

*Буханевич О. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України*

ПРОБЛЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. Стаття присвячена актуальним питанням сучасного стану та перспективам розвитку сфери надання послуг населенню органами місцевого самоврядування в Україні. Розглянуто проблеми надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та можливі шляхи їх вирішення.

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

Постановка проблеми. Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає очікуванням та потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями якісних і доступних адміністративних послуг на відповідних територіях [1]. Саме тому важливою та актуальною науковою проблемою на сучасному етапі державотворення постають перспективи вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Питання надання адміністративних послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування активно досліджуються українськими вченими. Необхідно відмітити роботи таких науковців, як Т.О. Буренко, С.Л. Дембіцька, В.С. Долечек, І.В. Дроздова, І.Б. Коліушко, Ю.О. Куц, О.П. Скороход, О.В. Таможній, В.П. Тимошук, Л.М. Тимченко та інші. Науковці розглядають різні аспекти організаційно-правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг у контексті різних проблем державного управління, проте поза увагою дослідників залишається велика кількість проблем, виникає об'єктивна необхідність створення комплексних наукових досліджень цього напрямку у зв'язку з динамічними змінами в сучасному державотворенні. Якість надання адміністративних послуг населенню та організаціям чи установам у цьому контексті є показником ефективності механізму функціонування системи державного управління в цілому. Водночас така система побудована на організаційно-правових засадах, від яких залежить функціональна складова механізмів державного управління, що і є основним фактором наукової зумовленості дослідження цієї проблеми.

Метою статті є аналіз сучасного стану правового регулювання надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, визначення правових проблем та формулювання шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законом України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Одним із таких суб'єктів є органи місцевого самоврядування [2, п. 3 ст. 1]. Міс-

цеве самоврядування як форма народовладдя отримало закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування [3]. Із цього конституційного положення прямо випливає, що місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (у механізмі управління суспільством та державою) і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє його характеризувати як самостійну (поряд із державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади [4, с. 169].

До органів місцевого самоврядування належать такі: 1) місцеві (сільські, селищні, міські) ради, місцеві голови та їх виконавчі органи; 2) районні та обласні ради – виборні органи, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [5, ст. 5]. Метою цих органів є право й спроможність у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [6, ст. 3].

Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення та делеговані, що стосуються здійснення програм загальнодержавного значення [5, ст. 16]. Термін «власні повноваження» введений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» для окреслення власної компетенції місцевого самоврядування, у межах якої органи місцевого самоврядування наділені повною свободою для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з його компетенції та не віднесене до компетенції іншого органу влади [6, ст. 4]. У свою чергу ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає делеговані повноваження як 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. Інакше кажучи, делеговані повноваження – це двосторонні імперативні правовідносини, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання та реалізацію цих повноважень, а компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу [7, с. 232].

Необхідно відмітити, що визначення «делеговані повноваження», наведене в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» суперечить ст. 119 Конституції України, згідно з якою термін «делегування» стосується лише повноважень, які надаються органами місцевого самоврядування (районними та обласними радами) відповідним державним адміністраціям. Водночас ст. 143 Конституції України передбачає надання законом окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Тому доцільно внести відповідні зміни з метою усунення цих суперечностей.

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Глава II цього закону містить низку статей, що передбачають якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності як законодавчо, так і на практиці, оскільки система надання адміністративних послуг в Україні залишається занадто централізованою.

Так, з метою забезпечення надання в ЦНАП базових та найбільш запитуваних адміністративних послуг лише 16 травня 2014 року, хоча вказане вище делеговане повноваження було введено Законом України «Про адміністративні послуги» ще в 2012 році, Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [8], яким затверджено перелік із 52 послуг органів виконавчої влади, що надаватимуться через ЦНАП. Відповідно до цього документа територіальні підрозділи органів виконавчої влади мали передати частину своїх послуг для надання через ЦНАП. Однак відповідних заходів від цих органів для виконання цього розпорядження Кабінету Міністрів України про передачу адміністративних послуг у ЦНАП наразі не зроблено. Зазначені адміністративні послуги продовжують надаватися через відповідні територіальні підрозділи органів виконавчої влади.

Крім того, сьогодні державні та комунальні підприємства продовжують надавати різноманітні послуги (наприклад, ДП «Документ», ДП «Інформаційний Центр Міністерства юстиції України», ДП «Центр державного земельного кадастру»), хоча згідно із ч. 7 ст. 20 Закону України «Про адміністративні послуги» їх діяльність із 1 січня 2013 року перебуває поза законом. Як наслідок, проблема усунення невідповідності законодавства у сфері надання адміністративних послуг та більшості нормативно-правових актів, залишилась не вирішеною.

Нині чинний Закон України «Про адміністративні послуги» є лише першим кроком втілення принципу субсидіарності, оскільки передає на найнижчий (муніципальний) рівень лише повноваження щодо організації центрів надання адміністративних послуг. Як відомо, принцип субсидіарності закріплений у Європейській хартії місцевого самоврядування, яка без застережень була ратифікована Україною, у зв'язку із чим її норми стали частиною українського національного законодавства. Відповідно до ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Ця ж стаття містить ще один дуже важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади, а саме: під час делегування повноважень будь-яким центральним або регіональним органами влади органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, володіти свободою адаптувати ці повноваження до місцевих умов. Слід

відмітити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» цей принцип відсутній.

Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує. Практика свідчить, що понад 90% усіх адміністративних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування [9, с. 41–46].

