

Крикавська І. В.,

*асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

THE PECULIARITIES OF THE IMPLEMENTATION OF PROVIDING THE ADMINISTRATIVE SERVICES PRINCIPLES IN UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

Стаття присвячена особливостям реалізації принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. Запропоновано нормативно закріпити принцип сумісності або компатибельності (узгодженості), тобто уникнення різнонаправленості, а також принцип уніфікації або стандартизації.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, адміністративні послуги.

Статья посвящена особенностям реализации принципов предоставления административных услуг в объединенных территориальных общинах. Предложено нормативно закрепить принцип совместимости или компатибельности (согласованности), то есть избежания разнонаправленности, а также принцип унификации или стандартизации.

Ключевые слова: объединенные территориальные общины, административные услуги.

The article deals with the peculiarities of the implementation of providing the administrative services principles in the united territorial communities (amalgamated hromadas). It is proposed to standardize the principle of compatibility or compatibility (coherence), to avoidance of multi-directionality and to standardize the principle of unification or standardization.

Key words: united territorial communities, amalgamated hromadas, administrative services.

Постановка проблеми. Забезпечення реалізації застосування принципів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування є одним із пріоритетних для побудови демократичної та правової держави. Органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до людини, оскільки такі органи уповноважені законодавством на вирішення більшості питань у житловій, будівельній, соціальній, культурній та інших сферах. Законом України «Про адміністративні послуги» лише закріплено принципи, на яких має здійснюватися надання адміністративних послуг, тому для розуміння їх застосування в об'єднаних територіальних громадах необхідне тлумачення та наукове вивчення. Отже, актуальним є дослідження законодавчого та наукового підґрунтя, діяльності зі створення належних умов для реалізації принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інституту адміністративних послуг присвячено велику кількість праць учених, зокрема В. Авер'янова, К. Афанасьєва, В. Тимошука, С. Ківалова, М. Ославського, М. Острах, Б. Коліушко, А. Ліпенцева, Ю. Жук, Ю. Шарова, О. Соловйової та інших. Зважаючи на значний внесок учених-адміністративістів в удосконалення інституту адміністративних послуг в Україні, подальшого дослідження потребують принципи надання адміністративних послуг, що надаються об'єднаними територіальними громадами.

Мета статті – проаналізувати особливості реалізації принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах та запропо-

нувати можливі механізми вдосконалення системи принципів надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи сутність принципів адміністративних послуг та їх реалізацію органами місцевого самоврядування, необхідно керуватися єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння принципів, зосереджуючи увагу на особливостях їх застосування в об'єднаних територіальних громадах.

Принципи надання адміністративних послуг є складною системою, тобто взаємопов'язаними та взаємозалежними. Усі принципи мають велике значення, позаяк безпосередньо пов'язані з організацією роботи в об'єднаних територіальних громадах, а основне їх завдання – оптимізувати роботу, зробити її більш ефективною і злагодженою.

У науці адміністративного права принципи розглядаються як основні засади, ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю. Тому саме принципи є тим підґрунтям, яке дасть змогу захистити права і законні інтереси особи у відносинах з державою, сприятиме обмеженню проявів свавілля, бюрократизму та корупції з боку службовців, підвищить ефективність роботи органів державної влади [1, с. 65].

Правовою основою для закріплення принципів надання адміністративних послуг у національному законодавстві є Конституція України та міжнародні нормативно-правові акти.

Одним з орієнтирів для формування та закріплення принципів надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування в українському

законодавстві є Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року. Країни-підписанти Хартії домовились, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами. Хартією визначено, що посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади [2].

Відповідно до статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги» державна політика у сфері адміністративних послуг базується на принципах: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [3, ст. 4].

Розглянемо сутнісні характеристики та особливості реалізації кожного з вищевказаних принципів під час надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Зважаючи на багатогранність думок науковців щодо дефініції принципу верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, важливим є висвітлення ключових аспектів його тлумачення, зокрема його застосування до об'єднаних територіальних громад у сфері надання адміністративних послуг.

Як свідчить сучасний теоретичний і прикладний досвід, найбільш продуктивним для розуміння верховенства права є тлумачення його як певної суми тісно переплєтених між собою принципів, які є необхідними для будь-якого демократичного суспільного устрою [4, с. 10].

Принцип законності закріплений Основним Законом, а саме статтею 19 визначено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5].

Погоджуємося з думкою В. Лемак, який запропонував верховенство права пов'язувати не тільки і не стільки з вимогами до змісту закону, скільки з процедурою його прийняття. На думку цього автора, прийнятий за демократичними процедурами закон не може суперечити верховенству права [6, с. 44–51]. Таке розуміння принципу законності реалізовується шляхом закріплення процедури прийняття нормативно-правових актів, що регулюють порядок надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Принцип юридичної визначеності як необхідна умова дотримання принципу верховенства права полягає у чіткості підстав, цілей та змісту нормативних приписів, а також законодавчого встанов-

лення повноважень органів влади у відносинах із суб'єктами звернення [7]. Принцип юридичної визначеності реалізовується шляхом прийняття законів, що відповідають міжнародним стандартам у сфері прав людини та є доступними для розуміння.

