

УДК 342.55

А. Єзеров,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Ю. Батан,

аспірант кафедри загальнотеоретичної юриспруденції,
фахівець науково-дослідної частини
Національного університету «Одеська юридична академія»

НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ Й НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Найрозповсюдженішими концепціями публічного управління є класична, або бюрократична (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management) і належне врядування (Good Governance). Ці три концепції поступово змінювали одна одну у II половині XX – на початку XXI століть. Єдиним джерелом політичних рішень у бюрократичній концепції є політичне керівництво, а в умовах нового публічного менеджменту кожен учасник намагається максимізувати свій прибуток. Стаття стосується останньої із цих і водночас найпрогресивнішої концепції – належного врядування.

Концепція належного врядування виникла в міжнародному порядку денному після повалення Берлінської стіни. Першою міжнародною інституцією, яка згадала про належне врядування, став Світовий банк, який ще в 1989 р. в дослідженні щодо держав Південної Африки («Від кризи до сталого розвитку») визначив термін «урядування» (Governance) як націлене на забезпечення розвитку застосування політичної влади для управління національними справами [1]. Саме Світовий банк унаслідок недостатньо ефективної системи управління запропонував концепцію належного врядування, яка була б спрямована на оцінювання позитивності соціально-економічних показ-

ників діяльності держави. Закріпилася ця концепція після ухвалення в 1997 р. Програми розвитку ООН «Врядування для сталого розвитку людства» [2], яка визначає врядування як «здійснення економічної, політичної й адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях».

Звіт «Про розвиток людства» 2002 р., підготовлений Програмою розвитку ООН [3], визначив, що з погляду розвитку людства належне врядування є абсолютним синонімом демократичного врядування й означає повагу до прав та основних свобод людини; визнання того, що громадяни можуть ухвалювати обов'язкові для врядування рішення; визнання існування приватної та публічної сфер життя й ухвалення рішень; урахування в сучасній політиці потреб майбутніх поколінь; визнання метою економічної та соціальної політики подолання бідності й урахування людського вибору. Тодішній Генеральний секретар ООН Кофі Аннан підкреслив, що належне урядування є єдиним найважливішим чинником подолання бідності та впровадження розвитку. Основними рисами належного врядування, відповідно до Програми розвитку ООН, є участь; верховенство права; прозорість; відповідальність; орієнтація на консенсус; справедливість; ефективність і результативність; підзвітність; стратегічне бачення.



Європейський Союз (далі – ЄС), прагнення до асоціації та майбутньої інтеграції з правовою системою якого неодноразово висловлювали найвищі органи публічної влади України, також вважає належне врядування одним із пріоритетів власної діяльності. У 2000 р. тодішній Голова Європейської комісії Р. Проді, представляючи програму діяльності цього органу ЄС, назвав серед стратегічних цілей запровадження нових форм державного управління. Наступного року Єврокомісія ухвалила Білу книгу європейського врядування, яка визначала врядування як «правила, процеси й поведінку, що впливають на те, як саме застосовується влада на європейському рівні, особливо в питаннях відкритості, активної участі, підзвітності, ефективності (результативності) й узгодженості» [4]. Як можна побачити, саме ці п'ять базових принципів належного врядування пропонувала Єврокомісія станом на той час.

Академія Фольке Бернадотта – шведське урядове агентство з питань миру, безпеки й розвитку – реалізує спільно із Центром Разумкова й Асоціацією малих міст України проект «Місцеве самоврядування і верховенство права в Україні», спрямований на зміцнення та інтеграцію принципів верховенства права й належного врядування у сфері надання публічних послуг на рівні місцевого самоврядування. Важливою частиною проекту є підвищення обізнаності громадян про їхні права під час звернення за одержанням послуг, покращення спроможності органів публічної влади та державних установ на місцях оцінювати свої послуги з погляду принципів верховенства права й належного врядування, зменшення прогалин і недоліків у цій сфері, а також посилення спроможності громадянського суспільства забезпечувати підзвітність органів влади та державних установ на місцевому рівні. Цей проект доповнює чинні процеси реформування, що стосуються децентралізації й місцевого врядування, і сприяє більшій прозорості державного управління в Україні [5].

