

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ  
ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

**ДРОБУШ І. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії  
та історії держави і права  
(Національний університет водного  
господарства та природокористування)

УДК 342.5

**ЯКІСТЬ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЯК КРИТЕРІЙ ЕФЕКТИВНОСТІ  
РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ**

Розглянуто проблемні питання щодо надання муніципальних послуг, проаналізовано позитивний досвід європейських країн та запропоновані шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** муніципальні послуги, публічні послуги, соціальні послуги, місцеве самоврядування, територіальна громада.

Рассмотрены проблемные вопросы предоставления муниципальных услуг, проанализирован положительный опыт европейских стран и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** муниципальные услуги, публичные услуги, социальные услуги, местное самоуправление, территориальная община.

The problems concerning the provision of municipal services, analyzes the positive experience of European countries and proposed solutions.

**Key words:** municipal services, public services, social services, local government, territorial community.

**Вступ.** Держава в цивілізованому суспільстві є центральним, але не єдиним суб'єктом соціальної політики. Її роль у значній мірі підкріплюється роллю багатьох інститутів громадянського суспільства, яким держава делегує широкий спектр функцій. При цьому необхідно усвідомити, що роль держави полягає не у жорсткому управлінні процесами розвитку суспільства, а саме в служінні інтересам суспільства і людини, сприянні соціально-економічному розвитку, наданні якісних послуг. Остеронь цього не може бути й інститут місцевого самоврядування, який являє собою окремий рівень публічної влади в Україні, реформування якого сьогодні має на меті вдосконалення системи управління місцевими справами, що дозволить надавати населенню повноцінні та якісні публічні послуги, забезпечить комфортні та безпечні умови проживання людини. При цьому важливе значення має врахування позитивного досвіду інших європейських держав, які децентралізували управління та надали широкі повноваження муніципальним органам, забезпечивши їх відповідними ресурсами.

Проблемам децентралізації влади та подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні як інституту, найбільш наближеного до відповідних територіальних громад, орієнтованого на потреби кожної людини та громадянина, присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: Ю.С. Шемшученка, О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, Г.О. Мурашина, М.І. Корнієнка, О.Ф. Фрицького, В.В. Кравченко, І.Б. Коліушка, В.Ф. Погорілка, Б.А. Пережняка, М.О. Пухтинського, В.Є. Чиркіна, О.Є. Кутафіна, А.Є. Козлова, Ю.О. Дмитрієва та інших.

Але недостатньо уваги приділяється сьогодні проблемам надання якісних та доступних муніципальних послуг відповідним територіальним громадам, відсутнє єдине бачення щодо самого поняття муніципальних послуг, основних складових механізму їх надання, напрямів подальшого удосконалення інституту місцевого самоврядування, на плечі якого й покладено тягар невирішених соціальних проблем жителів відповідних територій.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у визначенні проблем щодо надання муніципальних послуг, якість яких є основним критерієм ефективності реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням, пошуку шляхів їх вирішення, враховуючи європейську практику, норми та стандарти.

**Результати дослідження.** Згідно до міжнародних стандартів в основу функціонування місцевого самоврядування в Україні покладено принцип субсидіарності, який визначає стійку послідовність у виконанні владних повноважень управлінськими установами, порядок розподілу відповідальності цих органів перед



населенням, виходячи з того, що система питань місцевого значення повинна будуватися знизу. Як зазначає професор О.В. Батанов, саме на муніципальному рівні не лише «локалізується» влада народу та відбувається децентралізація публічної влади, результатом чого і є формування муніципальної влади – публічної влади територіальної громади. На муніципальному рівні реалізується ідея індивідуалізації владовідносин, коли останні виступають своєрідним сумарним вираженням політичної та економічної влади населення, здійснення індивідуальних та колективних прав та свобод особи за місцем проживання, що є своєрідним «детектором» демократичності держави та суспільства [1, с. 4].

На думку Н. Бровинської, втручання держави припустиме лише у тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей [2, с. 212]. Вважаємо, що принцип субсидіарності як результат узгодження інтересів державної влади та місцевого самоврядування може бути реалізований за умови належного матеріально-фінансового забезпечення муніципальної діяльності.

