

ПІДСТАВИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНО-ВЛАДНИХ ПОСЛУГ ПЕВНИХ ВИДІВ

Самоврядні (громадські) публічно-владні послуги, хоча і надавалися протягом багатьох років органами місцевого самоврядування, є новою сферою для дослідження, якій надавалося мало уваги. Найбільш значним і актуальним завданням у цій сфері є розмежування самоврядних послуг як публічно-владних від послуг, що надаються комунальними підприємствами, установами й організаціями, які за своєю сутністю є також публічними, але позбавлені владного характеру та закріплення статусу перших у спеціальному законі.

Постановка проблеми. 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 форм є надання публічно-владних послуг. Залежно від суб'єкта такої діяльності публічно-владні послуги поділяються на державні й самоврядні (громадські). Самоврядні (громадські) послуги надаються місцевими органами самоврядування (їх виконавчими комітетами) як у межах власних повноважень, так і на виконання делегованих повноважень.

Публічно-владні послуги загалом мають однакове змістове навантаження, що і «послуги» в приватному секторі економіки, тобто є діяльністю щодо задоволення певних потреб особи (фізичної, юридичної), яка здійснюється за зверненням (проханням) цієї особи. Проте, на відміну від послуг приватного сектора економіки, публічно-владні послуги можуть надаватись тільки відповідно з конкретною правовою підставою, передбаченою безпосередньо у законі.

Ступінь наукової розробки проблеми. Проблема самоврядних (громадських) послуг є на сьогодні новою і малодослідженою. Ця проблема практично не досліджувалася з позицій юридичної науки. Є тільки поодинокі дослідження науковців, що спеціалізуються в галузі теорії управління, зокрема О.Берданової, В. Долечека, А. Ліпенцева, О. Поляк. Загальне поняття послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, сформульовано І. Коліушком, В. Тимошуком і Г. Писаренко.

Метою статті є висвітлення особливостей впливу політичних й економічних чинників на трансформацію форм публічно-владної діяльності й виокремлення серед них поняття й підстав діяльності з надання самоврядних (громадських) послуг.

Виклад основного матеріалу. 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 [5, 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 [6].

Новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Європі розпочався в 60-і рр. XX 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 укруп-

плення 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. [7, с.56]. Децентралізація – передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади і які часто обираються заінтересованими громадянами [3, с.392].

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 [7, с.56-57].

Радянська модель (система рад та їх виконавчих комітетів) характеризувалась визнанням повновладдя представницьких органів зверху до низу. Ця модель передбачала, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Рада обирала інший державний орган – виконавчий комітет – колегіальний орган державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Виконавчий комітет фактично був органом подвійного підпорядкування – вищо-

му виконавчому комітету та відповідній раді. Система рад характеризувалася ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів, реальна влада належала партійним організаціям, а вибори до рад відбувалися на безальтернативній основі [7, с.52].

Місцеве самоврядування як форма народо-владдя отримало закріплення в ст.5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в 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 з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади [9, с.421].

У ст.140 Конституції України визначається місцеве самоврядування як право 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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1].

Місцеве самоврядування являє собою специфічне соціальне явище. Воно тісно пов'язане з державою, державною владою, але відрізняється від останньої рядом ознак: по-перше, місцеве самоврядування – це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер ніж влада державна, оскільки остання характеризується суверенітетом (верховенством самостійністю і незалежністю), то місцеве самоврядування є владою підзаконною, яка діє в межах та у порядку, визначених законом; по-друге, місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління, сфера його компетенції у порівнянні з державною владою суттєво обмежена (як правило, його компетенцію становлять лише питання місцевого значення, які пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення, та обмежене коло питань загальнодержавного значення, повноваження з вирішення яких делегуються органам місцевого самоврядування); по-третє, місцеве самоврядування – це публічна влада територіальної громади, вона носить локально-просторовий ха-

ракти, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць в той час, як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

Незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, це не означає і не може означати їх повної автономності в державі, по відношенню до державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій прояв у тому, що по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ [1, ст.5], по-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади [1, ст.143] і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади [7, с.8-9].

Маємо констатувати, що процес формування територіальної основи місцевого самоврядування в Україні ще не завершений. Так, на практиці виникає ряд проблем, пов'язаних як з не зовсім чітким визначенням територіальних кордонів, у межах яких територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, так і з необхідністю забезпечити належний рівень соціальних послуг, які надаються в системі місцевого самоврядування.

У зв'язку з вищезазначеним одним із основних завдань на сьогодні є забезпечення формування самодостатніх територіальних громад – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами.

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 державних і самоврядних (громадських) послуг, переходу до ідеології партнерства в їхніх стосунках. 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]. Ідеологія діяльності держави й місцевого самоврядування як інститутів, що забезпечують державні й громадські послуги, в Україні лише формується. Функції та завдання центральних і місцевих ор-

ганів 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 [4, с.65].

