

**ПРИВАТНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ЛЬВІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ ТА ПРАВА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КРИКАВСЬКА ІРИНА ВАСИЛІВНА

УДК 342.951:351.82

**ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ **І. В. Крикавська**

Науковий керівник: **Сопільник Любомир Іванович**

доктор юридичних наук,
доктор технічних наук, професор

Львів – 2019

АНОТАЦІЯ

Крикавська І. В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» – Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права», Національний університет «Львівська політехніка» Міністерство освіти і науки України, Львів, 2019.

Дисертаційна робота присвячена комплексному вивченню теоретико-правових засад надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ).

В роботі досліджено історико-правові аспекти реформи місцевого самоврядування та системи надання адміністративних послуг, проаналізовано основні національні та міжнародні нормативно-правові акти.

Досліджено наукові підходи до розуміння поняття «адміністративна послуга» та виділено ключові ознаки адміністративних послуг, що надаються ОТГ: адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи; заява призводить до певного результату, націлена на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків; адміністративна послуга є результатом здійснення владних делегованих або власних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг ОТГ; адміністративна послуга надається відповідно до закону.

Проаналізовано та систематизовано загальнодержавні та локальні нормативно-правові акти, які визначають компетенцію, закріплюють порядок надання адміністративних послуг в ОТГ.

Запропоновано, в рамках системного підходу, удосконалити існуючі принципи надання адміністративних послуг та доповнити принципом сумісності або компатибільності (узгодженості), що є необхідним для

реалізації системи принципів в цілому, завдяки сумісності всіх його елементів – принципів. З метою досягнення високої якості надання адміністративних послуг, зокрема в ОТГ, рекомендовано закріпити принцип уніфікації або стандартизації.

Ідентифіковано суб'єктів надання адміністративних послуг ОТГ та їх повноваження, описано етапи процедури надання адміністративних послуг і окреслено проблемні аспекти, що потребують вдосконалення механізмів правового регулювання.

Досліджено розмежування повноважень рад, виконавчих органів рад, посадових осіб ОТГ у сфері надання адміністративних послуг.

Здійснено класифікацію делегованих та власних повноважень рад та виконавчих органів рад ОТГ у сфері надання адміністративних послуг за сферою суспільних відносин, в яких ці послуги надаються, зокрема з таких питань: житлових, соціальних, ведення бізнесу, архітектури і містобудування, використання земельних та природних ресурсів, сімейних відносин і піклування, паспортних, реєстрації, архівної справи, у сфері інфраструктури ОТГ.

Досліджено повноваження старост ОТГ у сфері надання адміністративних послуг та виявлено умови, за яких, можлива реалізація таких повноважень. Зокрема аргументовано необхідність закріплення повноважень старости ОТГ в статуті ОТГ та затвердження положення про старосту ОТГ.

В дослідженні виокремлено декілька ключових моделей надання адміністративних послуг в ОТГ, зокрема: безпосередньо (староста, адміністратор, уповноважені органи ОТГ), через Центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), що створюється у центрі ОТГ; Спільний ЦНАП; через Єдиний державний портал адміністративних послуг (далі – ЄДРАП) чи інтегровані інформаційні системи; територіальні підрозділи ЦНАП; віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП; виїзний ЦНАП; мобільний ЦНАП. Виявлено необхідність створення правових

підстав для функціонування спільних, мобільних та виїзних ЦНАП, запропоновано внести зміни в Закон України «Про адміністративні послуги». А саме, частину 1 статті 12 доповнити визначенням понять «спільний ЦНАП», «виїзний ЦНАП», «мобільний ЦНАП»: «Виїзний ЦНАП – це спеціально обладнаний транспортний засіб, у якому облаштовані повноцінні віддалені місця для роботи адміністраторів для надання адміністративних послуг. Мобільний ЦНАП – спеціально оснащена валіза, що має необхідне обладнання для повноцінного надання адміністративних послуг. Спільний ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що діє на основі узгодженого рішення (меморандуму) об'єднаної територіальної громади з місцевою державною адміністрацією, в якому надаються адміністративні послуги мешканцям громади та всіх інших мешканців району, через адміністратора, шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг». Акцентовано увагу на необхідності розроблення та затвердження на загальнодержавному рівні примірною меморандуму про створення спільного ЦНАП.

Обґрунтовано необхідність вдосконалення механізмів врегулювання «конфлікту інтересів» у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ на законодавчому рівні, шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки Закон України «Про запобігання корупції» вказує на те, що це питання повинне врегульовуватись законом, що регулює статус вказаних осіб та засади організації відповідних органів.

Виявлено необхідність затвердження національного стандарту – «Єдиних вимог до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг», що б відповідав і вимогам міжнародних стандартів. Проведено аналіз міжнародного та українського наукового досвіду щодо визначення критерії оцінки якості надання адміністративних послуг.

Аргументовано необхідність спрощення освітньо-кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду адміністратора ЦНАП.

Запропоновано затвердження обов'язкового переліку найнеобхідніших адміністративних послуг ОТГ з малою спроможністю та обов'язкового переліку для ОТГ з високою спроможністю.

Описано негативний досвід практики самостійного розроблення та опису порядку позасудового оскарження рішень, дій або бездіяльності у процесі надання адміністративних послуг в ОТГ та обґрунтовано необхідність затвердження типового загальнодержавного порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності у процесі надання адміністративних послуг ОТГ.

Досліджено порядок позасудового та судового оскарження та скасування рішень, дій або бездіяльності у процесі надання адміністративних послуг ОТГ.

Зосереджено увагу на особливостях оскарження та скасування актів індивідуальної дії, висунуто пропозиції щодо удосконалення їх правового регулювання.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, адміністративні послуги, правове регулювання конфлікту інтересів, правове регулювання надання адміністративних послуг.

SUMMARY

Krykavska I. V. The legal regulation of the providing of administrative services in united territorial communities. – Qualifying scientific research on the rights of the manuscript.

Dissertation in order to obtain a scientific degree of legal *sciences*, in specialty 12.00.07 – «Administrative law and process; finance law; information law». – Private higher education institution «Lviv University of Business and Law», Lviv Polytechnic National University of the Ministry of Education and Science of

Ukraine, Lviv, 2019.

The research is devoted to the complex scientific study of the theoretical and legal basis for the providing of administrative services at the united territorial communities (hereinafter – UTC).

The historical and the legal aspects of the local self-government reform and the system of administrative services and the main national and international normative acts are analyzed in the dissertation.

The scientific approaches for the understanding of the concept «administrative service» is investigated and the key features of administrative services provided by UTC is highlighted: the administrative service is provided on the request of a legal person; the application leads to a certain result aimed at acquiring, changing or terminating the rights and/or duties of a person; an administrative service is the result of the delegated power of authority or the own power carried out by the subject of administrative services of the UTC; the administrative service is provided in accordance with the law.

The national and local normative acts defining the competence and the procedure for the providing of the administrative services in the UTC are analyzed and systematized.

It is proposed to improve the existing principles of providing administrative services, within the framework of the system approach, and supplement the principle of similarity or compatibility (coherence), which is necessary for the implementation of the system of principles in general, due to the compatibility of all its elements – principles. In order to achieve the high quality of administrative services, particularly in UTC, it is recommended to consolidate the principle of unification or standardization.

The subjects of the administrative services providing of public organizations and their powers are identified, the stages of the procedure of the administrative services providing are described and the problematic aspects that require improvement of the mechanisms of legal regulation are outlined.

The division of powers in the sphere of providing administrative services of

councils, executive bodies of councils, authorities of UTC are researched.

It is carried out the classification of delegated and self-governing powers of the UTC councils and the executive bodies of the UTC councils in the sphere of the providing of administrative services depended on the field of public relations, in particular: residential, social, business, architecture and urban planning, use of land and natural resources, family relations and care, passport, registration, archival affairs, in the field of UTC infrastructure.

The author has investigated the powers of the head of the UTC in the sphere of rendering administrative services and found the conditions under which the exercise of such powers is possible. Particularly, the need to consolidate the powers of head of the UTC in the statute of the UTC and the condition approval of the UTC are argued.

The several key models of the providing of the administrative services in the UTC are identified in the research, in particular: directly (the head, the administrator, authorized bodies of UTC), Center for the administrative services (the CASP), which is created in the center of UTC; Joint CASP; through Public administrative service portal, territorial divisions of the CASP; Remote work of the administrators of the Central CASP; outbound CASP; mobile CASP. It is proposed to make changes to the Law of Ukraine «About Administrative Services» because of the necessity of creation of legal grounds for functioning of joint, outgoing, mobile CASP. Namely, part 1 of Article 12 could be supplemented with the definitions of the concepts of «joint CASP», «outbound CASP», «mobile CASP»: «Outbound CASP is a specially equipped vehicle with complete remote locations for administrators to provide administrative services. Mobile CASP – a specially equipped suitcase with the necessary equipment for the full delivery of administrative services. Joint CASP is a permanent working unit or structural subdivision of a local state administration or local self-government unit acting on the basis of an agreed solution (memorandum) of the united territorial community with the local state administration in which administrative services are provided to community residents and all other residents of the district, through the

administrator, through his interaction with the subjects of providing administrative services». It is approved the necessity of creation at the national level an exemplary memorandum on the establishment of a joint CASP.

The necessity of improving the mechanisms for resolving the «conflict of interest» in the field of provision of administrative services in the UTC at the legislative level is substantiated by introducing appropriate amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», since the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» indicates that this question should be regulated by a law regulating the status of these persons and the principles of the organization of the relevant bodies.

It is also identified the necessity to approve the National Standard – the unified requirements to the quality of service of visitors to the CASP, which would meet international standards requirements. The criteria for assessing the quality of administrative services providing according to the analysis of international and Ukrainian experience is proposed.

The necessity of simplification of educational and qualification requirements for candidates for the position of the administrator of the CASP is argued.

It is proposed to approve the mandatory list of the most urgent administrative services of low-capacity UTC and the obligatory list for high-capacity UTC.

The negative experience of the practice of independent development and description of the procedure of an out-of-court appeal in the UTC is described and the necessity of approving the typical national order of appeal of decisions, actions or inactivity in the process of providing of the administrative services of UTC is substantiated.

It is explored the order of out-of-court appeal and judicial appeal actions or inactivity and cancellation of decisions in the process of administrative services providing of UTC.

The attention is focused on the peculiarities of appealing and abolishing acts of individual action, the proposals to improve their legal regulation are outlined.

Key words: united territorial communities, administrative services, legal regulation of the administrative services providing.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Крикавська І. В. Поняття, правовий механізм оскарження та скасування актів індивідуальної дії органів місцевого самоврядування. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія: Юридична.* 2016. Т. 15. С. 55–60.
2. Крикавська І. В. Історико-правові аспекти проведення адміністративної реформи, сутність та класифікація адміністративних послуг, що надаються в об'єднаних територіальних громадах. *Вісник Львівського університету бізнесу та права: Сер.: Збірник наукових праць з економічних та юридичних наук.* 2018. № 20. С. 171–175.
3. Крикавська І. В. Особливості правового статусу територіальних громад. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки.* 2017. № 3. С. 105–110. (*Наукометрична база Index Copernicus*).
4. Крикавська І. В. Конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2018. № 2. С. 131–133. (*Наукометрична база Index Copernicus*).
5. Крикавська І. В. Особливості реалізації принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. *Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції».* 2019. № 2. С. 104–107 (*Наукометрична база Index Copernicus*).
6. Ковалів М. В., Крикавська І. В. Територіальна громада як носій функцій місцевого самоврядування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки».* 2018. № 2. С. 155–158. (*Наукометрична база Index Copernicus*). (Внесок автора 50%, стосується

функцій територіальної громади та їх значення)

7. Krykavska I. The providing of administrative services as an administrative and legal function of public authorities in Ukraine. *Acta Moraviae Odborný časopis pro ekonomii, management a informatiku Evropského polytechnického institutu, s.r.o. Kunovice*. 2020. № 1. С. 202–207.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Крикавська І. В. Застосування медіації для врегулювання спорів із органами місцевого самоврядування. *Медіація – альтернативний спосіб вирішення спорів: питання теорії і практики*: збірник тез заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 5 жовтня 2018 р.). Київ, 2018. С. 42–44.

9. Крикавська І. В. Способи надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 27 квітня 2017 р.). Львів, 2017. С. 92–93.

10. Крикавська І. В. Роль Центрів надання адміністративних послуг у запобіганні корупції. *Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції*: матеріали науково-практичної конференції, (м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 р.). Запоріжжя, 2018. С. 136–139.

11. Крикавська І. В., prof. dr hab. Patora R. Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні та Республіці Польща. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез заочної науково-практичної конференції, (м. Львів, 30 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 4–5. **(Внесок автора 50%, стосується застосування позитивного досвіду Республіки Польща в Україні).**

12. Крикавська І. В., Косюта Т. С. Регулювання сфери надання адміністративних послуг в Україні та в країнах-членах ЄС. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез заочної

науково-практичної конференції, (м. Львів, 30 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 66–68. (*Внесок автора 50%, стосується використання позитивного досвіду країн-членів ЄС в Україні*).

13. Крикавська І. В. Особливості правового механізму оскарження та скасування нормативних актів індивідуальної дії органів місцевого самоврядування в адміністративному та судовому порядку. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку*: збірник тез наукових доповідей XII Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених, (м. Луцьк, 25–26 березня 2016 р.). Луцьк, 2016. С. 70–72.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	14
ВСТУП	15
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ	23
1.1 Сутність та змістові характеристики адміністративних послуг органів місцевого самоврядування	23
1.2 Принципи надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах	34
1.3 Правові основи надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах	44
Висновки до розділу 1	53
РОЗДІЛ 2 ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАКТИКИ ТА МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ	58
2.1 Ідентифікація суб'єктів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах	58
2.2 Аналітична характеристика процедури надання адміністративних послуг та ідентифікація корупційних ризиків	73
2.3 Правове регулювання усунення конфлікту інтересів при наданні адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах	97
Висновки до розділу 2	107

РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ	112
3.1 Обґрунтування пропозицій до законодавства щодо вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах	112
3.2 Стандартизація надання адміністративних послуг в ОТГ	128
3.3 Механізм оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів об'єднаних територіальних громад у процесі надання адміністративних послуг	139
Висновки до розділу 3	165
ВИСНОВКИ.....	172
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	179
ДОДАТКИ.....	200

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

КАСУ	Кодекс адміністративного судочинства України
КСУ	Конституційний суд України
ОТГ	Об'єднана територіальна громада
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг
ЄДРАП	Єдиний державний портал адміністративних послуг

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Ринкова орієнтація економіки України вимагає радикальних інституційних змін з метою утвердження децентралізації влади, урівноваження відносин у її структурі між суб'єктами центрального, регіонального та місцевого рівнів. Одним із напрямів таких радикальних змін є формування особливих та нових суб'єктів органів місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад (далі по тексту – ОТГ), спроможних до автономного та ефективного функціонування в структурі держави.

За таких умов в утворених ОТГ виникають цілком нові правовідносини, часто не врегульовані чинними нормативно-правовими актами. Серед таких відносин на рівні ОТГ найбільшу частку займають відносини у сфері надання ними адміністративних послуг. У ході децентралізації громади отримали ширші повноваження, фінансування та відповідальність. Перелік адміністративних послуг, які можуть надаватися ОТГ значно розширився.

Адміністративному праву, зокрема інституту адміністративних послуг присвячено велику кількість праць вчених, зокрема: Авер'янова В. Б., Афанасьєва К. О., Армаш Н. О., Бортник Н. П., Гарасиміва Т. З., Гончарук Н. Т., Девчіча А., Ерліх О., Жук Ю. М., Забарного Г. Г., Шарова Ю. П., Калюжного Р. А., Кобілінської Ю., Коліушко І. Б., Коваліва М. В., Ківалова С. В., Кірмач А. В., Ліпенцева А. В., Мамотової Т. В., Назара Ю. С., Остапенко О. І., Ортинського В. Л., Сопільника Л. І., Тимощука В. П., Терещука О. В., Хак М. та інших. Зважаючи на значний внесок вчених-адміністративістів в удосконалення інституту адміністративних послуг в Україні, подальшого дослідження потребують адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, зокрема ОТГ.

Актуальність зазначених вище питань, їх важливість, практична значущість та недостатнє вивчення обумовили вибір теми дослідження, його

мету та завдання.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.

Наукове дослідження виконане у відповідності до Законів України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про адміністративні послуги», «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про запобігання корупції». Тема дисертаційної роботи відповідає науковому напрямку Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» 24 червня 2014 р. протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099) та у межах науково-дослідної роботи Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права». Тему дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук затверджено наказом ПВНЗ «Львівського університету бізнесу та права» від 29 жовтня 2015 р. № 51/3.

Мета і завдання дослідження. *Метою* цієї дисертаційної роботи є комплексне дослідження правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ та обґрунтування рекомендацій щодо його удосконалення.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність визначення та вирішення таких *завдань*:

- ідентифікувати історичні передумови запровадження системи надання адміністративних послуг в Україні та утворення ОТГ;
- проаналізувати систему принципів надання адміністративних послуг

в ОТГ, виявити потребу вивчення правових механізмів реалізації таких принципів;

- здійснити науковий аналіз чинних загальнодержавних та локальних нормативно-правових актів, які регламентують компетенцію, закріплюють порядок надання адміністративних послуг в ОТГ;

- визначити правовий статус суб'єктів, уповноважених надавати адміністративні послуги в ОТГ;

- оцінити моделі надання адміністративних послуг та надати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання їхньої реалізації;

- розглянути етапи процедури надання адміністративних послуг;

- ідентифікувати корупційні ризики та розглянути порядок запобігання і врегулювання конфлікту інтересів суб'єктів надання адміністративних послуг в ОТГ;

- виявити та обґрунтувати проблемні аспекти надання адміністративних послуг, що потребують удосконалення законодавства;

- обґрунтувати доцільність застосування стандартизації в сфері надання адміністративних послуг в ОТГ;

- оцінити та запропонувати механізми удосконалення нормативного регулювання позасудового та судового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг в ОТГ;

- встановити шляхи вдосконалення механізму оскарження та скасування результатів адміністративних послуг.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Предметом дослідження правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Методи дослідження. Методологічною основою є комплекс загальнонаукових, філософських, логічних, теоретико-правових підходів і методів, дослідницькі принципи системності, об'єктивності, логічності, наступності, історизму тощо. Системний підхід надав можливість їх

комплексно застосувати, що дозволило вивчити проблематику у поєднанні юридичної форми та соціального змісту. Для вирішення окреслених у дисертації завдань застосовано такі загальнонаукові методи: логіко-семантичний – з метою поглиблення поняттєвого апарату (*підрозділи 1.1, 2.3, 3.1*); історичний аналіз – з метою вивчення еволюції правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ (*підрозділи 1.1, 1.3.*); герменевтичний – для осмислення поняття, змісту та видів адміністративних послуг, що надаються в ОТГ (*підрозділи 2.1, 2.2*); аналіз та синтез – задля дослідження принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах (*підрозділ 1.2*); класифікації – для вивчення нормативно-правових актів, що регулюють надання адміністративних послуг (*підрозділ 1.3*). В дисертації також застосовано галузевий (юридичний) метод – формально-догматичний – під час аналізу законодавства та обґрунтування необхідності внесення змін для його вдосконалення (*підрозділ 2.3, Розділ 3*).

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації стали наукові розробки вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі права.

Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, закони України, укази Президента України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів, міністерств і відомств України, законодавчі акти окремих іноземних держав.

Емпіричну базу дослідження становлять наукові доробки вітчизняних та зарубіжних науковців з питань правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ, міжнародні нормативно-правові акти та законодавчі акти України, статистично-довідкові матеріали, що стосуються теми дослідження та результати опитування 180 респондентів різних соціальних груп.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є дослідженням, у якому комплексно з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень правової науки аналізуються правові засади надання адміністративних послуг в ОТГ. У

результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері. Найсуттєвішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну та визначають особистий внесок дисертанта у розробку вказаної проблеми, є такі:

у перше:

– запропоновано доповнення переліку принципів надання адміністративних послуг, визначених нормативно-правовими актами такими, як принцип сумісності або компатибільності (узгодженості), тобто уникнення різнонаправленості;

– запропонована класифікація адміністративних послуг, що надаються в ОТГ за наступними критеріями: за суб'єктом звернення, за змістом адміністративної діяльності, залежно від характеру питань, стосовно яких звертаються до ОТГ, за критерієм платності;

– системно представлено ключові моделі надання адміністративних послуг в ОТГ, серед яких виокремлено безпосередню модель, модель Центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), модель Єдиного державного порталу адміністративних послуг (далі – ЄДПАП) та інтегрованих інформаційних мереж, модель спільного ЦНАП, модель територіальних підрозділів ЦНАП, модель віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП, модель виїзного ЦНАП, модель мобільного ЦНАП, що уможливорює створення цілісної системи надання адміністративних послуг відповідної якості, певним чином структурованої та субординованої. Такий симбіоз моделей надання адміністративних послуг дозволяє досягнути ефективної організації надання цих послуг;

– обґрунтовано необхідність удосконалення порядку врегулювання «конфлікту інтересів» у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ шляхом внесення відповідних змін до законів;

– здійснено комплексний аналіз теоретичних і практичних проблем

позасудового та судового оскарження рішень, дій або бездіяльності у процесі надання адміністративних послуг ОТГ;

– запропоновано авторське тлумачення понять: «спільний ЦНАП», «вїзний ЦНАП», «мобільний ЦНАП».

удосконалено:

– класифікацію адміністративних послуг шляхом поділу на групи залежно від розмежування повноважень рад, виконавчих органів, посадових осіб, що дозволить більш чітко дослідити відповідну юрисдикцію, регламентувати наявність відповідних умов для реалізації повноважень;

– підхід щодо забезпечення якості обслуговування відвідувачів шляхом реалізації процесного механізму управління якістю надання адміністративних послуг на підставі впровадження національного стандарту;

– єдині вимоги до якості обслуговування відвідувачів ЦНАП;

набули подальшого розвитку:

– дослідження процесу виникнення, становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах реформи місцевого самоврядування;

– основні поняття та сутнісні характеристики процедури надання адміністративних послуг ОТГ, класифікація адміністративних послуг;

– удосконалення порядку позасудового оскарження в ОТГ шляхом формування правових норм загальнодержавного порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності у процесі надання адміністративних послуг ОТГ та відповідного оскарження таких рішень, дій чи бездіяльності;

– вивчення досвіду зарубіжних країн щодо організації надання послуг державою та визначення доцільних напрямів застосування такого досвіду в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у:

– *науково-дослідній сфері* – положення та висновки дисертації можна застосувати для подальшої розробки науково-теоретичної бази для надання

адміністративних послуг в ОТГ (*акт впровадження ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права» від 10.04.2019 № 13*);

– *правотворчості* – в результаті дослідження сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до нормативних актів, які регулюють порядок надання адміністративних послуг в ОТГ, та розробки нових нормативних актів із цих питань;

– *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів ОТГ у сфері надання адміністративних послуг (*акт впровадження ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права» від 10.04.2019 № 13*);

– *навчальному процесі* – матеріали дисертації знайдуть застосування при підготовці підручників та навчальних посібників, у ході проведення занять із дисциплін, «Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні», «Адміністративне право» та спеціальних навчальних курсів (*акт впровадження ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права» від 10.04.2019 № 13*).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання та аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел. Наукові розробки співавторів не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Основні положення роботи оприлюднені на таких науково-практичних заходах: засіданні науково-практичного круглого столу «Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку» (м. Львів, 29 лютого 2016 р.); XII міжнародній науково-практичній конференції молодих учених «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Луцьк, 25–26 березня 2016 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Тенденції розвитку адміністративного права в Україні» (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); заочній науково-практичній конференції «Медіація – альтернативний спосіб

вирішення спорів: питання теорії і практики» (м. Львів, 5 жовтня 2018 р.); заочній науково-практичній конференції *«Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку»* (м. Львів, 15 березня 2018 р.); науково-практичній конференції *«Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції»* (м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 р.);

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладено у 13 наукових публікаціях, серед яких 6 статей у наукових фахових виданнях України, з яких 4 включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus», 1 стаття у зарубіжному науковому виданні та 6 тез доповідей на науково-практичних заходах.

