

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено теоретико-методологічні засади надання послуг органами місцевого самоврядування. Розкрито проблеми надання послуг органами місцевого самоврядування, зокрема обласними та районними радами.

Ключові слова: муніципальні послуги, адміністративні послуги, публічні послуги, обласна, районна рада.

Theoretical and methodological principles of grant of services by organs of local self-government are investigational. The problems of grant of services the organs of local self-government, in particular, by regional and district soviets, are exposed.

Key words: municipal, administrative, public services, regional, district soviet.

У проєкті Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” однією з основних проблем нашого суспільства визначено необхідність реформи міжбюджетних відносин, яка обумовлена низькою якістю послуг, що надаються на місцях. У більшості сільських, селищних бюджетів видатки на виплату заробітної плати і нарахування на неї складають понад 90 %, а однією з основних цілей реформи є підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів [11].

Сучасна ситуація з надання послуг органами місцевого самоврядування в Україні характеризується відсутністю ресурсів для ефективного впровадження завдань і повноважень, кризою надання послуг, енергопостачання, браком соціальної інфраструктури, необхідністю муніципальної реформи та реформи житлово-комунального господарства.

Аналіз зарубіжних і вітчизняних робіт, які присвячені послугам, що надаються органами влади, свідчить про різноманітність вживання та тлумачення поняття послуги в державному управлінні, зокрема адміністративні, громадські, державні, муніципальні, публічні, управлінські.

Так, аналізу суті та застосування цього поняття приділяли увагу Е. Вокпола, Б. Гурне, Д. Мартін, Г. Райт, Д. Ру, Д. Сульє; класифікували послуги Д. Амборський, В. Ванковіч, М. Джоб; проблеми довготермінових заходів щодо покращання якості послуг досліджували Дж. Генрі, Р. Каплан, М. Майлакович, М. Мастолен, Д. Нор; оцінювання надання послуг було в центрі уваги досліджень С. Вільямса, Ш. Кулі, А. Матесона, Е. Роуза, Дж. Скенлена, І. Сумми, Р. Теннер, С. Трози; над їх стандартизацією працювали Т. Потканський, Г. Труен та ін.

Серед вітчизняних відомі праці І. Коліушка, Р. Безсмертного, І. Голосніченко, В. Тимощука, які досліджували роль управлінських послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ; В. Авер'янов, А. Вишневський розглядали послуги як чинник реформування державної служби та вдосконалення діяльності керівника в органах державної влади; Т. Мотренко, В. Долечек – нормативно-правове забезпечення управлінських послуг, а також доцільність платності послуг і форми їх оплати; В. Бакуменко, П. Надолішній – питання маркетизації управлінських послуг; В. Князев – доцільність застосування поняття “послуга” на означення управлінської діяльності; М. Лесечко, О. Берданова, А. Чемерис, Н. Чухранова, Р. Рудницька ідентифікували адміністративні та інші види послуг місцевих органів державної виконавчої влади; В. Сороко розглядав питання стандартизації державних послуг; В. Євдокименко, Є. Матвішин – підходи до формування економічного механізму надання послуг; Н. Нижник, А. Кабанець – підвищення якості послуг у процесі реформування державного управління; Ю. Шаров – муніципальні послуги та їх якість у контексті становлення громадянського суспільства; О. Сушинський – комунальні послуги органів місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних принципів надання послуг органами місцевого самоврядування. Розкриття проблеми надання послуг органами місцевого самоврядування, зокрема обласними та районними радами.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень “Місьцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку” за 2009 р. відзначається, що дієвість органів місцевого самоврядування з позицій населення у першу чергу виявляється через рівень та якість надання послуг, через повсякденну роботу місцевих рад, пов'язану зі створенням комфортного життєвого середовища для людини на всій території України незалежно від місця її проживання. Насамперед, йдеться про забезпечення членів громади більшістю публічних послуг, які гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та адміністративні послуги тощо). Практика свідчить, що понад 90 % усіх публічних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування.

Проте питання надання муніципальних, адміністративних та інших публічних послуг в Україні до сьогодні залишаються неврегульованими на законодавчому рівні. Відсутня чітка регламентація процедур

відносин особи і влади, не визначено засади діяльності та відповідальності органів влади у сфері надання адміністративних послуг, не врегульовано питання їх оплати. Досі в Україні не прийнято єдиного нормативного акту, який би визначав поняття публічних, адміністративних і муніципальних послуг; наводив перелік послуг, які повинні обов'язково надаватись органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; регламентував цей процес і визначав стандарти якості послуг. У жодному законодавчому акті надання адміністративних послуг не визначається як необхідна складова діяльності ані органів місцевого самоврядування, ані органів державної влади.