16–17 червня 2016 року в Южному Одеської області проходив черговий семінар «Верховенство права у місцевому самоврядуванні – від принципів до практики». Цей захід є частиною програми з обміну досвідом у межах указанного проекту. У семінарі взяли участь представники міст-учасників проекту та резервних міст, Академії Фольке Бернадотта, бенефіціара проекту Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Центру Разумкова, Національного університету «Києво-Могилянська академія», Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Асоціації малих міст України, представники проектів, що реалізуються за фінансування Шведського агентства з міжнародного розвитку Sida. Учасниками заходу також стали міжнародні й українські експерти: Франциско Кардона, міжнародний консультант, юрист, старший експерт із публічного врядування та управління, Шейн Квінн, директор проекту, Віктор Тимошук, заступник голови правління Центру політико-правових реформ, Олексій Цельєв, викладач НаУКМА тощо [6].

22 лютого 2016 року в місті Южному було презентовано результати оцінювання дотримання принципів верховенства права в наданні публічних послуг, пов'язаних із перевезенням пасажирів громадським транспортом [7]. Подібні презентації відбувалися й в інших містах України: у Миколаєві (стосовно надання адміністративних послуг у сфері земельних відносин) – 22 вересня 2015 року, у Самборі Львівської області (щодо послуг благоустрою) – 13 червня 2016 року, у Долині Івано-Франківської області (стосовно послуг містобудування та архітектури) – 14 червня 2016 року. На основі цих досліджень розробляються плани дій для кожного міста щодо підвищення рівня дотримання принципів верховенства права під час надання послуг.

Дані дослідження в рамках проекту «Місцеве самоврядування і верхо-



венство права в Україні» і стали підґрунтям статті.

Процеси демократизації, децентралізації публічної влади, адаптації українського законодавства до європейського права, інтеграції до європейського правового простору сприяють запровадженню концепції належного врядування, зокрема, в діяльність органів місцевого самоврядування під час надання ними адміністративних послуг населенню. Основними стандартами (принципами) належного врядування, дотримання яких органами місцевого самоврядування дасть змогу якнайкраще надавати адміністративні послуги, можна назвати такі: законність, доступність, право бути почутим, право на оскарження, прозорість і підзвітність. Необхідно розглянути кожен із них окремо.

Першим стандартом належного врядування є *законність*. Зокрема, органи місцевого самоврядування й центри надання адміністративних послуг повинні діяти відповідно до закону та не повинні вживати довільні заходи навіть у процесі здійснення своїх повноважень. Організація, функціонування й діяльність органів місцевого самоврядування повинні відповідати внутрішньому законодавству, міжнародному праву та загальним принципам права.

Крім того, між законами й іншими нормативними інструментами, які регулюють роботу органу місцевого самоврядування та центру надання адміністративних послуг, повинна існувати чітка ієрархія. Способи вирішення колізій приписів однопорядкових актів визначено доктринально: нормативно закріплених правил щодо цього в Україні не існує. Варто нормативно закріпити правила щодо способів розв'язання таких колізій, наприклад, шляхом ухвалення Закону України «Про нормативно-правові акти».

Органи публічної влади, зокрема ті, які надають адміністративні послуги, потребують доступу до процедур і програм, що забезпечують оновленнями та доповненнями до нормативних

інструментів, які регламентують сферу їхньої компетенції. В окремих місцевих радах установлено програму «Інформаційно-правові системи ЛІГА:ЗАКОН» – найповніше джерело систематизованої та достовірної правничої інформації, що включає все законодавство України, коментовані кодекси, судову практику і прецеденти, ситуації для бізнесу, бухгалтерські та юридичні консультації, зі зручними інструментами для пошуку інформації. Якість цього інформаційного продукту підтверджено стандартами ISO 9001:2009. Однак у більшості подібних установ через економію бюджетних коштів придбання й установлення ліцензійних програм не фінансуються. Це не сприяє належному врядуванню та потребує пошуку шляхів для виправлення цього недоліку.

