

КИРИЧЕНКО Ю. М.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правового
забезпечення господарської діяльності
факультету № 6
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.23>

ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті досліджено особливості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Визначено такі ознаки адміністративних послуг: 1) адміністративні послуги є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом їх надання (органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги); 2) підставою надання адміністративних послуг є закон; 3) передумовою надання адміністративних послуг є виключно волевиявлення фізичної або юридичної особи; 4) результатом надання адміністративної послуги є адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків особи, яка звернулася до владного суб'єкта по отримання відповідної послуги.

Встановлено, що більшість видів адміністративних послуг в Україні покладається на центральні органи виконавчої влади та їхні територіальні підрозділи та місцеві державні адміністрації. Надання адміністративних послуг органами регіонального самоврядування майже не передбачене, а головною проблемою надання адміністративних послуг і досі постає їх територіальна віддаленість від більшості населення, зокрема сіл і селищ.

Акцентовано увагу на тому, що потребує вирішення на законодавчому рівні й проблема дублювання функцій і повноважень органів влади різного рівня шляхом чіткого їх розмежування як між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, так і між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Крім того, потребує упорядкування й унормування оплата за адміністративні послуги, також має бути запроваджений дієвий механізм контролю законності та якості надання адміністративних послуг, їх відповідності чинному законодавству України. Аргументовано, що надання послуг, у т. ч. й адміністративних, громадянам і юридичним особам має бути прерогативою і провідною функцією саме органів місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт із місцевим населенням.

Ключові слова: публічна влада, територіальна громада, децентралізація влади, муніципалітет, місцева влада, управління.

Kyrychenko Y. M. Peculiarities of the provision of administrative services by local self-government bodies

The article explores the peculiarities of the provision of administrative services by local governments. The following features of administrative services have been identified: 1) administrative services are the result of the exercise of authority by the



subject of their provision (executive authority, other state body, authority of the Autonomous Republic of Crimea, local government body, their officials, state registrar, state entity registrations authorized under the law to provide administrative services); 2) the basis for the provision of administrative services is law; 3) the prerequisite for the provision of administrative services is solely the will of a natural or legal person; 4) the result of the provision of an administrative service is an administrative act aimed at acquiring, altering or terminating the rights and / or obligations of a person who has addressed a power entity to obtain the relevant service.

It is established that most types of administrative services in Ukraine rely on central executive authorities and their territorial units and local state administrations. Provision of administrative services to the bodies of regional self-government is hardly foreseen at all, and the main problem of providing administrative services is still their territorial remoteness from the majority of the population, in particular, villages and settlements.

Attention is drawn to the need for a solution at the legislative level and the problem of duplication of functions and powers of different levels of government by clearly distinguishing them between local self-government bodies and local self-government bodies at different levels. In addition, payment for administrative services needs to be streamlined and standardized, and an effective mechanism for controlling the legality and quality of the provision of administrative services and their compliance with the current legislation of Ukraine must be introduced. It is argued that the provision of services, including administrative, to citizens and legal entities should be the prerogative and leading function of the local self-government bodies, which have the closest contact with the local population.

Key words: *public authority, territorial community, decentralization of power, municipality, local power, government.*

Вступ. Реформування місцевого самоврядування, яке відбувається сьогодні в Україні, спрямоване на запровадження європейських стандартів відносин між владою та громадою, що пов'язано насамперед із необхідністю створення та підтримки сприятливого життєвого середовища для громадян, захисту їх прав і законних інтересів, надання якісних і доступних послуг, максимально наближених до споживачів, як того вимагають норми Європейської хартії місцевого самоврядування.

Окремим аспектам визначення сутності адміністративних послуг, основним факторам їх формування та реалізації, а також тенденціям розвитку і вдосконалення приділяли увагу такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Р.П. Безсмертний, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, О.М. Чемерис та ін. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень із питань надання адміністративних послуг, необхідно відзначити, що вони переважно стосуються адміністративних послуг загалом, а ряд проблем надання цих послуг саме органами місцевого самоврядування досі залишаються невирішеними, що ускладнює роботу органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону. Серед суб'єктів надання адміністративної послуги Закон України «Про адміністративні послуги» виділяє й органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб [1].

