

В. А. Телицька,

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,  
Національна академія державного управління при Президентові України

## ПРАКТИКА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ ОРГАНАМИ ВЛАДИ В НІМЕЧЧИНІ ТА ПОЛЬЩІ

*Стаття присвячена дослідженню практики надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування в Німеччині та Польщі.*

*The article is devoted research of practice of administrative services by State bodies and local self-government of Germany and Poland.*

*Ключові слова: адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування, органи державної влади.  
Key words: administrative services, State bodies and local self-government.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У усьому світі адміністративні (управлінські) послуги — це один із системоутворювальних елементів взаємовідносин держави або органів місцевого самоврядування з людиною. В адміністративному праві провідних країн Заходу (Сполучені Штати Америки, Франція, Англія тощо) правовий інститут адміністративних послуг є досить відпрацьованим, діє впродовж багатьох десятиліть і дає чітке уявлення про функцію демократичної держави відносно людини та суспільства. Сьогодні адміністративні послуги як сфера взаємовідносин держави та органів місцевого самоврядування з громадянами набувають якісно нового змісту: людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, у зв'язку з чим їх діяльність розглядається крізь призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача [1, с. 135]. Тому вкрай важливо детально дослідити кращий зарубіжний досвід з метою адаптації певних його елементів до українських реалій.

### АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Завдяки науковим працям: В. Авер'янова, К. Афанасьева, Ю. Битяка, Т. Брауна, В. Гаращука, І. Голосніченка, Е. Деттона, І. Дроздова, С. Ківалова, І. Коліушка, А. Комзюка, О. Кузьменко, Ф. Люшера, А. Ткачука, В. Тимощука, Г. Писаренко та інших вітчизняних і зарубіжних авторів досліджено низку особливостей діяльності органів влади з надання адміністративних послуг населенню. Однак динаміка процесів владних відносин на місцевому рівні породжує необхідність активізації наукових пошуків у цій сфері.

Метою статті є аналіз практики надання адміністративних послуг державою та органами місцевого самоврядування зарубіжних країн в розрізі здійснюваних ними повноважень.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Особливості функціонування представницьких органів у сфері надання послуг населенню значною мірою зумовлюють рівень демократії в державі, створення реальних умов для забезпечення гідного життя особистості, захисту її соціальних і економічних прав, здатність політичної системи адекватно реагувати на зміни в суспільстві.

Німеччина, відповідно до закріпленого в ст. 20 Конституції принципу федералізму, є федеративною державою, кожна земля, відповідно, має свої органи законодавчої, виконавчої і судової влади. Таким чином, під федеральним існує другий — земельний — рівень прийняття політичних рішень.

Організація влади в землях Німеччини Основним законом не регулюється. Вона визначена в конституціях земель, між якими в цьому питанні спостерігається досить значна схожість, хоча є, зрозуміло, і більш-менш істотні відмінності. Законодавчу владу в землях здійснюють представницькі органи, що іменуються в більшості земель ландтагами (земельними з'їздами).

У Німеччині покладання на громаду (комунальне самоврядування) яких-небудь державних завдань у рамках дорученої компетенції в кожному конкретному випадку здійснюється за законодавчим актом землі, яким обов'язково мають бути врегульовані необхідні фінансові питання [2, с. 113]. Н. С. Тимофеев підкреслює, що такі завдання доручаються не громаді, а її певним органам, що нестимуть відповідальність у разі невиконання або неналежного виконання переданих повноважень [3, с. 59].

Федеративна республіка Німеччина характеризується як країна з демократичною структурою влади і розвиненим місцевим самоврядуванням. На сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається в першу чергу, конституціями та законодавством окремих земель. Як наслідок, структура цих органів і їх компетенція досить суттєво відрізняється в різних землях Німеччини.

Основною одиницею політико-територіальної організації земель служать общини. Громадські союзи в рамках встановленої законом сфери своїх завдань також мають право самоврядування (громадські союзи створюються самими громадами для кращого здійснення своєї компетенції, здійснюють тільки ті повноваження, якими їх наділили общини, що беруть участь у союзі, і витрачають тільки передані общинами кошти). Згідно ст. 137 Конституції землі Гессен 1946 р., общини є виконавцями всіх повноважень місцевої публічної адміністрації, здійснюваних на основі їх власної відповідальності. Вони можуть вирішувати будь-яке завдання пуб-

лічної влади, крім випадків, коли це в суспільних інтересах особливим розпорядженням закону віднесено до відання іншого органу. Аналогічний статус і громадських союзів. Право общин і їх союзів на самостійне управління своїми справами гарантується державою, яка обмежує свій нагляд лише забезпеченням відповідності такого управління законам.