Також важливим є те, що суб'єкти владних повноважень повинні діяти відповідно до правил, що визначають їхні повноваження і процедури. В Україні гальмується ухвалення проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», який чітко й одноманітно врегулює процедури, зокрема й надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування (уніфікує такі процедури, замість наявного нині розпорошення в різних законах); є основою для судового контролю; робить зрозумілою країну для інвесторів і відповідає стандартам ЄС (ухвалення такого закону є одним із критеріїв повнішої інтеграції); зменшує корупційні ризики. Цей Законопроект розробляється з 1998 року, у 2009 році була спроба ухвалити його в першому читанні, однак не вистачило декількох голосів народних депутатів. Наразі проект досі доопрацьовується урядом. Варто зауважити, що Україна поряд із Російською Федерацією – дві держави пострадянського простору, які досі не мають подібного закону.

Другим стандартом належного врядування є *доступність*. Законом України «Про адміністративні послуги» визначено, що суб'єктом звернення є фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адмі-



ністративних послуг (стаття 1). Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг і/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Фізична особа, у тому числі фізична особа-підприємець, що є ініціатором початку адміністративних процедур, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом.

Пунктом 11 статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб із обмеженими фізичними можливостями.

Важливим є доступний час надання адміністративних послуг. Так, Закон України «Про адміністративні послуги» (пункт 11 стаття 12) визначає, що час прийому суб'єктів звернень у центрі надання адміністративних послуг становить не менше ніж шість днів на тиждень і сім годин на день, є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг. Прийом суб'єктів звернень здійснюється без перерви на обід. Центр надання адміністративних послуг не менше ніж два дні на тиждень здійснює прийом суб'єктів звернень до двадцятої години.

У контексті доступності також необхідно належно використовувати мову під час взаємодії з громадянами (наприклад, стисло, грамотно, зрозуміло, об'єктивно, однозначно), тобто критерій доступної мови теж є важливим у концепції належного врядування. Формулювання в тексті документа повинні бути бездоганними в юридичному стосунку. Важливою вимогою є вірогідність, об'єктивність, максимальна лаконічність документа, однак при цьому його зміст має бути інформатив-

ним, конкретним, точним, позбавленим двозначності тлумачень. Хоча в Україні особам, котрі вживають регіональну мову (мови), забезпечується право подавати усні чи письмові заяви та отримувати відповіді на них цією регіональною мовою (мовами), при цьому видання анкетованих (стандартизованих) форм звернення іншими мовами, крім державної, не передбачається, що також можна вважати недоліком правового регулювання.

Важливою складовою доступності як частини належного врядування є розгляд звернень, навіть якщо в них не дотримано формальних стандартів для звернень. Як проголошував Європейський суд із прав людини ще у справі «Ringelsen v. Austria», «індивідуальні скарги в дев'яти випадках із десяти пишуть неграмотні люди й без допомоги юриста, тому суворе дотримання формальних приписів призвело б до несправедливих наслідків». Повністю підтримуючи це формулювання, потрібно передбачити в законодавстві про звернення громадян (як у загальному Законі України «Про звернення громадян», так і в окремих актах законодавства, що регулюють правовідносини щодо надання адміністративних послуг) норму, відповідно до якої помилки й неточності, виявлені в поданих документах (зокрема зверненнях), підлягають виправленню та не є підставою для відмови в їх розгляді.

Вартість надання адміністративної послуги також має бути доступною (розумною). Відповідно до статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги», під час надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) уноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій і



рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів із реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.

Наступним критерієм належного врядування є *дотримання права бути почутим*. Якщо орган місцевого самоврядування має намір ухвалити рішення, яке безпосередньо й негативно вплине на права приватних осіб, а також за умови, що можливості висловити свій погляд не було, такі особи, якщо це не є явно зайвим, повинні мати можливість висловити свою думку в розумні терміни та в порядку, передбаченому законодавством, а також у разі необхідності за допомогою будь-якої особи за їхнім вибором.