Вивчення думки споживачів адміністративних послуг показує, що серед найбільш доступних для громадян органів на першому місці є органи місцевого самоврядування – райвиконкоми. На другому місці із загальним показником у 25,7% та сумарним у 70,6% – міська рада; на третьому – обласна рада – 16,9% (загальний показник) і 44,6% (сумарний показник); на останньому, четвертому місці, – облдержадміністрація – 14,9% (загальний показник) і 38,6% (сумарний показник). Таким чином, опитування показує таку тенденцію: чим нижче ієрархічний рівень органу влади, тим він є більш доступним для громадян. Відповідно, чим вище ієрархічний статус органу влади, тим нижче його рівень доступності для пересічних громадян [10, с. 160–164].

З огляду на природу та сутність місцевого самоврядування громади мають право, а головне реальну здатність, самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому в рамках проведення державних реформ із децентралізації влади необхідно врахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному й професійному задоволенню й виявленню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

Надання різноманітних послуг мешканцям територіальних громад є провідною функцією місцевих органів. Тільки через їхню кількість і якість населення може оцінити ефективність і спроможність влади в цілому та місцевої зокрема. Тому цілком слушно було б, щоб ці послуги громадянам надавалися тим рівнем управління, який до них є найближчим. Так, для села та селища – це сільські й селищні ради. Потім цю вертикаль продовжують район, район у місті, місто, область. Кожен із цих рівнів повинен мати стільки людських, законодавчих і фінансових ресурсів, щоб їх вистачило для розв'язання всієї сукупності місцевих проблем. Адже отримуючи ту чи іншу послугу, мешканець одночасно оцінює вартісні параметри та професійний рівень тих, хто її організує. Це стосується всіх без винятку послуг, які отримує населення, і тут немає особливої відмінності, чи вони належать до комунальної сфери або є адміністративними. Справедливості ради зазначимо, що послуги, які нам надаються, на жаль, не відповідають елементарним загальноприйнятим стандартам, що зайвий раз підтверджує слабкість регіональної й місцевої влади. І причина цього не стільки в принципах, які використовує місцева влада, скільки в людському чиннику. Отже, для побудови дієздатної системи управління, зростання єдності в суспільстві держава мусить активніше застосовувати основоположні принципи організації влади, зокрема принцип субсидіарності [11].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає досить широке коло делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в різних сферах суспільного життя. На наш погляд, функції органів місцевого самоврядування повинні в основному складатися з власних повноважень, адже якщо переважатимуть делеговані повноваження, то це призведе

де до неясності у відповідних функціях держави й місцевого самоврядування та підзвітності органів, які відповідають за їх виконання. Ті функції, які держава вважає за необхідне залишити на своєму рівні, можуть виконуватися територіальними органами центральних органів виконавчої влади, і державні адміністрації мають відповідати за їх виконання, тоді як органи місцевого самоврядування повинні відповідати перед громадянами за виконання власних завдань.

У цьому контексті потребує законодавчого вирішення також проблема тотожності функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних громад і їх органів породжує колізії та дублювання, а звідси й втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування. Навіть під час виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки відповідні фінансові ресурси перебувають під контролем держави. Тому доцільно переглянути положення законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Крім того, необхідно унормувати на законодавчому рівні право та обов'язок органів місцевого самоврядування надавати послуги громадянам у межах повноважень, визначених відповідним законом. Вирішення цього питання наблизить українське муніципальне законодавство до європейських стандартів, забезпечить громадян необхідною правовою базою для отримання послуг на місцевому рівні та сприятиме визначенню механізмів реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

Висновки. Проблема надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування є однією з найактуальніших у сучасних умовах розвитку української державності. Серед шляхів реформування органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг можна виділити такі: 1) передача функцій від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт із громадянином; 2) чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади; 3) визначення повних та виключних власних повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування за надання адміністративних послуг жителям відповідних територіальних громад; 4) наближення надання адміністративних послуг до жителів територіальних громад та їхніх об'єднань, підвищення якості цих послуг; 5) систематизація та впорядкування системи надання адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування; 6) запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних послуг; 7) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у сфері надання адміністративних послуг.

Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. – М. : Зерцало, 1998. – 421 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року (ратифіковано Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
7. Сторожук І.П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І.П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 231–236.
8. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>.
9. Скороход О.П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади / О.П. Скороход // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 41–46.
10. Острах М.Б. Якість провадження з надання адміністративних послуг (за даними соціологічного опитування населення) / М.Б. Острах // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 3. – С. 160–164.
11. Некряч А.І. Субсидіарність по-українськи: реалії та перспективи (політологічний аналіз) / А.І. Некряч // Проблеми міжнародних відносин : зб. наук. пр. – К. : КиМУ, 2010. – Вип. 1. – С. 23–37.

Буханевич А. Н. Проблемы предоставления административных услуг органами местного самоуправления

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам современного состояния и перспективам развития сферы предоставления услуг населению органами местного самоуправления в Украине. Рассмотрены проблемы предоставления административных услуг органами местного самоуправления и возможные пути их решения.

Ключевые слова: административные услуги, органы местного самоуправления, субсидиарность, децентрализация, субъект обращения.

Bukhanevych O. Problems of administrative services by local authorities

Summary. Article is devoted to the current state and prospects of development of public services by local authorities in Ukraine. The problems of administrative services by local authorities and their possible solutions.

Key words: administrative services, local authorities, subsidiarity, decentralization, subject of service.