

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE SERVICES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

Коваль В.О., аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

Одним з найперспективніших кроків реформи публічної адміністрації, її ідеологічною основою має стати впровадження доктрини публічних послуг загалом та адміністративних послуг зокрема. Визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю потребує переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Не зважаючи на значну кількість публікацій у окресленій сфері, проблема надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування залишається комплексно недослідженою та зумовлює існування труднощів для ефективної діяльності таких органів, що в кінцевому результаті призводить до обмеження гарантій громадян на отримання якісних послуг. Адміністративні послуги надаються великою кількістю органів публічної адміністрації, зокрема такі послуги надаються також органами місцевого самоврядування, які надавалися протягом багатьох років даними органами, це і є сферою даного дослідження. У розвинених західноєвропейських країнах торує шлях тенденція передачі органами місцевого самоврядування частини функцій надання адміністративних (самоврядних) послуг приватним, змішаним та іншим структурам. Тобто місцеві органи влади вже не тільки безпосередньо надають такі послуги, а й забезпечують надання їх із залученням ринкових механізмів. Передусім держава має забезпечити достатні й стабільні власні фінансові ресурси органам місцевого самоврядування, яких вони за нинішніх умов не мають, для забезпечення можливості надання різноманітних адміністративних (самоврядних) послуг належної якості з метою реалізації не тільки прав і свобод, але й охоронюваних законом інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб.

Ключові слова: орган публічної адміністрації, адміністративна процедура, орган місцевого самоврядування, адміністративна послуга, адміністративна правосуб'єктність, публічно-владні повноваження, публічно-сервісні повноваження.

The implementation of government services doctrine in general and administrative services in particular is to become one of the most promising phases in public administration reform and form its ideological basis.

Recognition of an individual person, his/her life and health, honor and dignity the greatest social value causes rethinking of the state role and radical changes in the relations between government and citizens.

Although there were numerous publications in the outlined sphere, the problem of the provision of administrative services by the local governmental institutions of public administration still remains unexplored in its complexity and predetermines the difficulties in the effective activity of such establishments and thus results in the limitations of guaranteed to the citizens quality of services.

Administrative services used to be provided and are still supported by a great number of government and public administration agencies, so local government administrative services is the area of the study.

In the developed Western European countries the tendency to delegate to the local public administration a number of functions of administrative services provision to the private, mixed and other structures appeared.

Local authorities not only deliver such services directly but also provide and grant them with the involvement of market mechanisms.

First of all the state should supply public administration agencies with own sufficient stable financial resources that the agencies under the circumstances have no at their disposal at present, to provide the opportunities for different services of the respected quality in order to implement not only freedoms and rights but protected by law individuals needs, rights and legal interests of entities.

Key words: administrative service, local government, The subject of public administration, own authority, delegated authority.

Постановка проблеми. Європейська інтеграція Української держави зумовлює особливу увагу щодо питань належної реалізації публічно-сервісних повноважень органів публічної адміністрації. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічної влади реалізують найбільше таких повноважень, які в свою чергу визначають роль та місце органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади. Пріоритетним у цьому напрямку є створення дієвої системи органів місцевого самоврядування, які є максимально наближеними до людей та забезпечують якісне надання адміністративних послуг [1, с. 52].

Одним з найперспективніших кроків реформи публічної адміністрації, її ідеологічною основою має стати впровадження доктрини публічних послуг загалом та адміністративних послуг зокрема. Визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю потребує переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами [2, с. 39]. Не зважаючи на значну кількість публікацій у окресленій сфері, проблема надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації залишається малодослідженою та зумовлює існування труднощів для ефективної діяльності таких органів, що в кінцевому результаті призводить до обмеження гарантій громадян на отримання якісних послуг. В українському суспільстві відбуваються поступові трансформаційні зміни спрямовані на

формування нових засад і форм здійснення публічно-владної діяльності. Публічно-владна діяльність здійснюється як органами (посадовими особами) державної влади, так і органами (посадовими особами) місцевого самоврядування у межах і формах, встановлених законодавством. Однією з таких правових форм є надання адміністративних послуг.

Для розкриття змісту «адміністративних послуг» в діяльності органів місцевого самоврядування важливе значення мали наукові розробки таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: Авер'янова В. Б., Афанасьєва К. К., Арабаджийського Н., Бойко В.Ф., Борденюка В. І., Безденежного В. М., Гончарука С. Т., Голосніченка І. П., Демського Е. Ф., Ємель А. В., Задохайла О. А., Коломоєць Т. О., Коліушка І. Б., Колпакова В. К., Ківалова С. В., Стеценка С. Г., Суценка В. Д., Столбового В. П., Опацького Р. М. та інші.

Метою статті є комплексне дослідження процесу надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, визначення їх особливостей та недоліків законодавства, що регулюють відносини у сфері публічно-сервісних повноважень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливою ознакою соціальної держави є сприяння з її боку задоволенню інтересів усіх соціальних груп і прощарків населення, зміцнення на цій основі соціальної злагоди і єдності народу [2, с. 27–28]. Зміна «державоцентристської» ідеології

на «людиноцентриську», пріоритет служіння з боку держави людині (публічно-сервісна діяльність) – це, безумовно, як зазначив С. Г. Стеценко, позитивні досягнення українського суспільства [3, с. 48].

