

*Дрозд О. Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

МУНІЦИПАЛЬНІ ПОСЛУГИ ЯК ПРОДУКТ ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Анотація. У статті здійснено огляд та аналіз муніципальних послуг у діяльності муніципальних утворень в Україні. Також розглянуто міжнародний досвід муніципальних утворень щодо надання послуг, функції, моделі та специфічні властивості муніципальних послуг.

Ключові слова: муніципальні послуги, муніципальні утворення, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення інтеграція України до Європейського Союзу визнається неодмінною складовою подальшої демократизації нашої країни, формування громадянського суспільства [1, с. 52]. Тому радикальні соціально-економічні перетворення, що відбулися за останнє десятиліття, спричинили як позитивні, так і негативні зміни в сучасному українському суспільстві. Це насамперед стосується відносин щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їхнього життя, здоров'я та власності [2, с. 114].

Формування правової держави, зміцнення законності й правопорядку потребують підвищення ефективності роботи всіх правоохоронних органів, у тому числі й органів внутрішніх справ. Сьогодні актуальним є пошук та запровадження нових підходів у сфері управління органами внутрішніх справ, побудови їх якісно нової моделі відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені світовою спільнотою. Важливе теоретичне та практичне значення на цьому шляху має досвід правоохоронних органів інших країн світу, знання тих явищ, тенденцій та закономірностей, що визначають сучасний стан і перспективи розвитку управління поліцейськими підрозділами [3, с. 3].

Нині Україна перебуває на складному й суперечливому шляху європейської інтеграції. В умовах становлення її як демократичної та правової держави, що передбачає необхідність глибокого дослідження проблеми виконання Україною прийнятих на себе зобов'язань щодо зміцнення законності в усіх сферах суспільного життя є досить актуальним.

Загальні проблеми надання муніципальних послуг аналізувалися в роботах К.С. Бельського, О.П. Герасимова, Л.М. Долі, А.В. Губанова, Я.М. Когута, О.М. Кононова, І.О. Огневої, Д.О. Єжевського, О.М. Попова, Ю.П. Соловей, Є.Ю. Шихова та інших.

З огляду на викладене визначимо, що метою статті є висвітлення окремих теоретичних та практичних проблем діяльності муніципального утворення щодо надання муніципальних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реальне забезпечення принципів верховенства права, законності, правопорядку, захист прав, свобод і законних інтересів особи від протиправних посягань покладається суспільством на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, які діють на рівні муніципальних утворень (сіл, селищ, міст, районів) [4, с. 199].

У територіальній структурі кожної країни можна виділити три рівні: національний, регіональний і первинний. Первинний рівень називають муніципальним. На муніципальному рівні формуються найменші адміністративно-територіальні одиниці країни, які у світовій практиці отримали назву муніципальних утворень. В Україні термін «муніципальне утворення» не закріплено законодавчо. Будь-яке муніципальне утворення є єдністю трьох компонентів:

– населення, що формує територіальну громаду, визначає зміст існування муніципального утворення. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (соціальний компонент муніципального утворення);

– території як нероздільної єдності просторової складової та природних ресурсів, що на ній розміщені (природний компонент муніципального утворення);

– економіки як сукупності господарюючих організаційних утворень і взаємозв'язків між ними, що забезпечують життєдіяльність муніципального утворення, задоволення його різноманітних життєвих потреб (економічний компонент муніципального утворення) [5, с. 5].

Фахівці, які досліджують проблематику муніципального менеджменту, вирізняють три основні функції місцевого самоврядування:

– захист від тиску центральної влади;

– забезпечення участі громадян у прийнятті рішень урядового рівня;

– ефективне забезпечення послугами.

Таким чином, послуги є одним з основних продуктів діяльності муніципальних утворень, а їх ефективне надання визначає місію муніципального утворення як організації.

Послуга є особливим продуктом діяльності. На відміну від виробництва матеріальних благ, де затрачують ресурси й результати праці мають, як правило, наочну, фізично відчутну форму, виробництво послуг спрямоване безпосередньо на людину, а результат праці не набирає в більшості випадків форми речей.

