

Ковбас І. В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права*

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Штефюк О. О.,

аспірант кафедри публічного права

Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

СЕРВІСНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ

SERVICE POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: CONCEPT AND BASIC PRINCIPLES

Стаття присвячена дослідженню поняття сервісних повноважень органів місцевого самоврядування та висвітлення їх основних принципів. Дане дослідження актуалізується тим, що саме на рівні місцевого самоврядування відмічається відсутність активних дій та пріоритетних напрямів у втіленні державних гарантій щодо надання громадянам «сервісних послуг». Виявлено, що наявні поняття адміністративних послуг, що містяться у наукових джерелах відтворюють дефініції, визначенні в чинному законодавстві України та зводяться до основного змісту – наявності владних повноважень при наданні послуг. Виявлено, що нормативного закріплення досліджуваного у статті поняття адміністративне законодавство не містить. У результаті огляду іноземних джерел встановлено, що поняття сервісного обслуговування клієнтів в державних органах характеризується взаємовигідною «цінністю» як для послугоодержувача так і для послугонадавача з метою забезпечення прав і законних інтересів людини. Розглянуті основні підходи до змісту поняття сервісних повноважень органів місцевого самоврядування. Підкреслено, що більшість проблем, пов'язаних з незадоволеннями громадян у наданні послуг стосується саме сервісного характеру їх надання. Встановлено, що перелік принципів сервісних повноважень органів місцевого самоврядування складається з загальних принципів права, які притаманні всім галузям та спеціальні, що притаманні адміністративному праву. Окрім того, у статті зазначені принципи, які притаманні втіленню ідеї «сервісу», що також продиктовано сучасними суспільними інтересами. У статті виявлені основні ознаки поняття сервісних повноважень органів місцевого самоврядування та запропоновано власне поняття таких повноважень. Сутність та основні характеристики сервісної політики органів місцевого самоврядування становлять значний інтерес для державного управління, є актуальним для подальших досліджень, які плануються, як з теоретичного боку, так і з практичного.

Ключові слова: *сервісні повноваження, сервісні послуги, органи місцевого самоврядування, принципи, споживачі послуг.*

The article is devoted to the exploration of the concept of service powers of local self-government bodies and the elucidation of their fundamental principles. This research is relevant because it highlights the lack of active measures and priority directions in implementing state guarantees for providing citizens with "service services" specifically at the local level of self-government. It has been found that the existing concepts of administrative services found in scientific sources reproduce the definitions established in the current legislation of Ukraine and revolve around the central idea of exercising authoritative powers in service provision. However, the investigated concept of service powers lacks normative consolidation in administrative law. Through the review of foreign sources, it was established that the notion of customer service in government agencies is characterized by a mutually beneficial "value" both for service recipients and providers, aiming to safeguard the rights and legitimate interests of individuals. The article considers the main approaches to defining the content of service powers of local self-government bodies. Emphasis is placed on the fact that most problems related to citizen dissatisfaction with service provision are attributed to the service nature of their delivery. The list of principles governing service powers of local self-government bodies consists of general principles of law applicable to all branches and specific principles inherent in administrative law. Additionally, the article mentions principles that are relevant to the implementation of the "service" concept, which is also influenced by contemporary societal interests. The article identifies the key characteristics of the concept of service powers of local self-government bodies and proposes its own definition of such powers. The essence and main features of the service policy of local self-gov-

ernment bodies are of significant interest to public administration and remain relevant for future research endeavours, both from a theoretical and practical standpoint.