Для ефективного здійснення органами місцевого самоврядування повноважень із надання якісних адміністративних послуг необхідно враховувати їх ознаки, серед яких



виділяють загальні й особливі. Так, до загальних ознак адміністративних послуг відносять: наявність публічного (суспільного) інтересу; обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; гарантування державою надання адміністративної послуги; достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг; підставу надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) й ініціативу конкретної особи; привід для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи; уповноваженого суб'єкта (адміністративний орган) – особу, наділену владними повноваженнями відповідно до закону; відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг; суб'єкта звернення – конкретного адресата; наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта звернення; наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг; результат адміністративної послуги – адміністративний акт [2, с. 12–13]. Подібні ознаки адміністративних послуг виділяє й І.Б. Коліушко [3, с. 105–106].

Аналіз нормативного визначення поняття адміністративної послуги в Законі України «Про адміністративні послуги» дає можливість виділити такі їх ознаки: 1) адміністративні послуги є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом їх надання; 2) підставою надання адміністративних послуг є закон; 3) передумовою надання адміністративних послуг є виключно волевиявлення фізичної або юридичної особи; 4) результатом надання адміністративної послуги є адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків особи, яка звернулася до владного суб'єкта по отримання відповідної послуги.

Виокремлення ознак адміністративних послуг дає змогу класифікувати цей вид публічних послуг за певними критеріями. Так, за предметом адміністративні послуги поділяють на такі групи, як: 1) видача дозволів, у т. ч. акредитація, атестація, сертифікація; 2) реєстрація з веденням реєстрів, у т. ч. легалізація суб'єктів; 3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація та верифікація; 4) соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [3, с. 107]. За суб'єктом здійснення адміністративні послуги можна поділити на послуги, що надаються органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; за видом бюджету, за рахунок якого надаються адміністративні послуги – послуги, що надаються за рахунок коштів державного або місцевого бюджету, тощо.

Сьогодні більшість адміністративних послуг в Україні надаються органами виконавчої влади – місцевими держадміністраціями та центральними органами виконавчої влади та їх територіальними підрозділами. Надання адміністративних послуг районними й обласними радами законодавством взагалі не передбачене, оскільки ці органи регіонального самоврядування не мають власних виконавчих органів. Проте реформа децентралізації влади в Україні має забезпечити передачу певної частини повноважень із надання адміністративних послуг на рівень, максимально наближений до населення, – органам місцевого самоврядування базового, що повністю відповідає європейським стандартам надання таких послуг.

Зокрема, законодавством європейських країн передбачено низку видів послуг, які обов'язково надаються органами місцевого самоврядування: муніципальний розвиток; захист навколишнього середовища; управління житловим фондом; управління водними ресурсами та водозабезпечення; утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг і місць загального користування; функціонування місцевого громадського транспорту; пожежна охорона; забезпечення громадської безпеки; постачання енергоносіїв; управління освітніми закладами; послуги соціального забезпечення й охорони здоров'я; захист прав меншин тощо. До того ж, муніципальні послуги за законодавством європейських країн поділяються на обов'язкові та необов'язкові. Наприклад, за законодавством Угорщини обов'язкові послуги поділяються на категорії: послуги першої категорії надаються у всіх населених пунктах незалежно від типу та розміру і складаються з водозабезпечення, загальної освіти, базових послуг охорони здоров'я та соціального забезпечення, освітлення вулиць, утримання місцевих доріг і кладовищ, а також захисту прав етнічних і національних меншин;



послуги другої категорії визначаються Законом «Про місцеві органи влади», яким передбачено, що «місцевим органам влади з великою кількістю населення та більшими можливостями може бути доручено надання більшої кількості послуг, а також надано більше повноважень порівняно з іншими органами місцевого самоврядування» [4, с. 421–422].

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг [1].

Пп. 4 п. б ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] в частині делегованих повноважень передбачає, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), які відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» розпочали свою роботу 1 січня 2014 р. Сьогодні в Україні вже працює більш ніж 740 сучасних центрів надання адміністративних послуг, і їхня кількість постійно збільшується.