Для з'ясування природи послуг слід врахувати такі аспекти: це специфічний товар, який має вартість і споживчу вартість; виробництво і надання послуги на відміну від інших товарів передують пред'явлений попит; процес надання та споживання послуг у більшості випадків збігається в просторі й часі; корисний ефект праці під час виробництва цього товару дещо відрізняється від корисного ефекту праці під час виробництва інших товарів.

Для менеджменту, у тому числі муніципального, важливо врахувати чотири основні характеристики послуг, які вирізняють дослідники й аналітики: невідчутність, невіддільність від джерела, неможливість збереження, непостійність якості.

Послуги одного характеру можуть надаватись безпосередньо органами місцевого самоврядування: а) через створені муніципальні (комунальні) підприємства; б) через формування муніципального замовлення на виконання послуг і залучення до його виконання на конкурсній основі (наприклад, на основі тендера) суб'єктів господарювання різних форм власності, а також приватних підприємницьких структур. Прикладом багатоманітності підходів щодо вибору методу надання послуг є різні варіанти надання послуг із вивезення сміття та побутових відходів (комунальне підприємство, муніципальне замовлення, приватна компанія).

Слід відзначити, що нині фактично сформувалось три моделі розподілу функцій із надання послуг, характерних для світової практики, які відповідають моделям розподілу повноважень між центром і місцевістю (між центральними органами влади та муніципалітетами):

Модель відносної автономії (за високої незалежності місцевого самоврядування, свободи його дій, високої ваги місцевих податків) передбачає виконання значної кількості функцій у сфері надання послуг і, відповідно, нерівність у вартості, продуктивності та якості надання послуг у різних муніципальних утвореннях.

Модель представництв (за обмежених повноважень і детальної регламентації діяльності місцевого самоврядування в законодавстві) – незначні податкові повноваження на місцевому рівні мають більший рівень витрат на надання послуг, вища ефективність і справедливості у забезпеченні послугами, можуть використовуватись неурядові організації для надання послуг під контролем центральних органів.

Слід зазначити, що модель представництв покладається на належний розвиток організаційної бази приватного сектора для надання послуг. Якщо ця база не розвинута, то застосовувати модель представництв і підтримувати відповідний рівень послуг складно.

Модель взаємодії (за реального, а не формального розподілу влади на центральну й місцеву, його підкріплення юридичними та фінансовими повноваженнями) – поєднання місцевих джерел надходжень із прямими податками та дотаціями, використання урядових і неурядових організацій для надання послуг.

Наприклад, у Великобританії пошуки економії в наданні послуг спонукали уряд М. Тетчер розглядати різні варіанти розв'язання цієї проблеми. Уряд був сильно орієнтований на ринок і запропонував засоби, за якими б послуги надавалися через приватний сектор. Так, зокрема, Законом про місцеве самоврядування (1988 р.) було рекомендовано місцевим органам влади укласти контракти або запропонувати приватним компаніям забезпечити такі служби, як збирання відходів, прибирання приміщень, обслуговування шкіл, землекористування та засоби перевезення (транспорт). З 1991 р. до цих послуг було додано керівництво спорудами для спорту та відпочинку.

Модель, за якої органи місцевого самоврядування використовують приватний сектор для надання послуг, залишаючи за собою тільки пропонування послуг і контроль за їх наданням, дала змогу органам місцевого самоврядування бути представниками центрального уряду.

Слід відзначити, що японські органи місцевого самоврядування виконують як власні, так і делеговані від центрального уряду обов'язки з надання послуг. Місцеві органи самоврядування виконують такі функції:

- забезпечення громадської законності й порядку (місцеві суди, поліція);
- забезпечення охорони здоров'я та добробуту, заходів із покращання побутових умов, функціонування приватних клі-

нік, санаторіїв, виправних установ, організація надання ритуальних послуг, охорона навколишнього середовища;

- забезпечення інфраструктурних функцій (дороги, мости, водні шляхи, транспорт, портові басейни, дамби та причали), землекористування, водних і каналізаційних можливостей; забезпечення газом й електрикою; утримання парків і площ;

- забезпечення надання освітніх послуг та послуг закладів культури (школи, лабораторії, дослідницькі заклади, бібліотеки, гімназії, театри, музеї, галереї мистецтв).