На громади та громадські союзи, а також на їх правління можуть бути покладені і державні завдання, що вирішуються відповідно до делегованих повноважень вищестоящих державних органів. Общинами є сільські населені пункти або їх групи і міста. Землі Берлін і Гамбург є одночасно містами-общинами, які відають розвитком інфраструктури, суспільним транспортом, туризмом, житловим будівництвом, шкільними і дошкільними закладами, утримання доріг, лікарень, театрів, бібліотек, музеїв, соціальних і спортивних установ.

Оскільки Конституція Німеччини визначає право громад вирішувати всі питання місцевого життя під свою відповідальність, то громади не обмежені якимись наперед визначеними специфічними завданнями і можуть вирішувати всі питання місцевого життя. Правда, норма Конституції передбачає і факт, що здійснюють вони свою діяльність у межах закону; значить, у різних землях закон може по-різному визначати коло питань, що вирішуються громадами, або ж передбачати певні заборони чи право контролю діяльності. Незважаючи на різні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, що існують в різних німецьких землях, фактично в усіх землях самоврядування є до ризвинутим і в громадах вирішується понад 80 % питань, коли громадянин має стосунки з владою. Головними функціями самоврядування на рівні громад можна визначити:

- 1) забезпечення діяльності інфраструктури: житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ;
- 2) побутове обслуговування: громадський транспорт, культура, лазні, спорт, дозвілля;
- 3) соціальні питання: соціальний захист, інтеграція меншин, забезпечення участі в громадському житті, підтримання соціальної злагоди (миру);
- 4) формування життєвого середовища і перспективне планування: планування розвитку міста, якість життєвого середовища, екологія, розвиток культури і засобів комунікації;
- 5) громадський порядок: пожежна служба, поліція, служба зв'язку, охорона навколишнього середовища.

Згідно ст. 91-а Основного закону, Федерація сприяє землям у виконанні їх завдань, якщо ці завдання важливі для всього суспільства і потребують участі Федерації для поліпшення умов життя. У 1993 р. прийнятий закон про співпрацю Федерації і земель у справах Європейського союзу [4, с. 138].

З метою отримання громадянином без ускладнень, швидко і, по-можливості, в рамках одного візиту адміністративної послуги в багатьох європейських країнах була розроблена модель єдиного офісу для громадян ("one-stop-shop"). На початку запровадження цієї новації у ФРН активно вивчався зарубіжний досвід, особливо Нідерландів. Офіси для громадян у ФРН набагато повільніше утворювалися у великих містах, аніж в малих. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм з цієї тематики не було. Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей.

Універсами послуг (або "офіс для громадян" чи "бюро для громадян") є візитною карткою адміністрації (відоображають її імідж у громадськості), оскільки в них відбувається до 80 % контактів адміністрації з приватними особами. Тому створювати універсами послуг рекомендується незалежно від розмірів громади, оскільки він є центральним місцем звернення громадян до адміністрації.

Кожен універсам послуг ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися. У ФРН такий перелік включає послуги, які є часто запитуваними, надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Варто постійно переглядати прийнятий перелік, щоб інтегрувати в універсам послуг функції інших структур (наприклад, консультаційні пункти для пенсіонерів тощо). Як правило, 80 % адміністра-

тивних послуг складають видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток. Універсами послуг в середніх містах (від 25000 жителів), в яких немає служби реєстрації транспортних засобів, часто надають також і послуги, віднесені до компетенції цієї служби. Передача в офіс для громадян даної служби здійснюється на основі адміністративної угоди. Решта послуг (20%), що надаються: загальні довідки та надання консультації; видача формулярів заявок інших відомств; засвідчення документів; бюро знахідок (прийняття загублених речей та їх продаж через аукціони), продаж квитків та пакетів для сміття; інформація для туристів та гостей; надання інформаційних матеріалів установ, організації, підприємств, продаж карт міст, книжок, рекламної продукції тощо.

Слід звернути увагу на те, що в універсамах послуг ФРН не надаються соціальні послуги, дозволи на будівництво та послуги реєстрації актів цивільного стану, що пояснюється особливостями законодавства (за соціальні питання відповідає держава). Специфікою ФРН є те, що для соціальних послуг та послуг у сфері будівництва існують спеціальні аналогічні за методами роботи установи. При цьому для питань із будівництва у великих містах (від 200 000 жителів) рекомендується створювати будівельний універсам послуг, а у районних адміністраціях — районні універсами послуг. Фінансові органи сьогодні також все частіше створюють універсами послуг для отримання податкових документів.

