

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF MUNICIPAL SERVICES BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Терлецький А.В., аспірант кафедри
адміністративного права та адміністративного процесу
Одеський державний університет внутрішніх справ

Розглянуто проблеми правового регулювання надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг. Проведено аналіз доробку вітчизняної правової науки останнього десятиліття для з'ясування поняття надання населенню послуг. Визначено, що в «сервісній державі» саме громадяни впливають на кількість та зміст публічних послуг, а органи публічного адміністрування повинні змінювати діяльність під потреби населення. Сутність муніципальної послуги пов'язана з її місцем у системі публічних послуг, які визначено як діяльність, спрямовану на забезпечення життєво необхідних потреб суспільства в цілому і кожної особи зокрема. Публічні послуги за суб'єктом їх надання поділяються на державні і муніципальні.

Зауважено на недостатню кількість актів, які регулюють надання муніципальних послуг, діяльність органів публічного управління у цій сфері. Недосконалість таких актів призвела до зростання корупції в цій сфері. Оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях за принципами субсидіарності та децентралізації забезпечить доступність та належну якість послуг. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості громад не забезпечує надання якісних і доступних муніципальних послуг. Наголошено на законодавчому розмежуванні організації і надання муніципальних послуг. Слід виключити з переліку видів діяльності органів місцевого самоврядування ті послуги, що можуть надаватися суб'єктами господарювання, та заборонити органам місцевого самоврядування надавати платні господарські послуги. Вони повинні займатися лише питаннями правового й матеріального забезпечення організації надання послуг, але не їх прямим наданням. Такий підхід підвищить ефективність виконання управлінських завдань та мінімізує корупційні ризики під час надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, муніципальні послуги, правове регулювання, публічне адміністрування, територіальна громада.

The problems of legal regulation of the provision of municipal services by local self-government bodies are considered. An analysis of the development of domestic legal science of the last decade was carried out to clarify the concept of providing services to the population. It was determined that in the "service state" it is the citizens who influence the number and content of public services, and public administration bodies must change their activities to meet the needs of the population. The essence of the municipal service is related to its place in the system of public services, which is defined as an activity aimed at ensuring the vital needs of society as a whole and of each individual in particular. According to the subject of their provision, public services are divided into state and municipal.

The insufficient number of acts regulating the provision of municipal services and the activities of public administration bodies in this area was noted. The imperfection of such acts led to the growth of corruption in this area. The optimal distribution of powers between local self-government bodies and executive bodies at different levels according to the principles of subsidiarity and decentralization will ensure the availability and proper quality of services. The functioning of local self-government bodies in most communities does not ensure the provision of high-quality and affordable municipal services. Emphasis is placed on the legal separation of the organization and the provision of municipal services. Those services that can be provided by business entities should be excluded from the list of activities of local self-government bodies, and local self-government bodies should be prohibited from providing paid business services. They should deal only with issues of legal and material support of the organization providing services, but not with their direct provision. This approach will increase the efficiency of management tasks and minimize corruption risks during the provision of municipal services by local self-government bodies.

Key words: local governments, municipal services, legal regulation, public administration, territorial community.

Постановка проблеми. Діяльність територіальної громади реалізується через систему муніципальних послуг, надання яких органами місцевого самоврядування забезпечує ті чи інші складові якості життя. Управління наданням муніципальних послуг є найважливішою частиною публічного адміністрування, тому питання муніципальних послуг є ключовим для розуміння всіх соціально-економічних процесів, які відбуваються на місцевому рівні.

Європейська практика функціонування інституту публічних послуг, наприклад у Великій Британії, свідчить про те, що нові послуги запроваджуються саме з урахуванням інтересів різних соціальних груп [6, с. 263–273]. Для нашої держави є близькою модель надання публічних (державних і муніципальних) послуг, яка сформувалася в Німеччині. Така модель надання публічних послуг заснована на застосуванні поняття «державне управління», що розмежовує негативне (втручання й обмеження) і позитивне надання публічних послуг. Крім того, німецький учений-адміністративіст Е. Форстгофф зазначав, що державне управління реалізується в публічно-правових та приватноправових формах, а вибір конкретної форми здійснює суб'єкт публічного адміністрування залежно від різних обставин [16]. Наприклад, забезпечення публічної безпеки та порядку в Німеччині не охоплюється публічними послугами.

На думку дослідників [4], у «сервісній державі» існує розвинене громадянське суспільство, і держава має створювати умови для самореалізації особистості, надавати послуги, що задовольняють потреби населення. Саме громадяни, а не держава впливають на кількість та зміст публічних послуг, а органи публічного адміністрування повинні змінювати свою діяльність під потреби населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній правовій науці адміністративна діяльність із надання суспільних благ населенню – послуг, які називають і публічними, і громадськими, і соціальними, і державними, і муніципальними, – стала активно досліджуватися лише в останнє десятиліття. Пізнання природи та сутності муніципальної послуги справедливо пов'язується вітчизняними дослідниками з визначенням її місця в системі публічних послуг. У наукових працях з юриспруденції проводяться теоретико-правові та порівняльно-правові дослідження поняття та особливостей публічних, соціальних, державних та муніципальних послуг, визначається їх спільність та видова відмінність [2; 4; 6].