Обов'язки з надання послуг, що передаються від центрального уряду, поділяються на дві категорії: а) мандатні; б) делеговані представництвом. Мандатні обов'язки включають будівництво лікарень, початкових, середніх і вищих навчальних закладів, ліквідацію відходів, розробку та реалізацію програм щодо безробіття й збереження робочих місць. І хоча мандатні обов'язки виходять від центрального керівництва, місцеві органи самоврядування можуть використати власні методи їх втілення.

Обов'язки, делеговані представництвом, – це обов'язки центрального уряду, доручені органам місцевого самоврядування без свободи дій у втіленні. Фактично під час виконання цих обов'язків органи місцевого самоврядування не можуть відмовитись від їх виконання. До таких обов'язків належать: ліцензування та реєстрація, діяльність з охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я, забезпечення безпеки.

У Швеції обов'язки з надання послуг розподілені на всіх рівнях урядування:

1. Країна – державна безпека; оподаткування; вища освіта – дорожньо-транспортний контроль; енергетичне забезпечення; надання соціальних пільг; соціальне страхування.

2. Округ – медична допомога; служба охорони здоров'я; позастаніонарне медичне обслуговування; державні лікарні; приватні клініки; охорона здоров'я; стоматологія; психіатричні лікарні; піклування про розумово відсталіх; місцеві та регіональні комунікації; поновлення в професійних правах.

3. Муніципалітет – соціальний добробут; обов'язкове навчання; житлове будівництво; ліквідація відходів; пожежна охорона; відпочинок, спорт; охорона здоров'я і навколишнього середовища; мистецтво; вулиці й парки; цивільна оборона; забезпечення водою та електрикою; планування будівництва; місцеві й регіональні комунікації.

Враховуючи викладене, слід відзначити, що, чинна Конституція України (з внесеними змінами та доповненнями до неї) перетворилася на вкрай недосконалий документ, що не дає відповіді на ключові питання щодо формування органів публічної влади, розумного поєднання державної та муніципальної влади стосовно здійснення управління, характеру взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також фактично до певної міри спрямована на розбалансування апарата держави, насамперед виконавчої гілки влади [6, с. 232].

Сьогодні вітчизняні муніципальні утворення переживають не кращі часи, що пояснюється, зокрема, політичними й економічними подіями в державі, відсутністю стабільності, а також численними реформами, які охопили практично всі сфери життєдіяльності українського суспільства як на рівні регіонів, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць. Проте розвиток муніципальних утворень на базі комплексного використання їх ресурсного, людського й інтелектуального потенціалу стає основою для розвитку регіонів і країни в цілому. Саме на рівні окремих муніципальних утворень створюються умови для ефективної роботи підприємств, забезпечення конкурентоспроможності товарів і послуг, підвищення рівня та якості життя населення. При цьому кінцева мета управління діяльністю

муниципальних утворень має бути направлена на якнайповніше задоволення комплексу потреб, інтересів та очікувань територіальних громад [7].

Слід наголосити на специфічних властивостях муніципальних послуг:

– необхідність безперервного (для багатьох – цілодобового) надання послуг;

– необхідність розосередження надання послуг на території поселення з метою максимального наближення до місця проживання людини (для великих міст це дуже складна задача);

– збільшення кількості споживачів послуг не тягне за собою зменшення їх корисності для кожного, а задоволення потреби в одній послуді не знижує потреби в іншій;

– практична неможливість обмеження доступу необмеженого кола споживачів до деяких муніципальних послуг;

– місцевий монополізм виконавців деяких муніципальних послуг (Водопостачання, електропостачання тощо). Такі послуги повинні бути предметом особливої турботи органів місцевого самоврядування [8].