Для прикладу доцільно розглянути досвід бюро з прийому громадян в Оффенбасі-на-Майні. Бургмістр — начальник бюро — своїм розпорядженням щорічно визначає цілі діяльності бюро. Керівництво відомства розподіляє службові обов'язки шляхом складення паспорту посади, де визначаються завдання, повноваження і функції. Відповідно бюро поділено на три фахові групи по 12 осіб кожна (реєстрація транспортних засобів, реєстрація мешканців і паспортна служба, посвідчення водія) і 1 групу із загальних адміністративних питань, в т. ч. ведення бухгалтерії. Універсам послуг м. Оффенбах-на-Майні надає інформаційні послуги (освітні та консультативні пропозиції, організаційні поради), а також такі особливі послуги, як: вибори поштою; безоплатні консультативні послуги з використання енергії; консультації мігрантам; послуги із розміщення оголошень у газеті "Оффенбах-Пост".

Окремі послуги у приміщенні універсаму послуг надають "партнерські організації", які раніше належали до комунальної власності: АТ Енергопостачання, ЕСО (власне підприємство з утилізації побутових відходів, прибирання вулиць і догляду за кладовищами), а також благодійні організації [5, с. 235].

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі як вченими, так і політиками визнана загалом вдалою, а інколи навіть зразковою. Територіальне самоврядування є важливою частиною публічної адміністрації в Республіці Польща. Воно поділяється на місцеве (рівень гміни та повіту) і регіональне (рівень воєводства), які не мають ієрархічної залежності. Слід відзначити діалектичну єдність діяльності в Польщі урядової та самоврядної адміністрацій. Якщо для органів державної виконавчої влади характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів є незалежними як між собою, так і від органів державної виконавчої влади. Але ця незалежність поєднується із необхідністю спільно вирішувати проблеми територій, що неминуче веде до співпраці.

Основними принципами діяльності органів публічної адміністрації є субсидіарність (наділення максимальною компетенцією органу, що знаходиться ближче до громадян), дотримання унітарного характеру держави (територіально-адміністративні одиниці діють у рамках окресленого державою права, мають ідентичний правовий статус та підлягають державному контролю з точки зору дотримання законодавства) та компліментарність (взаємозв'язок та взаємодоповнення органів влади) та ін.

Публічна адміністрація, будучи організатором та виконавцем функцій держави, діє у відповідності з завданнями органів влади, що випливають із приписів права. Розмір та спосіб діяльності органів публічної адміністрації залежить від публічної ваги справ, а її форми — від ієрархії органів державної виконавчої влади, особливостей органу територіального самоврядування та розподілу повноважень між ними.

Органи територіального самоврядування виконують публічні завдання, що не віднесені Конституцією та законами до компетенції органів інших публічних влад. Вони мають статус юридичної особи, свою власність та зорієнтовані на реалізацію потреб територіальної громади. Законодавчо передбачено можливість делегування державою органам територіального самоврядування своїх повноважень та надання для їх реалізації необхідних коштів.

Основною одиницею місцевого самоврядування у Польщі є гміна, права якої досить значні. Зокрема, вона виконує всі завдання місцевого самоврядування, не віднесені до компетенції інших органів територіального самоврядування. Кожна з одиниць територіального самоврядування має свою частку у публічних доходах, відповідно до завдань, віднесених до її компетенції. Важливо, що зміни компетенцій органів територіального самоврядування ув'язуються зі змінами у розподілі доходів. Законодавчо також регламентовано можливість встановлення місцевих податків.

Завдання територіального самоврядування в Польщі поділяються на власні (виконуються на власну відповідальність та за власні ресурси), делеговані (реалізуються згідно статуту чи за домовленістю з органами урядової адміністрації) та довірені (на основі угоди з іншими органами самоврядування).

До власних завдань гміни належить забезпечення потреб місцевої спільноти. Основними завданнями гміни є: управління нерухомістю, охорона середовища та водного господарства; піклування про гмінні дороги, вулиці, мости та каналізацію; організація дорожнього руху; організація місцевого транспорту; охорона здоров'я, освіта, культура, будівництво житла; торгівля; забезпечення публічного порядку та безпеки громадян; утримання гмінних об'єктів та адміністрації; забезпечення державної політики щодо сім'ї; забезпечення зв'язків із неурядовими організаціями тощо.

Повіти у Польщі поділяються на земські (сільські) та міські. Повітове самоврядування виконує на своїй території адміністративні функції, які не передбачені для інших органів територіального самоврядування. Воно не є ні керівним, ні контролюючим органом для гмінного самоврядування. Завдання повіту — це понадгмінні публічні функції у сфері: освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, охорони природи, підтримки інвалідів, культури, транспорту, туризму, геодезії, картографії та кадастру, управління нерухомістю, архітектури, лісництва та рибальства, публічного порядку та безпеки, співпраці з неурядовими організаціями тощо.