Структура дисертації. Дисертація складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків, списків використаних джерел (188 найменувань), та додатків. Повний обсяг дисертації становить 212 сторінок, з яких загальний обсяг основного тексту – 171 сторінка, додатки на 13 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

1.1 Сутність та змістові характеристики адміністративних послуг органів місцевого самоврядування

Актуальність дослідження історико-правових та теоретичних аспектів проведення адміністративної реформи, сутності та ознак адміністративних послуг зумовлена необхідністю практичного та ефективного їх надання в ОТГ фізичним та юридичним особам, з метою забезпечення ефективного реформування місцевого самоврядування та системи надання адміністративних послуг, удосконалення їх нормативно-правового забезпечення.

Інститут адміністративних послуг, як новий інститут адміністративного права, виник внаслідок визнання за державою нової публічно-сервісної, обслуговуючої функції [1].

Перед тим, як перейти до тлумачення сутності адміністративних послуг, з'ясуємо історико-правові аспекти проведення адміністративної реформи, що зумовило виникнення такого явища та закріплення його в національному законодавстві. Оскільки дослідження присвячено наданню адміністративних послуг в ОТГ, зосередимо також увагу на реформуванні органів місцевого самоврядування в Україні.

Вперше правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, а також форм безпосередньої демократії в українському законодавстві закріплені в Законі України від 7 грудня 1990 року «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Вказаним нормативно-правовим актом визначено територіальну і правову основу, систему і принципи, економічну і фінансову

основу місцевого самоврядування, а також порядок формування, функції, загальну компетенцію місцевих Рад народних депутатів та компетенцію місцевих Рад народних депутатів базового рівня місцевого самоврядування (сільської, селищної, міської), правовий статус депутатів місцевих Рад, виконавчих комітетів, постійних комісій, голів рад і виконавчих комітетів [2].

Верховною Радою України 26 березня 1992 року прийнято нову редакцію Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [3]. Даним нормативно-правовим актом закріплено, що базовим рівнем місцевого самоврядування є сільради, селища міського типу, міста, а територіальну основу регіонального самоврядування становлять район, область. Передбачалося, що органи місцевого самоврядування сільради, селища, міста з метою більш ефективного здійснення своїх прав і обов'язків можуть об'єднуватися в асоціації, інші форми добровільних об'єднань. Правовий акт детально визначає повноваження депутатів, виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад народних депутатів у сферах управління власністю громади, розвитку місцевої економіки, охорони навколишнього середовища, житлового будівництва, комунальних послуг, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, соціального обслуговування населення, охорони громадського порядку, зовнішньоекономічної діяльності, а також делеговані державою повноважень. На відміну від попередньої редакції, в якій було визначено, що голову сільської, селищної, міської (крім міських міст Києва і Севастополя) ради народних депутатів обирали депутати, в новій редакції вказано, що такий обирається шляхом прямого таємного голосуванням населенням відповідної території [3].

Місцеве самоврядування отримало конституційний статус з прийняттям Конституції України 1996 році [4]. Статтею 140 Основного Закону визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання

місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад [4].

Основний Закон покладає на державу функцію підтримки місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Положення Конституції підняли місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу [5].

Прийняття Конституції України дійсно стало другою за важливістю подією в новітній історії України після здобуття незалежності. Сама Конституція стала міцним фундаментом для проведення адміністративної реформи [6].

Після підписання Україною 6 листопада 1996 р. Європейської хартії місцевого самоврядування та її ратифікації Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [7], цей правовий документ став частиною національного законодавства України. Наступними важливими кроками було прийняття Україною 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначив нову систему місцевого самоврядування та його гарантії, принципи організації діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [8]. Порівняно з Основним законом він дав більш широке тлумачення місцевого самоврядування та його суб'єктів. Відтак визначено, що місцеве самоврядування в Україні – це право, гарантоване державою та реальною спроможністю територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання жителів різних сіл, селищ, міст – незалежно чи під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в

межах конституційних норм та законодавства вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування реалізовується територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи та за допомогою районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [8].

Надалі прийнято низку нормативно-правових актів, що безпосередньо стосуються питань організації діяльності місцевого самоврядування, а саме Бюджетний кодекс України, Земельний кодекс України, закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про столицю України місто-герой Київ», «Про органи самоорганізації населення» та інші.

З початком в Україні процесу децентралізації в 2014 року прийнято Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 01 квітня 2014 р., Закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. Цей процес дозволив сформувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) [9].

Одночасно зі становленням і реформуванням місцевого самоврядування, формувалася концепція проведення адміністративної реформи, необхідність якої була зумовлена застарілістю успадкованої після радянського союзу системи державного управління, що не відповідала вимогам сучасної України.

Пріоритет відводився формуванню ідеології адміністративної реформи, а також впровадженню нової доктрини функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування, вдосконаленню їх діяльності щодо забезпечення прав та свобод громадян, надання державних послуг [10].

Важливим кроком на шляху проведення адміністративної реформи стало затвердження указом Президента від 22 липня 1998 № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». У Концепції адміністративної реформи в Україні встановлено основні засади адміністративної реформи, окреслено структуру органів виконавчої влади, адміністративно-територіальний устрій, а також оновлену систему місцевого самоврядування. Даний документ визначає, що в процесі трансформації територіальної системи та системи місцевого самоврядування необхідно опиратися на національний досвід, а також на світову практику, насамперед Європейського Союзу. У цьому випадку доцільно проводити процес трансформації у три етапи, враховуючи об'єктивну потребу в децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні функцій та повноважень щодо надання послуг [11].

Вагомим проривом в проведенні адміністративної реформи стало прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» 6 вересня 2012 року, що встановив правові основи здійснення фізичними та юридичними особами своїх законних прав, свобод та інтересів у сфері адміністративних послуг [12].

Вказаним нормативним документом урегульовано фундаментальні питання, що потребували вирішення у сфері надання адміністративних послуг населенню. Зокрема визначено сферу дії вказаного Закону, основи державної політики та вимоги щодо регулювання надання адміністративних послуг, запроваджено обов'язковість інформаційної та технологічної картки та вимоги до їх змістового наповнення, описані основні вимоги до порядку надання адміністративних та супутніх послуг, строки, питання оплати та фінансового забезпечення, основні положення про ЦНАП, визначено права та завдання адміністратора, врегульовано функціонування реєстру адміністративних послуг та ЄДПАП, встановлено відповідальність за порушення у сфері надання адміністративних послуг.

Ратифікувавши 16 вересня 2014 Угоду про асоціацію між Україною, з

однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, наша держава отримала можливість в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі, за умови проведення якісних реформ, що забезпечать відповідають Україні вимогами Копенгагенських критеріїв. З цією метою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 затверджено Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». Нею передбачено реалізацію конституційної реформи та децентралізацію [13].

Президентом України подано проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01 липня 2015, Конституційним судом схвалено вказаний законопроект, однак Верховною Радою України не прийнято вказані зміни [14].

Ціллю передбачуваних змін визначено забезпечення спроможності місцевого самоврядування до вирішення питань місцевого значення, побудова якісної системи територіально-організаційного ладу в Україні, шляхом переходу від централізованої моделі управління в країні до децентралізованої, реального втілення положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а зокрема принципів субсидіарності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [15].

Значим є внесок міжнародних партнерів України в реформування системи надання адміністративних послуг та проведенні децентралізації, зокрема Данії, Естонії, Німеччини, Польщі, Сполучених Штатів Америки, Канади, Швейцарії, Швеції.

Вагомою є підтримка Європейського Союзу в проведенні децентралізації та реформи адміністративних послуг, що реалізовує міжнародну програму «U-LEAD з Європою», активними учасниками якої є її країни-члени: Данія, Естонія, Німеччина, Польща та Швеція. Вказана програма розпочала свою роботу з жовтня 2016 року. Вона спрямована на інституційну підтримку ЦНАП, навчання персоналу, програмне та технічне забезпечення ЦНАП та інше [16].

Спільний проєкт Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй та Європейського Союзу «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (МРГ) – це спрямована на сприяння сталому місцевому розвитку в Україні довгострокова комплексна ініціатива розвитку її потенціалу. Проєкт підтримує управління на базі громади та керовані громадою ініціативи щодо поліпшення умов життя в селах та містах по всій державі [17].

Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні», що впроваджується Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку є суттєвою допомогою у проведенні в Україні реформи місцевого самоврядування. Метою проєкту є оптимізація системи управління та сприяння ефективному розвитку країни на місцях, що створить новий стимул як для демократичних процесів, так і для надання послуг на рівні громади [18].

Не менш вагомою є підтримка Сполучених Штатів Америки. Так, Глобал Ком'юнітіз виконує проєкт Агентства США з міжнародного розвитку «DOBRE», що має дві основні цілі: підтримка доброї практики місцевого самоврядування в ОТГ та допомога громадам у ефективній взаємодії з органами місцевого самоврядування [19].

Імплементация вказаних міжнародних програм спрямована на реалізацію реформи територіальної організації влади та системи надання адміністративних послуг, що сприятиме посиленню та розвитку ОТГ, а також підвищенню якості надання адміністративних послуг.

Досліджуючи сутність адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, зокрема ОТГ, необхідно керуватися єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння поняття та ознак адміністративних послуг [20].

Першочергово слід дослідити визначення поняття «адміністративна послуга», деталізоване на законодавчому рівні, та здійснити вивчення теоретичних підходів до його дефініції.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг

органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лютого 2006 р., запропоноване таке визначення поняття адміністративної послуги: «результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їхньою заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)» [21].

К. К. Афанасьєв, досліджуючи адміністративні послуги, визначив їх, як державні та муніципальні послуги, інакше кажучи публічні, надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень уповноваженими суб'єктами: органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими [22].

Ю. П. Шаров визначає адміністративні послуги як результат здійснення владних повноважень уповноваженим органом влади, який відповідно до вимог законодавства здійснює забезпечення юридичного оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [23].

Г. М. Писаренко запропоновано авторське визначення адміністративної послуги як правовідносин, що з'являються у процесі публічно-владної діяльності уповноваженого органу за заявою фізичної або юридичної особи з метою реалізації їх суб'єктивних прав [24].

Визначення поняття адміністративна послуга законодавчо закріплено з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги». Законодавець дефініював адміністративну послугу 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 обов'язків такої особи відповідно до закону» [11, ст. 1].

В. П. Тимощук, із законодавчого визначення виділяє ключові ознаки адміністративної послуги: «адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи; заява призводить до певного

результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи; адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг; адміністративна послуга надається відповідно до закону; наявність у особи суб'єктивного права, а саме – права звернення з вимогою про надання адміністративної послуги» [25].

Ознаки та види адміністративних послуг досліджує, зокрема, І. Б. Коліушко зазначаючи, що послуги, які надаються уповноваженими органами влади утворюють сферу публічних послуг. Науковцем пропонується класифікація адміністративних послуг за критерієм «ознаки суб'єкта, що надає публічні послуги», виділяючи за такою ознакою державні (органи виконавчої влади, державні підприємства, установами) та муніципальні (надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами) послуги [26].

Враховуючи повноваження, якими наділені ОТГ, види та механізми надання пропонуємо адміністративні послуги класифікувати за наступними критеріями: за суб'єктом звернення, залежно від способу надання, залежно від характеру питань стосовно яких звертаються, за критерієм оплатності, за критерієм обов'язковості [20].

За суб'єктом звернення: послуги, що отримують фізичні особи та послуги, що отримують юридичні особи. Так фізичні особи, що проживають в ОТГ звертаюся найчастіше за отриманням адміністративних послуг, що стосуються вирішення соціально-побутових питань, таких як: реєстрація місця проживання, надання субсидій, оформлення паспорта громадянина України та інших. Юридичні ж особи як приватного, так і публічного права, можуть звернутися щодо надання послуг, що стосуються виконуваної ними діяльності, зокрема щодо розміщення вивіски, реклами чи оренди приміщень.

Залежно від способу надання адміністративні послуги слід класифікувати на ті, що надаються безпосередньо та за допомогою механізмів посередництва. Адміністратори та державні реєстратори ЦНАП

уповноважені надавати послуги безпосередньо, якщо такі послуги не потребують додаткового опрацювання в структурних підрозділах уповноваженого органу, зокрема це послуги з отримання інформаційної довідки про місце проживання/перебування, реєстрації місця проживання та інші. В інших випадках адміністратори виконують лише функцію посередника між уповноваженим органом та особою, що звернулася для отримання адміністративної послуги. До такої категорії адміністративних послуг можна віднести реєстрацію декларації про готовність об'єкта до експлуатації, дозвіл на порушення об'єктів благоустрою, оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм.

Серед адміністративних послуг, залежно від характеру питань стосовно яких звертаються до ОТГ, можна виділити: реєстраційні (державна реєстрація фізичної особи підприємцем, реєстрація місця проживання/перебування), паспортні (вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні 25- і 45-річного віку, оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон з безконтактним електронним носієм), житлово-комунальні (обмін житлових приміщень, що знаходяться у комунальній власності, зняття громадян з квартирної та кооперативної обліків, закріплення службового житла, надання дозволу на приєднання звільненого житлового приміщення до житлового), майнові (надання в оренду нежитлового приміщення способом некомерційного конкурсу), соціальні (надання державної допомоги при народженні дитини, виплата допомоги на дітей, які виховуються у багатодітній сім'ї), земельні (видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку), будівельні (надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки на проектування та будівництво об'єктів архітектури та містобудування, реєстрація декларації про готовність до експлуатації

самочинно збудованого об'єкта, на яке визнано право власності за рішенням суду), підприємницькі (надання дозволу на влаштування технічного елемента (пристрою) на фасаді та зовнішній частині будинку, споруди, надання дозволу на розміщення зовнішньої реклами), нотаріальні (засвідчення справжності підпису на документі, посвідчення заповіту) та інші види адміністративних послуг.

За критерієм оплатності адміністративні послуги слід класифікувати на безоплатні та платні. Платність чи безоплатність адміністративних послуг встановлюється виключно законами. Так, до безоплатних послуг належать послуги у сфері соціального забезпечення громадян, зокрема: надання субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, виплата одноразової винагороди жінкам, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня», надання державної соціальної допомоги на догляд, установлення статусу, видача посвідчень батькам багатодітної сім'ї та дитини з багатодітної сім'ї, встановлення статусу учасника війни, а також видача довідки про зняття з реєстрації місця проживання, реєстрація місця перебування особи, державна реєстрація фізичної особи – підприємця та державне припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця, взяття на облік безхазяйного нерухомого майна та інші. До платних послуг належать державна реєстрація обтяжень нерухомого майна, державна реєстрація смерті, державна реєстрація права власності на нерухоме майно, скасування рішення державного реєстратора та інші.

За критерієм обов'язковості можна виокремити обов'язкові та добровільні адміністративні послуги. Більшість адміністративних послуг є добровільними, тобто ініціатором отримання послуги є фізична чи юридична особа, яка з власної потреби, в силу певної необхідності звертається для отримання адміністративної послуги. Наприклад отримання в оренду комунального майна. Однак є адміністративні послуги за якими особа повинна звернутися у зв'язку із тим, що законом передбачено таких

обов'язок, зокрема це такі послуги як вклеювання паспорта по досягненню 25-річного віку, реєстрація місця проживання.

1.2 Принципи надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах

Реальне застосування принципів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування є пріоритетним для розбудови демократичної та правової держави. Органи місцевого самоврядування поміж інших інституцій є найбільш наближеними до населення, оскільки такі уповноваженні законодавством на вирішення більшості питань у житловій, будівельній, соціальній та інших сферах. Законом України «Про адміністративні послуги» лише закріплено принципи, на яких повинне здійснюватися надання адміністративних послуг. Тому для розуміння специфіки їх застосування в ОТГ, необхідне тлумачення та наукове вивчення [7].

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 їх особливостях та практичному застосуванні в ОТГ.

Системність принципів надання адміністративних послуг виявляється у їх взаємопов'язаності, а також у їх взаємозалежності. Усі принципи мають важливе значення, так як безпосередньо пов'язані із організацією роботи в ОТГ, а основне їх завдання – оптимізувати роботу, зробити її більш ефективною і злагодженою.

У науці адміністративного права принципам надається дефініція, що охарактеризовує їх як базові засади, ідеї, що окреслюються універсальністю, загальною вагомістю, вищою імперативністю. Тому саме принципи є тим підґрунтям, яке уможливить захист прав фізичних та юридичних осіб у відносинах з уповноваженими державними органами, посприє викоріненню

проявів свавілля та бюрократизму, допоможуть у боротьбі з корупцією [27, с. 65].

На думку М. Б. Острах: «характеризуючи той чи інший принцип, слід урахувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Принципи надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг взаємодіють між собою в межах цілісної системи, урівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регульовані можливості. При цьому кожен принцип має структурно відведене йому місце, що дає підстави для висновку: повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з урахуванням його системних залежностей» [28, с. 44–45].

Правовою основою для закріплення принципів надання адміністративних послуг в національному законодавстві є Основний Закон України та міжнародні угоди.

Одним з орієнтирів для формування та закріплення принципів надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування в українському законодавстві є Європейська хартія місцевого самоврядування. Підписанти погодилися з тим, що одним із демократичних принципів є право громадян брати участь в управлінні державними справами. Хартією закріплено, що укріплення місцевого самоврядування в європейських державах є вагомим вкладом у розвиток європейського суспільства на демократичних засадах та принципі децентралізації влади [6].

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 [11].

При дослідженні стандартів ЄС, В. К. Колпаков до основоположних принципів відносить:

- 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність);
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) підзвітність;
- 4) результативність та ефективність.

Кожен із цих принципів поступово імплементується в законодавство, що дає можливість кращого надання послуг органами публічної адміністрації [29].

З метою покращення якості надання адміністративних послуг потрібно враховувати позитивний досвід країн Європейського Союзу у сфері нормативного регулювання, застосування принципів у сфері надання адміністративних послуг [30].

Розглянемо сутнісні характеристики та особливості реалізації кожного з вищевказаних принципів при наданні адміністративних послуг в ОТГ.

Зважаючи на багатосторонність позицій науковців щодо визначення принципу верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності, важливим є висвітлення ключових аспектів його тлумачення, а зокрема його застосування до ОТГ у сфері надання адміністративних послуг.

Принцип законності закріплений Конституцією, а саме статтею 19 визначено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи мають обов'язок здійснювати повноваження тільки в межах визначених Основним Законом та законодавством України [30].

Згідно із сучасним теоретичним та практичним досвідом, найпродуктивнішим способом розуміння верховенства права є тлумачення його як певної кількості тісно пов'язаних принципів, необхідних для функціонування демократичної соціальної системи [31, с. 10].

Погоджуємося з думкою В. Лемака, який запропонував верховенство права розглядати крізь призму законності процедури прийняття законів, а не

лише враховуючи вимогами до змістового наповнення закону. На думку цього автора закон ухвалений з використанням демократичних процедур не має суперечити верховенству права [32, с. 44-51]. Цей принцип реалізується в ОТГ шляхом закріплення процедури прийняття нормативних актів, що регулюють порядок надання адміністративних послуг.

Принцип правової визначеності як необхідна умова дотримання принципу верховенства права полягає в ясності підстав, цілей та змісту нормативних вимог, а також у законодавчому встановленні повноважень органів влади у відносинах з суб'єктами звернення [33]. Принцип юридичної визначеності на практиці виявляється у прийнятті Законів, що базуються на міжнародних стандартах та є доступними для розуміння мешканцями ОТГ, що не мають спеціальних знань у галузі права.

Дотримання принципу законності під час надання адміністративних (управлінських) послуг забезпечується шляхом здійснення відповідного контролю органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами у межах своїх повноважень, визначених законом. Положення щодо контролю за дотриманням закріпленого принципу у ході надання зазначених послуг передбачені проектом Адміністративно-процедурного кодексу України [34, с. 93].

В. В. Толкованов, Т. В. Журавель досліджуючи принцип стабільності, вказують на те, що принцип стабільності широко застосовується в різних сферах правового регулювання, зокрема такий закріплений Цивільним кодексом України. Його дія полягає в тому, що неприпустима одностороння відмова від виконання зобов'язання, а стабільність зобов'язань висловлює сталість їх змісту, а саме – неприпустимість його односторонньої зміни, незалежно від того, чи встановлені права та обов'язки сторін законом, угодою сторін або односторонньою правомірною дією однієї з них [35].

О. М. Соловійова, узагальнюючи визначення принципу стабільності у різного роду правових відносинах, слушно вважає: «про стабільність у сфері адміністративних послуг можна говорити у двох аспектах: по-перше, у

діяльності органів публічної влади стабільність проявляється у створенні сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг та захисту прав і законних інтересів від незаконних дій (бездіяльності) органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; по-друге, стабільність для споживачів адміністративних послуг проявляється у їх праві на отримання якісних та доступних послуг, адже громадянин чи юридична особа може у будь-який час відмовитись від адміністративної послуги у разі відсутності коштів для оплати послуги, якщо така передбачена втрати необхідності у її отриманні» [36].

Принцип стабільності передбачає сталість законодавства і врегульованих ним правовідносин, а також державної політики, убезпечення їх від різких, необґрунтованих змін при одночасному збереженні розвитку й послідовного усунення недоліків у регулюванні, тобто забезпечення політико-правової стабільності у державі. У ширшому контексті цей принцип означає стійкість, належність, правомірність функціонування усього механізму держави (системи публічних органів, установ і організацій; інших його елементів) та відповідної правової системи [37, с. 84].

Законодавець унормував реалізацію принципу стабільності надання адміністративних послуг в ОТГ обов'язком щодо встановлення вимог до регулювання відносин з надання адміністративних послуг – виключно законом.

У сфері надання адміністративних послуг принцип рівності суб'єктів звернення передбачає однакове ставлення до громадян та додержання вимоги обслуговування у порядку черговості. Якщо послуги є однотипними, такі повинні надаватись на однакових умовах, зокрема це стосується строків надання послуги, оплатності послуги, способів отримання послуги [38, с. 13].

