



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Александр ТАМОЖНИЙ,
соискатель

Национального университета Государственной налоговой службы Украины

Summary

The author of this article researches for the first time current issues of legal regulation of providing municipal services by executive authorities and local government. Special attention is paid to the improvement of the centers for provide services' activity as the main method of eliminating corruption risks, simplifying the procedure and reducing the time of query execution made by population or organizations without compromising the quality. It is suggested to introduce a unified conceptual principles, which should be based on an integral concept of "public services" that are provided at the expenses of public funds. The role of subsidiarity of certain kinds of services related to the solidarity liability of authorities and society as a subject-object of local government and the primary owner of the communal property is disclosed. Classification of the municipal services' types is presented. International experience of providing services as an administrative procedure is analyzed. The author's own vision on improving this process is stated.

Key words: municipal services, public services, subsidiarity, administrative procedure.

Аннотация

Автор статьи впервые рассматривает актуальные вопросы правового регулирования предоставления органами исполнительной власти и местного самоуправления муниципальных услуг. Особое внимание уделено усовершенствованию деятельности центров по предоставлению услуг как основного способа устранения коррупционных рисков, упрощения процедуры и сокращение времени исполнения запроса населения либо организации без ущерба для качества. Предлагается введение единых концептуальных принципов, которые должны базироваться на интегральном понятии «публичные услуги», которые предоставляются за счет публичных средств. Раскрыта роль субсидиарности лишь определенных видов услуг, связанных с солидарной ответственностью власти и общества как субъекта-объекта местного самоуправления и первичного владельца коммунального имущества. Дана классификация видов муниципальных услуг. Проанализирован мировой опыт предоставления услуг как административной процедуры. Изложено собственное видение путей усовершенствования данного процесса.

Ключевые слова: муниципальные услуги, публичные услуги, субсидиарность, административная процедура.

Постановка проблемы и актуальность ее исследования.

Развитие Украины как правового, социального государства происходит, не в последнюю очередь, благодаря активному вводу современных демократических ценностей и стандартов. Этот процесс сопровождается изменением приоритетов государственной деятельности, а также принципов и форм отношений между властью и гражданами. Сегодня на наивысшем уровне государственного управления появилась задача осознания новой роли государства, суть которой заключается не в жестком управлении процессами развития общества, а в предоставлении услуг, содействию социально-экономическому развитию, служении интересам общества и человека. Реформы местного самоуправления и административно-территориального устройства, инициированные в Украине, призванные усовершенствовать систему управления местными делами, сформировать территориальные общины на новой пространственной основе с ресурсами (правовыми, финансовыми и тому подобное), достаточными для предоставления населению полноценных публичных услуг, обеспечения комфортных и безопасных условий проживания человека.

Начальным моментом использования понятия «административные (управленческие) услуги» в Украине считается время ввода административной реформы.

Так, Указом Президента Украины от 22 июля 1998 года «О мероприятиях относительно внедрения Концепции административной реформы в Украине» в основу осуществления реформирования системы государственного управления положены основные положения Концепции административной реформы в Украине, разработанной Государственной комиссией по проведению в Украине административной реформы [2].

Цель и задача статьи. В соответствии с Концепцией административной реформы в ходе ее проведения должен быть разрешен ряд заданий, одним из которых является ввод новой идеологии функционирования исполнительной власти и местного самоуправления как деятельности относительно обеспечения реализации прав и свобод граждан, предоставления государственных и общественных услуг, а государство в лице публичных субъектов (органов государственной власти и органов местного самоуправления) должно ориентироваться на потребности лица, так

же, как в частном секторе те, кто предоставляют услуги, ориентируются на потребности потребителя («клиента»), его запросы и ожидания [2].

Изложение основного материала.

Однако практика ввода указанной идеологии в деятельность органов государства демонстрирует необходимость упорядочения такой деятельности, поскольку для наведения порядка в сфере услуг и внедрения в деятельность государства научно обоснованной теории процесса предоставления услуг необходимо руководствоваться единственными теоретическими принципами, в частности относительно понимания понятий, видов и признаков публичных услуг.