Сприяття розв'язанню означених проблем може використання європейського досвіду. Так, у законодавстві багатьох європейських країн містяться нормативні документи, що регламентують процес надання адміністративних послуг. Зокрема, в Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження [13]. Характерною рисою для нових країн – членів Європейського Союзу, таких як Польща, Чехія, Угорщина є положення законів “Про місцеві органи влади”, в яких передбачено, що органи місцевого самоврядування здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення, у тому числі – питання задоволення потреб населення шляхом організації та фінансування муніципальних послуг.

Згідно із Законом Латвії “Про місцеві органи влади”, одна з головних функцій муніципалітетів полягає в тому, щоб організувати надання муніципальних послуг населенню (водозабезпечення і функціонування каналізаційної мережі; опалення; збір і вивіз сміття тощо). У Польщі муніципалітети задовольняють потреби місцевого населення через надання таких послуг на місцевому рівні, як міський транспорт та вивезення сміття або укладають угоди щодо надання послуг з приватними підприємцями.

Характерною особливістю законодавства цих країн є розмежування муніципальних послуг за критеріями: добровільні – обов'язкові. Так, згідно із Законом Угорщини “Про місцеві органи влади”, обов'язкові послуги розподіляються на дві категорії [14].

Послуги першої категорії надаються в усіх населених пунктах незалежно від типу та розміру і включають загальну освіту, базові послуги охорони здоров'я та соціального забезпечення, водозабезпечення, освітлення вулиць, утримання місцевих доріг і кладовищ, а також захист прав етнічних та національних меншин.

Друга категорія обов'язкових послуг визначається законом, а кошти, необхідні для їх фінансування, виділяються з державного бюджету. Законом “Про місцеві органи влади” передбачено, що місцевим органам влади з великою кількістю населення та більшими можливостями може бути доручено надання більшої кількості послуг, а також надано більше повноважень порівняно з іншими органами місцевого самоврядування [14].

В Україні основними проблемами, що стримують розвиток сфери муніципальних послуг, є такі: відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць і застарілість порядку та критеріїв їх віднесення до відповідних категорій; значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (понад 500) [10]. Наведені проблеми знижують ефективність надання органами самоврядування відповідних послуг.

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 і фінансової самостійності місцевого самоврядування; упорядкування процесів діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі щодо надання послуг населенню. Ці заходи мають забезпечити органи місцевого самоврядування необхідною ресурсною базою для здійснення головного завдання їх діяльності – надання якісних послуг населенню.

Суттєвою проблемою надання якісних публічних послуг є невідповідність отримання плати за їх надання. Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” визначає “державні послуги” як платні послуги, обов'язковість отримання яких установлюється 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 [3].

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 в 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 надаватись безкоштовно.

Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та план заходів щодо її реалізації. Ця концепція передбачає перегляд переліків платних послуг, що надаються органами влади і вжиття заходів для розмежування таких послуг на адміністративні та господарські [5]. Проте визначені завдання реалізуються дуже повільно.

27 травня 2009 р. ухвалено постанову Кабінету Міністрів України про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг [4], що передбачає ведення обліку державних та

адміністративних послуг; удосконалення процедури надання державних та адміністративних послуг на платній і безоплатній основі; забезпечення відкритості та доступності інформації про державні та адміністративні послуги.

У той же час невирішеними залишаються питання розробки реєстру обов'язкових і додаткових муніципальних послуг, уніфікації єдиних переліків обов'язкових адміністративних послуг для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо. Розв'язання цього комплексу проблем дозволить уберегти громадян від нав'язування їм зайвих адміністративних платних послуг, сприятиме впорядкуванню та розмежуванню повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, дозволить позбутись штучних адміністративних бар'єрів.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень “Місцеве самоврядування в Україні: стан і перспективи розвитку” 2009 р. названа низка цілеспрямованих заходів, направлених на вирішення наведених проблем.

Пропонується, по-перше, унормувати на законодавчому рівні право та обов'язок органів місцевого самоврядування надавати послуги громадянам у межах повноважень, визначених законом. Це створить необхідну правову базу для отримання послуг на місцевому рівні, сприятиме визначенню механізмів реалізації повноважень органами місцевого самоврядування та наблизить українське муніципальне законодавство до стандартів ЄС.

