

*Грінько А. А.,
аспірант кафедри публічно-правових дисциплін
Університету сучасних знань*

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Анотація. Статтю присвячено статусу й особливостям функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів надання адміністративних послуг. У статті аналізується нормативно-правове та організаційне забезпечення процесу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Проаналізовано особливості організації процесу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні та перспективи їх покращення. Проаналізовано сучасні проблеми надання адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, та запропоновано рекомендації щодо їх розв'язання.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, суб'єкт, адміністративні послуги.

Постановка проблеми. Сфера адміністративних послуг є пріоритетним об'єктом уваги останні декілька років. У цей період суспільно-політичного розвитку держава повинна забезпечити всі необхідні умови для якнайкращої реалізації громадянами своїх прав і свобод, що неможливо зробити без надання якісних адміністративних послуг. У зв'язку з демократизацією публічно-правових процесів найпріоритетнішим напрямом діяльності держави у сфері публічної влади є реформування сфери адміністративних послуг.

Адміністративна послуга є ефективною та спрямованою на повне задоволення потреб споживача лише тоді, коли вона носить публічно-сервісний характер діяльності суб'єктів владних повноважень.

Учений В.Б. Авер'янов пропонує визначити поняття «публічно-сервісне право» через з'ясування сутності й суспільного призначення адміністративного права. Дефініція «публічно-сервісне право» акцентує на вирішальному спрямуванні цієї галузі на служіння потребам найповнішого забезпечення реалізації та захисту належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів у їхніх стосовно органів публічного (державного й самоврядного) управління [12, с. 270]. Ми поділяємо думку академіка В.Б. Авер'янова та вважаємо, що держава повинна не лише управляти народом, а служити йому, саме тому сервіс, обслуговування та допомога – це головне призначення держави, а управління – лише інструмент забезпечення цього процесу.

Органи місцевого самоврядування є найбільш близькими до населення і як центри публічної влади можуть зробити більше, ніж інші суб'єкти публічної влади. Делегування повноважень щодо надання найбільш актуальних адміністративних послуг на місця дозволило спростити доступ громадян до адміністративних послуг, зробити їх зручними для споживачів, поліпшити їх якість і рівень обслуговування, що дозволяє рівень державного управління підняти до сервісного.

Стан дослідження. Наукові дослідження сфери надання адміністративних послуг здійснили такі вітчизняні вчені: В.Б. Авер'янов, А.М. Бандурка, М.М. Білинська, В.М. Ваку-

ленко, А.Ю. Васіна, В.М. Гаращук, Н.В. Гнидюк, В.В. Гордєєв, В.Б. Градовий, С.Л. Дембіцька, Н.Л. Добрянська, О.О. Ільницька, І.П. Колісниченко, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, С.О. Мосьондз, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.М. Петьовка, Г.М. Писаренко, Р.М. Рудницька, В.М. Сороко, В.П. Тимошук, О.М. Чемерис, Є.О. Школьній та інші.

Однак ці дослідження стосувалися адміністративних послуг взагалі, а не в аспекті їх надання органами місцевого самоврядування. У дослідженнях особливостей надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування відсутнє наукове обґрунтування вирішення проблем їх реалізації, зокрема оцінювання їх якості, проблеми доступності для населення (як територіальної, так і організаційної), плата за ці послуги, матеріальне забезпечення місцевого самоврядування в контексті забезпечення процесу надання адміністративних послуг тощо.

Метою статті є дослідження особливостей функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Держава гарантує право територіальній громаді, громадян і їхніх органів управляти значною частиною місцевих питань та вирішувати їх в інтересах населення, враховуючи як загальнодержавні, так і місцеві інтереси.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1].

Однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування.

Конституція України регламентує два види влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як форму публічної влади територіальних громад.

Поява й розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й мають тут вирішуватися [16, с. 215].

Стаття 7 Конституції України закріпила принцип, згідно з яким в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування [1].

У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян [16, с. 216].

Існування місцевого самоврядування є фундаментальною засадою устрою української держави, оскільки є гарантом і формою залучення громадян України до управління суспільно-політичними процесами, є реалізацією засад демократії на місцевому рівні. Цей факт є беззаперечним доказом того, що Україна як член Ради Європи імплементує в принципи державного управління європейські стандарти «локальної демократії».

Як система місцевого самоврядування складається з територіальної громади, сільської, селищної та міської ради, сільського, селищного й міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, районних та обласних рад.

Міське самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, зокрема сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Правове забезпечення діяльності місцевого самоврядування в Україні здійснюється Конституцією України, що регламентує систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень врегульовуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6].

До прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» [3] нормативно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в діяльності щодо надання адміністративних послуг здійснювали постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [9], «Про Реєстр адміністративних послуг» [10], «Деякі питання надання адміністративних послуг» [11], «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» [8].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи – уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [3].

Як справедливо вважають А.В. Ліпенцев та Ю.М. Жук, проведення адміністративної реформи в Україні активізує не лише потребу в удосконаленні системи публічного управління, а й зміну підходів до діяльності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема переорієнтування її насамперед на надання послуг [3].

Сучасна практика діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. Водночас переважно між однотипними органами влади існує відмінність у кількості та назві послуг, що надаються громадянам. Практична діяльність у сфері упорядкування адміністративних послуг показує, що серед органів як державної влади, так і місцевого самоврядування виникли значні розбіжності як у кількості надання, так і у формулюванні назв адміністративних послуг [20, с. 181].

Органи місцевого самоврядування приймають нормативно-правові акти, якими визначають уточнений механізм реалізації повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування. За таких умов не виключена можливість, що окремий орган влади з урахуванням особливостей місцевості

й умов діяльності може надавати окрему послугу, відмінну від інших подібних органів. Зазначена проблема унеможливає процес систематизації й уніфікації адміністративних послуг. Особливої актуальності ця проблема набуває на рівні місцевого самоврядування, де органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно формують місцеву нормативно-правову базу [20, с. 183].

Як зазначає О.І. Баранова, істотною перевагою прийнятого Закону України «Про адміністративні послуги» є те, що він забороняє суб'єкту надання адміністративної послуги вимагати від суб'єкта, який звернувся за документами або інформацією, що знаходиться у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, які перебувають у сфері їх управління. Відтепер суб'єкт надання адміністративної послуги зобов'язаний самостійно отримати такі документи або потрібну йому інформацію, звернувшись до відповідних органів [14]. Проте, на нашу думку, органам місцевого самоврядування досить проблемно отримати деякі документи й інформацію, раніше їм простіше було отримати її безпосередньо від суб'єкта отримання адміністративних послуг. Також кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування не дозволяє повністю забезпечити всі процеси щодо надання адміністративних послуг.

В.П. Тимошук зазначає, що для органів місцевого самоврядування проблемою є брак ресурсів на забезпечення організації надання адміністративних послуг, включаючи такі елементарні потреби, як папір, картриджі, витрати на поштові відправлення тощо, оскільки абсолютна більшість адміністративних послуг місцевого самоврядування визначені законами як безоплатні для суб'єктів звернення [23]. Бюджетне забезпечення недостатнє, саме тому необхідно або врегулювати питання щодо бюджетного фінансування, або покласти тягар витрат на споживачів адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Як доцільно зазначає О.І. Баранова, Закон України «Про адміністративні послуги» містить також низку нечіткостей і недоліків. По-перше, у законі відсутній перелік адміністративних послуг, а також граничний строк їх надання. Частина 2 ст. 5 і ч. 2 ст. 10 вказаного закону посилаються на те, що такий перелік і терміни затверджуються окремим законом. Обов'язок підготовки проекту такого закону покладається на Кабінет Міністрів України. По-друге, законом не врегульовано розмір і порядок справляння плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору). Цей механізм так само повинен затверджуватися окремим законом, проект якого повинен розробити Кабінет Міністрів України.

З метою усунення цих порушень і на виконання Закону України «Про адміністративні послуги» Мінекономрозвитку розроблено законопроект, спрямований на унормування переліку адміністративних послуг, які надаються державними органами й органами місцевого самоврядування. Він визначає перелік адміністративних послуг, що надаються державними органами всіх рівнів і вирішує питання встановлення плати за надання цих послуг і справляння такої плати одноразово за весь комплекс дій.

Перелік налічує 1 490 адміністративних послуг, передбачених 237 законодавчими актами. На сьогодні з включених до законопроекту послуг 1 140 послуг (65%) надаються центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами; 334 послуг (20%) – державними колегіальними органами;

127 послуг (7%) – місцевими державними адміністраціями; 132 послуг (8%) – органами місцевого самоврядування [14].

Як вважає В.П. Тимошук, головною проблемою базових адміністративних послуг є їх віддаленість (територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл і селищ. Адже за їх отриманням необхідно їхати до районного чи навіть обласного центру (наприклад, за послугами Державної архітектурно-будівельної інспекції). На практиці це призводить до значних труднощів в отриманні таких послуг. Надання більшості базових адміністративних послуг органами виконавчої влади також означає, що органи місцевого самоврядування не мають належних важелів для забезпечення якості цих послуг [23].