Key words: *service powers, service provision, local self-government bodies, principles, service consumers.*

Постановка проблеми. Наближаючись до Європейської інтеграції, Україна намагається вдосконалити систему «сервісної діяльності», що також зумовлене реформуванням державного управління направленої на задоволення законних інтересів більш вимогливого сучасного суспільства. Життєві блага, споживані населенням, не обмежуються тільки матеріальними продуктами, а доповнюються потребами у послугах, важливим компонентом яких на сьогодні є сервіс. Ідея розробки «сервісних» повноважень органів місцевого самоврядування направлена, передусім, на захист інтересів споживача послуг, що вбачається дуже важливим, адже існування та мета створення органів місцевого самоврядування направлені на захист прав, законних вимог та створення умов для благополуччя суспільства та окремих громадян. Незважаючи на те, що на державному рівні спостерігається підвищення рівня уваги до «цінності» сервісу, надання послуг не стає пріоритетним напрямом діяльності для місцевої влади. Разом з тим, відмічається на місцях незабезпеченість «сервісного надання послуг» для громадян, а саме поняття концепції сервісних повноважень органів місцевого самоврядування та основних їх принципів залишається недостатньо теоретизованим.

Стан дослідження. Дослідниками приділено значних зусиль для того, щоб об'єднати теорію управління послугами з теорією державного управління та управління на місцях. Розроблено розширену модель державної служби з розвитку державного сектору щодо надання не просто якісних послуг, а системи «сервісу» їх надання. Це праці таких науковців як: О.М. Бандурка, В.Ф. Бойко І.Б. Коліушко, Л.І. Приймак, К.А. Фуглевич, Т.О. Буренко, В.П. Тимошук, В.В. Тильчик, О.В. Курінний, І.В. Ковбас, Г.М. Писаренко, тощо.

Метою статті є аналіз поняття сервісних повноважень органів місцевого самоврядування, виділення їх ознак та окреслення основних принципів.

Виклад матеріалу. Досліджуючи питання, окреслене темою даної роботи, необхідним вбачається спочатку розглянути термін

«повноваження», який визначається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ [1] або компетенція чи доручення на будь-які дії чи діяльність [2]. У правовому полі, термін «повноваження» розглядають, наприклад, як визначення специфіки певного органу для забезпечення узгодженості в його діях [3, с. 12] та як сукупність прав і обов'язків посадових осіб державних органів і громадських організацій та інших осіб, які закріплені за ними у встановленому законодавством порядку з метою здійснення покладених на них функцій [4, с. 639]. Це означає, що повноваження органів місцевого самоврядування, окрім прямого окреслення у законі мають передбачати також такі складові як: знання (обізнаність) посадових осіб, досвід та особисті якості.

Слово «сервіс» в українській мові запозичено з англійської «service» і перекладається частіше як «обслуговування» або «служба» та латинської «servus» (раб, слуга, залежний). Застосування саме слова «сервіс» в українському правовому полі, покликано передусім психологічно відокремити сучасне розуміння надання якісних послуг від усталених за радянських часів методів їх надання та культури обслуговування, коли відношення до людини не було направлене на її задоволення.

Поняття «сервіс» в більшості випадків, застосовується і досліджується науковцями в межах економіки в різних її галузях, що ускладнює розробку єдиної концептуальної моделі даного поняття [5, с. 23]. Наукові розробки іноземних дослідників уявляють сервіс як роботу, що постійно знаходиться в русі удосконалення та пристосування до вимог сучасного суспільства. Сервіс визнається роботою для задоволення потреб інших, комплексом послуг, що надається і дозволяє особі вибрати для себе оптимально-вигідний варіант [6]. До поняття сервісу також підходять з позиції «вигоди» яка, по суті, є «невловимою», тобто її не можливо побачити і вона не призводить до володіння будь-чим, а її надання може бути пов'язане з певним об'єктом чи предметом, а може мати лише інформаційну складову [7, с. 179].