Найбільша прогалина в Україні полягає саме з дотриманням критерію права бути почутим. Право зацікавленої особи бути почутою відповідною установою перед ухваленням рішення прямо не передбачено, участь зацікавленої особи у вирішенні питання також не передбачено, як й обов'язку установи інформувати зацікавлених осіб про нові факти, що виникають у справах. Правова реальність у нашій державі полягає в тому, що особу «ставлять перед фактом», не надаючи можливості висловити власний погляд.

Законодавство України та локальні нормативно-правові акти не містять чітких приписів і нормативних інструментів щодо того, що установа має враховувати всі релевантні факти перед ухваленням рішення. Рішення щодо надання адміністративних послуг ухвалюється за наявності формальних ознак (підстав), указаних у нормативному акті. Наявність чи відсутність інших підстав (релевантних фактів, життєвих обставин) не впливає на ухвалені рішення щодо надання адміністративної послуги.

Крім того, навіть процедури щодо спілкування з великими групами людей, на яких впливають рішення установи, досить слабо регламентовані вітчизняним правом. Спостерігається нормативний вакуум щодо місцевого референдуму, порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання й порядок організації громадських слухань визначаються статутом територіальної громади, але такі статuti ухвалені в порівняно невеликій кількості населених пунктів, а такі загальні збори та громадські слухання переважно є неефективними й «ілюзорними».

Європейські та міжнародні стандарти передбачають, що якщо дії мають бути вжиті в терміновому порядку, органи публічної влади зобов'язуються надати приватним особам можливість за допомогою належних засобів участі в підготовці та реалізації управлінських рішень, які впливають на їхні права або інтереси. Як можна побачити з українського законодавства, воно потребує докорінних змін на шляху до дотримання таких стандартів.

Важливим стандартом належного врядування є *наявність права на оскарження*. Процедури оскарження приватні особи мають можливість здійснювати не лише письмово, а й усно, а також електронно (з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку). Однак практика роботи органів місцевого самоврядування в Україні складається на користь письмової форми. Понад те – усне слухання під час процедури адміністративного оскарження не передбачене чинним законодавством.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про звернення громадян», громадянин, який звернувся зі скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб, має право особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла скаргу, і брати участь у перевірці поданої скарги;

Ситуація, за якої адміністративна юстиція може скасувати і скасовує рішення органів публічної влади, у тому числі центральних, є найвищим виявом належного врядування. Однак доступність судового оскарження є низькою через високі ставки судового збору. Відповідно до статті 1 Закону України «Про судовий збір», за подання скарг до суду на всій території України справляється збір. Ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» не лише значно збільшило ставки судового збору, а й спричинило вилучення норми, згідно з якою споживачі звільнялися

Складовою прозорості є наявність на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування рішень відповідного органу, у тому числі додатків до рішень, а також проектів рішень відповідної ради, її виконавчого комітету й голови населеного пункту. Однак часто в пересічного споживача немає змоги дізнатися про рішення ради попередніх скликань, про зміст окремих додатків до рішень і проектів рішень тощо, що, очевидно, не сприяє належному врядуванню.

Відсутні нормативні інструменти з доступу до інформації про конкретні звернення й петиції в установу, вчинені людьми. Такі звернення (пропозиції, заяви та скарги) громадян після їх вирішення з усіма документами щодо їх розгляду й вирішення мають бути повернуті посадовим особам чи підрозділу службового апарату, які ведуть діловодство за пропозиціями, заявами та скаргами, для централізованого формування справи, картотек, банку даних. Однак механізм доступу до них з боку третіх осіб чинним законодавством не передбачено.

І, врешті-решт, критерієм належного врядування також є *підзвітність*. Повинні існувати етичні коди, інструкції, якими керуються службовці; нормативні інструменти для оцінювання та перевірки (ефективність, аудит) установи незалежними органами; установи із захисту конституційних прав людини й антикорупційні органи, в які громадяни можуть подавати скарги щодо порушення їхніх прав і свобод або на роботу установи.