Реальність місцевого самоврядування визначається в першу чергу матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Конституція України (ст.142) до матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Органи місцевого самоврядування з метою забезпечення умов для надання самоврядних (громадських) послуг на належному рівні можуть продавати, купувати, резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати в якості застави, передавати їх як внески до статутних фондів (капіталів) акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, коопера-

тивів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій.

Надзвичайно важлива роль фінансів місцевих органів влади у сфері надання самоврядних (громадських) послуг. Закономірним явищем для більшості європейських країн є такий розподіл функцій між державою і місцевим самоврядуванням у сфері надання самоврядних (громадських) послуг, коли на місцеві органи покладається головна відповідальність за послуги соціального характеру. Ця тенденція найбільш виразно проявилась в повоєнний період. Уже в 70-х роках 90% усіх державних витрат на освіту і професійну підготовку в США, Канаді, Великобританії та інших країнах здійснювалися за рахунок витрат місцевих органів влади. У цей же період від 70 до 99% витрат на охорону здоров'я забезпечували місцеві органи влади США, ФРН, Канади. Також значну роль відіграють місцеві органи влади в соціальному забезпеченні. В Україні місцеві органи влади домінують на ринку соціальних послуг і саме вони визначають соціальний мікроклімат у суспільстві. Соціальні видатки у місцевих бюджетах складають понад 80% їхнього загального обсягу.

Ще одна соціальна галузь, де надзвичайно великий вплив мають фінанси місцевих органів влади, – це зайнятість населення. У багатьох країнах зайнятість у муніципальному секторі набагато перевищує зайнятість у державному секторі. У Данії місцева влада дає роботу 75% усіх державних службовців, у Великобританії цей показник становить 60%. В Україні цей показник значно нижчий – близько 25% [8, с.63-65].

Зарубіжний досвід показує: ключовим інститутом у системі місцевих фінансів є інститут самоврядних (громадських) послуг. Він визначає модель системи місцевих фінансів. Обсяги й форма місцевих фінансів зумовлюються розподілом відповідальності держави та місцевої влади щодо надання самоврядних (громадських) послуг. Модель системи місцевих фінансів також визначається кількісними характеристиками самоврядних (громадських) послуг, переліком їх, структурою, обсягом, якістю. Місцеві органи влади будують власні локальні системи фінансів відповідно до потреб надання самоврядних (громадських) послуг згідно з цими кількісними показниками. Надання цілеспрямованості системі місцевих фінансових інститутів – невідкладна потреба, і її належить забезпечити на основі створення відповідної правової бази. Необхідно законодавчо встановити що метою діяльності органів місцевого самоврядування є надання самоврядних

(громадських) 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 самоврядних (громадських) послуг. Самоврядні (громадські) послуги – ключовий інститут у системі місцевого самоврядування. Це послуги, що надаються громадянам місцевими інститутами публічної влади в межах їхніх функцій і завдань [8, с. 398, 401].

Історично так склалося, що в ході індустріалізації та колективізації, що здійснювалися в 30-х рр. і завдяки економічній політиці СРСР післявоєнного періоду матеріальну базу, пов'язану з наданням послуг, в основному створили при виробничих підприємствах, заводах, фабриках, шахтах, колгоспах, радгоспах та при інших господарських структурах. Тобто основну частину завдань, які в західноєвропейських країнах забезпечують органи місцевого самоврядування, в Україні, як, до речі, і в інших республіках колишнього СРСР, було покладено на господарські структури. На початку 90-х років у відомчому підпорядкуванні на балансі господарських структур, перебувало до половини житлового фонду, 50-60% дитячих садків, клубів, палаців культури, поліклінік, будинків відпочинку та інших об'єктів соціально-культурної сфери. Значну частину енергетичних, теплових і водогінних мереж, що обслуговували міста та селища, також створили підприємства. Багато міст, сіл і селищ взагалі своєю появою зобов'язані будівництву або створенню тих чи інших підприємств. Традиційно так склалося, що владні структури цих населених пунктів були слабкими і фактично залежними від керівників великих підприємств, міністерств і відомств. На так званих пайових засадах із внесків цих підприємств формувалася лівова частина фінансових ресурсів міст та інших населених пунктів.

З початку 90-х років набирає сили тенденція передачі об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства у відання місцевих рад. Цей процес започатковано Постановою Кабінету Міністрів України «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)». Прийняття цієї постанови було пов'язане з тим, що: по-перше, в Україні почався процес створення економічних і фінансових основ місцевого самоврядування; по-

друге, послуги, що надавалися підприємствами, були для них дорогими і надзвичайно обтяжливими, знижували конкурентноздатність продукції; по-третє, ці послуги гальмували процес формування ринку праці та розвиток приватного підприємництва (працівники, котрі працювали на підприємствах, що мали розвинену систему послуг, не були зацікавлені змінювати місце роботи, оскільки в такому разі вони втрачали доступ до відомчого обслуговування).