Органи публічної адміністрації в залежності від кола та обсягів своїх повноважень реалізують певні завдання і функції держави, здійснення яких й відбувається в конкретних формах управлінської діяльності, що регламентуються правовими і організаційно-правовими актами в цілях їх впорядкованості і результативності. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями [4, с. 102–103, 107].

З поширенням демократичного режиму на сферу здійснення прав і свобод людини виникає питання розподілу компетенції та системи органів, які мають забезпечити їх реалізацію. Одним з напрямків такого забезпечення є розвиток місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування допомагає більш повно й оперативно, порівняно з центральними органами, вирішувати ряд питань, пов'язаних з реалізацією прав і свобод громадян. Згідно з преамбулою Європейської хартії щодо місцевого самоврядування, місцеве самоврядування становить одну з основ будь-якого демократичного устрою. Право громадян на участь в управлінні громадськими справами належить до демократичних принципів і може здійснюватись на місцевому рівні безпосередньо. Місцеве самоврядування забезпечує здійснення управління, яке одночасно є ефективним і близьким до громадян [5]. Новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Європі розпочався в 60-і рр. ХХ ст. і характеризується проведенням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування. Структурні реформи стосуються організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління. Вони пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також із запровадженням самоврядування на регіональному рівні. Наслідком таких реформ стало укрупнення територіальних громад (напр., Великобританія, ФРН, Швеція). Функціональні реформи були спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами управління. Їх результатом стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління [6, с. 56]. Демократизм політичної системи в цілому не завжди прямо пов'язаний з рівнем децентралізації і деконцентрації.

У демократичних державах необхідність децентралізації владних повноважень може бути обумовлена не стільки демократичними принципами, деякі з яких краще забезпечуються централізовано, скільки чинниками адміністративного характеру. А в державах, де ще немає сталих демократичних традицій і формально існуюча система місцевих органів влади не відповідає реальному механізму місцевої влади, децентралізація може навіть призвести до пониження рівня демократизму місцевого управління – передані центральною владою повноваження спрямовуються на задоволення корпоративних інтересів локальних еліт. Тому надмірну децентралізацію та автономію місцевих органів влади не можна розглядати як абсолютне благо з точки зору демократії. В окремих випадках централізація дозволяє ліпше скоординувати діяльність місцевих служб і знизити вартість послуг, які надаються місцевими органами. Головна проблема при проведенні

реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб установити необхідний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним і політичним умовам конкретної країни [6, с. 56–57].

Становлення демократичної, правової, соціальної держави здійснюється через трансформацію всієї системи взаємовідносин між рівнями влади в Україні. Ключова роль у цьому процесі належить розмежуванню функцій і завдань центральних та місцевих органів влади у сфері надання адміністративних послуг, переходу до ідеології партнерства в їхніх стосунках.

Сучасні тенденції визначають нові ознаки адміністративних послуг до них слід віднести: нематеріальний характер послуги; публічний характер правових відносин; владна (адміністративна) природа їх надання; пов'язаність з особою виконавця (орган виконавчої влади, інший державний орган до повноважень якого входить надання адміністративних послуг населенню); законодавче врегулювання; усталений порядок надання послуг; синхронність у наданні та отриманні послуг; обов'язковість волевиявлення особи на отримання послуги – наявність звернення; спрямованість на реалізацію та захист законних прав фізичних та юридичних осіб (отримання нематеріального блага, набуття корисного ефекту); індивідуальний характер; рівність у правах між послугоотримувачем та послугонадавачем; загальна соціальна значимість; переважне надання за рахунок публічних коштів [7, с. 241].

Сучасна зарубіжна практика надання таких послуг характеризується, з одного боку, розподілом відповідальності між центральними й місцевими органами влади у цій сфері, а з іншого боку – їхнім партнерством [8, с. 231].