Так, наука административного права и действующее законодательство Украины оперирует такими категориями, как «публичные услуги», «государственные услуги», «муниципальные услуги», «административные услуги» и некоторые другие. Достаточно часто эти понятия употребляются как синонимы, вместе с тем в научной литературе предлагается их размежевывать [4, с. 125].

По мнению некоторых ученых, в этом виновны переводы иностранных материалов по данной проблематике,



когда «public service» переводится и как «публичные», и как «государственные», и как «административные» услуги [6, с. 104].

Однако было бы ошибочно как смешивать эти понятия, поскольку они имеют разное содержание и из разных сторон характеризуют услуги, которые предоставляются, так и противопоставлять их, ведь одна и та же услуга может в ряде случаев быть и публичной, и государственной. Государственная услуга, в первую очередь, характеризует субъекта, что ее предоставляет: это всегда государственные органы. Органы местного самоуправления могут оказывать услуги, аналогичные государственным, но такие услуги не могут рассматриваться как государственные, исходя из конституционного статуса органов местного самоуправления. Термин «публичные услуги» намного шире, чем «государственные услуги», их могут предоставлять государственные и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, – это заинтересованность общества в их предоставлении, общественный интерес, социальная значимость.

Выяснить разницу между данными понятиями, по мнению В.Б. Аверьянова, возможно с помощью признаков, присущих публичным услугам; в частности, в юридической литературе приводятся такие признаки публичных услуг: 1) они обеспечивают деятельность общезначимой направленности; 2) имеют неограниченный круг субъектов, которые пользуются ими; 3) осуществляются или органом государственной и муниципальной власти, или другим субъектом; 4) основываются как на публичной, так и на частной собственности [5, с. 9-10].

Для научного обоснования теории процесса предоставления услуг, по нашему мнению, необходимо ввести единственные концептуальные принципы, и они должны базироваться на интегральном понятии «публичные услуги», которые предоставляются государственными структурами и органами местного самоуправления или другими субъектами за счет публичных средств. А уже по признакам субъекта властных полномочий, который оказывает публичные услуги, различать виды публичных услуг, в частности: государственные услуги, муниципальные (коммунальные) услу-

ги, управленческие услуги и административные услуги [6, с. 106].

Таким образом, административная услуга является категорией административного права, которая порождает административные правоотношения при реализации субъективных прав физическим или юридическим лицом (по их заявлению) в процессе публично-властной деятельности административного органа для получения определенного результата.

Начиная с конца 80-х годов прошлого века, много развитых стран мира, в частности, Великая Британия, США, Канада, Нидерланды, Швеция, Финляндия и другие ввели систему оценивания работы органов власти, которая основывается на ожиданиях и вкусах потребителей. Это фактически и было началом внедрения доктрины «служения» («предоставление услуг»). Среди критериев оценки качества публичных (административных) услуг, например в Канаде, назывались: своевременность, профессиональность, компетентность служащих, доброжелательность, комфорт, справедливость, результат [8, с. 11].

Актуальное официальное определение «административной услуги» подается в Законе Украины «Об административных услугах» от 6 сентября 2012 года. В соответствии с этим законом административная услуга – результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица, направленный на приобретение, изменение или прекращение прав и/или обязанностей такого лица в соответствии с законом [1].

В то же время статьей 1 Закона Украины «Об административных услугах» субъект предоставления административной услуги определяется как орган исполнительной власти, другой государственный орган, орган власти Автономной Республики Крым, орган местного самоуправления, их должностные лица, уполномоченные в соответствии с законом оказывать административные услуги [1].

Следовательно, по признакам субъекта, который оказывает публичные услуги, необходимо различать государственные и муниципальные услуги. В частности, государственные услуги –

это услуги, которые предоставляются органами государственной власти (как правило, исполнительной), а муниципальные услуги – услуги, которые предоставляются органами местного самоуправления.

В то же время следует заметить, что вышеприведенная норма закона не предусматривает возможность предоставления административных услуг другими субъектами публичных отношений, кроме как субъектами, которые наделены властными полномочиями (государственные и местные органы власти), например, государственными или коммунальными предприятиями, учреждениями, организациями. Хотя фактически на сегодняшний день административные услуги оказываются населению такими субъектами (жилищно-эксплуатационные организации, коммунальные предприятия тепло- и водоснабжения, ГП «Информационный Центр Министерства юстиции Украины», ГП «Центр государственного земельного кадастра»).