В умовах різкого спаду виробництва, зупинки підприємств багато об'єктів соціально-культурної сфери залишилися без джерел фінансування, по суті стали нічийми. Новосформовані органи місцевого самоврядування виявилися також неготовими взяти це майно у своє управління через слабку фінансову базу та брак управлінського досвіду (напр. майно шахтарських містечок Донбасу). Перелічені чинники стали фактором глибокої кризи, яка охопила соціальну сферу та житлово-комунальне господарство. Вихід із цієї ситуації – зміцнення органів місцевого самоврядування, набуття ними такої ж провідної ролі, яку виконують західні муніципалітети [8, с.63-68].

У розвинених західноєвропейських країнах торує шлях тенденція передачі органами місцевого самоврядування частини функцій надання самоврядних (громадських) 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. Причому акцент на забезпечення організації надання послуг усе більше посилюється. В умовах України частину послуг подібного характеру також може бути покладено на ринкові структури під безпосереднім контролем і за сприяння місцевих органів влади [8, с.69].

Сучасними феноменами сервісної (послужової) діяльності є те, що: 1) органи місцевого самоврядування тих громад, які існують у межах агломерації, намагаються надавати населенню максимально широкий спектр послуг, що призводить до нераціонального використання ресурсів (вартість послуг зростає при зменшенні кількості жителів, яким вони надаються; ефект безоплатного споживання полягає в тому, що окремими послугами користуються ті, для кого вони безпосередньо не призначені і хто за них не платить (зокрема, жителі передмість, які є самостійними територіальними утвореннями, користуються деякими послугами, які місто надає своїм жителям; 2) багато муніципальних послуг (охорона довкілля, пожежні та поліцейські служби

тощо) не можна локалізувати в межах окремого муніципального утворення агломерації, їх важко визначити в певних кількісних показниках і втиснути у відповідні територіальні межі, з тим, щоб виключити сторонніх осіб, які проживають в інших муніципальних утвореннях агломерації, з кола користувачів цих послуг [7, с.57].

Сучасна правова держава розподіляє завдання та функції між різними рівнями влади (між державною владою і місцевим самоврядуванням), а це є необхідною об'єктивною передумовою ефективного функціонування її як інституту організації суспільного життя. Питання найбільш раціонального розподілу функцій та завдань між державною владою і місцевим самоврядуванням. Фінанси місцевих органів влади в економічній системі держави є важливим інструментом економічного регулювання, економічного зростання, забезпечення самоврядних (громадських) послуг і фіскальних функцій [8, с.109].

Висновки. 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 самоврядних (громадських) послуг належної якості з метою реалізації не тільки прав і свобод, але й охоронюваних законом інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб. Ще одним важливим завданням є розмежування самоврядних послуг як публічно-владних від послуг, що надаються комунальними підприємствами, установами й організаціями, які за своєю сутністю також публічні, але позбавлені владного характеру та закріплення статусу перших у спеціальному законі.

Список літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. зі змінами і доповненнями // [http:// zakon1.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua)
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 1 лютого 2007р.- К.: Вид. Паливода А.В., 2007. – 116 с. (Кодекси України).
3. Ведель Ж. Административное право Франции. - М.: Прогресс, 1972. – 511с.
4. Государственное право Германии, т.1, С.65.
5. Державне управління: теорія в практика/ За заг. ред. д.н.ю., проф. Авер'янова В.Б.. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432с.

6. Европейская хартия о местном самоуправлении. – Страсбург, 1990.

7. Кравченко В.В., Пітнік М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: Навч. посібник. – К.: Апарат-Центр, 2001. – 176с.

8. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. – К.: Знання, КОО, 1999. – 487с.

9. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998. – 421с.

Стаття надійшла до редколегії 3 червня 2009 року.

Рекомендована до опублікування у «Віснику» науковим редактором П.С. Пацурківським.

I.V. Kovbas

Grounds of grant in public imperious services of certain kinds

Summary

Self-government (public) services, though having been delivered for many years by local self-government bodies, are a new area of research, which has been given too little attention. The most significant and topical task to be done in this area is to discriminate between self-government services, which are regarded as public one, and those provided by utilities, institutions and organizations, which are also seen as public services, although the latter do not have the powers granted to government bodies.

И.В. Ковбас

Основания предоставления публично-властных услуг определенных видов

Аннотация

Самоуправляемые (общественные) публично-властные услуги, хотя и предоставлялись в течение многих лет органами местного самоуправления, являются новой областью для исследования, которой придавалось мало внимания. Наиболее значительной и актуальной задачей в этой сфере является разграничение самоуправляющихся услуг как публично-властных от услуг, предоставляемых коммунальными предприятиями, учреждениями и организациями, которые по своей сущности являются также публичными, но лишены властного характера и закрепление статуса первого в специальном законе.