Серед принципів важливе місце займає принцип відкритості і прозорості надання адміністративних послуг, який проявляється у тому, що мешканці ОТГ повинні знати, як здійснюється надання послуг, які

обмеження мають суб'єкти, що задіяні в наданні послуги та яка передбачена відповідальність, а також шляхи врегулювання ситуації у випадку неправомірних дій. Цей принцип повинен реалізовуватись шляхом створення умов для легкого доступу до суб'єктів надання послуг у зручний період доби та до інформації у зручному форматі [38, с. 13].

Реалізація принципів відкритості, прозорості в ОТГ 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 [39].

Принцип оперативності та своєчасності полягає в уникненні формального підходу до розгляду справи та необхідності швидкого надання адміністративної послуги, не зважаючи на встановлені тривалі 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, це зумовлює суб'єктивний підхід до необхідності зменшення тривалості надання адміністративних послуг. Такий принцип може реалізовуватися шляхом контролю керівника за безпосереднім виконавцем надання адміністративних послуг [39].

Доступ до інформації забезпечується шляхом розміщення інформаційних стендів в 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 [39].

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг [11].

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». Даний принцип доцільно розглядати комплексно з принципом захищеності персональних даних. В ОТГ забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів персональних даних при обробці їх персональних даних реалізовується шляхом нормативного закріпленого порядку обробки та захисту персональних даних та встановлення відповідальності посадових осіб, які мають доступ до персональних даних, за невиконання вимог вказаних нормативних документів [39].

Важливою складовою у реалізації принципу мінімізації документів та процедурних дій, що подаються при наданні адміністративних послуг, є інформаційна та технологічна картки адміністративних послуг, які затверджуються на кожен адміністративну послугу, що надається відповідно до закону в ОТГ. 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 [39].

Принцип неупередженості та справедливості необхідно розглядати крізь призму категорії «конфлікт інтересів», оскільки саме його уникнення чи врегулювання уможливить справедливість при розгляді справи в ОТГ. Закон України «Про запобігання корупції» визначає основи організації та порядок функціонування системи запобігання та протидії 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 і ОТГ [39].

В європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована в Рекомендаціях Організації економічного співробітництва та розвитку характеристика конфлікту інтересів як: «конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому, пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи, може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій» [40]. Реалізація принципу неупередженості та справедливості знаходиться в тісному взаємозв'язку із заходами боротьби з корупцією, запровадженими в ОТГ.

Принцип доступності та зручності для суб'єктів звернень полягає не лише в комфортному для відвідування приміщень, де надається адміністративна послуга, але особливо важливим є, щоб у процесі утворення об'єднаних територіальних громад якість послуг не погіршилася. Прогресивними механізмами, завдяки яким реалізовується вказаний принцип, є створення віддалених робочих місць адміністраторів, виїзних та мобільних ЦНАП.

Слушним є зауваження щодо відсутності принципу якості серед визначених принципів [41].

Варто звернути увагу на те, що фактично Законом передбачено принцип територіальності надання адміністративних послуг для юридичних осіб і в деяких випадках для фізичних осіб, однак такий не перелічено серед принципів в Законі України «Про адміністративні послуги». Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» фізична особа, у тому числі фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання, крім випадків, установлених законом, а юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта [11].

Досліджуючи кожен з перерахованих принципів надання адміністративних послуг слід звернути увагу на їх використання як елементів певної системи, оскільки їх спільна реалізація може породжувати вірогідні конфлікти, не зважаючи на їхню комплементарність. Тому запропоновано у 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 загалом, можлива лише у зв'язку із сумісністю всіх його елементів. Принцип сумісності або компатибельності (від англійського слова – *compatibility*) слід тлумачити крізь призму основного призначення держави – служіння суспільству та вирішення контраверсійності розуміння норм на користь заявника.

Реалізація принципів законності і оперативності та своєчасності, можуть виявитися контраверсійними, у випадку не співпадіння строків надання послуги та строків, які для особи є суб'єктивно своєчасними. У такому випадку застосування принципу сумісності або компатибельності (узгодженості) допоможе узгодити вказані положення шляхом їх

врегулювання на користь суб'єкта отримання адміністративної послуги з умовою збереження законності [39].

Принцип уніфікації або стандартизації слід запровадити за типом стандартних операційних процедур (СОП), що полягає, у використанні типових документів, що містять чіткий і точний опис етапів, яких уповноважені особи ОТГ повинні дотримуватися при наданні 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. Не зрозумілим 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 випадку їх встановлення Законом. Доцільно запровадити на усі 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, таким часто властива нагромадженість інформації щодо нормативно-правового регулювання та відсутність чіткості, що ускладнює розуміння мешканцями ОТГ порядку надання адміністративних послуг, потребує значних часових затрат для ознайомлення з усіма зазначеними актами, та пошуку статей, що стосуються конкретної послуги. Законом передбачено 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 вказану діяльність та визначають повноваження. Важливість стандартизації полягає в тому, що при утворених ОТГ (особливо в сільській місцевості) не завжди є належне правове забезпечення, у зв'язку із відсутністю фахівців у галузі права. У

зв'язку із цим інформаційні та технологічні картки не проходять належну правову експертизу [39].

Принцип уніфікації або стандартизації частково реалізовується шляхом затвердження урядом примірного положення про ЦНАП та їх регламентів, оскільки всі хто створює ЦНАП зобов'язані затверджувати положення і регламенти у відповідності до стандартизованого нормативного документу. Однак стандартизація повинна застосовуватися до всіх процедур та положень з метою покращення якості їхнього надання.

1.3 Правові основи надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах

В умовах побудови демократичної держави в Україні відбувається водночас активний процес децентралізації влади та реформується сфера адміністративних послуг. Вказані реформаторські зміни покликані створити якомога зручніші умови для надання адміністративних послуг громадянам та збільшити їхню можливість контролювати владу, зробити такі послуги доступними, швидкими і якісними. Необхідність дослідження правових засад надання адміністративних послуг в ОТГ зумовлена вимогами громадськості щодо практичного та ефективного їх надання в ОТГ фізичним та юридичним особам та удосконалення їх нормативно-правового регулювання.

За сферою дії нормативно-правові акти можемо класифікувати на: загальнодержавні (наприклад Закон України «Про адміністративні послуги») та окремих адміністративно-територіальних одиниць (локальні) (наприклад постанови або рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим) [42].

Розглядаючи правові засади надання адміністративних послуг в ОТГ слід застосувати комплексний підхід в розгляді нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ОТГ та надання адміністративних послуг в них. Отже, розглянемо загальнодержавні та локальні нормативно-правові акти.

Загальнодержавні нормативно-правові акти, що є правовою основою

для надання адміністративних послуг в ОТГ, можна умовно поділити на дві категорії: нормативно-правові акти, що врегульовують діяльність та визначають обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, та нормативно-правові акти, що регулюють процедурні питання надання адміністративних послуг.

Зокрема до першої категорії належать наступні нормативно-правові акти (зі змінами, що до них вносилися): Конституція України від 28 червня 1996 року, Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, Житловий кодекс Української РСР України 30 червня 1983 року, Водний Кодекс України року від 6 червня 1995 року, Земельний кодекс України року від 25 жовтня 2001 року, Сімейний кодекс України року від 10 січня 2002 року, Цивільний кодекс від 16 січня 2003 року, Кодекс цивільного захисту України року 2 жовтня 2012 року, закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 року, Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» від 17 квітня 1991 року, «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» 28 лютого 1991 року, «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року, «Про охорону праці» 14 жовтня 1992 року, «Про охорону атмосферного повітря» 16 жовтня 1992 року, «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» від 21 листопада 1992 року, «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 року, «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16 грудня 1993 року, «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24 грудня 1993 року, «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» 24 лютого 1994 року, «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року, «Про рекламу» від 3 липня 1996 року, «Про відпустки» 15 листопада 1996 року, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів»

від 23 грудня 1997 року, «Про відходи» від 5 березня 1998 року, «Про оренду землі» від 06 жовтня 1998 року, «Про перевезення небезпечних вантажів» від 6 квітня 2000 року, «Про державні нагороди» від 16 березня 2000 року, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 1 червня 2000 року, «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року, «Про охорону дитинства» 26 квітня 2001 року, «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 року, «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року, «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» 5 червня 2003 року, «Про фермерське господарство» від 19 червня 2003 року, «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року, «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року, «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 року, «Про державну експертизу землевпорядної документації» від 17 червня 2004 року, «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року, «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 року, «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» від 2 червня 2005 року, «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року, «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 року, «Про захист тварин від жорстокого поводження» від 21 лютого 2006 року, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань соціального захисту багатодітних сімей» 19 травня 2009 року, «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» від 1 липня 2010 року, «Про регулювання містобудівної діяльності» 17 лютого 2011 року, «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 19 травня 2011 року, «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року, «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від

20 листопада 2012 року, «Про співробітництво територіальних громад» 17 червня 2014 року, «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» 15 лютого 1995 року, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 04 вересня 2015 року, укази Президента України «Про заходи щодо забезпечення захисту майнових прав селян у процесі реформування аграрного сектора економіки» від 29 січня 2001 року № 62, «Про почесні звання України» від 29 червня 2001 року № 476/2001 року, постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради профспілок від 11 грудня 1984 року № 470 «Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм житлових приміщень в Українській РСР», постанова Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-XII «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» постанови Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (зі змінами)», від 10 жовтня 2001 р. № 1306 «Про дорожній рух» та інші.

До другої категорії відносимо наступні нормативно-правові акти (зі змінами, що до них вносилися): закони України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 року, постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118, «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 01 серпня 2013 р. № 588, наказ Міністерства юстиції «Про затвердження типових інформаційних карток адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 лютого 2018 № 1952/5 та інші.

Нормативно-правовий акт	Дія норм	Обо-в'язковість
Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року	поширюється на усі види адміністративних послуг, окрім вийнятків	обо-в'язкові
Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року	поширюється на усі види адміністративних послуг	обо-в'язкові
Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. № 118	може застосовуватися до всіх ЦНАП	реко-мендаційний
Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. № 588	може застосовуватися до всіх ЦНАП	реко-мендаційний
Наказ Міністерства юстиції «Про затвердження типових інформаційних карток адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 лютого 2018 № 1952/5	поширюється на адміністративні послуги у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень	обо-в'язкові

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють процедурні питання надання адміністративних послуг мають як обов'язковий, так і рекомендаційний характер (табл. 1)¹.

Відповідно до ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають

¹ Табл. 1. Нормативно-правові акти, що регулюють процедурні питання надання адміністративних послуг. Джерело: складено автором

рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, отже рішення сесій депутатів сільських чи міських ОТГ чи їх виконавчих органів, теж є правовою основою для надання адміністративних послуг. До локальних нормативних актів, дія яких поширюється лише на конкретну об'єднану територіальну громаду, можемо віднести: статuti ОТГ (наприклад Статут Сокиринецької ОТГ з адміністративним центром в селі Хижинці, що затверджений рішенням № 4 від 17 січня 2017 року Хиженецької сільської ради «Про затвердження Статуту Сокиринецької об'єднаної територіальної громади адміністративним центром в селі Хижинці», Статут Печеніжинської ОТГ що затверджений рішенням від 12 листопада 2015 року № 5-1/2015 Печеніжинської селищної ради ОТГ «Про затвердження статуту Печеніжинської об'єднаної територіальної громади»), положення про ЦНАП (наприклад Положення Центр надання адміністративних послуг Нижньовербізької сільської ради ОТГ, затвержене рішенням Нижньовербізької сільської ради від 24 квітня 2017 року № 173-П/2017 «Про затвердження Положення Центр надання адміністративних послуг Нижньовербізької сільської ради об'єднаної територіальної громади», Положення про Центр надання адміністративних послуг Жданівської сільської ради, затвердженого рішенням Жданівської сільської ради від 28 серпня 2017 року № 159 «Про утворення Центру надання адміністративних послуг у Жданівській об'єднаній територіальній громаді та затвердження Положення про нього»), регламенти ЦНАП (наприклад «Регламент Центру надання адміністративних послуг виконавчого комітету Студенянської сільської ради» затверджений рішенням Студенянської сільської ради від 22 травня 2017 року № 175), інформаційні картки адміністративних послуг (наприклад Інформаційна картка адміністративної послуги «Надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки» затверджена рішенням виконкому Тячівської міської ради від 21 вересня 2017 року № 291), технологічні картки надання адміністративних послуг (наприклад Технологічна картка надання адміністративної послуги

«Взяття на облік безхазяйного нерухомого майна» затверджена рішенням виконкому Новознам'янської сільської ради від 26 січня 2017 року № 01).

Розглянемо детальніше загальнодержавні нормативно-правові акти, що регулюють надання адміністративних послуг в ОТГ. Закон України «Про адміністративні послуги», прийнятий 6 вересня 2012 року, визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Слушно зазначає А. В. Капуловський про те, що Закон України «Про адміністративні послуги» розроблено з метою створення доступних і зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг [43].

Вказаним нормативним документом визначається порядок створення та функціонування ЦНАП та вказується на те, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через ЦНАП, а також за допомогою мережі Інтернет через Єдиний портал адміністративних послуг та інтегровані з ним сервіси. Одним з суб'єктів надання адміністративних послуг визначено органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Стаття 2 вказаного закону встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Територіальна громада визначені як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають

єдиний адміністративний центр [7].

Отже, аналіз норм Законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про адміністративні послуги» підтверджує, що ОТГ є суб'єктами місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями надавати адміністративні послуги.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до ОТГ. Статтею 4 вказаного Закону визначено однією з основних умов добровільного об'єднання територіальних громад те, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [43].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» передбачає, що відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей [44].

Для покращення якості надання адміністративних послуг запроваджено рекомендовані форми локальних нормативних документів, що регулюють надання адміністративних послуг. Зокрема урядом затверджено Примірне положення про ЦНАП, Примірний регламент ЦНАП, якими органам місцевого самоврядування рекомендовано керуватися при затвердженні власних положень та регламентів, що є нормативним забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг.

Примірне положення про ЦНАП описує основи порядку його функціонування. Оскільки такий нормативний документ є примірним, а не типовим, його положення можна вважати базисними та такими, що може бути розширено та доповнено в межах вимог законодавства. Так, примірним положенням про ЦНАП визначено уповноважених суб'єктів та порядок створення ЦНАП, основні завдання ЦНАП, частково врегульовується

питання затвердження переліку адміністративних послуг, порядок надання та вибору суб'єктів надання супутніх послуг, передбачено вимоги до розміщення в приміщеннях ЦНАП необхідної інформації про послуги. Положенням також описані основні завдання та права адміністратора, порівнюючи з Законом України «Про адміністративні послуги», такі доповнено пунктом, що передбачає право адміністратора звертатися до керівника стосовно покращення ефективності роботи центру, а також акцентовано увагу на необхідності дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних». Примірний регламент ЦНАП є документом що описує порядок організації роботи, порядок дій адміністраторів та їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Важливе місце серед локальних нормативних актів займають статути об'єднаних територіальних громад.

Законодавством не передбачено обов'язкове прийняття ОТГ статуту, однак такий документ є правовим актом, яким можна визначити порядок реалізації місцевих ініціатив ОТГ. Статут також є механізмом реалізації безпосередньої демократії.

У системі нормативних актів, що приймаються органами місцевого самоврядування доцільно, визначити статут, як основний локальний нормативно-правовий акт, що встановлює правові та організаційні засади функціонування ОТГ. Зокрема статут ОТГ може встановлювати обов'язкові норми, дотримання яких обов'язкове не лише для мешканців певного ОТГ, але і для органів та посадових осіб ОТГ, що повинні враховувати положення статуту при прийнятті інших актів та забезпечувати їх відповідність.

Як слушно зазначає О. Калашнікова про те, що ухвалення якісних статутів територіальних громад є вкрай важливим для ефективного проведення реформи децентралізації та розвитку демократії на локальному рівні. Статут має стати ефективним засобом саморегуляції об'єднаної територіальної громади, може допомогти регламентувати відносини як між громадами, що об'єднались, так і між громадою та місцевою владою» [46].

Законодавчо закріплена обов'язковість затвердження інформаційної картки та технологічної картки адміністративної послуги значно спростила отримання інформації про таку послугу фізичними та юридичними особами та унеможливила зловживання посадовими особами щодо витребування додаткових документів.

Інформаційна картка адміністративної послуги, як локальний нормативно-правовий акт на виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» повинна містити інформацію про суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту); перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) та платну адміністративну послугу; строк надання адміністративної послуги; результат надання адміністративної послуги; можливі способи отримання відповіді (результату); акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги [11].

У технологічній картці адміністративної послуги повинні зазначатися етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; відповідальна посадова особа; структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); строки виконання етапів (дії, рішення) [11].

Висновки до першого розділу

Підсумовуючи проведений у першому розділі аналіз теоретико-методологічного підґрунтя надання адміністративних послуг в ОТГ, можемо зробити декілька висновків.

1. Зазначено, що актуальність дослідження історико-правових та

теоретичних аспектів проведення адміністративної реформи, сутності та ознак адміністративних послуг зумовлена необхідністю практичного та ефективного їх надання в об'єднаних територіальних громадах фізичним та юридичним особам, з метою забезпечення ефективного реформування місцевого самоврядування та системи надання адміністративних послуг, удосконалення їх нормативно-правового забезпечення.

2. Підкреслено, що інститут адміністративних послуг, як новий інститут адміністративного права, виник внаслідок визнання за державою нової публічно-сервісної, обслуговуючої функції. Одночасно зі становленням і реформуванням місцевого самоврядування, формувалася концепція проведення адміністративної реформи, необхідність якої була зумовлена застарілістю успадкованої після радянського союзу системи державного управління, що не відповідала вимогам сучасної України. Пріоритет відводився формуванню ідеології адміністративної реформи, а також впровадженню нової доктрини функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування, вдосконаленню їх діяльності щодо забезпечення прав та свобод громадян, надання державних послуг.

3. У зв'язку із частими змінами політичних орієнтирів та складною геополітичною ситуацією запровадження системи надання адміністративних послуг в Україні та утворення ОТГ відбувається поступово та в даний час знаходиться в процесі формування. Основним завданням реформи місцевого самоврядування та надання адміністративних послуг є створення системи, що б працювала для громадян. Сьогодні Україна здійснює активні кроки в демократизації та дебіюрократизації сфери надання адміністративних послуг шляхом прийняття законодавчих актів, що спрямовані на децентралізацію надання адміністративних послуг. Наша держава отримує у цій сфері значну міжнародну підтримку, що реалізовується шляхом впровадження спільних програм. Сучасна система місцевого самоврядування та система надання адміністративних послуг є результатом багатолітнього процесу їх еволюції, що формувалися на основі національних та міжнародних нормативно-

правових актів.

4. Правове регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Їх багатоаспектність та соціальний характер потребують комплексного, всебічного вивчення. Дослідницька стратегія, покладена в основу комплексного підходу, насамперед, ґрунтується на такому методологічному принципі як розробка наскрізних понять і категорій, що забезпечує єдність підходу до об'єкта дослідження. На його основі здійснюється вивчення окремих аспектів правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ. Серед науковців-адміністративістів є різні підходи до тлумачення поняття «адміністративна послуги», однак на законодавчому рівні закріплено дефініцію, яка повністю окреслює дане поняття, з якої, враховуючи повноваження ОТГ, можемо виділити ключові ознаки адміністративних послуг, що надаються такими: адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи; заява призводить до певного результату, що має за мету набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків особи; адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг ОТГ; адміністративна послуга надається відповідно до закону.

5. Досліджуючи застосування принципів надання адміністративних послуг в ОТГ варто звернути увагу на їх використання як системи принципів, оскільки їх спільна реалізація може породжувати вірогідні конфлікти, не зважаючи на їхню комплементарність. З цією метою, в рамках системного підходу, пропонується удосконалення існуючих принципів та законодавче закріплення принципу сумісності або компатибільності (узгодженості), що є необхідним для реалізації системи принципів в цілому, завдяки сумісності всіх його елементів – принципів.

6. З метою досягнення високої якості надання адміністративних послуг, зокрема в ОТГ, необхідно закріпити принцип уніфікації або стандартизації. Запровадження такого принципу полягає у загальнодержавному регулюванні

та використані типових документів, що містять чіткий і точний опис етапів, процедур, яких уповноважені особи та суб'єкти звернення повинні дотримуватися при наданні послуг.

7. Правову основу надання адміністративних послуг в ОТГ становлять загальнодержавні та локальні нормативно-правові акти, які визначають компетенцію, закріплюють порядок надання адміністративних послуг в ОТГ. Удосконалення системи надання адміністративних послуг можливе за умови чіткої та максимально повної регламентації процедури надання адміністративних послуг органами ОТГ, шляхом удосконалення існуючих та прийняття нових загальнодержавних нормативно-правових актів. Вдосконалення механізмів регулювання правовідносин у сфері надання адміністративних послуг мінімізує можливість зловживання посадовими особами своїми повноваженнями. Чітке формулювання норм, що регулюють надання адміністративних послуг та неможливість їх двоякого тлумачення, сприятиме забезпеченню неухильного дотримання прав фізичних та юридичних осіб.

8. Правовою основою для закріплення принципів надання адміністративних послуг в національному законодавстві є Основний Закон України та міжнародні угоди.

Одним з орієнтирів для формування та закріплення принципів надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування в українському законодавстві є Європейська хартія місцевого самоврядування. Підписанти погодилися з тим, що одним із демократичних принципів є право громадян брати участь в управлінні державними справами. Хартією закріплено, що укріплення місцевого самоврядування в європейських державах є вагомим вкладом у розвиток європейського суспільства на демократичних засадах та принципі децентралізації влади.

9. Реформування системи надання адміністративних послуг в Україні є необхідним в умовах інтеграції України до Європейського Союзу. Цей процес має бути ефективним, якісним, таким, що сприятиме збільшенню

довіри до органів влади, стане близьким до потреб і запитів людей. З метою реалізації принципів надання адміністративних послуг Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено обов'язковість затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг.

Отже, використання позитивного європейського досвіду та законодавчого закріплення функціонування ЦНАП безумовно є позитивним явищем в напрямку проведення реформи, що покликана змінити та сформуванню позитивне відношення громадян до органів публічної влади, як до надавача послуг.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАКТИКИ ТА МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

2.1 Ідентифікація суб'єктів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах

Під суб'єктами права, зазвичай, розуміють учасників суспільних відносин, яких юридична норма наділяє правами й обов'язками. Відповідно суб'єктами адміністративного права є учасники відносин, котрих адміністративно-правові норми наділили правами й обов'язками, здатністю вступати в адміністративно-правові відносини [47].

У розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктом надання адміністративної послуги є органи виконавчої влади, інші державні органи, орган влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Отже, ідентифікуючи суб'єктів органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями надавати в ОТГ адміністративні послуги, слід звернутися до спеціального нормативно-правового акта – Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до ст. 2 вказаного Закону, повноваженнями здійснювати місцеве самоврядування в Україні наділені: безпосередньо територіальні громадами сіл, селищ, міст, а також сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

У зв'язку із проведенням реформи децентралізації можемо виділити також таких суб'єктів ОТГ: міські ОТГ, селищні ОТГ, сільські ОТГ.