Если классифицировать административные услуги по субъекту, который несет ответственность за предоставление публичной услуги, и источникам ее финансирования (видом бюджета), к государственным услугам можно отнести также услуги, которые предоставляются органами местного самоуправления и негосударственными учреждениями, организациями, предприятиями в порядке выполнения делегированных государством полномочий и тому подобное, а к муниципальным услугам – услуги, которые предоставляются за счет местных бюджетов.

Анализируя определение видов публичных услуг (государственных, управленческих, административных, социальных, жилищно-коммунальных), целесообразно выделить муниципальные, в частности, по признакам территориальности и субсидиарности. По территориальному признаку муниципальные услуги являются четко очерченными в пространстве муниципального образования, а выгоды от их потребления ограничиваются его территорией. Признак субсидиарности касается лишь определенных видов муниципальных услуг и связан с солидарной ответственностью власти и общества как субъект-объекта местного самоуправления и первичного владельца ком-



мунального имущества. Следовательно, потребители муниципальных услуг, как заинтересованные и активные участники управления общим имуществом муниципалитета, могут оказывать ощутимое влияние на стиль и качество предоставления муниципальной услуги. Поэтому для муниципальных услуг целесообразным является налаживание взаимодействия муниципалитета с гражданами посредством различных способов: информирования, консультирования, контроля.

Следовательно, муниципальные услуги являются разновидностью публичных административных услуг, которые предоставляются в пределах компетенции органа местного самоуправления как собственно им, так и другими организациями, деятельность которых из предоставления услуг упомянутых типов находится в сфере координации и контроля органа местного самоуправления.

Классифицируя виды муниципальных услуг, можно выделить услуги, которые касаются полномочий относительно их предоставления (закреплены законом и нормативно-правовыми актами за органом местного самоуправления); субъектов предоставления муниципальных услуг (муниципальные органы власти, коммунальные предприятия, организации, учреждения, некоммерческие и частные организации); потребителей муниципальных услуг (как физические и юридические лица, так и коллективы жителей и общество в целом, а также органы государственной власти, которые взаимодействуют с муниципалитетом); организации предоставления (не всегда предшествует письменное заявление, обращение физического или юридического лица к органу муниципального управления); стилю информирования граждан (потребители имеют право на свободное получение информации, на контроль относительно условий предоставления услуг); целевого характера этих услуг (управленческо-управляющий, управленческо-регулирующий, разрешительный, регистрационный, социально-защитный, охранно-обеспечительный, спасательно-защитный, жилищно-коммунальный, экспертный, консультативный, и тому подобное) [7].

И хотя термин «муниципальные» не употребляется в отечественном законо-

дательстве (в Конституции Украины и Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» для характеристики деятельности самоуправных институций используется термин «коммунальные»), он является удачнее, поскольку охватывает не только сферу «коммунальных услуг», которые ассоциируются с услугами водо- и теплообеспечения, но и касается таких аспектов деятельности органов местного самоуправления, как рассмотрение обращений граждан, управления объектами коммунальной собственности и инфраструктуры и тому подобное.

Исходя из природы и сущности местного самоуправления, граждане имеют право и реальную способность самостоятельно решать все вопросы местной жизни. В том числе идет речь об обеспечении членов общества большинством публичных услуг, которые гарантированы законодательством (образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальные и административные услуги и тому подобное). Органы местного самоуправления наиболее приближены к территориальному обществу, потому их деятельность, особенно относительно предоставления услуг населению, чувствуется ежедневно. Практика свидетельствует, что свыше 90% всех административных услуг предоставляются именно органами местного самоуправления.

Анализируя опыт европейских стран относительно законодательного нормирования процесса предоставления административных услуг населению органами местного самоуправления, можем констатировать, что в большинстве из этих стран эффективно действуют кодифицируемые акты, посвященные детальной регламентации процедур деятельности органов местной власти в части их взаимоотношений с физическими и юридическими лицами. В частности, в Эстонии существуют законы об административной процедуре, в Австрийской Республике – Общий закон об административной процедуре, в Польше – Кодекс административного осуществления [7].