При цьому акцентується увага на проблемі підвищення якості життя населення, яка знайшла своє відображення на законодавчому рівні. Головною метою програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» є послідовне підвищення рівня життя населення. При цьому наголошується на необхідності самореалізації кожного громадянина, зниження соціальної нерівності, збереження незалежності і культурних цінностей України, відновлення економічної і політичної ролі країни у світовому співтоваристві [3].

Реалізація будь-яких прав в сфері місцевого самоврядування, насамперед соціальних, має на меті покращення умов проживання територіальних громад в цілому та підвищення якості життя кожного мешканця зокрема. Вперше поняття «якість життя» стали використовувати в 60-70 роках ХХ століття в США, воно пов'язане з діяльністю А. Кампбелла [4].

З початку 90-х років ХХ століття категорія якості життя починає використовуватися в практичних розробках вітчизняних економістів і соціологів. Але вивчення праць вітчизняних та зарубіжних вчених в галузі управління якістю життя свідчить про відсутність єдиного трактування даного терміну. Ряд вчених сходяться на думці, що якість життя є узагальнюючою соціально-економічною категорією, що включає в себе не тільки рівень споживання матеріальних благ і послуг, але і задоволення духовних потреб, стан здоров'я, тривалість життя, морально-психологічний клімат тощо.

Істотним є і те, що розбіжності торкаються змістовного аспекту питання. Досить часто з поняттям «якість життя» отожднюються поняття «рівень життя», «уклад життя», «спосіб життя». Так, дослідники, які обґрунтовують термін «рівень життя», орієнтуються на економічний, матеріальний бік життя населення. Акцент робиться на матеріальному та соціальному забезпеченні, потребах різних соціальних груп та ступеню їх задоволення. Існує й інша точка зору, що якість життя поряд з умовами життя, рівнем життя є складовими більш ширшого поняття «спосіб життя».

Вважаємо, що поняття «якість життя» має вимірюватися не лише економічними показниками, а й рівнем реалізації прав людини, безпекою її існування. Закріплюючи норми, які гарантують надання населенню соціальних послуг, законодавець має виходити з поняття якості життя як показника загального благополуччя людини, яке є ширшим, ніж матеріальна забезпеченість, всебічно характеризує рівень і ступінь добробуту, свобод, соціального і духовного розвитку людини. При цьому складовими якості життя вважаємо якість здоров'я, якість освіти, якість житла, якість соціального захисту, якість правового захисту тощо. Зазначені складові взаємопов'язані між собою, поліпшення однієї складової якості життя призведе до поліпшення інших складових і якості життя людини в цілому. Підвищення якості життя населення відповідної території є основним призначенням інституту місцевого самоврядування. Оскільки, вирішуючи питання місцевого значення, законодавчий перелік яких не вичерпний, місцеве самоврядування намагається реалізувати право кожного мешканця відповідної території на гідне існування. Досягти цього можна лише шляхом надання кожному члену територіальної громади якісних муніципальних послуг, які в кінцевому результаті свідчать про реалізацію всього комплексу соціальних прав на відповідній території.

Дієвість місцевого самоврядування виявляється насамперед через рівень та якість надання послуг. Як свідчить практика, понад 90% усіх публічних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування. Але в Україні досі не прийнятий єдиний нормативний акт, який би визначав поняття публічних, адміністративних та муніципальних послуг, містив перелік обов'язкових послуг, які надавалися б місцевим самоврядуванням та визначав механізм їх надання відповідно до встановлених у цьому документі стандартів якості послуг. Крім того, у жодному законі надання послуг не визнається необхідною та невід'ємною складовою діяльності ні органів місцевого самоврядування, ні органів державної влади. Саме про це йдеться в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Місцеве самоврядування: стан та перспективи розвитку» [5, с. 21].

Справедливо зауважує О.Н. Євтушенко про те, що перетворення, які відбуваються у країні в системі влади, повинні привести до того, що кожний громадянин буде не тільки знати, але й мати можливість реально вимагати той рівень і ту якість послуг, які йому зобов'язані надати конкретні рівні влади. Отже, розбудова громадянського суспільства як системи суспільних відносин, що сприяють реалізації природних



прав людини на основі самоорганізації й самоврядування, буде залежати від ступеня розвиненості послуг, які надаються населенню органами влади. Автор вважає, що без зміни наших уявлень щодо функцій органів державної влади відповідно до принципу – держава для людини, а не людина для держави, будуть і надалі залишатимуться здебільшого, якщо не декларативними, то декоративними [6, с. 33].