Ідентифікуючи суб'єктів надання адміністративних послуг в ОТГ, доцільно розглянути особливості правового статусу територіальної громади та її функції.

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою як самостійно, так і через органи місцевого самоврядування. Основне призначення територіальної громади полягає у забезпеченні життєдіяльності певної території або прямо (самостійно), або опосередковано (через органи місцевого самоврядування) [48].

Протягом усього свого існування територіальна громада в Україні здійснювала низку функцій, що забезпечували життєдіяльність села чи міста. Серед них найважливіші: забезпечення правопорядку на своїй території, безпека всіх членів громади та збереження рухомого й нерухомого майна, а також господарська, соціального захисту, культурно-просвітницька функції.

Функції територіальних громад – основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей, які виражають волю та інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції й законів України. Дане формулювання дозволяє зобразити основоположні моменти в розумінні функцій територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування.

По-перше, воно орієнтує цих суб'єктів на досягнення єдиної мети для всієї системи територіальної самоорганізації – розв'язання питань місцевого значення, забезпечує поєднання інтересів загальнодержавних з інтересами певної території.

По-друге, розкриває зміст діяльності цих суб'єктів муніципального права та її динамічну спрямованість.

По-третє, відображає місце територіальних громад в системі місцевого самоврядування як первинного суб'єкта [49].

Вони розкривають та характеризують взаємозв'язки структурних

елементів даної системи як цілісного суб'єкта влади та управління на локально-регіональному рівні. Кожна з таких функцій – це певний вид публічно-владного та управлінського впливу, який пронизує систему суб'єктів місцевої демократії та є спільним, типовим для них. Тому в структурі системи місцевого самоврядування функції її окремих суб'єктів мають певну диференціацію, розподіл і розосередження у владно-управлінських функціях різних суб'єктів місцевого самоврядування, їх ланок і підсистем.

Спільне у функціях територіальних громад і функціях інших суб'єктів місцевого самоврядування в тому, що, по-перше, вони є громадськими за своїм походженням (незважаючи на комплекс делегованих їм державою повноважень), по-друге, є формами владно-управлінського впливу, основними напрямками та видами муніципальної діяльності й, по-третє, мають аналогічне призначення – впливати на збереження і розвиток муніципального організму, забезпечити виконання актуальних для певної території питань місцевого значення [50].

Відмінності між функціями територіальних громад і функціями інших суб'єктів місцевого самоврядування можна спостерігати за:

а) суб'єктом впливу – функції територіальних громад здійснюються безпосередньо або всією організаційною структурою муніципального організму; функції органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб – безпосередньо даним, конкретним суб'єктом;

б) обсягом (межами) впливу – територіальні громади здійснюють вплив на великі сфери (галузі) місцевого життя, або на весь муніципальний організм; функції інших суб'єктів місцевого самоврядування спрямовані лише на окремі компоненти, прояви місцевого самоврядування;

в) засобами реалізації – функції територіальних громад забезпечуються всією силою локальної самоорганізації, а функції окремих суб'єктів місцевого самоврядування – тими повноваженнями та організаційними можливостями, які має даний суб'єкт;

г) характером – функції територіальних громад показують об'єктивний взаємозв'язок компонентів муніципального організму між собою та в їх стосунках з державою, а функції окремого суб'єкта місцевого самоврядування (органу, посадових осіб місцевого самоврядування), встановлені в його правовому статусі, та є в цьому сенсі юридичною констатацією владно-управлінських можливостей даного суб'єкта [50, с. 13].

Однією з передумов створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання. Конституція України закріплює право територіальних громад самостійно розв'язувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [51].

Питання місцевого значення (об'єкти локальної діяльності) доцільно розглядати як питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України. Засобом юридичного закріплення питань місцевого значення є предмети відання місцевого самоврядування [51].

Територіальні громади беруть активну та багатогранну участь – безпосередньо або опосередковано – у здійсненні всіх функцій і повноважень місцевого самоврядування, тобто їм належить загальна та інституційна роль в їх реалізації. За характером функцій і повноважень територіальним громадам належить вирішальна роль у всіх сферах (галузях) місцевого життя. По суті об'єктні функції територіальних громад – це основні функції цих спільностей. Найбільш рельєфно первинний характер територіальних громад в системі місцевого самоврядування має свій прояв у політичній сфері: вирішення більшості політичних питань місцевого значення – виключна прерогатива місцевих жителів. Враховуючи переважно соціальну орієнтованість муніципальної діяльності, пріоритетною об'єктною функцією

є соціальна функція. Велику роль територіальні громади, – переважно опосередковано, – відіграють у вирішенні внутрішніх та зовнішніх економічних, культурних та екологічних проблем місцевого значення відповідних сіл, селищ, міст. Про це свідчить широке коло повноважень місцевих рад та їх виконавчих органів в різних сферах місцевого життя [51].

Важливе значення у створенні розгорнутої теорії функцій територіальних громад відіграє їх (функцій) класифікація відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюють місцеве самоврядування певні локальні колективи. Складність проблеми щодо класифікації за даним (територіальним) критерієм в тому, що комплекс функцій, які виконують територіальні громади сіл, селищ, міст за своєю природою майже не відрізняється, вони спрямовані на розв'язання однакових питань – питань місцевого значення. Тобто за сутністю, за об'єктами впливу вони тотожні [51].

Специфіка адміністративно-територіального поділу України істотно впливає на характер муніципальної діяльності територіальних громад, які функціонують в межах певних населених пунктів. Кожна територіальна громада, попри наявність цілої низки спільних характеристик, при ретельному розгляді виступає у вигляді специфічної системи, зумовленої історичними, національно-культурними, соціально-економічними, демографічними та іншими особливостями, що і зумовлює територіальну диференціацію їх функцій [51].

Аналіз місцевого життя різних за адміністративно-правовим статусом населених пунктів свідчить про значні відмінності в обсязі та характері основних напрямів і видів діяльності територіальних громад, які функціонують в їх межах. Особливо рельєфно це проявляється у порівнянні функцій територіальних громад сіл та міст. В умовах становлення інститутів місцевого самоврядування в Україні дослідження територіальної специфіки функціонування місцевих громад є перспективним напрямом наукових пошуків та практичних експериментів [52, с. 192].

Здійснення функцій територіальних громад потребує наявності в розпорядженні цих суб'єктів певної сукупності засобів, методів і способів, завдяки яким місцеві жителі матимуть змогу реалізовувати право на участь у місцевому самоврядуванні, ефективно вирішувати питання місцевого значення [53].

Важлива роль об'єктивних і суб'єктивних факторів як явищ суспільного життя, що суттєво впливають на процес реалізації територіальними громадами своїх функцій і повноважень. Під механізмом здійснення функцій територіальних громад слід розуміти комплексну системну категорію, яка являє собою сукупність демографічних, територіальних, політичних, організаційних, економічних, соціально-культурних, ідеологічних способів і засобів матеріалізації діяльності муніципальної влади в процесі вирішення питань місцевого значення, а також делегованих місцевому самоврядуванню повноважень місцевої державної виконавчої влади в межах Конституції і законів України [51].

Функціонування територіальних громад можливе лише за умовою оптимального поєднання інститутів безпосередньої та представницької демократії, які у сукупності складають політичний (організаційний) механізм реалізації функцій місцевого самоврядування [51].

Деталізуючи структуру міських, селищних та сільських ОТГ, ідентифікуємо можливих суб'єктів надання адміністративних послуг в ОТГ.

Законами України «Про місцеве самоврядування» визначається порядок формування структури апарату ради ОТГ та її виконавчих органів. Виключно на пленарному засіданні сесії відповідної ради розглядаються питання утворення виконавчого комітету ради, (п. 3 ч. 1 ст. 26), затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених КМУ, витрат на їх утримання (п. 5 ч. 1 ст. 26), утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради (п. 6 ч. 1 ст. 26) [54].

Враховуючи норми законів Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративні послуги», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», можемо виділити наступних суб'єктів надання адміністративних послуг в міських, селищних та сільських ОТГ:

- ради ОТГ;
- виконавчі органи рад ОТГ;
- посадові особи ОТГ (табл. 2)².

Ради ОТГ	<ul style="list-style-type: none"> • міські ради ОТГ • селищні ради ОТГ • сільські ради ОТГ
Виконавчі органи рад ОТГ	<ul style="list-style-type: none"> • виконавчі комітети • відділи • управління • інші структурні підрозділи
Посадові особи ОТГ	<ul style="list-style-type: none"> • староста • адміністратор • державний реєстратор

З метою якісної ідентифікації розглянемо повноваження усіх вказаних суб'єктів ОТГ у сфері надання адміністративних послуг.

Після утворення ОТГ мешканці обирають депутатів сільської, селищної чи міської рад об'єднаної громади. Ради ОТГ є виборними представницькими органами місцевого самоврядування, що складаються з депутатів і відповідно до закону представляють свою об'єднану територіальну громаду та здійснюють від її імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування.

Ради ОТГ, як і інші місцеві ради наділені Законом України «Про

² Табл. 2. Суб'єкти надання адміністративних послуг в ОТГ. Джерело: складено автором

місцеве самоврядування» виключними повноваженнями, які реалізують в статусі суб'єктів надання адміністративних послуг. Зокрема до таких адміністративних послуг належать: укладання договору про встановлення земельного сервітуту для ідеальної (розрахункової) частки, укладання договору оренди землі або договору про встановлення земельного сервітуту, вилучення земельних ділянок (розірвання договору оренди землі) або внесення змін до договору оренди землі відповідно до намірів забудови без зміни цільового призначення земельних ділянок, передача (надання) земельних ділянок комунальної власності на підставі технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельних ділянок в натурі (на місцевості), приватизація земельних ділянок, які перебувають у користуванні громадян, надання у користування земельних ділянок, право власності на які зареєстровано у державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Складність надання адміністративних послуг вказаними суб'єктами ОТГ, полягає в колегіальності прийняття рішень та, як засвідчує практичний досвід, тривалості такого процесу. Надання чи ненадання послуги, що належить до відання рад ОТГ часто має суб'єктивний характер, оскільки залежить від голосування депутатів ОТГ, а не лише від таких об'єктивних обставин, як наприклад наявність всіх необхідних документів для отримання конкретної послуги. Інколи відмови в наданні певних послуг мають суб'єктивний характер.

Виконавчими органами рад ОТГ є їх виконавчі комітети, відділи, управління. Радами ОТГ можуть створюватися й інші виконавчі органи.

Виконавчі комітети рад ОТГ утворюються радою на строк її повноважень. Організація діяльності виконавчих комітетів рад визначається статутами та регламентами рад, положеннями про виконавчі комітети.

Зокрема, до повноважень виконавчих комітетів в сфері надання адміністративних послуг можуть належати: надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкта будівництва на проектування та будівництво об'єктів архітектури та містобудування, надання містобудівних

умов та обмежень для проектування об'єкта будівництва на проектування та будівництво об'єктів архітектури та містобудування, надання містобудівних умов та обмежень для проектування об'єкта будівництва на реконструкцію, реставрацію об'єктів архітектури та містобудування, реконструкцію (реставрацію) окремих частин житлових та нежитлових приміщень існуючих багатоквартирних житлових будинків без зміни зовнішніх геометричних розмірів їх фундаментів у плані при зміні функції житлового приміщення на нежитлове або при зміні функції нежитлового приміщення на житлове, зі зміною техніко-економічних показників житлових та нежитлових приміщень; реконструкцію житлових та нежитлових приміщень з розширенням за рахунок влаштування консольного балкону (консольних балконів), надання дозволу підприємству, установі, організації на самостійне ведення обліку чи ліквідацію квартирної обліку, обмін житлових приміщень, що знаходяться у комунальній власності та інші.

Зважаючи на те, що структура та кількісний склад виконавчих органів формується відповідною радою ОТГ, з врахуванням їх потреб та фінансування, відповідний апарат в різних громадах відрізняється.

До відання виконавчих органів рад ОТГ у сфері надання адміністративних послуг належать власні (самоврядні) та делеговані повноваження. У главі 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначаються повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відповідно до вказаного Закону, виконавчі органи рад мають всі ознаки самостійно структурованих органів місцевого самоврядування. Вони є юридичними особами, наділеними виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання відповідною територіальною громадою. Вони відповідальні та підзвітні перед відповідною радою [55]. Однак, слід акцентувати увагу на тому, що не завжди виконавчі органи мають статус юридичної особи, а можуть створюватися в структурі виконавчого комітету без такого статусу.

Так, виконавчі органи рад можуть створюватися з метою виконання та функціонального розподілу повноважень в різних сферах, наприклад житлово-комунальній, архітектурно-будівельній, економічній та інших.

Відповідно до реформи в ОТГ з'являться деякі нові виконавчі органи. Наприклад, після змін до Бюджетного кодексу із бюджету ОТГ фінансуються заклади дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти. Тобто, дитячі садки, школи, музичні, художні школи, дитячі бібліотеки тощо. Для управління ними об'єднана громада матиме власний орган управління освітою. Раніше такого органу при громадах не було і вони підпорядковувалися відділу освіти при районній державній адміністрації [56].

Делеговані та власні повноваження рад та виконавчих органів рад ОТГ у сфері надання адміністративних послуг, доцільно класифікувати за сферою суспільних відносин, в яких ці послуги надаються, зокрема:

- відносин у сфері житлових питань (присвоєння поштової адреси об'єкту нерухомого майна);
- відносин у сфері ведення бізнесу (видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами);
- відносин у сфері архітектури і містобудування (реєстрація декларації про початок виконання підготовчих робіт);
- відносин у сфері використання земельних та природних ресурсів (погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки);
- відносин соціальної сфери (видача посвідчень реабілітованим);
- сімейних відносин та у сфері піклування (державна реєстрація шлюбу, прийняття рішення про припинення опіки та піклування);
- відносин у сфері комунального майна (прийняття рішення про надання в оренду вільного нежитлового приміщення);
- відносин у сфері паспортних дій (оформлення та видача паспорта громадянина України при досягненні 16-річного віку);
- відносин у сфері реєстрації (державна реєстрація фізичної особи

підприємця, державна реєстрація смерті);

- відносин у сфері архівної справи (надання копій та витягів з архівного документа);

- відносин у сфері інфраструктури ОТГ (надання дозволу на від'єднання від центрального опалення, надання дозволу на перекриття дорожнього руху).

Посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [54].

Серед посадових осіб місцевого самоврядування новою є посада старости. Інститут старост було запроваджено в 2015 році після набуття чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відповідно до зазначеного Закону, у містах і селах, що увійдуть до складу об'єднаної громади, владу представлятимуть старости. Одна з основних їхніх функцій – збір і первинна обробка запитів населення на отримання адміністративних послуг, а також допомога оформлення необхідних документів у відповідних інстанціях [57].

Староста може приймати на місці від жителів сіл та селищ документи, необхідні для надання послуг, та передавати їх до центру об'єднаної громади для опрацювання відповідними посадовими особами та структурними підрозділами виконавчого органу ради [57].

Згідно з законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» староста має наступні повноваження:

- представляти інтереси жителів села, селища у виконавчих органах місцевої ради об'єднаної територіальної громади;

- сприяти жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

- брати участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного

села, селища;

– вносити пропозиції до виконавчого комітету місцевої ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів місцевої ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб [57].

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 09 вересня 2017 року, що набрав чинності 12 березня 2017 року, внесені зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., з метою чіткішого визначення статусу старости, кола його повноважень, територіальних меж діяльності.

Повноваження старости, що визначені вказаними нормативно-правовими актами, прямо не передбачають надання ним адміністративних послуг, однак з проведеного аналізу законодавства вбачається, що таке право закріплено.

Закон України «Про адміністративні послуги» передбачає можливість надання не лише адміністративних послуг, а й інших, які не є адміністративними за своєю суттю, а саме ч. 3 ст. 3 визначено, що до адміністративних послуг також прирівнюється надання органом місцевого самоврядування та його посадовими особами витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт [58]. Оскільки староста є посадовою особою місцевого самоврядування, отже надання ним вказаних послуг можемо прирівняти до надання адміністративних послуг.

Порядок організації роботи старости визначається не лише законами, а й Положенням про старосту, яке затверджується радою ОТГ. Передбачається, що в Положенні будуть більш детально розписані графіки роботи, звітування старости, формат роботи з виборцями, подаватиметься повний перелік

послуг, конкретизуватиметься його дисциплінарна відповідальність у разі невиконання обов'язків тощо. Наприклад, у деяких діючих ОТГ староста уповноважений місцевою радою вчиняти нотаріальні дії та реєструвати акти цивільного стану [58].

Отже, за умови закріпленням за старостою Положенням про старосту відповідних повноважень, можемо вважати такого суб'єктом надання адміністративних послуг.

Також, варто звернути увагу на можливості та необхідності закріплення в статутах ОТГ визначення повноважень старости та порядку безпосереднього надання послуг, з метою уникнення зловживання повноваженнями та уникнення корупційних ризиків.

Підписувати та видавати довідки староста може лише за умови покладання на нього цього обов'язку відповідною радою ОТГ та надання (виготовлення) для цього печатки. Для забезпечення роботи старост з видачі довідок рада ОТГ може виготовити гербові номерні печатки. Для цього вона має прийняти рішення «Про виготовлення гербових номерних печаток...», в якому визначити, печатка за яким номером передається відповідному старості та яка персональна відповідальність покладається на нього за збереження та використання печатки [59]. Згідно з п. 1.2 Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 11 листопада 2011 року № 306/5, нотаріальні дії вчиняють посадові особи, на яких за рішенням відповідного органу місцевого самоврядування покладено вчинення цих дій [59].

Адміністратор – це посадова особа органу, що утворив ЦНАП, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [60].

Повноваження адміністратора передбачені Законом України «Про адміністративні послуги» та дещо розширені Примірним положенням про ЦНАП.

Відповідно до вказаного Закону, адміністратор: надає суб'єктам звернень вичерпну інформацію і консультації щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг, приймає, здійснює реєстрацію документів, необхідних для надання адміністративних послуг, після чого передає документи (їх копії) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання з дотриманням вимог Закону України «Про захист персональних даних», видає або забезпечує надсилання через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг, здійснює організаційне забезпечення надання адміністративних послуг та контроль за дотриманням строків розгляду справ і прийняття рішень, ініціює вжиття заходів до усунення виявлених порушень, складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення. Адміністратор також уповноважений безоплатно отримувати від суб'єктів владних повноважень необхідну для надання адміністративної послуги інформацію та документи, погоджувати документи в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення [60].

З метою ефективної організації надання найпоширеніших послуг, адміністратор ЦНАП виконує не лише посередницьку роль між суб'єктом звернення і суб'єктом надання послуги, але і сам є надавачем послуги. Зокрема, до таких повноважень належить реєстрація місця проживання, видачі відомостей з Державного земельного кадастру, державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та інші.

Однак, не всі з перелічених повноважень адміністратора можуть реалізовуватись, зокрема складання протоколів про адміністративні правопорушення та розгляд справ про адміністративні правопорушення,

унеможлиблює відсутність відповідних норм у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Суб'єктом надання адміністративної послуги є також державний реєстратор.

Забезпечення виконання покладених на органи місцевого самоврядування, зокрема ОТГ, повноважень щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, відповідно до законодавства здійснюють державні реєстратори. Слушно зауважила А. Литвиненко, що саме державними реєстраторами реалізуються державні повноваження у сфері «легалізації» суб'єктів господарювання, а також «легалізації» всіх дій із такими суб'єктами [61].

Так, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» визначено, що державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань – особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус. Державним реєстратором може бути громадянин України, який має вищу освіту, відповідає кваліфікаційним вимогам, визначеним Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації (крім нотаріусів), та нотаріус [62].

Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визначено, що державним реєстратором є громадянин України, який має вищу освіту за спеціальністю правознавство, відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав, приватний та державний нотаріуси [61].

Д. Д. Іваненко, окреслюючи коло держаних реєстраторів прав на нерухоме майно, виділяє: державного реєстратора ЦНАП, державного реєстратора акредитованого суб'єкта, державного реєстратора при Комісії з

питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації при Головному територіальному управлінні юстиції, нотаріуса, державного виконавця та приватного виконавця [63]. Такий поділ слід уточнити, вказавши приватного нотаріуса та державного нотаріуса.

Важливою є також ідентифікація суб'єктів одержання адміністративних послуг. Найбільш загальним є поділ суб'єктів одержання адміністративних послуг на фізичних та юридичних осіб. Фізичних осіб можемо більш детально класифікувати за різними критеріями, зокрема за приналежністю до громадянства (громадяни, іноземці, особи без громадянства), за віком (повнолітні, не повнолітні), та за іншими критеріями. Юридичні особи можемо класифікувати на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права.

2.2 Аналітична характеристика процедури надання адміністративних послуг та ідентифікація корупційних ризиків

З метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг законодавцем передбачено декілька можливих шляхів отримання адміністративних послуг, що реалізує мету реформування органів місцевого самоврядування в Україні, яке полягає в відході від централізованої моделі управління в державі, реалізації можливості місцевого самоврядування побудови дієвої системи територіальної організації влади в Україні, зокрема що стосується і надання адміністративних послуг.

Відповідно до частини 1 статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через ЦНАП та через ЄДПАП, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Стаття 4 вказаного Закону передбачає, що з метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання

адміністративних послуг та віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру [60].

Отже, Законом передбачено надання адміністративних послуг: безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг, через ЦНАП, територіальні підрозділи ЦНАП; віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП.

В Україні також запроваджена практика, у рамках міжнародної співпраці та реалізації спільних програм, з використання інших способів надання адміністративних послуг, що прямо не передбачена Законом України «Про адміністративні послуги», зокрема, це створення спільних ЦНАП, виїзних ЦНАП, мобільних ЦНАП.

Отже, можемо виокремити декілька ключових моделей надання адміністративних послуг в ОТГ, зокрема:

- модель безпосереднього надання адміністративних послуг (староста, адміністратор ЦНАП, державний реєстратор, керівник ЦНАП, уповноважені органи ОТГ);
- модель надання адміністративних послуг через ЦНАП, що створюється у центрі ОТГ;
- модель надання адміністративних послуг через ЄДПАП та інтегровані інформаційні системи;
- модель надання адміністративних послуг через Спільний ЦНАП;
- модель надання адміністративних послуг через територіальні підрозділи ЦНАП;
- модель надання адміністративних послуг через віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП;
- модель надання адміністративних послуг через виїзний ЦНАП;
- модель надання адміністративних послуг через мобільний ЦНАП.

Розглянемо особливості процедури надання адміністративних послуг усіх перелічених вище моделей.

Законодавством надано право уповноваженим суб'єктам ОТГ надавати

адміністративні послуги безпосередньо, також функцію безпосереднього надавача послуги відповідно до наданих повноважень виконують адміністратори та державні реєстратори.