Поняття «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги», «соціальні послуги» увійшли в українську дійсність спочатку із зарубіжної економічної

науки та були зумовлені реформами системи державного управління в європейських державах у 90-ті рр. XX ст. Значного поширення там набула доктрина публічних послуг, які надаються державою та муніципальними утвореннями, що отримала назву «суспільні блага». Відповідно до згаданої теорії, біля витоків якої були відомі економісти Дж. Б'юкенен і П. Самуельсон, блага суспільного користування призначені для загального споживання, вони не діляться на частини; при задоволенні потреб додаткових споживачів не зменшується рівень задоволення тими самими потребами всіма іншими споживачами [11].

Науковці у сфері менеджменту називають також інноваційні процеси, що формуються в публічному адмініструванні, «сервісною» моделлю держави [4; 15] чи моделлю нової адміністрації як служби гарантованого сервісу [14], які отримали своє становлення за кордоном у країнах англосаксонської правової системи.

Відтак з'явилися наукові дослідження, присвячені поняттю й сутності публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх надання в певних сферах публічного адміністрування, а також забезпечення якості надання послуг тощо [2; 3; 5; 13].

Сьогодні у вітчизняній юридичній науці в основному визнається, що категорія «публічні послуги» є більш широкою по відношенню до категорій «державні послуги» та «муніципальні послуги». На думку Панькової З. Л. [7], публічні послуги слід визначати як певну діяльність, що спрямована на забезпечення життєво необхідних потреб суспільства в цілому і кожної особи зокрема. На думку Є. О. Легези, в основі надання публічних послуг лежить саме публічний інтерес [6, с. 31]. В. Б. Авер'янов публічні послуги за суб'єктом їх надання поділяє на державні і муніципальні, проте доповнює муніципальні публічні послуги ще й комунальними публічними послугами [1, с. 454].

Метою статті є розгляд проблеми правового регулювання надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг.

Викладення основного матеріалу. Підвищену увагу дослідників до проблем державних та муніципальних послуг зумовило прийняття в 1994 р. Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» (втратив чинність), який став одним із перших нормативно-правових актів у цій сфері, виявивши наявні протиріччя інституційно-правової характеристики таких послуг. У цьому акті в ст. 7 було надано визначення терміна «державні послуги», під яким розумілися будь-які 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. До терміна «державні послуги» не включалися податки, збори (обов'язкові платежі), визначені Законом України «Про систему оподаткування», який втратив чинність.

Конституцією України (ст. 3) визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Реалізувати цей обов'язок держава може певною мірою шляхом надання послуг населенню органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У ст. 92 Конституції проголошується, що лише законами України визначаються засади місцевого самоврядування, тому питання надання муніципальних послуг слід регулювати законодавчо.

У Законі України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [9] надано таке визначення цього поняття: «Публічна послуга – юридично або

соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, переходять, припиняються права та/або здійснюються обов'язки суб'єктом звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення».

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, наведено таке визначення публічних послуг: «Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг».

Зважаючи на недостатню кількість нормативно-правових актів, які б регулювали надання публічних (зокрема й муніципальних) послуг, науковці наполягали на необхідності розроблення нормативних актів, якими слід урегулювати основні засади, принципи, особливості процедур та вимоги до якості діяльності органів публічного управління у сфері надання послуг. Водночас недосконалість та неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне запровадження нових платних послуг призвели до зростання корупції в цій сфері: використовуючи правову невизначеність у сфері надання послуг та своє право утворювати суб'єкти господарювання, органи місцевого самоврядування утворювали посередницькі структури, які займали монополієне становище в різних сферах діяльності та надавали послуги, отримання яких є обов'язковим для забезпечення конституційних прав і свобод та задоволення законних інтересів людини та громадянина. Тому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682-р було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про адміністративні послуги», у якій передбачалося виключення з переліку видів діяльності органів місцевого самоврядування тих послуг, які можуть надаватися суб'єктами господарювання різних форм власності, а постановою Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 було затверджено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, у якій передбачалося встановлення заборони органам місцевого самоврядування щодо надання платних послуг господарського характеру.

Органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до територіальної громади, тому їхня діяльність, особливо щодо надання послуг населенню, відчувається щодня. Проте на той час функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечувала створення й підтримання сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних публічних послуг на відповідних територіях. Практика свідчить, що понад 90% усіх публічних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування [12], хоча перелік таких послуг є значно меншим у порівнянні з органами виконавчої влади. На нашу думку, процес децентралізації змінює таку ситуацію. Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, передбачалося, що доступність та належна якість публічних послуг повинна забезпечуватись шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Відчутною проблемою, що виявилася вже в процесі створення об'єднаних територіальних громад, є проблема забезпечення реальної спроможності новостворених об'єднаних громад. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214, спроможні територіальні громади – територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

На думку науковців, державні послуги відрізняються від інших публічних послуг за суб'єктом надання [6]. Іншими словами, можна сказати, що державна послуга – це вид публічної послуги, що надається державою в особі її органів та уповноважених організацій. Аналогічний підхід можна застосувати і до муніципальних послуг: це вид публічної послуги, що надається органами місцевого самоврядування та муніципальними (комунальними) організаціями. Доказом тому є ознаки публічних послуг, справедливо виділені Є. О. Легезою: публічний інтерес, безпосередня ініціатива (заява) фізичних та юридичних осіб, імперативність правового регулювання отримання публічної послуги, надання публічних послуг здійснюється за відповідною процедурою та чітким адміністративним регламентом, результатом надання публічних послуг є акт-документ або акт-дія, загальнодоступний характер, безпосередня взаємодія з органами публічного адміністрування, фінансування за рахунок публічних коштів [6, с. 33].