Іноземні дослідники у галузі права визначають сервіс як «процес, що складається з серії більш-менш нематеріальних дій, які зазвичай, але не обов'язково завжди, мають місце під час взаємодії між клієнтом і службовцем та/або фізичні ресурси або товари та/або системи постачальника послуг, які надаються клієнту як рішення проблеми» [8, с. 315]. Забезпечення сервісу описують також як надання соціальних або суспільних благ, що покликані сприяти соціально-економічному добробуту громадян [9] і таким чином, надання сервісу буде означати «забезпечення громадян послугами, що становлять суспільний інтерес», адже такі послуги не продиктовані ринковими умовами, а є різновидом відповідальності влади [10]. Тобто, за наведеними визначеннями можна встановити, що «сервіс» – це діяльність, яка створює певну цінність для забезпечення вигоди для клієнта – одержувача послуги на рівні державного забезпечення і охорони прав людини.

Українськими науковцями надається визначення адміністративних послуг в контексті їх сервісного спрямування, як діяльність, що полягає в наданні публічних послуг різного об'єму, характеру та значення фізичними та юридичними особами, з метою забезпечення реалізації встановлених для них прав, та доповнення або розширення їх правосуб'єктності у зв'язку із наданням певної публічної послуги [11, с. 10]. А також це поняття визначається як діяльність органів місцевого самоврядування, що провадиться в порядку звернень фізичних та юридичних осіб і полягає у виконанні обов'язків органами місцевого самоврядування, зокрема таких, що полягають в юридичному оформленні [12, с. 103; 13, с. 101]. Спільним з наведеного можливо зазначити: наявність владних повноважень при наданні послуг.

Відповідно до статті 19 та 20 Конституції України, органи місцевого самоврядування здійснюють свою діяльність виключно в межах і на підставі закону [14], таким чином поняття повноважень з надання сервісних послуг мають бути закріплені в законі, але у чинному законодавстві такого терміну не передбачено. Відповідно до статті першої Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга визнається як результат здійснення владних

повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [15]. Майже така саме дефініція зазначена у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [16].

Частина друга статті першої Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» електронні публічні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, у тому числі адміністративна послуга (у тому числі в автоматичному режимі), яка надається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг), або без подання такої заяви (звернення, запиту) [17]. Зауважимо, що в жодному з наведених документів навіть не згадується про «сервісні послуги» чи «сервіс», що можна характеризувати суттєвим недоліком, адже в більшості випадків окремі проблеми на практиці зумовлені саме недосконалим законодавством, що не враховує потреби та інтереси громадян. Наприклад, науковцями встановлено низку проблем у регулюванні відносин громадян з адміністративними органами при отриманні адміністративних послуг (у тому числі в органах місцевого самоврядування), таких як: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; «подрібнення» адміністративних послуг на безкоштовні та окремі платні послуги; складність у доступі до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг тощо [13, с. 98]. Слід зазначити, що ці та інші проблеми напряму пов'язані з незадоволеним рівнем сервісного характеру їх надання, адже в більшості випадках доступ до адміністративних послуг ускладнений зайвою тяганиною та незручностями для літніх людей.

Наведена проблематика вирішується в межах Європейського співтовариства на основі політики Європейського Союзу стосовно роз-

робки принципу «державні послуги є відповідальністю органів державної влади» [5, с. 34]. В працях іноземних дослідників наголошується, що хоча Директива «Про державні послуги» (92/50/ЄЕС) фактично стосується державних контрактів на надання послуг або закупівель, і прямо не направлена на регулювання державних послуг, втім її застосовується вбачається доцільним. Окрім того, іноземними дослідниками вказується на двоякість природи надання адміністративних послуг: «невідчутність дії» та «компоненту продукту дії». У цьому сенсі наводиться приклад з приводу послуг надання землі в користування (або продаж), що вимагає належного огляду цілої низки дозволів та документів. Або у випадках дослідження заповіді державним органом «відчутність може розглядатися як речовий доказ під час підготовки документа, тоді як робота мозку, виконана для його підготовки, може бути невідчутною». Надалі наводиться висновок, що всі державні послуги можна вважати матеріальними, адже надання інформації в письмовому вигляді – є матеріалом (предметом) [5, с. 67–68]. Зауважимо, що підтримувати наведену точку зору з огляду на сенс та зміст надання сервісних послуг, недоцільно з огляду на наступне: досліджувані послуги можливо отримувати декілька разів; їх неможливо «повернути»; послуги, які безпосередньо пов'язані з конкретною особою будуть активними та актуальними лише при житті особи; такі послуги не передбачають наявності користі; їх неможливо стандартизувати тощо.