Таке право уповноважених суб'єктів ОТГ обмежуються нормою, що забороняє суб'єктам надання адміністративних послуг приймати заяви та видавати суб'єктам звернень оформлені документи в результаті надання адміністративних послуг, якщо такі послуги надаються через ЦНАП.

Отже, безпосереднє надання послуги можливе у випадку відсутності ЦНАП, однак практика свідчить про те, що безпосередньо послуги надаються адміністраторами, державними реєстраторами, реєстратори місця проживання, керівники ЦНАП тощо.

Адміністративні послуги безпосередньо надаються також через старосту – лідера, якому громада села виказала підтримку. Він – нова посадова особа місцевого самоврядування, нова інституція, створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл в ОТГ були належним чином представлені, соціальні, побутові та інші потреби мешканців села були задоволені, а проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито та зрозуміло [64].

Низка міських рад допускає паралельний прийом документів поза ЦНАП. Тобто в них відвідувачі досі можуть отримати адміністративні послуги безпосередньо в структурних підрозділах виконкому. Слушною є думка, що ця практика нівелює ідею ЦНАП як основної точки взаємодії між владою та громадянами. Якщо відвідувачі продовжуватимуть звертатися в «бек-офіс» для швидшого, але непрозорого отримання адміністративних послуг, то це зберігатиме корупцію й означатиме неефективне використання публічних коштів на утримання подвійної інфраструктури (приміщень, фахівців з прийому відвідувачів, служби діловодства тощо) [65].

На шляху подолання корупції важливим етапом проведення адміністративної реформи стало законодавче врегулювання створення та діяльності ЦНАП. Позитивний досвід роботи схожих до ЦНАП працює у

Німеччині, там вони називаються Універсами послуг. Паралель із магазином тут не випадкова – в основу реформи 1990 року, мета якої була перетворити органи влади на заклади з надання послуг населенню, був покладений принцип «one-stop-shop» – тобто можливість в одному місці оплатити всі необхідні послуги. За взірць взяли модель сусідніх Нідерландів, де Універсам є візитівкою місцевої адміністрації. Його діяльність і навіть зовнішній вигляд впливає на імідж влади, адже, за статистикою, 80% контактів адміністрації і громадян відбуваються саме тут [66].

Згідно Звіту про розвиток мережі ЦНАП Міністерства економічного розвитку і торгівлі, станом на 01 квітня 2019 року загальна кількість створених ЦНАП в Україні становить 787, з них 148 ЦНАП працюють в ОТГ [67]. Анкетування у рамках написання дисертації продемонструвало, що 70% респондентів звернулися в ЦНАП ОТГ для отримання адміністративних послуг, значно менша частина – 30% опитаних звернулися безпосередньо до суб'єкта надання послуги (*додаток Б*).

Законом України «Про адміністративні послуги» надано дефініцію ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [60].

Урядом України затверджено примірне положення про ЦНАП та регламент роботи ЦНАП. Вказані нормативні документи розробляються та затверджуються органом, який прийняв рішення про утворення ЦНАП.

Передбачене законодавцем затвердження загальнодержавного примірного положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент є суттєвим позитивним кроком на шляху вдосконалення порядку функціонування ЦНАП, особливо в умовах створення та роботи ЦНАП ОТГ, оскільки часто спроможність кадрового потенціалу таких не дозволяє самостійно розробити якісні нормативні документи.

Основними цілями створення ЦНАП є подолання застарілих стереотипів діяльності державного сектору і формування нового підходу в наданні адміністративних послуг, значне спрощення процедури отримання послуг та забезпечення високого рівня сервісу обслуговування, зокрема, за рахунок чітко регламентованих державою вимог до процедур надання адміністративних послуг, прагнення в своїй діяльності дотримуватись високих стандартів надання адміністративних послуг; створення сприятливого клімату у взаємодії держави та громадян [68].

Основними завданнями ЦНАП є організація надання адміністративних послуг в найкоротші терміни та надання суб'єктам достовірної інформації, а також консультування суб'єктів з питань вимог та порядку надання та отримання адміністративних послуг [69].

Отже, шляхом створення ЦНАП реалізовується принцип одержання будь-якої інформації, консультації чи послуги в одному місці, з відповідними побутовими умовами, кваліфікованим і приязним до громадян персоналом. ЦНАП повинні стати місцем спілкування влади і громади. Завдяки ЦНАП, де за принципом «єдиного офісу» і «відкритого простору», в межах одного приміщення різні органи влади та підрозділи органу місцевого самоврядування можуть: зручно, швидко і фахово обслуговувати мешканців; надавати максимум послуг в одному місці; надавати погодження та висновки без залучення особи (замовника послуг); скоротити терміни надання послуг; збільшити кількість прийомних годин; створити комфортні умови очікування та заповнення документів, покращити доступ до інформації та отримання консультації з будь-яких питань [70].

Позитивним чинником є постійний територіальний доступ, однак недоліком можна вважати високу вартість утримання власних ЦНАП для малих ОТГ.

У зв'язку глобальною цифровою революцією використання цифрових технологій у сфері надання послуг стало поширеною практикою багатьох високорозвинених держав світу. Використовуючи позитивний досвід

європейських країн, зокрема Грузії, Республіки Польща, Німеччини, Україна започаткувала і власні ініціативи щодо впровадження цифрових технологій у сфері надання адміністративних послуг. В Україні для проведення цифрової трансформації у сфері державного управління, зокрема в галузі надання адміністративних послуг, створено Міністерство цифрової трансформації Україна.

Однією з найперспективніших моделей є надання адміністративних послуг через ЄДРАП, враховуючи за допомогою інтегрованих з ним інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування. З метою надання адміністративних та інших публічних послуг в електронному вигляді та з ціллю систематизації та надання вичерпної інформації про адміністративні послуги, а також, на виконання вимог Закону України «Про адміністративні послуги» в мережі Інтернет створено ЄДПАП. Робота ЄДПАП здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» [71].

За допомогою вказаної моделі надання адміністративних послуг, особа може звернутися, оформивши звернення в електронній формі. Заявник може звернутися за отриманням не значного переліку послуг. Така система ще знаходиться на етапі створення, особливо це стосується новостворених ОТГ. Повноцінне функціонування системи електронних звернень через ЄДПАП у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування знаходиться в прямій залежності від готовності суб'єктів надання адміністративної послуги до покрокового впровадження такої форми надання послуги, розширення способів ідентифікації суб'єктів звернення, зокрема таке здійснюється за допомогою кваліфікованого електронного підпису чи ідентифікатора банку.

Створення ЄДПАП має позитивний вплив на подолання корупції, зокрема оскільки забезпечує доступ суб'єктів звернення до інформації про

адміністративні послуги, дає можливість здійснити завантаження, заповнення в електронній формі заяв та подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, а також, що є не менш важливим, отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв [71, с. 136].

З метою вирішення проблемних питань та формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання електронних послуг, розпорядженням уряду України від 16 листопада 2016 р. № 918-р схвалено Концепцію розвитку системи електронних послуг в Україні [73].

Концепцією зокрема передбачається необхідність врегулювання на законодавчому рівні застосування альтернативних електронному цифровому підпису схем електронної ідентифікації із встановленням рівня довіри до них (низького, середнього, високого) [73].

Однією з важливих проблем, що виникають у процесі надання адміністративних послуг через ЄДПАП у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування є забезпечення інформаційної безпеки.

Проблематику необхідності вдосконалення організаційного механізму ефективної національної системи забезпечення інформаційної безпеки держави досліджує Н. П. Бортник. Погоджуємось з позицією науковця щодо необхідності прийняття закону інформаційно-правового характеру, який би мав чіткі формулювання визначень відповідно до теорії інформаційних технологій та систем програмування, що б відображали актуальний стан речей в сучасному інформаційному світі. Цей закон був би початком для розробки Кодексу в галузі інформаційних телекомунікаційних та транскордонних інформаційних систем [74, с. 7].

Важливе місце серед нормативно-правових актів, що регулюють оцифрування надання адміністративних послуг займають ті, що стосуються забезпечення схоронності інформації, що знаходиться під захистом держави

(персональних даних, конфіденційної інформації та інших) та безпеки у цій сфері, зокрема щодо цифрового підпису.

Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено, що у містах і селищах, які є адміністративними центрами Автономної Республіки Крим, областей чи районів, а також у містах Києві та Севастополі ЦНАП можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних, районних і відповідних міських державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень. У разі утворення ЦНАП районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень [60, ст. 12].

Отже, законодавством передбачена можливість надання адміністративних послуг, що належать до компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування, в одному ЦНАП, за умови прийняття спільного узгодженого рішення з територіальними підрозділами з реєстрації актів цивільного стану Мін'юсту, територіальними підрозділами Державної міграційної служби України, територіальними підрозділами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій з питань соціального захисту населення, з питань опіки та піклування.

Спільне надання послуг в ЦНАП може здійснюватися шляхом створення ЦНАП ОТГ і розміщення в ньому працівників ЦНАП місцевої державної адміністрації. Іншим варіантом надання ОТГ послуг місцевих державних адміністрацій є створення ЦНАП ОТГ і ліквідація ЦНАП місцевої державної адміністрації. В такому випадку усі послуги надаються ЦНАП ОТГ на основі узгодженого рішення.

Статтею 12 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачено, що з метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг.

Громади, до складу яких включено багато населених пунктів, повинні подбати про мешканців своїх віддалених територій та використовувати такі форми надання адміністративних послуг, як територіальні підрозділи ЦНАП (філії) або віддалені робочі місця. У разі територіальної розпорошеності ОТГ і прийнятті відповідного рішення місцевою радою про створення територіальних підрозділів ЦНАП (філій) або віддалених робочих місць [75].

Особливість правового статусу територіальних підрозділів ЦНАП полягають в тому, що вони не є окремими юридичними особами, а підпорядковуються в своїй діяльності центральному ЦНАП. Беззаперечним позитивом є близьке територіальне розміщення таких підрозділів ЦНАП до громадян.

Статтею 12 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлено, що з метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру [60].

Найпрогресивнішими механізмами надання адміністративних послуг на підставі цієї норми можна вважати надання таких послуг адміністраторами в віддалених робочих місцях, виїзними адміністраторами.

Найактуальнішим таким механізмом надання адміністративних послуг є для громад з обмеженою спроможністю, які створюючи лише віддалені робочі місця ЦНАП, можуть покращити якість надання адміністративних послуг, шляхом укладення договорів про співробітництво зі спроможнішими громадами.

Сьогодні, віддалені місця для роботи адміністраторів ЦНАП є нечисленними, такий механізм надання адміністративної послуги перебуває на етапі формування. Зокрема прикладом є досвід роботи ЦНАП Дніпровської міської ради щодо облаштування віддаленого робочого місця адміністратора Центру у важкодоступних територіях. Центр став першим в Україні, де успішно була запроваджена така практика. В мікрорайоні Таромське, який відносно недавно був приєднаний до міста Дніпро, розпочав

прийом документів на отримання послуг адміністратор ЦНАП. Також, в м. Ірдинь, Черкаської області відкрито віддалене робоче місце адміністратора ЦНАП Білозірської ОТГ, завдяки створенню якого більше 5000 жителів Білозірської ОТГ отримують доступ до надання 61 адміністративної послуги в форматі «єдиного вікна». Раніше їм потрібно було долати відстань від 10 км до 30 км до найближчих ЦНАП [76].

В Україні функціонують і прямо не передбачені законодавством моделі надання адміністративних послуг – через виїзний ЦНАП та через мобільний ЦНАП.

При цьому функціонування виїзними (автортранспорт переобладнаний під ЦНАП) та мобільними ЦНАП (кейс оснащений необхідною технікою для надання адміністративних послуг) можна вважати одночасно як такі, що є віддаленими місцями для роботи адміністраторів так і підрозділом ЦНАП.

Виїзний ЦНАП – це своєрідний мобільний офіс на колесах. Такий проект півтора роки розробляла Криворізька міська рада і втілила в життя у грудні 2017 року. Це спеціально оснащений автомобіль-трансформер, який за 20 хвилин перетворюється в сучасний мобільний офіс загальною площею 30 квадратних метрів. Одночасно в мобільному офісі може знаходитися до 15 осіб. У стаціонарному режимі приймають 3 адміністратора. Офіс обладнаний всіма необхідними комунікаціями: електропостачання, система кондиціонування повітря, Інтернет-забезпечення, є пандус для людей з обмеженими можливостями. Такий офіс зможе доїхати у віддалені райони міста й одночасно обслуговувати чотирьох людей. А послуги пропонує ті самі, що й стаціонарний ЦНАП. В модульному офісі надається понад 120 видів адміністративних і муніципальних послуг, деякі послуги ще не доступні іншим ЦНАП [77].

Виїзний ЦНАП, що працює у Славутській ОТГ, – це спеціальне авто, повністю облаштоване для двох адміністраторів та трьох відвідувачів, яке працює в форматі повноцінного ЦНАП та надає 80 послуг у форматі

«єдиного вікна» безпосередньо в селищах та селах [78].

Існує проблеми в організації надання адміністративних послуг соціальної сфери для мешканців сільських територій. Це відбувається через особливості взаємодії з райдержадміністраціями та Управлінням соціального захисту населення. На ефективність роботи мобільного ЦНАП також впливають стан доріг та якість Інтернет-покриття, яке потрібне для роботи в державних реєстрах [79].

Під мобільним ЦНАП розуміємо спеціально оснащену валізу мобільного ЦНАП, що має необхідне обладнання для повноцінного надання адміністративних послуг. Мобільний ЦНАП має ряд переваг, зокрема: обслуговування може здійснюватися для людей з особливими потребами та в найвіддаленіших місцях ОТГ, працювати для декількох ОТГ. Зокрема, такий мобільний ЦНАП використовується в Лиманській ОТГ.

Функціонування вказаних альтернативних моделей надання адміністративних послуг є недостатньо врегульованим на законодавчому рівні, що негативно впливає на масштабний розвиток таких явищ. Зокрема законодавцем не описано процедури створення та функціонування таких прогресивних моделей, не запропоновано примірних положень та регламентів (Табл. 3)³.

Одним з методів ефективної реалізації досліджених вище моделей надання адміністративних послуг є міжмуніципальна співпраця.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Стаття 1 вказаного закону визначає співробітництво територіальних громад як відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим законом формах з

³ Табл. 3. Нормативне регулювання функціонування моделей надання адміністративних послуг. Джерело: складено автором.

метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [80].

Вид моделі надання адміністративних послуг	Нормативні акти, що визначають порядок функціонування
Безпосереднє надання (<i>староста, адміністратор, державний реєстратор, керівник ЦНАП, уповноважені органи ОТГ</i>)	Статут ОТГ, Положення про старосту, рішення ОТГ про розмежування повноважень між виконавчими органами ОТГ
Центральний ЦНАП	Положення про ЦНАП, Регламент роботи ЦНАП
ЄДПАП та інтегровані інформаційні системи	Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг
Спільний ЦНАП	Спільне узгоджене рішення (меморандум)
Територіальні підрозділи ЦНАП	Положення про ЦНАП, Регламент роботи ЦНАП
Віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП	Положення про ЦНАП, Регламент роботи ЦНАП
Виїзний ЦНАП	Відсутні (<i>необхідно розробити Положення про виїзний ЦНАП, Регламент роботи виїзного ЦНАП</i>)
Мобільний ЦНАП	Відсутні (<i>необхідно розробити Положення про мобільний ЦНАП, Регламент роботи мобільного ЦНАП</i>)

Міжмуніципальна співпраця – це дієвий інструмент підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного

виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [77].

В. В. Толкованова, Т. В. Журавля виділяють такі ключові ознаки співробітництва територіальних громад:

1. Співробітництво передбачає відносини між двома або більше територіальними громадами. Це означає, що у відносини з приводу оформлення спільної діяльності можуть вступати дві або більше територіальних громад. Максимальна кількість територіальних громад як учасників відносин законодавчо не обмежується.

2. Відносини здійснюються на договірних засадах у визначених законом формах. Ця ознака зумовлює заінтересованих суб'єктів здійснювати відносини відповідно до укладеного між ними договору за формою, визначеною законом. Оскільки Закон передбачає п'ять можливих форм співробітництва, то для юридичного закріплення кожної з них передбачається «особливий» предмет договору відповідно до обраної суб'єктами співробітництва форми співробітництва

3. Метою співробітництва є забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективне виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. З огляду на цю ознаку, можна зробити висновок, що співробітництво як взаємовигідні відносини декількох зацікавлених суб'єктів мають свій логічно обґрунтований кінцевий сенс, тобто той підсумковий результат, задля якого територіальні громади вступали у відносини на договірних засадах [81].

За допомогою міжмуніципальної співпраці можна покращити якість надання адміністративних послуг шляхом залучення спільних ресурсів: людських, фінансових, матеріальних. Вигідність законодавчого закріплення можливості міжмуніципальної співпраці виявляється і в можливості тісного обміну досвідом між ОТГ, шляхом проведення навчань, стажувань працівників новостворених ОТГ в ЦНАП ОТГ, що створені раніше. Також

передбачається можливість розширення переліку послуг, що надається.

Для сфери адміністративних послуг найбільше підходять дві форми міжмуніципальної співпраці, зокрема, реалізація спільних проектів та делегування завдань. При цьому найбільш оптимальною є саме така форма як реалізація спільних проектів. Вона може застосовуватися для: створення одного ЦНАП на декілька територіальних громад, організації віддалених робочих місць; придбання декількома територіальними громадами мобільного ЦНАП, паспортного обладнання тощо. Перевагою цієї форми є можливість застосування гнучкішої процедури укладання договору про міжмуніципальну співпрацю. Міжмуніципальна співпраця може бути реалізована у разі:

- не створення ЦНАП в ОТГ, чисельність мешканців територіальної громади якого є незначною;
- економічної недоцільності організації надання частини адміністративних послуг через ЦНАП ОТГ через дороговартісність придбання обладнання;
- відсутності необхідного персоналу для надання певних послуг в одній з громад (наприклад, щодо реєстрації прав на нерухоме майно) [82].

Згідно інформації Львівського Центру розвитку місцевого самоврядування понад 1050 територіальних громад по всій Україні вже використовують інструменти міжмуніципального співробітництва, зокрема у сфері житлово-комунального господарства, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і пожежної безпеки [83].

Характеризуючи процедуру надання адміністративних послуг, слід розглянути поняття «процедура» та «адміністративна процедура», що дозволить краще розкрити сутність процедури надання адміністративних послуг в ОТГ.

Адміністративно-правове регулювання механізму реалізації повноважень органів виконавчої влади з метою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб – важливий напрям

адміністративної реформи. Правовий механізм реалізації повноважень органів виконавчої влади являє собою один із найважливіших складників адміністративної реформи, що заснований насамперед на конституційних приписах, а також нормах інших правових актів переважно адміністративно-правового характеру. Процедура служить проявом специфічних юридичних режимів правозастосування. С. Г. Братель вважає, що процедуру слід розглядати крізь призму суспільних відносин. Тобто послідовні дії, які складають процедуру, повинні врегульовуватися визначеними нормами права та спрямовуватися на досягнення правового результату, який відображається у певних правових наслідках [84].

В. П. Тимошук виділяє цілу низку існуючих сучасних підходів до розуміння адміністративного процесу, що охоплюють різні за змістом види юридичної діяльності:

- деліктна концепція, або адміністративно-деліктна, яка охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу;
- юрисдикційна концепція, що зосереджує увагу на відносинах щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство;
- судочинна концепція, яка стосується лише адміністративного судочинства;
- адміністративно-юстиційна концепція, яка охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство;
- управлінська концепція, що охоплює діяльність органів публічної адміністрації;
- позитивно-управлінська концепція, що охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- широка, позитивна концепція, яка охоплює всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм, а також застосування в низці

випадків матеріальних норм інших галузей права [85, с. 34].

Процедуру надання адміністративних послуг можна розглядати в рамках управлінської, позитивно-управлінської та широкої концепцій.

Слушно, Ю. М. Фролов відносить до основних визначальних ознак, які характеризують поняття адміністративна процедура:

– публічний характер та особливий суб'єктний склад – адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері безпосередньо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів;

– нормативний характер – адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб;

– індивідуальний характер – прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації;

– безспірний характер – предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації;

– стадійний характер – передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови, що кожен наступний етап має своєю відправною точкою правовий результат попереднього етапу, особлива спрямованість адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту обов'язкового для виконання [86].

Закон України «Про адміністративні послуги» передбачає впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративних послуг, зокрема шляхом їх нормативного закріплення в технологічних та інформаційних картках. Аналізуючи сутність процедуру надання

адміністративних послуг в ОТГ розглянемо такий нормативний документ, як технологічна картка адміністративної послуги, яка відповідно до частини 5 статті 8 Закону України «Про адміністративні послуги» містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги, а саме: етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; відомості про відповідальну посадову особу; структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); строки виконання етапів (дії, рішення) [60].

Дія даної статті спрямована на впорядкування процедури надання адміністративних послуг, що полягає в чіткому описі її етапів, деталізації та розмежуванні повноважень, описі строків розгляду звернення про надання адміністративної послуги. Зі змісту технологічних карток вбачається можливим здійснення контролю за суб'єктом надання адміністративних послуг, за кожним етапом надання послуги. Така чітка регламентація та детальний опис процедури надання адміністративних послуг є позитивним механізмом боротьби із корупційними схемами, оскільки всі етапи надання послуги перестають бути заангажованими для суб'єктів звернення, стають доступними та зрозумілими.

В. Михайлишин виділяє наступні етапи надання адміністративної послуги:

- інформування одержувачів адміністративних послуг щодо змісту та порядку надання адміністративних послуг;
- оформлення запиту на надання адміністративної послуги;
- проведення адміністративним органом за необхідності додаткових етапів та процедур (залучення експертів, проведення консультацій, отримання інформації від інших організацій та установ);
- підготовка надання адміністративної послуги: розрахунок витрат надання адміністративної послуги, визначення підрозділів та фахівців відповідальних за підготовку адміністративної послуги, розрахунок витрат, які одержувач сплачує додатково (наприклад експертиза), визначення строків надання адміністративної послуги, підготовка відповідного документа;

– оформлення адміністративної послуги: друк, тиражування документа, підписання та скріплення печаткою, оплата послуги, передача документа одержувачеві [87].

Технологічна картка адміністративної послуги – це документ, у якому детально описується процедура надання конкретної адміністративної послуги від моменту отримання суб'єктом надання адміністративних послуг заяви щодо адміністративної послуги до видання результату суб'єктові звернення [88, с. 256].

Процедура надання адміністративних послуг складається з певних етапів, що узагальнено визначені у Постанові Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративних послуг». Зокрема, у п. 6 зазначено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративних послуг включають:

1. реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;
2. опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги;
3. видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію [89].

Перший етап процедури надання адміністративних послуг – реєстрація (оформлення) звернення суб'єкта звернення, який включає стадії, визначені у Постанові Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг»: адміністратор, реєструючи заяву перевіряє відповідність вхідного пакета документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви; здійснює реєстрацію вхідного пакета документів шляхом внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі); складає лист про проходження справи у паперовій та/або електронній формі; надає вхідний

пакет документів суб'єктові надання адміністративних послуг [90].