Функції та завдання центральних і місцевих органів влади остаточно ще не визначено і багато в чому не розмежовано. На сьогодні актуальна потреба мінімізації вертикальних зв'язків, виділенню у якості самостійної підсистеми публічної влади місцевих самоврядних органів, які вирішують всі питання, що відносяться до місцевих інтересів і потреб населення, дії підсистеми органів місцевої державної адміністрації на території через місцеві державні органи, знаходженню державною адміністрацією можливостей співпраці з місцевими радами. Подолання цих негативних наслідків природного розвитку місцевого самоврядування і утворення нової моделі управління, яка має «об'єднати широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях» [5, с. 97]. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина є головним обов'язком не лише держави, а й органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Головним завданням соціальної держави є сприяння суспільному прогресу, що базується на закріплених законодавством принципах соціальної рівності, загальної солідарності та взаємної відповідальності. Соціальна держава бере на себе обов'язок забезпечити кожному членові суспільства гідний сучасної людини мінімум соціальних благ. Соціальною вважається та держава, яка надає підтримку незахищеним верствам населення, намагається впливати на розподіл матеріальних благ відповідно до принципу соціальної справедливості з тим, щоб забезпечити кожній людині гідне існування [9, с. 65]. Спосіб здійснення публічного управління на національному, регіональному та місцевому рівнях відіграє важливу роль у визначенні результатів, які сприяють якості життя кожного громадянина. Належне управління, тобто управління, яке дозволяє ефективно виконувати колективні прагнення громадян, залежить від способу організації взаємодії між владою та громадою. Розроблення і вдосконалення існуючих способів надання таких послуг є важливим фактором для досягнення ефективно реалізації прав і свобод громадян [10, с. 152]. Слушною також є думка, О. А. Захидайло про те, що надання адміністративних послуг здебіль-

шого пов'язують із формою державного управління. І це не випадково. Адже раніше діяльність органів публічної влади щодо видачі дозволів, ліцензій та інших документів дозвільного характеру, у тому числі акредитація, атестація і сертифікація в теорії адміністративного права відносилась до такого різновиду правових форм державного управління, як «здійснення інших юридично значущих дій» [11, с. 65].

Цілком очевидним є те, що органи місцевого самоврядування в процесі надання адміністративних послуг суб'єктам, які мають потребу в отриманні відповідної послуги, вступають із ними у відносини, що є характерними рисами сервісних повноважень органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що до особливостей сервісних повноважень можна віднести: вони визначаються законом; надаються шляхом реалізації владних повноважень; надаються на підставі звернення до органу місцевого самоврядування; мають індивідуальний характер; направлені на захист прав споживача послуг; покликані наблизитися до комфорту при їх отриманні.

Сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками. Окремі проблеми зумовлені недосконалим законодавством, яке не завжди враховує потреби та інтереси приватних осіб при регулюванні їх відносин з адміністративними органами (наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; «подрібнення» адміністративних послуг на окремі платні послуги; проблеми доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг тощо).

Розглядаючи адміністративні послуги органів місцевого самоврядування необхідно звернути увагу на нормативно-правове регулювання суспільних відносин, що виникають між даними органами та громадянами, а також недоліки в законодавстві, які створюють перешкоди для якісного надання послуг населенню. Правові засади ре-

лізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг регулюються Законом України «Про адміністративні послуги». При цьому вказаний Закон не може забезпечити належну якість адміністративних послуг, оскільки містить ряд неточностей і недоліків.

Висновки. Отже, адміністративні послуги являють собою законодавчо-врегульовану діяльність органів місцевого самоврядування, яка здійснюється ними на підставі звернення та в інтересах фізичної чи юридичної особи, кінцевим результатом якої є видання адміністративного акту, що створює умови для виникнення прав та обов'язків у його користувача. Крім того, для належного надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування потрібно внести зміни до законодавства, що створять сприятливі умови для їх надання та сформулюють позитивний імідж таких органів. Зокрема, необхідно: шляхом внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» закріпити в ньому термін «владні повноваження», а також розширити принципи, особливості та порядок проведення моніторингу та контролю за якістю надання адміністративних послуг; прийняти Закон України «Про адміністративний збір», що врегулює питання граничних обсягів плати за адміністративні послуги та забезпечить цільове використання коштів отриманих за надані послуги; забезпечити розширення функціонування центрів надання адміністративних по всій території України, що сприятиме доступності послуг для всіх громадян; Необхідно законодавчо встановити що метою діяльності органів місцевого самоврядування є надання адміністративних послуг. Варто також визначити кількісні характеристики послуг, котрі забезпечуються різними рівнями виконавчої влади і місцевого самоврядування. Україна порівняно з іншими європейськими країнами має значні особливості у сфері надання адміністративних послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ковбас І., Боднар С. Деякі проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Національний юридичний журнал*. 2016. № 4. С. 52–55. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/4/11.pdf>
2. Реформа публічної адміністрації в Україні: Біла книга. Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. 2006. 58 с.
3. Коментар до Конституції України / [Авер'янов В.Б., Бойко В.Ф., Борденюк В.І. та інші]; За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломовець. Запоріжжя: ЗНУ, 2009. 132 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник Київ, Атіка, 2007. 624 с.
5. Державне управління: теорія в практика / За заг. ред. д.н.ю., проф. Авер'янова В.Б. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985р. Страсбург, 1990.
7. Ковбас І.В., Коваль В.О. Поняття, ознаки та сутність адміністративних послуг в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2023. № 29. С. 236–243.
8. Кравченко В.В., Пітнік М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: Навч. посібник. К.: Арарат-Центр, 2001. 176 с.
9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. Київ, Знання, КОО, 1999. 487 с.
10. Ковбас І.В., Крайній П.І., Торончук І.Ж. Особливості взаємодії органів публічного врядування з консультативно-дорадчими органами. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 151–156.
11. Задихайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 379–384.