Варто зауважити, що не лише публічні інституції, а й приватний сектор і громадські організації повинні бути підзвітними суспільству. Підзвітність є наврод чи можливою без згаданих критеріїв прозорості та законності.

Звичайно, перелік проаналізованих шести принципів (критеріїв) належного врядування не є вичерпним, однак саме вони є базовими, поступове наближення до таких стандартів, безперечно, покращить якість надання адміністративних послуг. Проект, реалізовуваний Академією Фольке Бернадотта спільно з органами місцевого самоврядування, сприяє якнайбільшому дотриманню останніми складових концепції належного врядування під час надання публічних послуг. Це є надзвичайно необхідним не лише в контексті підвищення рівня довіри громадян до органів місцевого самоврядування, а й в умовах конституційної реформи, децентралізації публічної влади й інтеграції українського правового простору до європейського.

Ключові слова: належне врядування, надання адміністративних послуг, органи місцевого самоврядування, законність, доступність, право бути почутим, право на оскарження, прозорість, підзвітність.

Стаття присвячена розгляду концепції належного врядування й дотримання його критеріїв органами місцевого самоврядування під час надання адміністративних послуг. Зазначається, що запровадженню цієї концепції сприяють процеси демократизації, децентралізації публічної влади, адаптації українського законодавства до європейського права, інтеграції до європейського правового простору тощо. Особливу увагу приділено розгляду основних стандартів (принципів) належного врядування, дотримання яких органами місцевого самоврядування дасть змогу якнайкраще надавати адміністративні послуги: законності, доступності, права бути почутим, права на оскарження, прозорості й підзвітності. Запропоновано зміни до національного законодавства з метою наближення діяльності органів місцевого самоврядування до концепції належного врядування.

Статья посвящена рассмотрению концепции надлежащего управления и соблюдению его критериев органами местного самоуправления при предоставлении административных услуг. Отмечается, что внедрению данной концепции способствуют процессы демократизации, децентрализации публичной власти, адаптации украинского законодательства к европейскому праву, интеграции в европейское правовое пространство и т. п. Особое внимание уделено рассмотрению основных стандартов (принципов) надлежащего управления, соблюдение которых органами местного самоуправления позволит лучше предоставлять административные услуги: законности, доступности, права быть услышанным,



права на обжалование, прозрачности и подотчетности. Предложены изменения в национальное законодательство с целью приближения деятельности органов местного самоуправления концепции надлежащего управления.

The article is devoted to consideration of the concept of good governance and compliance with its criteria for local self-government authorities in the administrative service provision. It is noted that processes of democratization, decentralization of public administration, adaptation of Ukrainian legislation to European law, integration into the European legal space contribute to the introduction of good governance. The article draws the special attention to basic standards (principles) of good governance, compliance with which by local self-government authorities will enable to provide better administrative services: legality, accessibility, right to be heard, right to appeal, transparency and accountability. The amendments to the national legislation are proposed.

Література

1. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth [Electronic resource]. – Access mode : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf.
2. Governance for sustainable human development: a UNDP policy document / United Nations Development Programme. – 1997. – January. – [Electronic resource]. – Access mode : http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf.
3. Human Development Report 2002: Deepening democracy in a fragmented world // United Nations Development Programme (UNDP). – N.-Y. : Oxford University Press. – 2002. – [Electronic resource]. – Access mode : http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf.
4. European Governance. White paper // Commission of the European Communities. – Brussels, 25.7.2001 // COM (2001) 428 final. – 35 p.; Європейське врядування: Біла книга [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.
5. Місцеве самоврядування і верховенство права в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ammi.com.ua/projects/local-government>.
6. Колесник В. Верховенство права у місцевому самоврядуванні – від принципів до практики / В. Колесник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://chuguevnews.info/index.php/2012-12-16-21-39-26/2441-l-r>.
7. Презентація дослідження у місті Южне [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ammi.com.ua/news-ammi/prezentatsiya-doslidzhennya-u-misti-yuzhne.html>.