Отже, вказаний етап передбачає не лише реєстрацію та перевірку звернення, але і обов'язок реєстратора надавати допомогу суб'єктові звернення при заповненні бланка заяви, що свідчить про демократизацію вказаної процедури та реалізацію принципів, закріплених законодавством.

Особливої уваги потребує питання оформлення звернення суб'єкта звернення в електронному варіанті. Адже, основні проблеми пов'язані з особливостями практичного механізму реалізації застосування цифрового електронного підпису.

У п. 6 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративних послуг» передбачено, що етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративних послуг. Тобто для окремих видів адміністративних послуг може бути передбачено різну кількість етапів на цій стадії, що визначається у відповідному законодавстві. Це положення зокрема і визначає другий етап відповідної процедури [91].

На другому етапі варто звернути увагу на проблеми внутрішнього контролю у процесі надання адміністративних послуг. Загалом внутрішній контроль проводиться в системі відповідного органу публічної адміністрації, тобто даний вид контролю здійснюється самими адміністративними органами та їх посадовими особами. Таким чином, у межах внутрішнього контролю керівники адміністративних органів зобов'язані здійснювати контроль за діями підлеглих, на предмет законності дій, їх необхідності, доцільності та ефективності. Як наслідок, основними проблемами у цьому аспекті є раціональний розподіл функцій, повноважень і компетенції у сфері надання адміністративних послуг та результативної взаємодії [88, с. 256].

Саме на етапі відбувається сам процес надання адміністративної послуги. Цей етап є чи не найважливішим у формуванні довіри одержувача послуги до посадових осіб ОТГ. Аналіз позитивного досвіду та нормативних

документів Республіки Польщі з надання місцевою владою послуг населенню демонструє, що вони зосереджуються на побудові позитивного іміджу, чіткому законодавчому врегулюванні, стандартизації та спрощені процедур, використанні комп'ютерних технологій [92]. Запозичення досвіду Республіки Польща з розробки та реалізації схожих програм мала б позитивні наслідки не лише на цьому етапі надання послуги, але і для формування позитивного іміджу в цілому.

Щодо третього етапу, то він включає такі стадії: суб'єкт надання адміністративної послуги формує вихідний пакет документів, передає його до ЦНАП, зазначає про це в листі про проходження справи; адміністратор центру повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб'єктові звернення у спосіб, зазначений в описі вхідного пакета документів, передає вихідний пакет документів суб'єктові звернення особисто під розписку або у випадках, передбачених законодавством, в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб [93, с. 130].

Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про: суб'єкта надання адміністративної послуги та/або ЦНАП (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту); перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; строк надання адміністративної послуги; результат надання адміністративної послуги; можливі способи отримання відповіді (результату); акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги [90].

Слушно зазначає В. П. Тимощук про те, що інформаційна картка адміністративної послуги має своїм завданням надання корисної для особи інформації і не повинна бути переобтяженою зайвими відомостями. Слід

дотримуватись балансу між інформативністю картки та її зручністю для користування. Надмірні масиви інформації збільшують розмір карток і демотивують суб'єктів звернення знайомитися з картками. Якісна інформаційна картка зменшує потреби в усних та інших персональних консультаціях, і є джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для персоналу, що здійснює прийом відвідувачів [94, с. 36].

Отже, сформований новий підхід до надання адміністративних послуг, що полягає в доступності всієї необхідної інформації про процедуру надання адміністративної послуги. Така доступність реалізована шляхом законодавчого закріплення обов'язковості затвердження на кожен послугу, що надається в ОТГ інформаційної та технологічної карток. Такий підхід значно спростив розуміння процедури надання адміністративних послуг як для суб'єктів звернення, так і для суб'єктів надання.

З метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг законодавцем передбачено декілька можливих шляхів отримання адміністративних послуг, що реалізує мету реформування органів місцевого самоврядування в Україні, яке полягає в відході від централізованої моделі управління в державі, забезпеченні можливості місцевого самоврядування побудови дієвої системи територіальної організації влади в Україні, зокрема це стосується і надання адміністративних послуг [95].

Аналізуючи особливості процедури надання адміністративних послуг слід дослідити особливості визначення та затвердження переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП ОТГ. Такий перелік визначається органом, який прийняв рішення про утворення ЦНАП. При формуванні Переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, потрібно враховувати вимоги частини 7 статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги», за якою Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік який визначений розпорядженням Кабінету Міністрів України № 523 від 16.05.2014 року [96].

За рішенням органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, у такому центрі також може здійснюватися:

- 1) прийняття звітів, декларацій, скарг;
- 2) надання консультацій;
- 3) прийняття та видача документів, не пов'язаних з наданням адміністративних послуг;
- 4) укладення договорів і угод представниками суб'єктів господарювання, які займають монопольне становище на відповідному ринку послуг, що мають соціальне значення для населення (водо-, тепло-, газо-, електропостачання тощо) [96].

С. В. Ківалов класифікує можливі послуги, які надаються органами місцевого самоврядування на такі: послуги, пов'язані із земельними питаннями; послуги архітектурно-будівельного контролю; послуги із оформлення паспорту; послуги, пов'язані із реєстрацією нерухомості; послуги реєстрації актів цивільного стану; послуги реєстрації нерухомості; послуги реєстрації або ж зняття з реєстрації мешканців [97, с. 312]. Однак така класифікація не охоплює повністю усі послуги, що можуть надаватися в об'єднаних територіальних громадах.

І. П. Голосніченко вказує на те, що в ОТГ сільського типу, з обмеженою спроможністю, існують такі адміністративні послуги: реєстрація актів цивільного стану; реєстрація місця проживання; послуги щодо «внутрішніх паспортів»; призначення субсидій; призначення окремих видів державної допомоги [98, с. 98].

Так, В. П. Тимошук наголошує на важливості того, щоб у процесі розвитку ОТГ сама якість таких послуг не погіршувалась. ЦНАП необхідний кожній діючій ОТГ, адже він є найефективнішим та найзручнішим механізмом надання адміністративних послуг [99, с. 104].

Процес надання адміністративних послуг пов'язаний зі різноманітними ризиками, ідентифікація яких продемонструє прогалини в їх нормативно-правовому регулюванні та дозволить покращити якість сфери надання

адміністративних послуг шляхом їх усунення.

А. В. Толстоухова, слушно зазначає про те, що надання адміністративних послуг пов'язано із значними корупційними ризиками. Проведене дослідження корупції в сфері надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації дозволило ідентифікувати такі головні корупційні ризики: необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг; загальна складність процедури надання багатьох адміністративних послуг; особисте спілкування (контакт) приватної особи – споживача адміністративної послуги з посадовою особою, яка надає адміністративну послугу; обмежений доступ до адміністративного органу, який надає адміністративні послуги; обмежені можливості приватної особи щодо вибору способу звернення за адміністративною послугою; відсутність інформації про процедуру надання адміністративних послуг; непорядкованість оплати за надання адміністративних послуг, встановлення додаткових «платних послуг»; територіальний монополізм у наданні адміністративних послуг [100].

Проблематика особистого спілкування громадян, що звертаються за отриманням адміністративної послуги з посадовою особою, яка її надає є найбільш актуальною для малоспроможних сільських та селищних ОТГ, в яких послуги надаються безпосередньо, без створення ЦНАП. Вирішення такої проблематики вбачається шляхом реалізації міжмуніципальної співпраці.

Відсутність інформації про процедуру надання адміністративних послуг, що надається в ОТГ, через неякісне складання інформаційних та технологічних карток, може спричиняти зловживання зі сторони посадових осіб, які надають адміністративні послуги. Аналіз технологічних та інформаційних карток ОТГ, вказує на наявність таких недоліків, як відсутність чіткого переліку необхідних документів, визначення органу, що надає послугу, встановлення строків надання послуги, що суперечать законодавству, інформації про порядок оскарження результату надання чи

ненадання послуги та ін. Перелічені недоліки можуть ідентифікуватися як корупційні ризики. Подолання таких можливе шляхом проведення обов'язкового навчання осіб, відповідальних за розробку інформаційних та технологічних карток, розроблення загальнодержавних рекомендацій та надання деталізованих роз'яснень щодо вимог до змістового наповнення інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг.

Також важливими на шляху подолання корупції стало закріплення на законодавчому рівні надання супутніх послуг, необхідних для звернення за адміністративними послугами, та встановлення заборони для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб надавати такі послуги на платній основі. Приписи статті спрямовано на усунення можливих корупційних ризиків, таких як вимагання суб'єктом надання адміністративних послуг винагороди за дії організаційного характеру.

Створення ЄДПАП теж має позитивний вплив у подоланні корупції, зокрема забезпечує доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, дає можливість завантаження, заповнення в електронній формі заяв та подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, а також, що є не менш важливим, отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв.

З урахуванням результатів соціологічних досліджень основними корупційними ризиками у сфері надання адміністративних послуг І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук називають загальну складність процедури надання адміністративних послуг; необґрунтовано великі строки надання окремих адміністративних послуг; брак інформації про процедуру надання адміністративних послуг; обмежений доступ до адміністративних органів, що надають послуги (обмежений час прийому, черги тощо). В контрольно-наглядовій сфері основними корупційними ризиками визнано: необґрунтовано широкі втручальні повноваження багатьох адміністративних органів щодо припинення/заборони діяльності (зокрема, суб'єктів) існування

в деяких адміністративних органів необґрунтованих повноважень щодо проведення перевірок «на місці» («на об'єкті»); спрямованість діяльності контрольно-наглядових органів на покарання, а не на усунення порушень, або їх попередження [101, с. 196].

2.3 Правове регулювання усунення конфлікту інтересів при наданні адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах

Корупція залишається однією з основних проблем для становлення України як правової держави. Вирішення проблеми корупції, а зокрема і запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі формування України з наслідуванням та використанням європейських цінностей та досвіду. Заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є однією з умов для співпраці України з ЄС, США та іншими міжнародними партнерами. Отже, актуальним є дослідження правових основ запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні та зарубіжного досвіду при наданні адміністративних послуг в ОТГ. Проблематика конфлікту інтересів є найбільш актуальною в малих ОТГ, оскільки ризик виникнення конфлікту інтересів там досить високий.

Для формування чіткого розуміння змісту інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, зокрема у діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад ОТГ, насамперед, необхідно дослідити міжнародні нормативно-правові акти та національне законодавство, що врегульовує вказане явище, здійснити аналіз терміна «конфлікту інтересів», а також його застосування у здійсненні повноважень посадовими ОТГ та депутатами рад ОТГ.

Корупція є транснаціональним явищем, яке негативно впливає на економіки усіх держав, рівень життя людей, у зв'язку із чим винятково важливого значення набула міжнародна співпраця в галузі запобігання

корупції та контролю за нею. Основним нормативним актом міжнародного права у сфері запобігання і протидії корупції є Конвенція ООН проти корупції, прийнята 31 жовтня 2003 р. резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї, що ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 р. № 251-V, однак набрала чинності для України 1 січня 2010 р. Частина норм вказаної Конвенції присвячена саме заходам запобігання та врегулювання конфлікту інтересів посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Зокрема закріплено, що кожна держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів; запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб. Заходи, спрямовані на досягнення цих цілей, можуть включати сприяння розробці стандартів і процедур, призначених для забезпечення добросовісності в роботі відповідних приватних юридичних осіб, у тому числі кодексів поведінки для правильного, добросовісного та належного здійснення діяльності підприємцями й представниками всіх відповідних професій та запобігання виникненню конфлікту інтересів, а також для заохочення використання добросовісної комерційної практики у відносинах між комерційними підприємствами та в договірних відносинах між ними та державою [102].

Спрямований на боротьбу з корупцією і Міжнародний кодекс поведінки публічних посадових осіб, прийнятий і Україною 23 липня 1996 р. Вказаним кодексом визначаються основоположні засади уникнення та подолання конфлікту інтересів, закріплено, що державні посадові особи не використовують своє офіційне становище для невиправданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей. Вони

не беруть участі ні в яких угодах, не займають ніякого становища, не виконують ніяких функцій і не мають ніяких фінансових, комерційних або інших аналогічних інтересів, які несумісні з їх посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням. У тій мірі, у якій до цього зобов'язує посада, і відповідно до законів і адміністративних положень державні посадові особи сповіщають про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, яка здійснюється з метою отримання фінансового прибутку, що можуть привести до можливої колізії інтересів. У випадку можливої або передбачуваної колізії між обов'язками і приватними інтересами державних посадових осіб вони вживають заходів щодо усунення колізії інтересів [103].

Зі змісту вказаних міжнародних нормативних актів, за якими Україна взяла на себе зобов'язання, вбачається визначення основоположних засад врегулювання конфлікту інтересів та обов'язок визначення національним законодавством заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Закон України «Про запобігання корупції» встановлює організаційно-правові основи системної роботи щодо запобігання корупції в державі, цим нормативно-правовим актом визначено порядок використання превентивних антикорупційних механізмів, зокрема запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Нововведенням вказаного закону, в порівнянні з попередніми антикорупційними нормативно-правовими актами, є законодавче закріплення таких термінів, як «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів». Зокрема під першим поняттям розуміється – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; а реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під

час виконання зазначених повноважень [111].

У зв'язку з відсутністю автентичного тлумачення та сформованої судової практики питання чіткого розмежування потенційного та реального конфлікту інтересів залишається відкритим. З наведених визначень вбачається, що при потенційному конфлікті інтересів (на відміну від реального) приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення дій лише у майбутньому при настанні певних обставин. Така позиція узгоджується з Методичними рекомендаціями з питань запобігання і врегулювання конфлікту інтересів [107].

В. Савкін, вважає, що, не дивлячись на те, що конфлікт інтересів не можна ототожнювати з корупцією, у більшості випадків корупція з'являється там, де приватний інтерес впливає або може вплинути на виконання службових обов'язків публічним службовцем, а значить неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та обов'язками публічних службовців може стати джерелом корупції [105].

К. Бугайчук, О. Беспалова, слушно зазначають, що конфлікт інтересів може мати місце не лише тоді, коли зазначена суперечність вже фактично вплинула на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень (вчинення або невчинення дій), а й тоді, коли вона може потенційно вплинути на них [106].

У європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована в Рекомендаціях Організації економічного співробітництва та розвитку характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій [108].

Посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад, зокрема ОТГ, є суб'єктами, на яких поширюється дія норм щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає, що особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в тому числі й депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус вказаних осіб та засади організації відповідних органів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає засади організації місцевого самоврядування в Україні та закріплює порядок врегулювання конфлікту інтересів. Відповідно до вказаного нормативного акта, сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про конфлікт інтересів під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання [54].

Аналізуючи вказану норму, вбачаємо, що в ситуації потенційного чи реального конфлікту інтересів перелічені особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, мають право брати участь у розгляді, підготовці, прийнятті рішень відповідною радою, лише за дотримання певних умов. Зокрема, особа повинна з власної ініціативи публічно заявити про конфлікт інтересів під час засідання відповідної ради, ще до початку розгляду питання, у вирішенні якого є її приватний інтерес, така інформація повинна фіксуватися в протоколі засідання ради.

Таким чином, законодавець допускає голосування депутатом на засіданні місцевої ради ОТГ у випадку виникнення конфлікту інтересів, однак лише за умови дотримання вказаних умов.

Проте, депутати рад та посадові особи ОТГ реалізують надані їм повноваження у сфері надання адміністративних послуг, не лише у форматі голосування на засіданнях рад, виконавчих комітетів, але і беруть участь у складі постійних та інших комісій ради, виконавчих органів ради, робочих

груп. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не врегулює порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за таких обставин.

Оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить спеціальних правил щодо запобігання чи врегулювання конфлікту інтересів щодо цих форм реалізації повноважень вказаними особами, на них поширюється дія статті 35 Закон України «Про запобігання корупції» [110].

Вказана стаття визначає, що у випадку виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування, або прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), така особа не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом. У разі якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, наприклад відсутність кворуму, участь такої особи у прийнятті рішень повинна відбуватися під зовнішнім контролем, про що колегіальним органом приймається відповідне рішення [110].

З метою формування єдиного підходу до розуміння і дотримання правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень, Національне агентство з питань запобігання корупції своїм рішенням від 29 вересня 2017 р. № 839 затвердило Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Вказані Методичні рекомендації не є нормативним актом, однак в них узагальнено та використано практику Національного агентства з питань запобігання корупції, а також напрацювання міжнародних організацій, органів державної влади, наукових установ, інститутів громадянського суспільства. Використовуючи зазначені матеріали, на основі чинного законодавства та з урахуванням міжнародного досвіду запропоновано базові практичні інструменти для підвищення ефективності виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання встановлених заборон та

обмежень [109].

Статтею 29 Закону України «Про запобігання корупції» визначено заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Відтак таке може здійснюватися шляхом: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; обмеження доступу особи до певної інформації; перегляду обсягу службових повноважень особи; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи [110].

Усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів може здійснюватися наступним шляхом: неучасті особи, яка має конфлікт інтересів, у підготовці та погодженні рішення за результатами звернення про надання адміністративної послуги; або шляхом неучасті особи, яка має конфлікт інтересів, у голосуванні під час розгляду рішення на засіданні профільної постійної комісії та пленарному засіданні ради.

Застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень може здійснюватися не лише керівництвом, але й громадськістю.

При наданні адміністративних послуг в ОТГ недоцільним є вжиття заходів щодо усунення конфлікту інтересів шляхом перегляду обсягу службових повноважень особи, переведення особи на іншу посаду чи звільнення особи, оскільки такі послуги зазвичай мають одноразовий характер і у разі виникнення конфлікту інтересів, такий може вирішуватися менш радикальними заходами, про які згадувалося вище.

Приймаючи рішення при виникненні конфлікту інтересів в роботі адміністраторів ЦНАП, слід враховувати вид виконуваних посадових обов'язків. Так, при виконанні адміністраторами функції посередника при

наданні адміністративних послуг, не вбачається корупційних ризиків, однак у випадку безпосереднього надання адміністративної послуги може виявитися конфлікт інтересів, в такому випадку його можливо усунути шляхом виконання функцій адміністратора – керівником такого ЦНАП.

Міжнародний досвід ефективної боротьби з корупцією демонструють Фінляндія та Бельгія, що посідають перші місця серед найменш корумпованих країн. Бельгія у цій галузі пішла не лише традиційним шляхом – установа кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбала про попередження корупції, шляхом надання роз'яснень норм, правил, стандартів, їх нагадування, зокрема і щодо конфлікту інтересів.

Отже, як демонструє позитивний міжнародний досвід, важливим у врегулюванні конфлікту інтересів є превентивний характер заходів, що вживаються з метою недопущення зловживань службовим становищем [111, с. 9-10].

Одним із важливих механізмів запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі, аналог якого в першу чергу слід було б запровадити в Україні, – це заборона суміщення службової діяльності з посадами в громадських організаціях та партіях. У багатьох країнах така заборона встановлена для суддів (практично в усіх європейських країнах) і державних службовців певних категорій (Польща, Великобританія, Угорщина). Основна мета встановлення таких обмежень – запобігання політизації судочинства та державної служби. Натомість в Україні спостерігається надмірна заполітизованість в усіх галузях державного управління та на всіх рівнях. Така тенденція є неприпустимою для демократичного суспільства і підриває авторитет інституту державної служби та державного управління загалом [112].

З метою запобігання виникненню конфлікту інтересів ОТГ приймаються спеціальні антикорупційні локальні нормативно-правові акти, що покликані врегулювати процедурні питання.

Зокрема, в Іванівській сільській об'єднаній територіальній громаді

затверджено рішенням Іванівської сільської ради від 08 вересня 2017 р. № 254 «Порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Іванівській сільській раді та її виконавчому комітеті» [113]. Рішенням сесії Старобогородчанської ОТГ від 27.11.2017 р. № 578-17/2017 «Про затвердження «Порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Старобогородчанській сільській раді об'єднаної територіальної громади та її виконавчих органах» затверджено «Порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Старобогородчанській сільській раді об'єднаної територіальної громади та її виконавчих органах» [114]. Рішенням від 31 серпня 2017 р. № 1320 «Про затвердження Положення про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Тростянецькій сільській раді Тростянецької ОТГ та органах, нею утворених» затверджено Положення про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Тростянецькій сільській раді Тростянецької ОТГ та органах, нею утворених [115].

Вказаними локальними нормативними актами об'єднано в одному документі, кожної з вказаних ОТГ, норми, що врегульовують питання попередження та врегулювання конфлікту інтересів, а також уточнено процедурні питання, що не повністю врегульовані на загальнодержавному рівні. Так, вказаними нормативними актами визначається порядок повідомлень про можливість виникнення конфлікту інтересів, порядок врегулювання конфлікту інтересів у діяльності особи, яка входить до складу колегіального органу, та посадових осіб, заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів.

Велика частка адміністративних послуг надаються в ОТГ в порядку прийняття рішень радами ОТГ, що приймаються шляхом голосування депутатами рад. Зокрема це адміністративні послуги щодо виділення земельних ділянок у власність чи користування, передача в оренду комунального майна, погодження розміщення зовнішньої реклами та з багатьох інших питань. Алгоритм дій при виникненні конфлікту інтересів у депутатів рад ОТГ у процесі надання адміністративних послуг складається з

певних дій, що повинні виконуватися в певні строки уповноваженими на це суб'єктами (Таблиця № 4)⁴.

Дія	Суб'єкти уповноважені вчиняти дії	Строки вчинення
Письмове повідомлення про конфлікт інтересів постійної депутатської комісії ОТГ, на яку покладено відповідні функції з врегулювання конфлікту інтересів	Депутат, у якого виник реальний чи потенційний конфлікт інтересів	Не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про конфлікт інтересів
Публічне оголошення про конфлікт інтересів з обов'язковим занесенням в протокол	Депутат, що подав письмове повідомлення або будь-який інший член колегіального органу чи учасник засідання, член уповноваженої депутатської комісії	Під час пленарного засідання сесії, колегії, комісії та ін.
Самовідвід щодо участі в прийнятті рішення або прийняття участі у голосуванні під зовнішнім контролем (у разі якщо не участь особи призведе до втрати правомочності колегіального органу)	Депутат, що подав письмове повідомлення	Під час пленарного засідання сесії, колегії, комісії та ін.

⁴ Табл. № 4 Алгоритм дій при виникненні конфлікту інтересів у депутатів рад ОТГ у процесі надання адміністративних послуг. Джерело: складено автором.

Слушною є позиція А. Пашинського про те, що конфлікт між приватним інтересом та представницькими повноваженнями може виникнути навіть у особи, що добросовісно вживає усіх можливих заходів щодо недопущення такого конфлікту. При цьому важливо розуміти, що сам факт існування конфлікту інтересів не є ані злочином, ані правопорушенням, ані порушенням правил депутатської етики. Конфлікт інтересів перетворюється на корупційне правопорушення лише тоді, коли про нього не було належним чином заявлено та/або особа вчинила певні дії під його впливом [115].