По-друге, Кабінету Міністрів України слід активізувати роботу щодо розробки проекту закону України “Про адміністративні послуги”, в якому необхідно передбачити, що загальними принципами надання адміністративних послуг мають бути законність, оперативність, загальнодоступність інформації, мінімізація необхідних для отримання послуг документів і процедурних дій, гарантія відповідальності суб'єктів, що надають адміністративні послуги.

Особливу увагу при розробці законопроекту України “Про адміністративні послуги” слід приділити таким питанням:

- визначити коло учасників правовідносин у сфері надання адміністративних послуг, урахувавши не лише громадян України, а також іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб тощо;
- передбачити критерії віднесення послуг до платних чи безоплатних і критерії визначення вартості адміністративних послуг, звівши їх до фактичних витрат на надання конкретної послуги;
- установити механізм забезпечення законності та відповідальності учасників правовідносин у сфері надання адміністративних послуг;
- розробити та законодавчо закріпити стандарти якості у процесі надання адміністративних послуг і визначити органи, які повинні здійснювати нагляд та контроль за їх дотриманням.

По-третє, у межах виконання Указу Президента України “Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг” [6] та задля оптимізації процесу справляння плати за надання адміністративних послуг Кабінету Міністрів України слід підготувати проект закону України “Про адміністративний збір”, у положеннях якого унормувати, зокрема такі питання:

- затвердити перелік платних послуг, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами і організаціями, а також органами місцевого самоврядування під час здійснення ними делегованих повноважень;
- установити обмеження щодо переведення на “платну основу” діяльності органів влади, пов'язаної із забезпеченням прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб;
- передбачити здійснення оплати через органи Державного казначейства України платних адміністративних (державних) послуг, що надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами і організаціями, а також органами місцевого самоврядування під час здійснення ними делегованих повноважень;
- передбачити юридичну та кримінальну відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за вимагання від споживачів адміністративних послуг надання документів, непередбачених законодавством для одержання такої послуги та за незаконне справляння плати за надання адміністративних послуг.

У ході реформи системи територіального управління в Україні має відбутися перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання адміністративних і громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих для них функцій оперативного господарського та соціального управління і створення умов для проведення більш ефективної політики у вирішенні питань загальнодержавного значення, здійснення цілеспрямованої стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка б забезпечила конкурентні переваги нашої держави в міжнародному співтоваристві.

Демократизація процесу управління економічним розвитком передбачає значне обмеження втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, створення умов для широкого залучення бізнесу та третього сектора до надання послуг у сфері життєзабезпечення громадян у місцях їх проживання, налагодження партнерських відносин

між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з одного боку, та діловими колами і громадськими організаціями – з іншого, а також у сферу забезпечення місцевого і регіонального розвитку.

За таких умов найбільш ефективним засобом забезпечення якості послуг стає активізація творчого потенціалу працівників. Вітчизняна сфера послуг характеризується далеко не повним використанням соціальних факторів управління для підвищення якості послуг. Недостатня увага до проблем соціального управління зменшує роль роботи, яка виконує найбільш активну функцію у підвищенні якості послуг та ефективності. Тому потрібний пошук нових підходів до забезпечення якості вітчизняної сфери послуг.

Одним із таких підходів є запровадження соціального управління якістю роботи в організаціях сфери послуг. Найменш інвестиційно затратним напрямком розвитку сфери послуг є задіяння соціального напрямку удосконалення механізму управління. Значення саме такого спрямування посилюється тим, що, на відміну від виробництва товарів, де відношення виробника із споживачем опосередковані рухом товарів, у сфері послуг відношення із споживачем безпосередні. Ця обставина посилює значення в підвищенні ефективності управління саме соціалізації його механізму.

Соціалізація має дві складові: внутрішню – для організації та зовнішню. Будь-яка внутрішня реорганізація не дає бажаних результатів ефективності управління, якщо вона є такою, яка не відповідає зовнішнім умовам функціонування організації. Зовнішні умови формуються ринком і державою. У тому, що стосується соціалізації управління, роль держави безперечно первинна [8].

Наступною правовою особливістю реалізації повноважень районними й обласними радами є обсяг муніципальних послуг, які вони надають населенню відповідних адміністративних одиниць, реалізуючи свої повноваження.

Муніципальні послуги – це діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб або створених ними установ, організацій та комунальних підприємств з виконання своїх обов'язків перед територіальними громадами (або їх спільністю) щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами (членами відповідних територіальних громад) своїх прав і свобод. У межах повноважень органи місцевого самоврядування регіонального рівня можуть надавати управлінські та неуправлінські послуги.