Принцип стабільності розглядається як необхідність забезпечення від частих змін нормативно-правових актів, що регулюють надання адміністративних послуг. У сфері надання адміністративних послуг об'єднаних територіальних громад принцип стабільності забезпечується вимогами ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» щодо встановлення вимог до регулювання відносин з надання адміністративних послуг виключно законом. Такий підхід забезпечує стабільність, враховуючи процедурну складність прийняття законів, на відміну від рішення органів місцевого самоврядування.

Принцип рівності перед законом перебуває у тісному взаємозв'язку із принципом мінімізації документів та процедурних дій, оскільки кількість документів не може зменшуватися залежно від суб'єктивного вподобання суб'єкта надання адміністративних послуг, мінімізація документів та процедурних дій здійснюється за принципом рівності перед законом усіх громадян.

Реалізація принципів відкритості, прозорості в об'єднаних територіальних громадах здійснюється шляхом виконання норм Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема ст. 6 стосовно прав суб'єктів звернення на безоплатне отримання інформації щодо надання адміністративних послуг та ст. 8 щодо необхідності затвердження інформаційної та технологічної карток адміністративної послуги.

Доступ до інформації забезпечується шляхом розміщення інформаційних стендів у місцях надання адміністративних послуг, надання безоплатного доступу до: Єдиного державного порталу адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, та інформації про послуги, розміщеної на веб-сайтах об'єднаних територіальних громад, а також шляхом функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування через засоби масової інформації.

Тісно пов'язаний принцип відкритості і прозорості з принципом доступності інформації про надання адміністративних послуг. Положення про те, що кожен має право на інформацію, можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, закріплене в Конституції України та законах України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про адміністративні послуги». Такий принцип доцільно розглядати комплексно з принципом захищеності персональних даних. В об'єднаних територіальних громадах забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів персональних даних у разі обробки їхніх персональних даних реалізовується шляхом нормативно закріпленого порядку обробки та захисту персональних даних та встановлення

відповідальності посадових осіб, які мають доступ до персональних даних, за невиконання вимог указаних нормативних документів.

Принцип оперативності та своєчасності полягає в уникненні формального підходу до розгляду справи та необхідності швидкого надання адміністративної послуги, незважаючи на встановлені довші строки. Реалізація вказаного принципу ускладнюється суб'єктивністю оцінки часу, необхідного для надання певної послуги, та неможливості застосування санкцій чи претензійно-позовного захисту за незастосування вказаного принципу до розгляду справи. Оскільки нормативно не встановлено чіткого врегулювання, для яких послуг такий строк може бути скорочено і за яких умов. Такий принцип може реалізовуватися шляхом контролю керівника за безпосереднім виконавцем надання адміністративних послуг.

Важливим складником у реалізації принципу мінімізації документів та процедурних дій, що вимагаються під час надання адміністративних послуг, є інформаційна та технологічна картки адміністративних послуг, які затверджуються на кожну адміністративну послугу, що надається відповідно до закону в об'єднаних територіальних громадах. Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги.

Принцип неупередженості та справедливості необхідно розглядати крізь призму категорії «конфлікт інтересів», оскільки саме його уникнення уможливить справедливість під час розгляду справи в об'єднаних територіальних громадах. Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, зокрема запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» частково передбачає процедуру для органів місцевого самоврядування, зокрема й об'єднаних територіальних громад. Реалізація принципу неупередженості та справедливості перебуває у тісному взаємозв'язку із заходами боротьби з корупцією, запровадженими в об'єднаних територіальних громадах.

Принцип доступності та зручності для суб'єктів звернень полягає не лише в комфортних для відвідування приміщеннях, де надається адміністративна послуга, але особливо важливим є те, щоб у процесі утворення об'єднаних територіальних громад якості послуг не погіршилася, тобто наявні раніше (до створення об'єднаних територіальних громад) у населеному пункті послуги не віддалялися або ж залишалися в межах територіальної доступності.

Слушним є зауваження щодо відсутності принципу якості серед визначених принципів [8, с. 239].

Досліджуючи кожен з перерахованих принципів надання адміністративних послуг, варто зверну-

ти увагу на їх використання як системи принципів, оскільки їхня спільна реалізація може породжувати вірогідні конфлікти, незважаючи на їхню комплементарність. Тому запропоновано в структуру принципів внести принцип сумісності або компатибельності (узгодженості), тобто уникнення різнонаправленості, а також принципу уніфікації або стандартизації.

Принцип сумісності або компатибельності (узгодженості) варто розглядати в рамках системного підходу, коли реалізація системи принципів в цілому можлива лише у зв'язку із сумісністю всіх його елементів – принципів. У разі застосування принципу сумісності або компатибельності (узгодженості) його варто тлумачити крізь призму основного призначення держави – служіння суспільству та вирішення контр-аверсійності розуміння норм на користь заявника.