Діяльність воєводського самоврядування не обмежує самостійності гміни та повіту, відносно яких воно не є органом контролю та керівництва. Завданням воєводського самоврядування є визначення стратегії розвитку воєводства, зокрема забезпечення місцевої ідентичності, сприяння економічній активності, підтримка культурного середовища тощо.

Отже, основним завданням органів територіального самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців. Ці послуги поділяються на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг та зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані їх самостійно надавати. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями.

У ряді земель між повітом і центром знаходиться проміжна адміністративно-територіальна одиниця — урядовий округ, у рамках якого вирішуються місцеві державні завдання і здійснюється державний нагляд за місцевим самоврядуванням [4, с. 101].

Так, наприклад, створення централізованої системи відділів обслуговування мешканців (WOM, англ. — Resident Service Departments) було заплановано в усіх районах Варшави задля забезпечення мешканців міста належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. Зазначені відділи створено в якості установ, де кожен мешканець Варшави має можливість легко вирішити свої справи в офіційній сфері, зокрема, питання обміну ID-карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Відділи WOM пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги: якщо раніше споживачам потрібно

було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то зі створенням Відділів адміністративні процедури було значно спрощено. Також в якості основного принципу діяльності Відділів було запроваджено відокремлення прийняття звернення від тих посадовців, хто розглядає справу і виносить рішення. Це має гарантувати незацікавленість та виключити корупцію.

Окрім реалізації своїх основних завдань, відділи WOM також виконують інформаційну функцію. Важливим для виконання функцій Ввідділів визнано запуск електронної системи обслуговування мешканців, що має скоротити або ж цілком виключити потребу використання паперових документів після поширення електронних підписів.

Спільним між польською та українською адміністративно-територіальними реформами є спрямованість на децентралізацію влади, перенесення основної частини відповідальності за підвищення рівня життя населення на місцеве самоврядування [6, с. 61].

Адольф Гессер у своїй книзі "Свобода муніципальних утворень як порятунк Європи" пов'язує рівень розвитку місцевого самоврядування з історією розвитку суспільних свобод і державності, виділяючи: "споконвічно вільні" країни з традиційно високим ступенем громадянських свобод, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації (Велика Британія, держави Північної Європи, Нідерланди, Швейцарія, поза Європою — США), і "лібералізовані держави верховної влади", що засновані на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату і залишають мало місця для реального "управління під свою відповідальність" на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія і Німеччина) [7, с.186].

## ВИСНОВКИ

Проаналізувавши досвід зарубіжних країн у сфері надання адміністративних послуг, можна зробити висновок, що в Україні існує нагальна потреба у прийнятті Адміністративно-процедурного кодексу, який повинен урегулювати загальний порядок надання адміністративних послуг, починаючи від правил про реєстрацію звернення за послугою і закінчуючи процедурою оскарження рішень органів. А конкретні вимоги щодо кожного виду адміністративних послуг (до якого органу звертатись, які документи подавати тощо) повинні визначатися в спеціальних законах, присвячених відповідним послугам.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблематика управлінських (адміністративних) послуг потребує подальшого опрацювання і законодавчого врегулювання на єдиних методологічних засадах. Крім того, класифікація адміністративних послуг і методи взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування з територіальними колективами у країнах Європи є перспективним напрямом наукових досліджень.

### Література:

1. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: монографія / В.М. Бабаєв. — Х.: Магістр, 2004. — 204 с.
2. Ясюнас В. А. Основы местного самоуправления: учеб. пособие / В.А. Ясюнас. — М.: Ось-89, 1998. — 122—146 с.
3. Тимофеев Н.С. Комунальное право ФРГ / Н. С. Тимофеев. — М.: Изд-во МГУ, 1982. — 59 с.
4. Власенко О.В. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади / О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський та ін. — Полтава: Полт. НТУ, 2009. — 288 с.
5. Бригіневич І.І. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник / І.І. Бригіневич, С.І. Ванько, В.А. Загайний, І.Б. Колішко, О.В. Курінний, В.О. Стоян, В.П. Тимошук. За заг. ред. В.П. Тимошука. — Київ: СПД О.М. Москаленко., 2010. — 440 с.
6. Лахижа М.І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) / М.І. Лахижа. — Полтава: РВВ Пуск, 2008. — 131 с.
7. Битяк Ю.П. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: монографія / Ю.П. Битяк, О.Г. Данильян, О.П. Дзюбан та ін. За ред. Ю.П. Битяка, О.Г. Данильяна. — Х.: Право, 2010. — 384 с.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2012 р.