Відповідно звучить логічно судження про те, що підвищення ефективності організації та діяльності органів місцевого самоврядування забезпечує якість публічних послуг, тобто ступінь задоволення потреб окремого громадянина (заявника) та громади загалом.

Що ж до соціальних послуг, їх прийнято вважати публічними послугами: Закон України «Про соціальні послуги» [10] визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, спрямованих на профілактику складних життєвих обставин, подолання або мінімізацію їх негативних наслідків, особам/сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Водночас соціальні послуги слід відрізнити від послуг, що надаються в соціальній сфері: охорона здоров'я, культура, освіта, наука, спорт тощо, які можуть бути і державними, і муніципальними. Тому можна дійти висновку, що соціальні, державні та муніципальні послуги належать до публічних послуг як частина до цілого.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 37-р затверджено План заходів щодо

реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019–2020 роки, яким зокрема передбачено вдосконалення Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг [8]. Цей Порядок визначає вимоги до процедури інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг із метою забезпечення надання адміністративних послуг в електронній формі за принципом «єдиного вікна».

Висновки. Підсумовуючи, слід констатувати, що, на жаль, функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримання сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних муніципальних та інших послуг на відповідних територіях.

Із цих міркувань випливає, що доцільно було б законодавчо розмежувати дії щодо організації та надання муніципальних послуг, про що було задекларовано ще в Концепції проекту Закону України «Про адміністративні послуги», де передбачалося виключення з переліку видів діяльності органів місцевого самоврядування тих послуг, які можуть надаватися суб'єктами господарювання різних форм власності, а також у Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, де передбачалося встановлення заборони органам місцевого самоврядування щодо надання платних послуг господарського характеру.

Органи місцевого самоврядування повинні займатися лише питаннями правового та матеріального забезпечення організації надання послуг, але не їх прямим наданням. Вони повинні бути відокремлені від замовників послуг певними посередниками, які покликані реалізовувати муніципальні послуги. До них можна було б віднести різні комунальні установи, організації, фонди тощо. Такий підхід сприяв би позбавленню від не властивої для органів місцевого самоврядування діяльності, оптимізував би їх організаційні й економічні основи функціонування, підвищив ефективність виконання управлінських завдань, для яких вони і створені.

Подальші наукові пошуки, на нашу думку, слід зосередити на проблемах нормативно-правового забезпечення підвищення якості надання муніципальних послуг, організації надання якісних муніципальних послуг, виходячи з процесів адміністративно-територіальної реформи, об'єднання територіальних громад зокрема. Це у свою чергу мінімізує корупційні ризики під час надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування, оскільки чітке регламентування процедури зводить нанівець можливість уповноваженого суб'єкта в деяких випадках діяти на власний розсуд.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юрид. думка, 2005. Т. 2. Особлива частина. 625 с.
2. Венедіктова І. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 841. С. 88–91.
3. Жерліцин Д. Теоретико-методологічні засади надання послуг органами місцевого самоврядування. *Теорія і практика державно-угоуправління*. 2010. № 4 (31). С. 433–440.
4. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2(57). С. 3–8.
5. Космідайло І. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. *Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України: зб. наук. пр.*; за ред. О. Любич та ін. Вип. 10. К.: ДНДІМЕ, 2009. С. 164–174.
6. Легеза Є. О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова: монограф. Херсон: Вид. дім «Гельветика», 2016. 452 с.
7. Панькова З. Л. Адміністративні послуги у сфері економіки. Дис. ... канд. ю. н. Нац. техн. ун-т України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського». К., 2018. 225 с.
8. Порядок інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затверджений наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.09.2016 № 1501/248.

9. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15 липня 2021 р. № 1689-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 47. Ст. 383.
10. Про соціальні послуги: Закон України від 17 січня 2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 18. Ст. 73.
11. Радіонов Ю.Д. Теорія виробництва і надання суспільних благ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2017. Вип. 11. С. 129–133.
12. Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 41–46.
13. Тимченко Л. М. Теоретико-методологічні питання формування поняття адміністративних послуг в Україні. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34) т. 1. С. 161–166.
14. Тищенко І.О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України: монограф. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 156 с.
15. Туркова О. К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти. *Право і суспільство*. 2015. № 5/2, ч. 3. С. 189–194.
16. Forsthoﬀ E. Der Staat der Industriegesellschaft : Dargestellt am Beisp. d. Bundesrepublik Deutschland. M?nchen, Erscheinungsdatum, 1971. 169 s.