Але в юридичній літературі відсутній єдиний підхід до розуміння сутності державних, публічних, муніципальних, адміністративних послуг. Так, термін «послуга» у стислому словнику маркетингу визначає будь-який захід або вигоду, які одна сторона може запропонувати іншій, які в основному не відчутні та не призводять до заволодіння будь-чим [7, с. 57]. Частіше термін «послуга» використовується у значенні «державна послуга – одна з основних форм відносин громадянина, юридичної особи й влади, де держава розглядається як «постачальник послуг», який надає необхідні й корисні для суспільства послуги. Поняття «державні послуги» – це послуги, забезпечення яких бере на себе держава, тому вони існують у будь-якому суспільстві і безпосереднім чином пов'язані з публічними функціями держави.

Поряд з терміном «державні послуги» зустрічаються й інші терміни, наприклад, «публічні послуги», найчастіше вони ототожнюються. Це пов'язано з тим, що англійською термін «public service» перекладається як «публічні», так і «державні» послуги, іноді їх ототожнюють з терміном «соціальні послуги». Публічні послуги – це послуги, які можуть надавати як державні органи, так і органи місцевого самоврядування, а також будь-які інші органи, якщо держава делегує їхнє виконання і забезпечує відповідні ресурси для їх виконання. Мова йде не тільки про кошти Державного бюджету, що надаються місцевому самоврядуванню на реалізацію переданих державою повноважень, а й про власність територіальних громад, яка теж впливає на наповнення місцевих бюджетів і дозволяє органам місцевого самоврядування не тільки виявляти ініціативу, але й надавати більш якісні послуги населенню. Тому «публічні послуги означають юридично й соціально значимі дії в інтересах суспільства, держави й громадян» [8, с. 200]. Особливістю публічних послуг є наявність для них регламентів, обумовлених державою, і державний нагляд за їхнім наданням.

Термін «публічні послуги» набагато ширше терміна «державні послуги», головне, що їх поєднує, – це зацікавленість суспільства в їхньому виконанні, суспільний інтерес, соціальна значимість. Основними ознаками публічних послуг є те, що вони забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості; мають необмежене коло суб'єктів, що користуються ними; здійснюються або органом державної й муніципальної влади або іншим суб'єктом, ґрунтуються як на публічній, так і на приватній власності [9, с. 5].

Наприклад, І. Коліушко розмежовує послуги, що надаються різними органами: «державні послуги», які надаються органами виконавчої влади та державними установами і організаціями; «муніципальні послуги», що надаються органами місцевого самоврядування та муніципальними (комунальними) установами та організаціями [10, с. 30-31].

Термін «муніципальні послуги» не тотожний терміну «комунальні послуги». На нашу думку, термін муніципальні послуги є ширшим за своїм змістом, оскільки охоплює не лише сферу комунальних послуг, які асоціюються з послугами водо- та теплопостачання, а й стосуються інших сфер життєдіяльності жителів відповідних територій.

Таким чином, муніципальні послуги є різновидом публічних послуг, які надаються місцевим самоврядуванням з метою реалізації соціальних прав відповідних територіальних громад. Основними чинниками їх визначення є суб'єктно-об'єктна характеристика муніципальної діяльності. При цьому держава не втручається в процес їх надання, але забезпечує місцеве самоврядування відповідними ресурсами, насамперед матеріально-фінансовими.

В даному випадку ми ототожнюємо муніципальні та соціальні послуги, які надаються місцевим самоврядуванням мають всі ознаки публічних послуг і є публічними, але критерієм виділення (на відміну від державних послуг) є не коло суб'єктів, що їх надають, а сфера в якій вони реалізуються (охорона здоров'я, культура, освіта, соціальний захист). Вони можуть надаватися як органами державної влади, органами місцевого самоврядування, так і недержавними організаціями, вони можуть бути державними і недержавними.

Існує і більш вузьке трактування поняття «соціальні послуги». Так, Б.І. Сташків до них відносить лише ті послуги, які надаються з метою подолання складних життєвих обставин [11, с. 77]. Аналогічний підхід відображено і в Законі України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року, стаття 1 якого визначає соціальні послуги як комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Таке обмеження сфери надання соціальних послуг лише випадками настання в особи певних соціальних ризиків вважаємо невиправданим.