Наприклад, реалізація принципу законності і принципу оперативності та своєчасності може виявитися взаємозаперечуючою у разі неспівпадіння строків надання послуги та строків, які для особи є суб'єктивно своєчасними. У такому разі застосування принципу сумісності або компатибельності (узгодженості) допоможе врегулювати вказані положення шляхом їх урегулювання на користь суб'єкта отримання адміністративної послуги.

Принцип уніфікації або стандартизації слід запровадити за типом стандартних операційних процедур, що полягає у використанні типових документів, що містять чіткий і точний опис етапів, яких уповноважені особи ОТГ мають дотримуватися під час надання однієї з послуг з метою досягнення високої якості їх надання. Цей принцип частково реалізовано шляхом законодавчого зобов'язання суб'єктів надання адміністративних послуг затверджувати інформаційні та технологічні картки. Незрозумілим є підхід законодавця до обов'язковості затвердження типових карток для органів державної влади та відсутність єдиного підходу для органів місцевого самоврядування, зокрема і для ОТГ. При цьому затвердження типових карток не може розглядатися як посягання на самостійність реалізації повноважень органів місцевого самоврядування у разі затвердження таких типових карток законом. Доцільно запровадити на всі послуги, що можуть надаватися органами місцевого самоврядування, зокрема ОТГ, окремі типові картки, в яких фактично змінними будуть лише поля, в яких міститься інформація про суб'єкта надання послуги. Як свідчить аналіз інформаційних карток, їм часто властива нагромадженість нормативно-правовими актами та нечіткість, що ускладнює розуміння мешканцями ОТГ порядку надання адміністративних послуг та потребує значних часових затрат для ознайомлення з усіма зазначеними актами та пошуку статей, що стосуються конкретної послуги. Законом передбачена обов'язковість зазначення актів законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги, однак доцільніше для легшого розуміння передбачити конкретизацію та перелік статей нормативно-правових актів, що регулюють указану діяльність та визначають повноваження. Важливість стандартизації полягає

і в тому, що при утворених ОТГ (особливо в сільських) не завжди є належне правове забезпечення у зв'язку із браком фахівців у галузі права. У зв'язку із цим інформаційні та технологічні картки не проходять належну правову експертизу.

Принцип уніфікації або стандартизації фактично реалізовується шляхом затвердження урядом примірного положення про ЦНАПи та їх регламенти, оскільки всі, хто створює ЦНАП, зобов'язані затверджувати положення і регламенти у відповідності до стандартизованого нормативного документа.

Висновки. Отже, законодавче закріплення принципів отримали у Конституції України та законах України. Відповідно до принципу верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, суб'єкти об'єднаних територіальних громад мають діяти виключно в межах наданих повноважень. Дотримання вказаного принципу реалізується шляхом прийняття нормативно-правових актів не лише щодо сфери надання адміністративних послуг, але і власне процедури їх прийняття. Принцип стабільності реалізовано шляхом закріплення встановлення вимог до регулювання відносин з надання адміністративних послуг виключно законом. Принцип відкритості і прозорості надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах забезпечується шляхом розміщення інформації не лише безпосередньо в місцях надання таких послуг, але

і на офіційних веб-сторінках об'єднаних територіальних громад у мережі Інтернет. Реалізація вказаного принципу прямо пов'язана із фінансовою спроможністю територіальних громад, оскільки лише за умови достатнього матеріально-технічного забезпечення вказане може реалізовуватись. Реалізація принципу оперативності та своєчасності ускладнюється відсутністю можливості нормативного врегулювання та суб'єктивністю розуміння найкоротшого терміну надання адміністративних послуг. Принцип неупередженості та справедливості необхідно розглядати крізь призму категорії «конфлікт інтересів», оскільки саме його уникнення уможливить справедливість під час розгляду справи. Принцип доступності інформації включає в себе наявність достатньої, повної і конкретної інформації про способи та місця, де мешканці певної територіальної громади можуть отримати адміністративні послуги, а в об'єднаних територіальних громадах реалізується також і з урахуванням віддаленості місць надання послуг від мешканців, яким будуть надаватися такі послуги. Є потреба закріплення в ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» принципів якості, сумісності або компативності (узгодженості), тобто уникнення різнонаправленості, а також принципу уніфікації або стандартизації. Подальшого дослідження потребують правові засади надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Петювка В.В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика : монографія. Київ, 2014. 214 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. *Збірка договорів Ради Європи*. Українська версія. Київ, 2000, 205 с.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 13.02.2019).
4. Аллан Т.Р. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / пер. з англ. Р.А. Семків. Київ, 2008. 385 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. 141 с.
6. Лемак В. Принцип верховенства права в Україні: основні загрози. *Право України*. 2010. № 3. С. 44–51.
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимощука. Київ, 2013. 392 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/komentar-do-zakonu-pro-admin-poslugy-tymoschuk-2013.pdf>.
8. Адміністративне право. Повний курс : підручник / Галуцько В. та ін. Херсон, 2018. 446 с. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=U4VeDwAAQBAJ&pg=PA238&lpg=PA238&dq>.