Характерной чертой для новых стран-членов Европейского Союза, таких, как Латвия, Польша, Чехия, Венгрия, является положение законов «О местных органах власти», в которых предусмотрено, что органы местного

самоуправления способны самостоятельно решать вопрос местного значения, в частности вопрос удовлетворения потребностей населения путем организации и финансирования муниципальных услуг. В соответствии с Законом Латвии «О местных органах власти» одна из главных функций муниципалитетов заключается в том, чтобы организовывать предоставление качественных муниципальных услуг населению. В Польше муниципалитеты удовлетворяют потребности местного населения через предоставление отдельных услуг на местном уровне (транспортное обслуживание, вывоз мусора и тому подобное) или заключают соглашения относительно предоставления этих услуг по частным подрядчикам [7].

Интересным, с точки зрения теории административного права, представляется статус центров предоставления административных услуг, который, по существу, аккумулирует предоставление в одном месте как государственных, так и муниципальных услуг, и создается и действует при соответствующем органе местного самоуправления.

В разных странах учреждения по предоставлению услуг называются по-разному, например, «офис для граждан» или «служба для граждан» (ФРГ), «административный центр» или «служба (отдел) обслуживания жителей» (Польша) и тому подобное [8, с. 15].

В текущей практике Украины используется много индивидуальных названий для таких новообразований, например: Центр административных услуг «Прозрачный офис» (Винница), Центр предоставления административных услуг (Ивано-Франковск), Центр обслуживания жителей (Львов) и тому подобное. В принципе, каждое из этих названий является полностью приемлемым. Но именно название «центр предоставления административных услуг» (или аббревиатура ЦПАУ) зафиксировано и в Законе Украины «Об административных услугах» от 6 сентября 2012 года [1].

Концепция ЦПАУ предусматривает создание для потребителей единственный приемной относительно большинства административных услуг, то есть «объединение» максимально большого количества органов (подразделений) публичной администрации, что раньше отдельно (самостоятельно) контактиро-



вали с гражданами и субъектами предпринимательской деятельности.

Идет речь о «механическом» объединении в одном здании (помещении) совокупности существующих административных услуг, то есть создании «приемной» (фронт-офиса). До принятия Закона «Об административных услугах» это задание на практике решалось через включение к работе в ЦПАУ представителя каждого административного органа.

Согласно положениям ст. 12 Закона Украины «Об административных услугах» центр предоставления административных услуг – это постоянно действующий рабочий орган или структурное подразделение исполнительного органа городского, поселкового совета или Киевской, Севастопольской городской государственной администрации, районной, районной в городах Киеве, Севастополе государственной администрации, в котором оказываются административные услуги через администратора путем его взаимодействия с субъектами предоставления административных услуг. Центры предоставления административных услуг образуются при городских советах (их исполнительных органах) города областного и/или республиканского Автономной Республики Крым значения, Киевской, Севастопольской городских, районных, районных в городах Киеве и Севастополе государственных администрациях [1].

Есть определенные отличия в создании универсамов услуг в зарубежных странах. Одни из них пытаются в таких офисах предоставлять максимальное количество услуг (все услуги). В других акцент делается лишь на «скорых» и часто востребованных услугах, коротком времени ожидания. В частности, «офисы для граждан» ФРГ оказывают наиболее востребованные со стороны граждан услуги (регистрация местожительства, регистрация транспортных средств, выдача удостоверений и паспортов и тому подобное). Такие дела не нуждаются в длительной проработке и не являются сложными. «Административные центры» в Польше насыщают десятками разнообразных услуг, сгруппированных по отраслевому критерию. В частности, например, в Кракове в Административном Центре оказываются все услуги, начиная от паспортов и регистрации

транспортных средств и заканчивая социальной помощью. Максимальный набор услуг и в аналогичных учреждениях города Гаага (Нидерланды) [8, с. 21-22].