Соціальні послуги повинні надаватися кожному члену територіальної громади з метою реалізації соціальних прав людини та громадянина. Заслугує на увагу твердження М. Геддеса, у якому йдеться про те, що основні завдання громад полягають у покращенні доступу та розширенні соціальних і економічних можливостей, розвитку місцевих послуг, щоб добитися більшої ефективності в задоволенні місцевих потреб [12, с. 25]. Саме тому організація соціального обслуговування повинна бути покладена на місцеве



самоврядування.

Якість муніципальних послуг повинна визначатись наступними критеріями: персональний підхід до кожного; можливість одержати доступ до необхідної та достовірної інформації; строки задоволення вимог надання послуги, тобто оперативність її надання; доступність для всіх членів територіальних громад; прозорість процесу надання послуги; якість культури обслуговування. Критеріями оцінки якості адміністративних послуг, що визначаються в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг є результативність, своєчасність та доступність.

Слушною є пропозиція О.П. Скорохода щодо розроблення реєстру обов'язкових та додаткових муніципальних послуг, а також уніфікації та затвердження переліків платних послуг, які надаватимуться органами державної влади та місцевого самоврядування тощо. Розв'язання цього комплексу проблем дозволить вберегти громадян від нав'язування їм зайвих адміністративних платних послуг, сприятиме впорядкуванню та розмежуванню повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, дозволить позбавитися штучних адміністративних бар'єрів [13, с. 46].

Аналізуючи досвід європейських країн щодо законодавчого унормування процесу надання публічних послуг населенню органами місцевого самоврядування, можемо констатувати, що у більшості з цих країн ефективно діють кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації процедур діяльності органів місцевої влади в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження.

Характерною рисою для нових країн-членів Європейського Союзу (як Латвія, Польща, Чехія, Угорщина) є положення законів «Про місцеві органи влади», в яких передбачено, що органи місцевого самоврядування здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема, питання задоволення потреб населення шляхом організації та фінансування муніципальних послуг. Відповідно до Закону Латвії «Про місцеві органи влади» одна з головних функцій муніципалітетів полягає у тому, щоб організувати надання якісних муніципальних послуг населенню. Йдеться про водозабезпечення і утримання каналізаційної мережі, опалення, збір і вивіз сміття тощо. У Польщі муніципалітети задовольняють потреби місцевого населення через надання окремих послуг на місцевому рівні (транспортне обслуговування, вивіз сміття тощо) або укладають угоди щодо надання цих послуг з приватними підприємцями. Характерною особливістю законодавства європейських країн є розмежування муніципальних послуг за критеріями: обов'язкові – не обов'язкові.

Органи місцевого самоврядування європейських країн наділені правом самостійно вирішувати питання щодо надання населенню послуг, не передбачених законом; визначати та розподіляти кошти необхідні для надання цих послуг. Вважаємо, що саме таке правове регулювання питання щодо надання муніципальних послуг є найбільш оптимальним, дозволить не лише декларувати положення базового закону, а й реалізувати його норми в процесі функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Висновки. Якість муніципальних послуг залежить від усвідомлення того, що держава існує для людини, а не навпаки; людина, її права та свободи визнаються головною соціальною цінністю, а надання якісних послуг громадянам – пріоритетним завданням усіх рівнів публічної влади. Кожен повинен усвідомити свою приналежність до відповідної територіальної громади, тим самим встановити зв'язок з відповідними органами місцевого самоврядування з тим, щоб ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Органи публічної влади на місцях повинні усвідомити свою роль та призначення, яке полягає в служінні своїм громадянам, які є не прохачами, а тим суб'єктом, від імені якого чиновники здійснюють свої владні повноваження. Досвід інших країн свідчить, що завдання підвищення якості й доступності послуг у значній мірі вирішується шляхом регулярного проведення моніторингів задоволеності споживачів, особливо на рівні місцевого самоврядування. Показовим є досвід Великобританії, де за допомогою моніторингу вивчається стан якості наданих послуг та ступеня відповідності їх обсягу.