Концепція ЦНАПу передбачає створення для споживачів єдиної приймальної щодо більшості адміністративних послуг, тобто об'єднання максимальної кількості органів (підрозділів) публічної адміністрації, які раніше окремо контактували з населенням. Ідеться про «механічне» зведення до однієї будівлі сукупності наявних адміністративних послуг, тобто створення «приймальної» (фронт-офісу) [6, с. 53]. Створення таких центрів мало на меті полегшення процесу отримання адміністративної послуги громадянами, зокрема через звернення лише до однієї установи. Перевагою є те, що громадянин звертається по отримання будь-якої адміністративної послуги до адміністратора, котрий працює у ЦНАПі, і результат адміністративної послуги також отримує в адміністратора ЦНАПу або поштою. Таким чином, зменшуються корупційні ризики за рахунок усунення особистого контакту суб'єкта звернення із представником органу влади, відповідального за надання послуги [7, с. 11].

Ще декілька років тому процедура надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування була ускладненою та недостатньо зрозумілою для її споживача. Сьогодні в упорядкуванні та підвищенні якості надання адміністративних послуг та ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування значну роль має відігравати впровадження в діяльність органів влади міжнародних стандартів системи управління якістю. Однак масштабна реформа запровадження цієї системи, що була розпочата у 2006 р. із прийняттям Кабінетом Міністрів України Постанови «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11 травня 2006 р. № 614, так і не була реалізована, а Постанова втратила чинність у 2011 р.

Практика реалізації повноважень органами місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг і діяльність у сфері їх упорядкування свідчить про наявність значних розбіжностей як серед органів місцевого самоврядування, так і місцевих органів державної виконавчої влади щодо назви, кількості й обсягу адміністративних послуг, що ними надаються.

Різниця у назвах і кількості адміністративних послуг є однією із проблем, що потребує уваги з боку держави. Незважаючи на те, що функціонування Реєстру адміністративних послуг було розпочато 01 лютого 2012 р. на виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про реєстр адміністративних послуг» від 05 грудня 2011 р. № 1274, і його розміщено на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, досі він знаходиться на етапі наповнення й уточнення. Вказана затримка пояснюється такими основними проблемами: відсутністю уніфікованих назв адміністративних послуг; нерегульованістю кількості адміністративних послуг; відсутністю єдиної та уніфікованої практики надання таких послуг; невідпрацьованістю механізму отримання пропозицій для його наповнення (пропозиції надавалися за принципом – кожна область, місто зі спеціальним статусом формує орієнтований перелік адміністративних послуг із наступним його наданням до Реєстру, що у підсумку призвело до затримки в його формуванні й уточненні).

Варто погодитися із пропозицією, що при формуванні Реєстру адміністративних послуг доцільно було би використати підготовку орієнтовного переліку адміністративних



послуг на основі однієї області (з розподілом за окремими адміністративними одиницями) і міст зі спеціальним статусом. На основі таких пропозицій, які були б занесені до створеного Реєстру адміністративних послуг, зобов'язати всі інші регіони держави проаналізувати зміст Реєстру та, у разі виникнення зауважень і доповнень, надати їх до органу, відповідального за його ведення. На основі такого підходу можна було б забезпечити затвердження Типового переліку адміністративних послуг [8, с. 182–183].

Завдяки державному та громадському моніторингам якості надання адміністративних послуг було виявлено деякі проблемні аспекти обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг: невідповідність роботи низки центрів надання адміністративних послуг вимогам Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема щодо часу прийому суб'єктів звернень; недостатність інформації та консультування громадян із питань надання послуг у центрах; вимогу додаткових, не передбачених законодавством документів для надання адміністративної послуги; необхідність самостійно погоджувати документи в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також пропозиції отримати адміністративну послугу через посередників за додаткову плату, що є прямим порушенням норм Закону України «Про адміністративні послуги». У перспективах подальшого реформування системи адміністративних послуг з метою поліпшення якості їх надання вбачається за необхідне: 1) привести законодавство в усіх сферах державного управління, що стосуються надання послуг, у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги»; 2) розробити стандарти якості адміністративних послуг і єдину методику для оцінювання їх надання; передбачити певну процедуру спрощення доступу громадян до адміністративних послуг, у т. ч. забезпечення належного інформування та консультування громадськості про порядок їх надання; 3) необхідно впорядкувати сферу оплати адміністративних послуг; 4) залучати громадські організації до проведення оцінки якості надання адміністративних послуг; 5) забезпечити прозоре висвітлення результатів проведеного моніторингу щодо надання послуг; 6) проводити аналіз зауважень і пропозицій суб'єктів звернень щодо якості надання адміністративних послуг; 7) проводити постійне навчання працівників центрів надання адміністративних послуг, співробітників органів виконавчої влади, котрі надають адміністративні послуги, у т. ч. з питань культури обслуговування громадян [9, с. 7–8].