Украинский законодатель дал собственный ответ на вопрос относительно формирования перечня услуг для ЦПАУ, то есть на определение его компетенции. В частности, согласно частям 6 и 7 статьи 12 Закона Украины «Об административных услугах» перечень административных услуг, которые предоставляются через центр предоставления административных услуг, определяется органом, который принял решение об образовании ЦПАУ [1].

При этом перечень административных услуг, которые предоставляются через ЦПАУ, должен включать административные услуги органов исполнительной власти, перечень которых утверждается Кабинетом Министров Украины. То есть заложена такая логика, что определенная номенклатура административных услуг, которые в настоящее время предоставляют органы исполнительной власти, будет в императивном порядке включена в компетенцию ЦПАУ.

Вместе с тем Закон предусматривает, что на основе согласованных решений с субъектами предоставления административных услуг через центр предоставления административных услуг также может оказываться другие административные услуги, что по нашему мнению, приведет к отсутствию единственного подхода в создании и деятельности центров, поскольку разные ЦПАУ будут предоставлять разный объем услуг, который будет создавать лишь путаницу среди потребителей.

В целом практика предоставления административных услуг в Украине обнаруживает немало проблем на пути получения таких услуг потребителями. Это подтверждается не только личным опытом большинства граждан, но и данными специальных исследований. В частности, обслуживанием в органах власти и оказанными услугами является недовольным большинство населения.

Среди основных проблем, которые выделяют потребители административных услуг в Украине, – сложность процедуры предоставления административных услуг (посещение заказчиком значительного количества инстанций,

представление большого количества документов, получение разнообразных промежуточных решений (согласований, выводов) и тому подобное), территориальная разобщенность административных органов (когда для получения одной административной услуги необходимо лично посетить несколько органов, которые, как правило, находятся в разных зданиях и частях города), слишком длительные сроки предоставления административных услуг (решение субъектом предоставления услуги, как правило, принимается в последние дни установленного срока или же нарушается даже официально установленный срок), неудобный и ограниченный режим работы административных органов (режим работы административных органов совпадает с общим рабочим графиком большинства населения, ограниченное количество приемных дней и часов приема, наличие обеденных перерывов и тому подобное), наличие очередей и отсутствие надлежащих помещений и условий для ожидания, а также нехватка надлежащего отношения к заказчику услуги (случаи некорректного обращения с гражданами, пренебрежения к их человеческому достоинству) [8, с. 22].

Практика предоставления административных услуг в Украине свидетельствует об остроте проблемы отсутствия альтернативных способов обращения к административным органам за административными услугами. В большинстве случаев потребитель должен лично и не единожды посещать административный орган.

На данное время действующее законодательство редко позволяет отправление запроса на услугу даже «традиционной» почтой, уже не говоря о дистанционном заказе услуг через сеть Интернет.

Актуальной для Украины является проблема так называемого «территориального монополизма». В частности, большинство услуг для физических лиц предоставляются лишь по месту официальной регистрации местожительства. В условиях Украины, где эта система регистрации фактически является разрешительной, и многие граждане проживают вне места регистрации, такой «монополизм» ведет к существенным потерям времени и других ресурсов гражданами.

Интересно заметить, что в соответствии с Законом Украины «Об админи-



стративных услугах» от 6 сентября 2012 года «физическое лицо, в том числе физическое лицо-предприниматель, имеет право на получение административной услуги независимо от регистрации его местожительства или места пребывания, кроме случаев, установленных законом» [1].

В то же время практика предоставления услуг доводит до абсурда некоторые требования действующих нормативных актов при предоставлении административных услуг гражданам не по месту регистрации. Например, для получения помощи при рождении ребенка, в соответствии с п. 15 Постановления КМУ № 1751 от 27.12.01 «Об утверждении Порядка назначения и выплаты государственной помощи семьям с детьми», мать ребенка, которая не зарегистрирована по месту постоянного проживания, должна обратиться к территориальному управлению труда и социальной защиты населения, предоставив не только документы, которые подтверждают ее личность, факт рождения ребенка, документы, которые подтверждают ее местожительство, состав семьи, но и справку о неполучении указанной помощи в органах труда и социальной защиты населения по месту регистрации [3].