У цілому конкурентоспроможність муніципального утворення можна розглядати з двох позицій: по-перше, з позицій рівня розвитку його економіки; по-друге – порівняно з іншими містами. Ураховуючи те, що конкурентоспроможність напряду залежить від інвестиційної привабливості й наявного ресурсного потенціалу, найважливішим стратегічним ресурсом, що забезпечує діяльність (у тому числі інноваційну) суб'єктів із виробництва товарів і послуг, є люди. Тому саме для них – як мешканців, так і приїжджих, які приносять реальний дохід місцевим підприємствам і є носіями та розповсюджувачами інформації про муніципальне утворення, – має бути очевидна його привабливість [9, с. 8].

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід наголосити, що в Україні назріла необхідність якісної перебудови системи забезпечення конкурентоспроможності країни, зокрема, на муніципальному рівні. Ураховуючи проголошений державою курс на європейську інтеграцію, а також основні вимоги до формування такої системи, вважаємо, що конкурентоспроможність муніципальних утворень можна забезпечити, шляхом дотримання основних принципів реалізації інновацій, заснованих на нових знаннях.

Література:

1. Маркевич-Булавка І.Р. Окремі питання забезпечення прав людини в Україні, як європейської держави: суть та перспективи / І.Р. Маркевич-Булавка // Публічне адміністрування в органах внутрішніх справ : матеріали круглого столу : зб. наук. праць (Київ, 14 травня 2014 р.). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 114–115.
2. Медведєв Ю.Л. Наближення права України до права Європейського союзу: понятійно-категоріальний апарат та способи узгодження /

Ю.Л. Медведєв // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2014. – № 1. – С. 52–59.

3. Організація діяльності поліції (міліції) зарубіжних країн : [навчально-методичний комплекс]. – К., 2013. – 20 с.
4. Чабан Б.В. Створення місцевої міліції – шлях до європейської інтеграції / Б.В. Чабан // Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України : матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 12 березня 2015 р.). – Ч. 1. – К. : Нац. акад. внутр. справ. – 2015. – С. 199–200.
5. Муніципальний менеджмент : [методичні вказівки до організації самостійної роботи для студентів 4 курсу денної форми навчання] / укл.: В.М. Бабаєв, Г.В. Висоцька, Н.Ю. Мушинська. – Х. : ХНАМГ, 2007. – 22 с.
6. Демиденко В.О. Сучасна конституційна реформа та децентралізація влади як фактор ефективної євроінтеграції України / В.О. Демиденко // Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України : матеріали Всеукр. підсумк. наук.-практ. конф. (Київ, 12 березня 2015 р.). – Ч. 1. – К. : Нац. акад. внутр. справ. – 2015. – С. 232–234.
7. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : [наук. доп.] / [авт. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Вашенко, Ю.П. Сурмін та ін.] ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – С. 86–92.
8. Сутність і властивості муніципальних послуг (на прикладі освітніх послуг міського округу «Місто» Йошкар-Ола) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrefs.com.ua/187077-Sushnost-i-svoystva-municipal-nyh-uslug-na-primere-obrazovatel-nyh-uslug-gorodskogo-okruga-Gorod-IYoshkar-Ola.html>.
9. Чикаренко І.А. Принципи формування системи забезпечення конкурентоспроможності муніципального утворення / І.А. Чикаренко // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (42). – 2013. – С. 1–10.

Дрозд А. Ю. Муниципальные услуги как продукт деятельности муниципального образования в Украине: международный опыт

Аннотация. В статье сделан обзор и анализ муниципальных услуг в деятельности муниципальных образований в Украине. Также рассмотрены международный опыт муниципальных образований по предоставлению услуг, функции, модели и специфические свойства муниципальных услуг.

Ключевые слова: муниципальные услуги, муниципальные образования, органы местного самоуправления.

Drozd O. Municipal services as a product of activity of municipal formation in Ukraine: international experience

Summary. This article provides an overview and analysis of municipal services within the activity of municipal formations in Ukraine. It also reflects international experience of municipal formations in providing services, functions, models and specific properties of municipal services.

Key words: municipal services, municipal formations, local self-governments.