Отже, прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» є одним із кроків впровадження принципу субсидіарності в механізм забезпечення потреб населення відповідної територіальної громади. Проте цей Закон передбачає передачу на найнижчий, найближчий до населення рівень лише одного повноваження – щодо організації ЦНАПів. А самі адміністративні послуги продовжують надавати, поряд з органами місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади. І, як свідчить практика, доволі часто перелік послуг, що надаються органами державної влади, є набагато ширшим за перелік послуг, що надається муніципальними органами.

Наприклад, проаналізувавши роботу ЦНАПу міста Харкова, можна виявити недостатній рівень реалізації принципу субсидіарності в наданні адміністративних послуг органами місцевої влади. Зокрема, перелік адміністративних послуг, які надаються в Центрі надання адміністративних послуг м. Харкова Харківською облдержадміністрацією, є ширшим, ніж перелік адміністративних послуг, що надаються виконавчими органами Харківської міської ради. Так, Харківська обласна державна адміністрація надає 33 види адміністративних послуг через ЦНАП, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та державні підприємства – 46, а виконавчі органи Харківської міської ради – всього 10 [10].

Як бачимо на прикладі міста Харкова, більшість видів адміністративних послуг в Україні покладається на центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи та місцеві державні адміністрації. Надання адміністративних послуг органами регіонального самоврядування (районними й обласними радами) взагалі майже не передбачено, а головною проблемою надання адміністративних послуг і досі постає їх територіальна віддаленість від більшості населення, зокрема сіл і селищ.

Потребує вирішення на законодавчому рівні й проблема дублювання функцій і повноважень органів влади різного рівня шляхом чіткого їх розмежування як між органами місцевого



самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, так і між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Крім того, слід упорядкувати та внормувати оплату за адміністративні послуги, а також має бути запроваджений дієвий механізм контролю законності та якості надання адміністративних послуг, їх відповідності чинному законодавству України.

Висновки. Надання послуг, у т. ч. й адміністративних, громадянам і юридичним особам має бути прерогативою і провідною функцією саме органів місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт із місцевим населенням. Тому повноваження органів місцевого самоврядування мають бути розподілені таким чином, щоб максимально наблизити їх реалізацію якомога ближче до основного елемента системи місцевого самоврядування – територіальної громади. Надання адміністративних послуг має здійснюватися на найближчому до споживача цих послуг рівні, а орган, що приймає рішення з того чи іншого питання місцевого значення, – до тієї проблеми, яку він вирішує, тобто органи місцевого самоврядування мають стати основними суб'єктами надання адміністративних послуг із належним матеріальним і фінансовим забезпеченням, а також організаційними умовами, необхідними для здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у сфері надання адміністративних послуг. Все це зробить процес надання адміністративних послуг більш ефективним, наблизить його до споживача, враховуючи його потреби, зробить процедуру отримання адміністративних послуг більш зручною, сприятиме своєчасному виявленню та більш професійному задоволенню потреб місцевого населення, тим самим збільшить довіру до органів місцевого самоврядування та посилить відповідальність останніх.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги: закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Організація надання публічних послуг на місцевому рівні : навчальний посібник / авт. кол. : Г.А. Борщ, Н.В. Васильєва та ін. ; за заг. ред. О.С. Ігнатенка, О.І. Васильєвої. Київ : НАДУ, 2014. 444 с.
3. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.
4. Темеши І. Місцеве самоврядування в Угорщині. Децентралізація: експерименти та реформи. Будапешт, 2000. 486 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Грибко О., Грабар Н. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 3 (30). С. 52–58.
7. Легеза Є.О. Діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення. ScienceRise. Juridical Science. 2018. № 2. С. 8–15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/srjusc_2018_2_4.
8. Літвінов О.В., Єдинак Я.Б. Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. № 9 (101). С. 180–185.
9. Жук Ю.М. Надання адміністративних послуг населенню: орієнтація на якість. Теорія та практика державного управління. 2017. № 1 (56). С. 7–8. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/03.pdf>.
10. Перелік адміністративних послуг, які надаються в Центрі надання адміністративних послуг м. Харкова. URL: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/perelik-administrativnih-poslug-yaki-nadayutsya-v-tsentri-nadannya-administrativnih-44176.html>.