Висновки до другого розділу

Підсумовуючи, проведений у другому розділі аналіз практики та механізму надання адміністративних послуг в ОТГ можемо зробити такі висновки.

1. Функції територіальних громад – основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей, які виражають волю та інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції й законів України. Дане формулювання дозволяє зобразити основоположні моменти в розумінні функцій територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування.

Спільне у функціях територіальних громад і функціях інших суб'єктів місцевого самоврядування в тому, що, по-перше, вони є громадськими за своїм походженням (незважаючи на комплекс делегованих їм державою повноважень), по-друге, є формами владно-управлінського впливу, основними напрямками та видами муніципальної діяльності й, по-третє, мають аналогічне призначення – впливати на збереження і розвиток муніципального організму, забезпечити виконання актуальних для певної території питань місцевого значення.

Відмінності між функціями територіальних громад і функціями інших

суб'єктів місцевого самоврядування можна спостерігати за: а) суб'єктом впливу – функції територіальних громад здійснюються безпосередньо або всією організаційною структурою муніципального організму; функції органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб – безпосередньо даним, конкретним суб'єктом; б) обсягом (межами) впливу – територіальні громади здійснюють вплив на великі сфери (галузі) місцевого життя, або на весь муніципальний організм; функції інших суб'єктів місцевого самоврядування спрямовані лише на окремі компоненти, прояви місцевого самоврядування; в) засобами реалізації – функції територіальних громад забезпечуються всією силою локальної самоорганізації, а функції окремих суб'єктів місцевого самоврядування – тими повноваженнями та організаційними можливостями, які має даний суб'єкт; г) характером – функції територіальних громад показують об'єктивний взаємозв'язок компонентів муніципального організму між собою та в їх стосунках з державою, а функції окремого суб'єкта місцевого самоврядування (органу, посадових осіб місцевого самоврядування), встановлені в його правовому статусі, та є в цьому сенсі юридичною констатацією владно-управлінських можливостей даного суб'єкта.

2. Однією з передумов створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання. Комплексне розуміння механізму реалізації функцій територіальних громад, сприятиме створенню цілісної теорії функцій місцевого самоврядування, що, в свою чергу, вирішить певні практичні проблеми які виникають в процесі вирішення питань місцевого значення, зокрема надання адміністративних послуг ОТГ, що сприятиме створенню дійсно ефективно системи локальної демократії, побудованої на принципах, проголошених в Європейській Хартії про місцеве самоврядування та закріплених у Конституції України.

3. Ідентифікація суб'єктів надання адміністративних послуг та їх повноважень в ОТГ здійснена шляхом аналізу нормативно-правових актів та структури міських, селищних та сільських ОТГ, зокрема такими визначено:

ради; виконавчі органи рад; посадових осіб місцевого самоврядування.

4. Делеговані та власні повноваження рад та виконавчих органів рад ОТГ у сфері надання адміністративних послуг слід класифікувати за сферою суспільних відносин, в яких ці послуги надаються, зокрема з таких питань: житлових, соціальних, ведення бізнесу, архітектури і містобудування, використання земельних та природних ресурсів, сімейних відносин і піклування, паспортних, реєстрації, архівної справи, у сфері інфраструктури об'єднаної територіальної громади.

5. Дослідження правового статусу старости об'єднаної територіальної громади виявило необхідність закріпленням за старостою Положенні про старосту та Статуті ОТГ повноважень щодо надання адміністративних послуг, що усуне неузгодженість норм, що регулюють надання адміністративних та інших послуг старостою.

6. У роботі виокремлено декілька ключових моделей надання адміністративних послуг в об'єднаній територіальній громаді, зокрема: безпосередньо (староста, адміністратор, уповноважені органи ОТГ); через ЦНАП, що створюється у центрі об'єднаної територіальної громади; через ЄДПАП; через спільний ЦНАП; через територіальні підрозділи ЦНАП; через віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП; через виїзний ЦНАП; через мобільний ЦНАП. Аналіз нормативно-правового основ вказаних моделей виявив необхідність усунення прогалин в законодавстві та необхідність правового врегулювання роботи виїзних ЦНАП та мобільних ЦНАП. З метою найефективнішої організації надання адміністративних послуг спільним ЦНАП необхідно розробити типовий меморандум (угоду) про співпрацю. Важливою є міжмуніципальна співпраця між об'єднаними територіальними громадами у вирішенні проблематики кадрового, фінансового та іншого забезпечення.

7. Однією з суперечливих проблем є безпосередньо надання адміністратором адміністративних послуг. Виконання адміністратором повноважень безпосередньо, а не в якості посередника, може нівелювати

один з основних позитивів і цілей адміністративної реформи – подолання корупційних ризиків шляхом відсутності безпосереднього контакту між суб'єктами надання та отримання адміністративних послуг. Однак серед цих послуг немає таких, що потребують обов'язкового залучення інших суб'єктів надання адміністративних послуг, і шляхом безпосереднього надання послуги адміністратором відбувається процес дебіюкратизації.

8. Транснаціональність корупції зумовила прийняття міжнародним співтовариством нормативних актів, що покликані уніфікувати підхід до протидії корупції. Міжнародними нормативними актами закріплено лише базові засади запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, однак, ратифікувавши їх – Україна взяла на себе зобов'язання щодо розроблення національного законодавства, спрямованого на боротьбу з корупцією, зокрема і щодо врегулювання конфлікту інтересів. Залишається не чітко врегульованим питання запобігання чи врегулювання конфлікту інтересів посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Законодавство, що регулює діяльність ЦНАП, знаходиться на стадії формування та потребує вдосконалення, внесення змін до норм, задля усунення корупційних ризиків.

9. В сучасних умовах важливим задля подолання корупції є функціонування сайтів ЦНАП та ЄДПАП. Негативним чинником у даній сфері є відсутність законодавчого закріплення відповідальності посадових осіб за неналежне функціонування веб-сайтів ЦНАП, запису на прийом в електронній формі для отримання послуги тощо. Це унеможливило застосування адміністративно-правових заходів впливу за неналежну роботу посадових осіб, що забезпечують функціонування електронних засобів роботи ЦНАП. З проведеного аналізу вбачається необхідність усунення корупційних ризиків та законодавче закріплення відповідальності посадових осіб за неналежне функціонування електронних засобів роботи ЦНАП.

10. Поетапно здійснюється переведення надання адміністративних послуг в електронний формат. Цифрова реформа вимагає значних

напрацювань, перспективними напрямами роботи щодо впровадження та використання інформаційно-телекомунікаційних технологій у сфері надання адміністративних послуг є розробка нормативно-правових актів, що б врегульовували правовідносини, що складатимуться у зв'язку із надання електронних послуг через смартфон, через системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Потребують законодавчого регулювання функціонування та захист засобів е-ідентифікації. Важливим напрямом оцифрування надання адміністративних послуг населенню є проведення нормативно врегульованих заходів, що сприятимуть опануванню новітніми інформаційно-телекомунікаційними технологіями посадовими особами, які надають послуги, так і отримувачами послуг.

11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не врегульовує порядку запобігання конфлікту інтересів під час реалізації наданих їм повноваження в складі постійних та інших комісій ради, виконавчих органів ради, робочих груп. Необхідним є чітке врегулювання вказаного питання на законодавчому рівні та внесення відповідних змін до Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки Закон України «Про запобігання корупції» вказує на те, що це питання повинне визначатись законом, що регулює статус вказаних осіб та засади організації відповідних органів.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

3.1 Обґрунтування пропозицій до законодавства щодо вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах

Дослідження проблематики нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ сприятиме виявленню недосконалостей загальнодержавного регулювання таких правовідносин з метою їхнього вдосконалення, покращення якості, створення належного правового підґрунтя функціонування ефективних ЦНАП.

Практичний процес надання адміністративних послуг в ОТГ постійно виявляє проблемні питання, які потребують законодавчого врегулювання. Важливий внесок в удосконаленні надання адміністративних послуг в ОТГ здійснено експертами за допомогою реалізації спільних програм в рамках міжнародної Програми «U-LEAD з Європою», метою якої є забезпечення доступності адміністративних послуг незалежно від місця проживання суб'єкта звернення. Експертами комплексно досліджено практичні інституційні та кадрові питання, проблемні аспекти реалізації надання всіх груп адміністративних послуг.

В. П. Тимошук вважає, що, вдосконалюючи систему надання адміністративних послуг, слід розглядати загальні перспективи розвитку усієї системи їхнього надання, зокрема: дерегуляції та адміністративного спрощення; упорядкування оплати адміністративних послуг; створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг; децентралізації, тобто передачі, делегування повноважень з надання

адміністративних послуг органам місцевого самоврядування [116].

А. І. Паутова зазначає, що сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується такими чинниками: необхідністю максимально децентралізувати надання адміністративних послуг, уточнивши повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг; запровадити прогресивну систему фінансування центрів надання адміністративних послуг; актами Кабінету Міністрів України забезпечити реалізацію політики децентралізації повноважень і утворення інтегрованих офісів; забезпечити поширення дистанційного надання адміністративних послуг за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; запровадити електронний документообіг [117].

Важливим в удосконаленні законодавства є використання позитивного міжнародного досвіду, зокрема щодо кодифікації адміністративно-процедурних відносин.

В європейських державах, зазвичай, регулювання надання адміністративних послуг здійснюється кодифікованими актами, що поширюють свою дію на весь спектр адміністративно-процедурних відносин, в тому числі на сферу адміністративних послуг. Наприклад у Німеччині діє Закон про адміністративну процедуру, у Швеції прийнято Закон про державне управління, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження, в Іспанії – Закон про нагляд за дотриманням якості послуг органів державної влади, у Португалії – Хартія дотримання якості при наданні державних послуг, в Республіці Австрії діє Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт з загального адміністративного права тощо. Окрім того, окреме значення для правового регулювання надання адміністративних послуг у більшості держав – членів ЄС має законодавство, прийняте на локальному рівні. Адже кожний орган місцевого самоврядування забезпечує надання адміністративних послуг з врахуванням місцевих особливостей, задля найоптимальнішого задоволення потреб мешканців окремого муніципалітету [118].

В українській правовій науці давно акцентується увага на необхідності ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу. Такий кодекс необхідний з метою створення правового захисту для громадян від можливих правопорушень з боку органів та посадових осіб, що мають владні повноваження. Законодавчий акт запровадить нову ідеологію функціонування органів влади, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищить ефективність роботи органів влади [119].

На розгляд Парламенту у 2012 р. урядом було внесено проект Адміністративно-процедурного кодексу, однак такий не знайшов достатньої підтримки.

Загальнодержавні нормативно-правові акти, що є правовою основою для надання адміністративних послуг в ОТГ, можна умовно поділити на дві категорії: нормативно-правові акти, що врегульовують діяльність та визначають обсяг власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, що регулюють процедурні питання надання адміністративних послуг.

Досліджуючи проблематику правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ, виявлено проблемні аспекти, що потребують вдосконалення інструменту правового регулювання вказаних категорій.

Серед нормативно-правових актів, що врегульовують діяльність та визначають обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, потребують вдосконалення правового регулювання такі питання:

- щодо закріплення правового статусу громад;
- щодо децентралізації, зокрема делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

Серед нормативно-правових актів, що регулюють надання адміністративних послуг, необхідно врегулювати такі проблемні питання:

- щодо освітньо-кваліфікаційних вимог до адміністраторів та їх преміювання;

- щодо визначення обов'язкового переліку послуг для різних видів ОТГ;
- щодо організації роботи та надання конкретних адміністративних послуг;
- щодо нормативного врегулювання альтернативних моделей надання адміністративних послуг.

Охарактеризуємо виявлені при дослідженні недосконалості правового регулювання та запропонуємо варіанти їх вдосконалення.

Існує проблематика ідентифікації та правового статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права [120].

Відповідно до статті 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, та розміщених поза адміністративним центром ОТГ, шляхом їх приєднання до юридичної особи – сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі ОТГ [121].

Правовий статус територіальних громад визначений Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, Законами України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Цивільним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами.

В науці є багато підходів до розуміння поняття «територіальна громада». Аналіз чисельних дефініцій дає підстави виділити такі критерії визначення територіальної громади, що базуються на тій чи іншій ознаці місцевої спільноти або сукупності їх як основоположних поняття формувальних: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий, комплексний, або системний [122].

Закон України «Про місцеве самоврядування» термін «територіальна громада» визначає за територіальною ознакою, як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними

адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [123].

Більш ширшим є системний підхід до розуміння поняття «територіальна громада», зокрема таким є розуміння В. Кравченко, як сукупності громадян, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси та визначений законом правовий статус [124, с. 76].

Суперечливим є розуміння поняття «територіальна громада» в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідно до офіційного перекладу тексту Хартії термін «local authorities» перекладено як «органи місцевого самоврядування».

Однак в перекладі з французької мови, текст якою має таку ж юридичну силу як англійська версія, термін «collectivites locales», перекладається: collectivites – спільноти, громади, а local – локальні, місцеві.

Таким чином, є щонайменше три варіанти перекладу терміну «local authorities»: місцеві власті (місцева влада), територіальна громада та органи місцевого самоврядування. Для оцінки коректності і правильності розуміння суті, що закладалась в термін «local authorities», слід звернутись до витоків та історії прийняття Хартії. Зокрема, прийняттю Хартії передувала 64-а резолюція Європейської конференції місцевих влад, сутність якої полягала в гарантуванні прав і свобод місцевих громад та в забезпеченні певної автономії місцевих громад із наданням місцевим громадам повноважень під їх відповідальність. Отже, мова йшла саме про місцеві громади та їх права і свободи, що підтверджується використанням в тексті резолюції саме термінів: англ. «local communities» та франц. «collectivités locales» – місцеві громади (локальні (місцеві) колективи) [125]. У тексті 126-ої резолюції Конференції застосований вже термін «local authorities», однак французька версія містила термін «collectivités locales», а в тексті вказаної резолюції було посилення на першоджерела й підстави її прийняття, одним з яких називалась 64-а резолюція Конференції. Отже, аналіз передумов прийняття

Хартії, перекладів текстів 64-ї та 126-ї резолюцій Конференції місцевих і регіональних влад Європи, англійською та французькою мовами можна стверджувати про необхідність та коректність розуміння терміну «local authorities» саме як – «місцеві (територіальні) громади (колективи)» [126].

Отже різночитання у перекладах положень Хартії в Україні та зарубіжних країнах не можна вважати звичайними, оскільки на основі тих чи інших варіантів перекладу складаються і неоднакові концептуальні державні установлення в розумінні та організації місцевого самоврядування. Викладене підкреслює значущість ролі саме територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, а, отже й належної реалізації муніципальної політики. Однак положення Хартії акцентують увагу на спроможності вирішувати питання місцевого значення для ефективного здійснення місцевого самоврядування, що передбачає наявність належних для цього засобів (а саме, фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів), які мають у своєму розпорядженні зазначені суб'єкти. Такий підхід є надзвичайно важливим, оскільки дозволяє з'ясувати, коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається лише декларованим – його правова модель не втілюється на практиці. Первинним суб'єктом в системі місцевого самоврядування є територіально громада [126].

Екстраполюючи зміст визначення «правовий статус» щодо територіальної громади, маємо підстави зазначити, що правовий статус територіальної громади являє собою систему закріплених у нормативно-правових та міжнародних актах, прав і обов'язків територіальної громади, які визначають її юридичне положення у суспільстві та державі. А детальніше правовий статус територіальної громади – це система юридично закріплених прав та обов'язків жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільно об'єднаних жителів кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр [127].

Обґрунтованою є позиція А. Ф. Ткачука, який вважає, що визнання за територіальною громадою права юридичної особи з точки зору філософії є важливим. У цьому випадку саме сукупність людей, якими є територіальна громада, з одного боку, через місцевий референдум здійснює пряме управління місцевими справами і визнаються суб'єктом, від імені якого діють обрані та сформовані органи – місцева рада, виконком, сільський, селищний голова. Однак автор наголошує на тому, що безпосередньо – територіальною громадою – дуже складно ухвалювати рішення [128, с. 80].

Отже, розглянемо правові підстави закріплення за громадами права юридичної особи. Порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законами.

Барановська Т. М., Остапенко О. Г. поділяють юридичних осіб за критерієм порядку їх створення: на юридичних осіб публічного і приватного права. Головна відмінність між ними полягає в тому, що юридичні особи приватного права створюються на підставі установчих документів (статуту або засновницького договору, якщо інше не встановлено законом), а публічні – на підставі розпорядчого акта Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування. Можна виділити дві основоположні ознаки юридичних осіб публічного права – це реалізація публічних інтересів держави чи територіальної громади, які покладені на них Конституцією України та законодавчими актами, та їх створення на підставі розпорядчого акта. Враховуючи можливість участі юридичних осіб публічного права в цивільних правовідносинах, до цих ознак можна додати ще одну ознаку, яка характеризує їх як учасників цивільних правовідносин. Суть її полягає у покладенні цивільної відповідальності на державу, АРК, органи місцевого самоврядування за юридичних осіб публічного права [122].

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські,

селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Положення Закону України «Про місцеве самоврядування» визначають, що територіальна громада є невід'ємною складовою системи місцевого самоврядування наряду з сільською чи міською радою. Територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом та основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Однак, статтею 16 вказаного Закону визначено, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради [123].

В розумінні Закону України «Про місцеве самоврядування» органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські, обласні та районні ради. Саме вказані суб'єкти є юридичними особами і наділяються законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону [123].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що врегульовує відносини, які виникають у зв'язку із добровільним об'єднанням територіальних громад, теж не закріпив за територіальною громадою статусу юридичної особи публічного права. Зокрема про це засвідчує норма, в якій вказано на те, що юридична особа – сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі ОТГ, є правонаступником прав та обов'язків всіх юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною ОТГ [120].

Однак територіальні громади наділені правами на рівні з органами місцевого самоврядування, оскільки відповідно до статті 143 Основного Закону територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети

відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» має чимало недоліків, однак його незаперечною заслугою є те, що вперше він систематизував форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, що надає можливість частково вирішувати питання місцевого значення без статусу юридичної особи. До них належать: місцевий референдум, місцеві вибори (депутатів відповідної місцевої ради, передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування), загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь у роботі органів самоорганізації населення [129]. Однак, у сфері надання адміністративних послуг право на вирішення питань місцевого значення не реалізовується.

Збори – одна з найтрадиційніших форм участі громадян у справах місцевого самоврядування. В умовах підвищення рівня вимог до організаційно-правових засад місцевої демократії, з метою реалізації права територіальної громади, визначеного статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. Це може бути або окремим розділом чи главою місцевого статуту, або Положенням про збори, затверджених рішенням ради [130].

З метою забезпечення прав членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні місцеві ради проводять громадські слухання. З метою забезпечення права членів територіальної громади брати участь у підготовці рішень щодо проблем життєзабезпечення й розвитку

територіальної громади міста, ознайомлення членів територіальної громади з позицією міської ради, її посадових осіб та депутатів з актуальних проблем громади, отримання від членів громади пропозицій і зауважень з цих проблем для вироблення оптимальних напрямів їх розв'язання, місцеві ради затверджують положення про порядок проведення громадських слухань. Так, ухвалою Львівської міської ради № 2446 від 05 жовтня 2017 р. затверджено Положення «Про порядок проведення громадських слухань у м. Львові». Відповідно до якого громадські слухання мають відкритий характер. Представники засобів масової інформації без додаткових погоджень мають право бути присутніми на громадському слуханні, фіксувати та висвітлювати його перебіг та результати. Громадські слухання проводяться на засадах добровільності, гласності, відкритості та свободи висловлювань. Громадські слухання ведуться державною мовою. Ніхто з громадян не може бути примушений до участі або неучасті у громадському слуханні [131].

Іншою формою безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами є закріплене Конституцією України право на місцевий референдум. Однак, територіальними громадами не може бути реалізоване право на місцевий референдум, оскільки порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. На даний час Закону України «Про референдуми» не існує. До 2012 року вказані питання були врегульовані Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який втратив чинність на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум», яким не регламентуються питання порядку організації та проведення місцевих референдумів.

Провідне місце в системі місцевого самоврядування займає територіальна громада як єдиний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування. Обсяг функцій територіальних громад співпадає з обсягом функцій системи місцевого самоврядування. Тому, при характеристиці функцій і повноважень територіальної громади, її органів та посадових осіб,

слід мати на увазі, що функції територіальної громади є пріоритетними в системі функцій суб'єктів місцевого самоврядування.

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому частиною четвертою статті 7 Закону, а Повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою.

Отже, існує необхідність закріплення за громадами статусу юридичних осіб публічного права як органу місцевого самоврядування з метою уможливлення реалізації права на безпосереднього вирішення питань місцевого значення. Такі питання як надання комунальних земель в оренду або у власність можуть вирішуватися наприклад шляхом проведення громадських слухань чи обговорень громадою, з подальшим голосуванням. Таким способом можливо усунути фактор суб'єктивності у прийнятті рішень радою та подолати корупційні ризики [120].

Не менш вагомою є проблематика делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

У перспективі реформування надання адміністративних послуг передбачає, що всі послуги надаватимуться органами місцевого самоврядування, а за державним адміністраціям буде залишатися лише контрольна функція. Щодо децентралізації, тобто делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, необхідне чітке нормативне врегулювання.

Недостатньо врегульованим є питання спільних ЦНАП. У зв'язку із багатоаспектністю угоди (договору, меморандумі) про створення спільного

ЦНАП, коли в ЦНАП ОТГ розміщується ЦНАП місцевої державної адміністрації, слід затвердити на загальнодержавному рівні примірний меморандум про створення спільного ЦНАП, в якому передбачити всі необхідні істотні умови, зокрема щодо таких питань:

1. розмежування повноважень та підпорядкованості працівників ЦНАП;
2. встановлення скоординованого спільного переліку адміністративних послуг та графіку роботи;
3. узгодження питання фінансового утримання сторонами меморандуму приміщення та оплати усіх послуг, необхідних для ефективного функціонування ЦНАП, (наприклад теплопостачання, послуги з охорони).

Серед проблемних аспектів, що потребують вдосконалення механізму правового регулювання, є професійно-кваліфікаційні вимоги до адміністраторів ЦНАП.

Наказом Головного управління державної служби України від 29 грудня 2009 р. № 406 «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» затверджені типові освітньо-кваліфікаційні вимоги на посаду адміністратора. Вказаним нормативним документом рекомендовано обласним, міським, районним (районним у містах), сільським, селищним радам при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик і відповідних посадових інструкцій адміністраторів встановлювати освітньо-кваліфікаційні вимоги на рівні вищої освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста, зі стажем роботи на державній службі або в органах місцевого самоврядування не менше двох років або стажем роботи в інших сферах управління не менше трьох років.

