформленні умов реалізації заявником, який звертається за наданням послуги, своїх прав, свобод і законних інтересів. Визнання існування муніципальних адміністративних послуг дозволить врахувати специфіку регіонального розвитку при побудові системи надання адміністративних послуг на рівні відповідної окремої адміністративно-територіальної одиниці, сформувати перелік таких послуг, найбільш доцільний для певного регіону.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30 — Ст. 141.
2. Скрипник В. Якісні адміністративні послуги — ознака цивілізованого суспільства / В. Скрипник / Віче. — 2013. — № 13 (346). - С. 27
3. Адміністративні послуги: вигідно громадянам, вигідно й державі // Віче. — 2013. — № 13 (346). - С.30–31.
4. Дванадцять хвилин для спілкування // Віче. — 2013. — № 13 (346). — С.28–29.
5. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О.Ф. Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є та ін. За заг.ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. — 448с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Центр політико-правових реформ / І.Б. Коліушко (відп. ред.) В.П. Тимошук (авт.-упоряд.). — К.: Факт,

2003. - 496с.

7. Ільницька Ю.М. Адміністративні послуги в системі функцій органів місцевого самоврядування: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ільницька Юлія Михайлівна. – Х., 2011. – 206с.

8. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти :автореф. дис. ... канд..юр. наук: спец. 12.00.07 / Г.М. Писаренко. – О., 2006. – 20 с.

9. Колпаков В.К. Курс адміністративного праваУкраїни: підручник/ В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтерс,2012. – 808с.

10. Тихомиров Ю.А. Формирование института публичных услуг / Публичные услуги и право: науч.-практ пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Норма, 2007. – с.57-72

11. Мурзина И. А. Становление института публичных услуг в современном Российском обществе: социологический анализ : автореф. дис... канд. соц. наук: 22.00.04 / И. А. Мурзина . – Пенза, 2012. – 20с.

12. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. - № 32 . – Ст. 409.

13. Сухінін Д. В. Формування політики надання якісних муніципальних послуг: автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 25.00.04 / Д. В. Сухінін. – Дніпропетровськ, 2008. – 20с.

14. Панова А. Г. Совершенствование организации предоставления муниципальных услуг бюджетными учреждениями: автореф. дис... канд.эконом.наук : спец. 08.00.05 / А. Г. Панова . – М., 2012. – 24с.

15. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р // Офіційний вісник України від 01.03.2006 - 2006 р., № 7, стор. 167, стаття 376

16. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

17. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон Российской Федерации 27.07.2010 р. 210-ФЗ: сайт Российская газета RG.RU: Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>.

18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

19. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко [та ін.]; за заг. ред.. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 384с.

20. Великий енциклопедичний юридичний словник/ За ред.. акад.. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020с.

21. Петьовка В.В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та шляхи їх вирішення/ Петьовка Василь Васильович// Публічне право. – 2013. - №2(10). – С.99–104.