Следует отметить, что указанная государственная помощь предоставляется в случае обращения к государственному органу до достижения ребенком 1 года, а для получения справки о неполучении помощи мать ребенка должна лично обратиться к органу труда и социальной защиты населения по месту ее регистрации. То есть государством на законодательном уровне закреплено, что женщина, имея новорожденного ребенка в возрасте до 1 года, должна путешествовать по Украине для получения справки, в которой содержится информация, которую бы без лишних материальных и трудовых затрат соответствующий государственный орган по месту фактического проживания мог истребовать электронной, почтовой или факсимильной связью у другого государственного органа той же структуры по месту регистрации, если не говорить о том, что в государстве, которое осуществляет реформы в сфере предоставления административных услуг в сторону их доступности, должна быть создана единственная электронная база данных относительно лиц, которые по-

лучают тот или другой вид социальной помощи. Это упростит и значительно сократит сроки предоставления административной услуги в аналогичных случаях.

Выводы. В целом основными позитивными сторонами Закона «Об административных услугах» является провозглашение идеологии служения государства гражданам, законодательное определение понятия административной услуги, определение круга субъектов и поощрение муниципальных органов к образованию ЦПАУ для создания более удобных и более доступных условий получения услуг, законодательный запрет вымогания документов и информации, которой уже владеют субъекты предоставления административных услуг, ввод реестра административных услуг и Единого государственного портала административных услуг, ввод информационных и технологических карточек, введение понятия «административный сбор» как единственной платы за административную услугу и запрет предоставления других платных услуг, кроме административных субъектов предоставления административных услуг.

В то же время среди недостатков указанного закона следует отметить неполное определение круга субъектов, которые реально оказывают административные услуги (вместо урегулирования, на принципах которого это могут делать предприятия и учреждения, они просто изъяты из перечня субъектов), сомнительным является подход, по которому работа ЦПАУ должна осуществляться лишь через «администратора», который выступает в качестве своеобразного посредника между клиентом и субъектом предоставления услуги, провозглашения законом возможности предоставления административных услуг в электронной форме через Единый государственный портал административных услуг при полном отсутствии нормативного регулирования такой процедуры и материально-технической базы субъектов для осуществления такой деятельности, а также декларативный характер норм указанного закона, которые, как и большинство законов в государстве, на практике не действуют.

Наконец, важно отметить, что без принятия также Административно-процедурного кодекса Украины и Законов Украины «О Едином государственном портале административных услуг» и «Об административном сборе» сфера правового регулирования административных услуг хранит много пробелов, в первую очередь в части процедуры предоставления таких услуг в электронной форме и определения их платности или бесплатности, конкретных размеров платы и тому подобное.

Список использованной литературы:

1. Закон Украины «Об административных услугах» // Ведомости Верховной Рады (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.
2. Указ Президента Украины «О мероприятиях относительно внедрения Концепции административной реформы в Украине», Официальный вестник Украины от 11.06.1999. – 1999. – № 21. – С. 32, код акта 7616/1999.
3. Постановление КМУ № 1751 от 27.12.01 «Об утверждении Порядка назначения и выплаты государственной помощи семьям с детьми» // Официальный вестник Украины от 11.01.2002 – 2001. – № 52. – С. 94.
4. Костюков А.Н. Проблемы правового регулирования публичных услуг в России. Публичные услуги : правовое регулирование (российский и зарубежный опрос) : сборник / под общ. ред. Е.В. Грищенко, Н.А. Шевелевой. – М. : Волтерс Клувер. – 2007. – С. 15.
5. Аверьянов В.Б. Государственное строительство и местное самоуправление // Сборник научных трудов. – Выпуск 2. – 2002. – С. 9–10.
6. Вестник Киевского национального университета имени Тараса Шевченко 84/2010, И. Котюк, «Административные услуги как категория административного права». – С. 104–107.
7. «Предоставление услуг населению органами местного самоуправления как приоритет деятельности местной общины». – Режим доступа : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/Strp14157.pdf>.
8. Административные услуги : Пособие / [В. Тимошук]; Швейцарско-украинский проект «Поддержка децентрализации в Украине – DESPRO». – К. : ООО «София-А». – 2012. – 104 с.