Обсяг надання муніципальних послуг, які можуть надавати районні та обласні ради, обмежений повноваженнями цих органів, що є здебільшого організаційними та майже не передбачають виконання управлінських дій, спрямованих на забезпечення потреб конкретних громадян. Тому дана особливість виступає обмеженням діяльності районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування регіонального рівня.

Проте сьогодні реалії вимагають реформування адміністративно-територіального устрою України та, як наслідок, зміни територіальної організації місцевого самоврядування. У цьому аспекті необхідним є вдосконалення первинних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, селищ і міст) і районів з метою наближення держаних і муніципальних послуг до населення шляхом упорядкування меж цих адміністративно-територіальних одиниць, чисельності їхнього населення та розвитку різних сфер життєдіяльності. Обласний поділ в Україні в більшості своїй відповідає вимогам сьогодення і є оптимальним для соціально-економічного розвитку відповідних територій і держави в цілому.

Наступною організаційною особливістю процесу реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, визначеною Конституцією України [1] та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2], є те, що вони, на відміну від сільських, селищних, міських рад, не мають своїх виконавчих органів. Районні та обласні ради мають свій виконавчий апарат, що забезпечує здійснення ними повноважень.

Одним із найнеобхідніших кроків під час проведення в Україні нової регіональної політики, суть якої полягає в розширенні повноважень регіонів, має бути перетворення обласних і районних рад на повноцінні органи самоврядування в регіоні шляхом створення у їх структурі власних виконавчих органів.

Дослідження застосування організаційних форм діяльності районних та обласних рад (сесії рад, засідання їх постійних та тимчасових комісій і робота депутатів із виборцями) виявило такі особливості їхньої діяльності:

1) більша частина рішень, що розглядаються та приймаються на сесіях районних та обласних рад, виносяться на розгляд відповідними місцевими державними адміністраціями, тоді як основним ініціатором розгляду питань на сесіях сільських, селищних, міських рад є їх виконавчі органи;

2) перелік постійних комісій районних та обласних рад зазвичай ширший за перелік постійних комісій рад базового рівня, адже коло соціально-економічних відносин, що є об'єктом впливу рад регіонального рівня значно ширший;

3) районна та обласна ради, на відміну від сільських, селищних і міських рад мають право утворювати президію (колегію) ради, яка є додатковим постійно діючим дорадчим органом ради [7].

У результаті аналізу особливостей реалізації повноважень районних та обласних рад було виявлено, що такі з них, як незначний обсяг надання муніципальних послуг, обмежені матеріально-фінансові можливості, порядок формування рад за пропорційною виборчою системою, відсутність виконавчих органів у структурі рад, певною мірою обмежують можливості впливу районних та обласних рад на соціально-економічний розвиток відповідних регіонів і надання якісних послуг населенню.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – С. 20–31.
3. Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” (в редакції Закону України № 283/97-ВР від 22.05.97) від 28 грудня 1994 р. № 334/94-ВР // ВВР України. – 1995. – № 4. – С. 28.
4. Постанова Кабінету міністрів України “Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг” від 27 травня 2009 р. № 532 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 40.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 27 червня 2007 р. № 494-р // Уряд. кур’єр. – 2007. – № 126.
6. Указ президента України “Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг” від 3 липня 2009 р. № 508/2009. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/9552.html>
7. *Ковтун І. Б.* Діяльність органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні: організаційно-правові особливості та шляхи вдосконалення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / І. Б. Ковтун. – Дніпропетр., 2008. – 20 с.
8. *Марченко В. В.* Науково-методичні засади формування нових механізмів державного управління у сфері послуг : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В. В. Марченко. – Донецьк, 2004. – 241 с.
9. Місьцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь. – К. : М НІСД, 2009. – 62 с.
10. Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України. – Режим доступу : http://minregionbud.gov.ua/news/data/attach/1670/concept_ter_ustr.doc
11. Проект Програми економічних реформ на 2010–2014 роки . – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
12. *Темеші І.* // Місьцеве самоврядування в Угорщині / І. Темеші // Програма реформування місцевого самоврядування і комунального господарства “Децентралізація: експерименти та реформи” ; за заг. ред. Т. М. Хорват ; Ін-т Відкритого Суспільства. – Будапешт, 2000. – С. 421. – Травень.
13. *Темненко Н.* // Законодавче регулювання питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади / Н. Темненко, О. Загоруля // Міністерство юстиції України. Коментарі фахівців. – 2005. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/4628>
14. Act LXV of 1990 On Local Governments // Hungary Local Government Law, 1990.

Надійшла до редколегії 05.10.2010 р.