Із цим твердженням важко не погодитись, оскільки органи місцевого самоврядування не можуть надати якісно адміністративні послуги через їх подрібнення, перекладення на органи виконавчої влади, через бюрократію й організаційні перепони. Адже питання місцевого рівня повинні вирішуватися на місцях, що є щонайменше логічним і спрощеним варіантом.

Т.О. Булковський зазначає, що місцева влада краще знає проблеми регіону, а отже, більш компетентна в їхньому вирішенні порівняно з центральними органами влади. Децентралізація дозволяє дотримуватися принципу відповідності повноважень і відповідальності, коли наслідки будь-яких рішень настають там же, де ці рішення було ухвалено [15, с. 168]. Це твердження є справедливим, оскільки чим менш буде в органів місцевого самоврядування повноважень, тим меншим буде рівень відповідальності перед народом. Саме децентралізація призведе до збільшення рівня відповідальності за результати своєї діяльності органів місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, проблематика надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування потребує подальшого опрацювання й нормативно-правового врегулювання на єдиних організаційно-методологічних засадах.

Перспективами подальших досліджень є шляхи реформування органів місцевого самоврядування; здійснення процесів децентралізації; розв'язання проблеми плати за адміністративні послуги; вирішення питань фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; дослідження процедурних особливостей надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування; вирішення проблем відповідальності органів місцевого самоврядування за якість адміністративних послуг і їх результат.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // *Голос України*. – 1996. – 13 липня. – Ст. 3.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // *Відомості Верховної Ради України*. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
4. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua.
7. Деякі питання надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
8. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
9. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
10. Про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. № 1274 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon4.rada.gov.ua.
11. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.
12. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / В.Б. Авер'янов ; упор. О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.С. Кисіль, Ю.С. Педько, В.А. Дерещ, А.А. Пухтецька, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
13. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. кол. : В.Б. Авер'янов та ін. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2007– . – Т. 1. – 2007. – 592 с.
14. Баранова О.І. Організаційно-правові аспекти розвитку надання адміністративних послуг / О.І. Баранова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/2/01.pdf>.
15. Булковський Т.О. Децентралізація адміністративних послуг органів внутрішніх справ України / Т.О. Булковський // *Інвестиції: практика та досвід*. – 2013. – № 8. – С. 166–169.
16. Державне управління : [навчальний посібник] / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
17. Джига Т.В. Проблемні питання децентралізації адміністративних послуг в Україні. Аналітична записка / Т.В. Джига // *Національний інститут стратегічних досліджень. Серія «Політика»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1797/>.
18. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг : навч.-метод. матеріали / О.І. Васильєва, Н.В. Васильєва, О.С. Ігнатенко та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 56 с.
19. Курс адміністративного права України : [підручник] / В.К. Колпаків, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
20. Ліпенцев А.В. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність / А.В. Ліпенцев, Ю.С. Жук // *Ефективність державного управління : збірник наукових праць*. – 2015. – Вип. 42. – С. 140–148.
21. Літвінов О.В. Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / О.В. Літвінов, Я.Б. Єдинак // *Державне управління та місцеве самоврядування*. – 2013. – № 9(101). – С. 180–185.
22. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. – К. : ФОРМ-Москаленко О.М., 2013. – 392 с.
23. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні / В.П. Тимошук // *Адміністративне право і процес: Науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка*. – 2014. – № 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383-administrativni-posluhy-problemy-teoriyi-zakonodavstva-i-praktyku-v-ukrayini-tymoshchuk-v-p>.
24. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : [практичний посібник] / за заг. ред. В.П. Тимошука. – К. : СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

Гринько А. А. Органы местного самоуправления как субъект предоставления административных услуг

Аннотация. Статья посвящена статусу и особенностям функционирования органов местного самоуправления как субъектов предоставления административных услуг. В статье анализируется нормативно-правовое и организационное обеспечение процесса предоставления административных услуг органами местного самоуправления. Проанализированы особенности организации процесса предоставления административных услуг органами местного самоуправления в Украине и перспективы их улучшения. Проанализированы современные проблемы предоставления административных услуг органами местного самоуправления, и даны рекомендации по их решению.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, субъект, административные услуги.

Grinko A. Local government as a subject of administrative services

Summary. The article is devoted to the status and functioning of local government as a subject of administrative services. The article analyzes the regulatory, legal and organizational support for the process of administrative services by local governments. The features of the organization of administrative services by local governments in Ukraine and the prospects for improvement. We analyzed the current problems of administrative services by local authorities and recommendations to address them.

Key words: local government, subject, administrative services.