Іншою проблемою, що перешкоджає наданню якісних муніципальних послуг, є дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Переважна більшість повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання соціальних послуг є делегованими, що свідчить про підзвітність та підконтрольність при їх виконанні місцевими державним адміністраціям. Так, Закон України «Про соціальні послуги», визначаючи перелік суб'єктів, уповноважених їх надавати, взагалі не проводить розмежування щодо повноважень у цій сфері місцевих органів виконавчої влади та місцевих рад. Місцеве самоврядування залежне від рішень виконавчої влади щодо планування послуг, створення мережі соціальних служб, формування та виконання місцевих бюджетів. Вважаємо, що такий розподіл на власні та делеговані повноваження у сфері надання соціальних послуг не дозволяє врахувати потреби конкретних мешканців відповідних територій. Крім того, більш дієвим є механізм розподілу та використання ресурсів, отриманих за рахунок місцевих податків та зборів при безпосередній участі територіальної громади, наприклад, під час проведення громадських слухань чи шляхом місцевих ініціатив.

Враховуючи муніципальну практику інших європейських країн, доцільно створювати центри соціаль-



них послуг на рівні громади. Основними функціями центрів є: реагування на запити місцевих жителів, проведення початкової/первинної оцінки потреб, надання первинних соціальних послуг, менеджмент (управління випадком): перенаправлення клієнта в інші служби, оцінка та моніторинг потреб громади, проведення соціальних досліджень у громаді. Також передбачено спрощену систему звернення для людини будь-якого віку або ж в інтересах іншої особи, яка не здатна звернутися особисто. Контроль за якістю наданих центром послуг необхідно покласти на місцеве самоврядування, закріпити їх повноваження щодо цього на законодавчому рівні.

Муніципальні послуги, які надаються місцевим самоврядуванням, повинні бути фінансово забезпечені як за рахунок місцевих бюджетів, так і за рахунок надходжень з державного бюджету. Головним принципом має бути відповідність матеріально-фінансових ресурсів переліку муніципальних послуг, що й забезпечить їх якість та доступність для кожного на місцевому рівні.

#### Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму//№3 – 1. – 2013 – С.
2. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні//Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжн. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.). – К.: Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 210-212.
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
4. Campbell, A. The Quality of American Life/A. Campbell, P.E. Converse, W.L. Rodgers. – NY, 1976. – 212p.
5. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь. – К.: НІСД, 2009. – 62 с.
6. Євтушенко О.Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг/О.Н.Євтушенко//Наукові праці. Політичні науки. – Т.122. – Вип.109. – С. 32- 37.
7. Краткий словарь маркетинга по Ф. Котлеру/Сост. Н.А. Федоркова, А.С. Шакай. – Рига, 1997. – 71 с.
8. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции/Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2001. – 355 с.
9. Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике/Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров//Право и экономика. – 2002. –№ 6. – С. 3-9.
10. Коліушко І.Б. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права/ І.Коліушко, В. Тимошук// Право України. – 2001. – №5. – С. 30-34.
11. Сташків Б. Соціальне обслуговування у системі соціального забезпечення: правові питання/Б. Сташків// Право України. – 2005. – №1. – С. 76-79.
12. Geddes M. Poverty. Excluded Communities and Local Democracy/M. Geddes. – London: Sage, 2004. – 372 p.
13. Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади/О. Скороход//Стратегічні пріоритети. – 2010. – №1. – С. 41-46.

ДУНАС О. І.,

кандидат юридичних наук, доцент  
(Львівський національний університет  
імені Івана Франка)

УДК 123.1(3)

#### АНАЛІЗ ФЕНОМЕНА СВОБОДИ У ТВОРЧІЙ СПАДЩИНІ АНТИЧНИХ ФІЛОСОФІВ

Стаття присвячена розкриттю розуміння свободи у мислителів Античності, які трактували це явище як вибір, прийняття свідомого рішення, адже свобода є несумісною з необхідністю, бо останню не можна змінити.

**Ключові слова:** доля, необхідність, свобода, закон, суспільне життя, свідомий вибір, людське бажання, можливість, дійсність, державний лад, підпорядкування, доля, мінливість долі, діяльність людей.

Стаття посвящена раскрытию понимания свободы у мыслителей Античности, которые трактовали это явление как выбор, принятие сознательного решения, ведь свобода несовместима с необходимостью, ибо последнюю нельзя изменить

**Ключевые слова:** судьба, необходимость, свобода, закон, общественная жизнь, осознанный выбор, человеческое желание, возможность, действительность, государственный строй, подчинение, судьба, изменчивость судьбы, деятельность людей.