Існування сервісних повноважень органів місцевого самоврядування тісно пов'язано з ідеєю досягнення рівності. Можна цілком погодитись з думкою іноземних дослідників про те, що витрати на державні послуги є найефективнішим способом досягнення рівності в найбільш важливих аспектах. Адже стратегія рівності в даному випадку полягає в «об'єднанні державою своїх надлишкових ресурсів за допомогою оподаткування та використання коштів, що таким чином отримані, щоб зробити послуги доступними для всіх, незалежно від їхнього доходу, роду занять чи вподобань» [18, с. 22]. Зазначимо, що для України питання «рівності» не однозначне, оскільки в межах нашої держави у певній місцевості можуть бути свої ситу-

ативні, соціальні та історичні особливості, що можуть потребувати конструктивно-інших підходів до надання послуг на конкретних територіях, тому вбачається правильним при наданні переліку повноважень надавати органам місцевого самоврядування право вдосконалювати «сервіс».

Таким чином, характерними рисами сервісних повноважень органів місцевого самоврядування можливо зазначити: 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 наближатися до комфорту при їх отриманні.

Будь-які повноваження суб'єктів владних повноважень повинні ґрунтуватися на відповідних принципах, що у правовій доктрині визначаються як провідні, основні або керуючі засади на яких ґрунтується система права та якими в повинні керуватися уповноважені суб'єкти [19, с. 48]. В адміністративному праві науковці майже однаково визначають принципи положеннями або ідеями, що характеризують зміст права і визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [20, с. 80]. Приналежно до будь-якої галузі права, застосовуються як загальні принципи, що притаманні усій системі права так і особливі (або спеціальні) – відповідній галузі [21, с. 58]. Так, загальними принципами в межах нашого дослідження логічним буде застосувати норми Конституції України. Щодо особливих (галузевих), то з цією метою варто звернутися до Закону України «Про адміністративні послуги». Таким чином, звертаючись до загально-правових принципів і принципів адміністративного права, можемо констатувати, що основними принципами сервісних повноважень органів місцевого самоврядування є: верховенства права; повага до прав людини; повага до гідності людини; справедливність; рівність перед законом; відкритість та прозорість; стабільність; юридична визначеність; оперативність та своєчасність; стабільність; доступність до інформації; доступність для кожного суб'єкта звернень; доступність до отримання адміністративних послуг; захищеність персональних даних; мінімізація

кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання послуг та максимальна спрощеність отримання послуг; неупередженість; зручність для суб'єктів звернень; оперативність; підзвітність; регламентованість окресленого переліку сервісних послуг. На наш погляд до цього переліку також слід віднести: не подрібнення адміністративної послуги; обґрунтованість плати та її розмірів за послуги у разі оплатної послуги та звільнення від оплати на підставі визначених у законі; належні строки надання адміністративної послуги; практична спрямованість (встановлення зручних графіків прийому громадян тощо); спрямованість на отримувача послуг (у тому числі для людей з обмеженими можливостями) тощо.

Щодо останнього принципу, то вчені уже наголошувалося на включення такого принципу в межі адміністративного права під назвою «антропоцентризм» (орієнтація на потреби людини -одержувача послуг з метою утвердження дієвої адміністративної моделі, що реально спроможна задовольняти попит населення та водночас відійти від бюрократичної моделі з чиновницьким центром тяжіння інтересів діяльності) [22, с. 67]. Окрім того, варто погодитися з науковцями, щодо такого принципу як заборони перекладати обов'язки органів місцевого самоврядування на споживачів послуг, вимагати від них додаткових документів тощо, а також ставитися до споживачів послуг як до «прохачів» [23, с. 23].

Висновки. Національна модель сервісних повноважень органів місцевого самоврядування містить у собі один із суттєвих елементів

сервісного концепту загального публічного адміністрування – направленість на споживача послуг, а відтак вона має відповідати найкращим здобуткам людства у сфері забезпечення прав та інтересів людини, вбирати найкращий європейський досвід. Наведені вище принципи мають розглядатися саме як невід'ємна складова у багаторівневому механізмі адаптації органів місцевого самоврядування до викликів сучасного суспільства бажаного жити краще та орієнтованого на досягнення Європейського рівня сервісу.

На підставі вищезазначеного, можливо зазначити, що сервісні повноваження органів місцевого самоврядування по суті не створюють якихось нових суспільних відносин або діяльності уповноважених владних суб'єктів а спонукають до необхідності існуючим правовідносинам набувати характерного «сервісного» підходу при наданні послуг, що є необхідним при впровадженні нової ідеології відносин «органи місцевого самоврядування – людина».

Таким чином, ознаками сервісних повноважень органів місцевого самоврядування є: передбаченість в законі; направленість на створення сприятливих та зручних умов; орієнтованість на суб'єкта отримання послуг (суб'єкта звернення).

Отже, можливо зазначити, що сервісні повноваження органів місцевого самоврядування – це делеговані законом можливості, що покликані створити певні умови та правила поведінки індивідуалізованими під суб'єкта отримання послуг з метою задоволення суспільних потреб та інтересів громадянина.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 3 : /уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 1998. 928 с.
2. Новий тлумачний словник української мови(у трьох томах). том 1 / укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ : «АКОНІТ». 2006. 926 с.
3. Тимошук В. П. Кірмач А. В. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ : Факт, 2005. 88 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
5. Lovelock C., Wirtz J. Service marketing: people, technology, strategy. Prentice Hall, NY, USA. 2010. 603 p.
6. Jochen Wirtz. Services marketing : people, technology, strategy. Christopher Lovelock. Description: Eighth edition. New Jersey : World Scientific Publishing Company ; 9th edition. 2021. 684 p.
7. Амосов О.Ю. «Послуга» при розгляді звернень громадян: економічна та правова категорія. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. праць. Харків : «Магістр», 2010. Вип. 1(28). С. 175–180
8. Sandeep Kayastha. Defining Service and Non-Service Exchanges. *Service Science* 3(4). 2023. P. 313–324,

9. Melih Madanoglu, Kyuho Lee, Gary J. Castrogiovanni. Franchising and Firm Financial Performance Among U.S. Restaurants. *Journal of Retailing*, Vol. 87, № 3. 2011. P. 406–417.
10. Boyne G. What is public service improvement? *Public Administration*. № 81(2). 2003. P. 211–227.
11. Щербань В. Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2017. 210 с.
12. Петьовка В. О. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. *Публічне право*. 2013. № 2(10). С. 99–104.
13. Ковбас І., Боднар С. Адміністративні послуги: поняття та порядок їх надання органами публічної влади. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 1. С. 96–102.
14. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР станом на 1 верес. 2016 р. / Верховна Рада України. Харків : Право, 2016. 82 с.
15. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI Станом на 27 липня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
16. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади від 15.02.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>
17. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15.06.2020 р. № 1689-IX. Станом на 31 березня 2023 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-IX#Text>
18. Tawney R. Equality. London : Unwin, 1930. 122 p.
19. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги : навчальний посібник. Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. 175 с.
20. Сороко В. М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2008. 104 с
21. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2-х т. / гол. ред. В. Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.
22. Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Гринь, 2015. 272 с.
23. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практичний посіб. / за ред. В. П. Тимощука. Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.