А. Б. Лис, вивчаючи надання адміністративних послуг у розвинених країнах Європи і світу, констатує, що у в більшості розвинутих держав між їх управлінським корпусом і суспільством – все глибше усвідомлюється

важливий факт, що будь-які аномальні проблеми у відносинах між державними і самоврядними службами, з одного боку, та населенням держави і її територіально детермінованих часток (провінцій, штатів, регіонів, муніципалітетів тощо), з іншого, обумовлені незадовільним рівнем професіоналізму державних службовців і працівників органів місцевого самоврядування, а також їх сателітних структур (установ, організацій, центрів, агентств і т. п.), їх невідповідних сучасним вимогам і нормам морально-духовного та інтелектуально-ментального стану. Забезпечення ж високонадійного функціонування системи управління державою вимагає пріоритетної і постійної уваги до корекції та оптимізації саме цих характеристик її людських ресурсів, що ставить завдання з вивчення, оцінки та вдосконалення професіоналізму, моральності і ментальності «слуг народу» у число пріоритетних і найактуальніших наукових завдань у відповідній сфері досліджень [132].

Слушною є позицію науковця, однак надмірно високі кваліфікаційні вимоги ускладнюють комплектацію персоналу, особливо в сільських та селищних ОТГ, оскільки відсутність однієї з вимог унеможливорює працевлаштування великої частки спроможних виконувати функції адміністратора осіб. Зокрема, випускники закладів вищої освіти, після отримання диплому магістра чи спеціаліста, маючи стаж роботи в недержавних установах, не зможуть працевлаштуватися у зв'язку із невідповідністю кваліфікаційним вимогам. Вдосконалення ж професійних навичок персоналу ЦНАП слід забезпечити шляхом запровадження обов'язкового навчання, стажування, підвищення кваліфікації.

Альтернативними кваліфікаційними вимогами до стажу роботи в державній службі або в органах місцевого самоврядування, можуть запроваджуватися вимоги щодо стажу роботи в недержавних установах. Також, є дещо завищеними вимоги щодо освіти. Достатнім можна вважати освітньо-кваліфікаційний рівень – бакалавра.

Слушною є думка Р. Будзіча та С. Мандеса про те, що оцінка

працівників органів місцевого самоврядування відіграє важливу роль як фактор, що мотивує чиновників до максимально високого рівня роботи, що призводить до підвищення якості послуг, що надаються місцевими органами влади. Досліджуючи законодавство Республіки Польща, науковці звертають увагу на те, що ним передбачено обов'язок оцінювати посадових осіб місцевого самоврядування однак, законодавець не поєднує механізм оцінки з винагородою за високу оцінку, що робить цей інструмент поверхневим і часто навіть спирається на відтворення попередньої оцінки співробітників [133].

Такими ж є і проблеми українського законодавства, що передбачає проведення атестації службовців, відсутність регламентації механізму заохочення, зокрема преміювання. Внесення змін до законодавства, які б регламентували порядок преміювання за отримання найвищої оцінки роботи працівників ОТГ, а зокрема ЦНАП, сприяло б підвищенню якості надання адміністративних послуг загалом.

Наступним проблемним аспектом, що потребує законодавчого врегулювання, є необхідність визначення обов'язкового переліку послуг для різних видів ОТГ.

Відсутність законодавчого закріплення обов'язкового переліку послуг, що повинен надаватися в ЦНАП, зумовлює неоднаковий підхід до розуміння та визначення переліку послуг, що повинні надаватися в ЦНАП ОТГ. Визначений урядом перелік послуг повинен бути обов'язковими для усіх ЦНАП, в тому числі новоутворених ОТГ. Важливим у реалізації такої законодавчої ініціативи є обов'язковість врахування особливостей сільських, селищних, міських об'єднаних громад і їхньої спроможності.

Кабінетом Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 затверджено Методику формування спроможних територіальних. Відповідно до вказаної Методики спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний

рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [134].

Однак наразі відсутні законодавчі нормативи щодо визначення рівня спроможності ОТГ. Потребують затвердження загальнодержавні норми, які б класифікували ОТГ на: ОТГ з високою спроможністю і ОТГ низькою спроможністю, що надало б можливість закріпити обов'язок ОТГ, залежно від спроможності, надавати певний перелік адміністративних послуг. Спроможність громад доцільно вираховувати зокрема від таких показників як економічна потужність, чисельність населення, територія та інші.

В ОТГ з малою спроможністю слід закріпити в обов'язковому перелік найнеобхідніших адміністративних послуг, зокрема у таких сферах як:

- реєстрація актів цивільного стану (РАЦС);
- реєстрація місця проживання;
- паспортні послуги;
- призначення житлових субсидій;
- призначення окремих видів державної допомоги (зокрема, при народженні дитини тощо);
- призначення та перерахунок пенсій.

В ОТГ з високою спроможністю, крім зазначених, доцільним є закріплення в обов'язковому переліку адміністративних послуг:

- державної реєстрації прав на нерухоме майно та його обтяжень;
- державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- державної реєстрації земельних ділянок та/або, принаймні видачі відомостей з Державного земельного кадастру;

В умовах децентралізації постає питання змін у підходах до організації системи соціального захисту, адже відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з

урахуванням територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; на високому професійному рівні [135].

Ще одна проблема полягає в тому, що для ефективного надання деяких адміністративних послуг соціальної сфери працівникам ЦНАП чи представнику УСЗН потрібен оперативний доступ до електронних реєстрів та автоматизованих систем Мінсоцполітики, які використовуються УСЗН. Проте наразі такого доступу у ЦНАП немає, тож ця проблема потребує вирішення на загальнодержавному рівні. У процесі інтеграції адміністративних послуг соціального характеру до ЦНАП важливо враховувати, що вони – найбільш затребувані. За деякими оцінками, кількість звернень громадян стосовно отримання таких послуг може становити 50-60% усіх звернень [136].

Окрім, законодавчо закріплених моделей надання адміністративних послуг таких як: ЦНАП і віддалені робочі місця адміністраторів, на практиці існують інші організаційні механізми їх реалізації.

Зокрема, існує практика роботи спільних ЦНАП, виїзних ЦНАП, мобільних ЦНАП та, однак їх функціонування є законодавчо не врегульованим.

Законодавством не передбачено тлумачення поняття «спільний ЦНАП» та не врегульовано вказані правовідносини шляхом затвердження примірною меморандуму про співпрацю ОТГ.

Актуальність питання виїзного ЦНАП зумовлена саме реформою децентралізації. Об'єднані територіальні громади нерідко мають у своєму складі десятки віддалених населених пунктів. У сукупності з непростим сполученням громадським транспортом, з браком ресурсів та доцільності утримання постійних точок доступу до послуг (звичних віддалених робочих місць ЦНАП у приміщеннях), у цих населених пунктах потрібно впроваджувати різні альтернативи. Одним з рішень, яким дуже цікавляться громади, є виїзний ЦНАП. З правової точки зору, це мобільне/пересувне віддалене робоче місце адміністраторів у спеціально обладнаному

транспортному засобі [137].

Складність забезпечення належного функціонування мобільного та виїзного ЦНАП, полягає зокрема в: збереженні конфіденційності інформації, що отримується від суб'єктів звернення та баз даних, забезпеченні охорони таких ЦНАП, визначенні мінімальних вимог до їхнього технологічного та побутового оснащення, режиму, графіку та маршруту роботи. З метою врегулювання вказаних проблемних аспектів та забезпечення належного функціонування мобільного та виїзного ЦНАП необхідно, з врахуванням практичного досвіду, розробити та затвердити Примірне Положення про виїзний ЦНАП та Примірне Положення про мобільний ЦНАП.

3.2 Стандартизація надання адміністративних послуг в ОТГ

Якість обслуговування громадян у процесі надання адміністративних послуг в різних ОТГ є неоднаковою. Розробка стандартів у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ є вкрай важливою для впровадження якісного сервісу та повсюдної успішної реформи місцевого самоврядування. Стандарти повинні розроблятися щодо процедур надання адміністративних послуг в ОТГ та оцінки якості адміністративних послуг.

Організаційно-правові засади стандартизації в Україні визначені Законом «Про стандартизацію». Дія нормативного акта спрямована на забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері стандартизації та застосування її результатів.

Слід розглянути тлумачення поняття «стандартизація» та «стандарт» для їх кращого розуміння та особливостей реалізації в процесі надання адміністративних послуг в ОТГ.

Академічний тлумачний словник української мови визначає поняття стандартизація, як запровадження єдиних типових форм організації, здійснення чого-небудь [138].

Закон України «Про стандартизацію» тлумачить стандартизацію, як

діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері [139].

Отже, під стандартизацією у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ розуміємо діяльність уповноважених органів, спрямовану на запровадження єдиних типових обов'язкових загальнодержавних стандартів з метою досягнення найвищої якості та процедурної впорядкованості у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ.

Закон України «Про стандартизацію» поняття «стандарт» дефініює як нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері [139].

Стандарти якості адміністративних послуг – це мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити орган влади, а критерії мають бути мірилом, за допомогою якого можна оцінити, наскільки замовник послуги задоволений її наданням [140].

Розрізняють такі категорії, як «вищі стандарти» (найкращі), «мінімальні стандарти» (гірше не повинно бути), «спеціальні стандарти» (для окремого виду послуг), «загальні стандарти» (для всіх адміністративних послуг) [140, с. 12].

Прийняттю Закону України «Про стандартизацію» передували наукові розробки в даній сфері. Стосовно стандартизації надання адміністративних послуг, ґрунтовною є праця В. П. Тимощука та А. В. Кірмач щодо проблем оцінки якості адміністративних послуг. Науковцями запропоновано перелік критеріїв для оцінки якості надання адміністративних послуг, розкрито їх сутність. Надано пропозиції щодо встановлення стандартів, метою яких є підвищення якості надання адміністративних послуг [140].

Слушною є думка М. Хак та А. Девчіча про те, що у будь-якій спробі внести якісні зміни в процеси, повинні бути враховані показники, що визначають продуктивність, за допомогою використання яких можна довести, що відбулося покращення. Так, хорватськими науковцями визначено, що за основними показниками ефективності можна періодично оцінювати та порівнювати як здійснюється діяльності організацій, їх підрозділів, відділів і службовців [142].

Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг, В. П. Тимощук та А. В. Кірмач визначають показники, які є підставою для встановлення стандартів і за якими можна встановити наскільки при наданні конкретної послуги є задоволеними потреби інтереси споживача та наскільки адекватною та якісною є робота адміністративного органу. Серед критеріїв наводять результативність, своєчасність, доступність, наявність інформації про адміністративний орган, територіальне розташування адміністративного органу, режим доступу до приміщення адміністративного органу, доступність до бланків та фольмулярів, доступність оплати платних послуг, зручність, вибір способу звернення за адміністративною послугою, простота адміністративної послуги, організація особистого прийому, зручний порядок оплати адміністративної послуги, відкритість, повага до особи, професійність [140, с. 13].

Такою ж є і думка Н. Т. Гончарук, щодо обов'язковості визначення критеріїв оцінки якості та стандартів надання адміністративних послуг для підвищення їх якості. Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг автор визначає показники, які характеризують рівень задоволення потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, що надають адміністративні послуги. Критерії є підставами для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг. Оцінка якості надання адміністративних послуг має здійснюватися на основі низки критеріїв: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності [143].

В останні роки у багатьох країнах світу активізувалися заходи з підвищення якості та ефективного надання послуг державою громадянам. У визначенні критеріїв ефективності надання адміністративних послуг слід звернути увагу на європейський досвід у сфері надання адміністративних послуг. Зокрема, Ю. Кобілінська, досліджуючи критерії оцінки ефективності державних послуг в Республіці Польща, групує їх такими за категоріями: вимір клієнта і зовнішніх зацікавлених сторін, вимір процесів, вимір розвитку та знання, фінансовий вимір. До виміру клієнтів науковець відносить такі показники, як задоволеність клієнтів службою в офісі, час для вирішення справи, думка клієнта щодо об'єкта, думка клієнта про працівників (навички, схильності, комунікативність), кількість звернень, скарг, наявність заявок і бланків на сайті офісу, доступ офісу до зовнішніх баз даних інших установ, рівень довіри громадян до офісу, передача цілей та результатів за межами офісу, наявність послуг (кількість інформаційних пунктів та офісів офісу район), ступінь розвитку бази даних клієнтів. До категорії вимір процесів належать: кількість справ, оброблених в електронному вигляді, якість процесів, виміряна ступенем реалізації стандарту, наприклад, каталог послуг, тривалість процесів, точність у вирішенні питань, правильність вирішення питань, своєчасне вирішення питань, кількість процесів, для яких використовуються методи бенчмаркінгу для підвищення якості процесів в організації. Вимір розвитку та знання оцінюється за такими критеріями оцінки ефективності, як: кількість працівників, які пройшли навчання за певний період, або середня кількість навчальних годин на одного працівника, кількість семінарів та групових обговорень за участю керівництва та працівників щодо вдосконалення роботи та послуг, що стосуються певної організаційної одиниці, швидкість підготовки та інші форми професійного розвитку в порівнянні з іншими офісами, ефективність запитів на поліпшення, поданих працівниками, відсоток коштів з фонду підготовки, присвячений відповідним навчанням з метою досягнення стратегічних цілей, вдосконаленню управління, ступінь

організаційної культури працівників. У фінансовий вимір, науковець включає такі показники ефективності: ефективність витрат на надані послуги, ступінь опрацювання бюджетних завдань, кількість бюджетних завдань для контролю за ефективністю впровадження, вартість наданих послуг на одного жителя, вартість найманих працівників на 1 мешканця, витрати на обслуговування ради на душу населення, витрати на утримання офісу на душу населення, ступінь реалізації фінансових показників, що характеризують завдання, цілі та результати фінансової політики міста, ступінь децентралізації відповідальності за експлуатаційні витрати офісу, вартість функціонування організаційних підрозділів, вартість робочого часу в розрахунках за поставлені товари та послуги, витрати на надання послуг на основі аналізу робочого часу, прямих витрат та непрямих витрат [144].

Т. В. Маматова, відзначає, що у світовій та вітчизняній практиці забезпечення якості процесів та послуг у муніципальному управлінні здійснюється шляхом системного поєднання таких чотирьох елементів: упровадження стандартів публічних послуг; упровадження систем управління якістю (СУЯ); застосування загальної схеми оцінювання (CAF) або інших моделей організаційної досконалості; поширення позитивної практики та бенчмаркінгу [145].

Міжнародний стандарт ISO 9001 є уніфікованим механізмом стратегічних і тактичних заходів для оцінки якості виробництва та управління у світовому співтоваристві. В Україні діють стандарти ДСТУ ISO. Це національні стандарти, якими запроваджено стандарти ISO.

Законодавчо вимоги до якості надання адміністративних послуг закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги». Зокрема, у ст. 4 цього Закону визначено, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). У разі якщо суб'єктом

надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується. Вимоги, передбачені частинами першою та другою цієї статті, не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом [146, ст. 4].

I. Коліушко пропонує такі варіанти покращення якості надання адміністративних послуг: зменшення обсягу адміністративних послуг і (залишити лише ті, які зумовлені публічними інтересами суб'єктів), вироблення певних стандартів, необхідних для надання адміністративних послуг [147, с. 30-34.].

Доцільною є позиція Т. В. Мамотової, яка акцентує увагу на тому, що розроблення стандартів адміністративних послуг повинне відбуватися за участю широкого кола заінтересованих сторін, серед яких основними є держава, суб'єкти надання адміністративних послуг, клієнти адміністративних послуг та громадські організації, з залучення професійних організацій у сфері стандартизації та науковців сфери державного управління та встановлення відповідності процесів надання адміністративних послуг визначеним стандартам. Лише поєднання ресурсів державного контролю, контролю з боку самих клієнтів та громадського контролю зможе забезпечити результативність процесів контролювання [148].

Зворотній зв'язок із громадянами, які є споживачами адміністративних послуг, має критично важливе значення для оцінки якості. Застосування різних форм зворотного зв'язку дозволяє суб'єкту надання адміністративних послуг отримувати інформацію про інтереси і потреби громадян-споживачів послуг, виявляти недоліки обслуговування та визначати напрями для вдосконалення надання послуг відповідно до потреб споживачів. Підтримка зворотного зв'язку із громадянами з метою дослідження і врахування громадської думки при наданні послуг є невід'ємною складовою діяльності центрів надання адміністративних послуг [149, с. 104].

Планом заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р., доручено Мінсоцполітики та іншим уповноваженим органам виконавчої влади розробити та затвердити в установленому порядку державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню у відповідних сферах. На виконання вказаного Плану розроблено 18 стандартів соціальних послуг [150].

Міністерством економічного розвитку і торгівлі України спільно із Офісом реформи адміністративних послуг та за підтримки Програми USAID у 2017 році розроблені Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. Стандарт є ефективним як навчальний інструмент для працівників новостворених ЦНАП об'єднаних територіальних громад, оскільки структурно висвітлює всі аспекти роботи адміністраторів та керівників ЦНАП. Однак, такий стандарт має лише організаційно-інструктивний та методичний характер, та формально не є обов'язковим [151].

Нині в Україні завдання щодо впровадження та сертифікації систем управління якістю у сфері державного управління визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». А в органах місцевого самоврядування впровадження стандарту ISO 9001 розпочалось у 2003 році у Бердянській міській раді з реалізації проекту польською фундацією «Молода демократія» з використанням міжнародної фінансової допомоги [152].

Наказом Міністерства економіки України від 12 липня 2007 р. № 219 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг» затверджено Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг з метою поліпшення діяльності адміністративних органів та призначені для використання під час розроблення ними внутрішніх стандартів надання

адміністративних послуг [153].

Прикладом стандартизації послуг, що надаються публічною адміністрацією, стало затвердження Міністерством юстиції України наказом від 31 серпня 2009 р. № 1555/5 «Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг» стандартів адміністративних послуг, що належить до компетенції Міністерства юстиції України [154].

Ряд органів місцевого самоврядування України уже впровадили ініціативи, спрямовані на підвищення якості надання адміністративних послуг на місцевому рівні через упровадження систем управління якістю надання таких послуг відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2008. За результатами опитування представників органів місцевого самоврядування, де систем управління якістю вже впроваджені, найбільш вагомими визнані зміни за такими чотирма напрямками: покращення іміджу установи; підвищення якості послуг для споживачів; створення основи для збереження та передачі організаційних знань; покращення гнучкості та керованості організації [155].

Основу стандартів системи управління якістю формують сім принципів: орієнтація на замовника; лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; поліпшення; прийняття рішень на підставі фактичних даних; керування зв'язками [156].

Кожен з вказаних принципів знайшов свій вияв в нормах, що регулюють процес надання адміністративних послуг в ОТГ, однак впровадження у діяльність ОТГ міжнародного стандарту ISO 9001:2008, який визначає вимоги до систем управління якістю в організації, є одним з важливих напрямків удосконалення механізмів управління сферою надання адміністративних послуг в ОТГ (табл. 5)⁵.

Запровадження стандартів якості повинно відбуватися поетапно, зокрема включаючи наступні дії:

⁵ Табл. 5. Концепція впровадження міжнародного стандарту управління якістю ISO 9001:2008 в сфері надання адміністративних послуг ОТГ. Джерело: складено автором.

– аналіз нормативних актів ОТГ, що врегульовують питання надання адміністративних послуг та розмежовують повноваження між виконавчими органами ОТГ (положення про ЦНАП, перелік адміністративних послуг, положень про виконавчі органи);

Мета	Необхідність вдосконалення системи надання адміністративних послуг в ОТГ та системи управління якістю
Завдання	Отримання запланованих результатів завдяки ефективній послідовності і взаємодії процесів. Чітке унормування процесів та покращення показників якості надання адміністративних послуг в ОТГ
Принципи	Орієнтація на суб'єкта звернення; лідерство; задіяність персоналу; процесний підхід; поліпшення; прийняття рішень на підставі фактичних даних; уніфікація процедур та підходів
Інформаційне забезпечення	Політика у сфері якості; цілі у сфері якості; настанова з якості
Переваги	Формування довіри суспільства, зокрема суб'єктів звернення до уповноважених органів ОТГ у сфері надання адміністративних послуг, узгодженість та розуміння діяльності по управлінню якістю, створення процедур вдосконалення надання адміністративних послуг.

– визначення для кожної конкретної послуги характеристик (критеріїв) оцінки якості, враховуючи особливості надання адміністративної послуги для кожної з категорій мешканців ОТГ;

– визначення порядку проведення перевірки відповідності критеріям якості наданих послуг та опису дій при виявленні недоліків, щодо їх усунення;

– розроблення програм покращення якості надання адміністративних

послуг, що полягали б зокрема у приведені у відповідність до стандартів якості чинних нормативних актів, проаналізованих на початковому етапі та, за необхідності, затвердження нових;

- розробка та затвердження документації стандартів відповідно до ДСТУ ISO, що чітко описує кожен етап певного процесу, порядок здійснення аналізу відповідності критеріям якості, відповідальних осіб та інше, зокрема: настанови з якості (основний документ, що загально описує стандарти якості управління), описів процесів (процесів надання послуг, управлінських процесів), положень, методик, інструкцій;

- створення системи відповідальних осіб за впровадження та дотриманням ДСТУ ISO;

- відстеження задоволеності якістю послуг мешканцями ОТГ за допомогою використання різного виду опитувань та покращення якості на основі проведеного аналізу недоліків у роботі.

Важливим інструментом забезпечення дотримання стандартів є наявність контролю не лише уповноважених органів, але і громадськості, а також наявність відповідальності, зокрема адміністративної [157].

У сучасних умовах в Україні формується громадське суспільство, що активно впливає та здійснює контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень, зокрема і у сфері надання адміністративних послуг. Слушно зазначає Т. З. Гарасимів, досліджуючи громадське суспільство, про те, що незважаючи на його структурованість, це, насамперед, суспільство, в якому пріоритетними є інтереси людини [158, с. 11-20].

Найбільш поширеними механізмами громадського контролю в Україні є подання звернень громадян, проведення громадських слухань з актуальних питань місцевого розвитку та діяльність громадських рад.

Громадські ради є одним із дієвих механізмів громадської участі, зокрема механізмом громадського контролю у розвинених країнах світу. Громадські ради являють собою реальну силу, яка є виразником голосу громадськості та забезпечує прозорість роботи органів державної влади та

місцевого самоврядування. На виконання Указу Президента України від 31 липня 2004 р. № 854 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» при центральних та місцевих органах виконавчої влади, а також при органах місцевого самоврядування в Україні були утворені консультативно-дорадчі органи – громадські ради. Головним завданням цих рад є участь громадськості в управлінні державними та місцевими справами, а також безпосередній контроль за діяльністю органів влади, при яких вони утворені [158].

Так, відповідно до постанови Кабінету міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які визначають порядок надання адміністративних послуг [159].

Чи не найважливіше місце в забезпеченні дотримання стандартів якості адміністративних послуг належить мешканцям ОТГ, що отримують такі послуги. Проявляючи активну громадянську позицію, громадяни вправі контролювати відповідність стандартам якості наданих послуг, шляхом використання вищевказаних механізмів громадського контролю [160].

Законом України «Про адміністративні послуги» передбачені дисциплінарна, цивільна, адміністративна та кримінальна відповідальності за порушення у сфері надання адміністративних послуг.

О. І. Остапенко та Л. І. Сопільник вважають, що під адміністративною відповідальністю в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації слід розуміти передбачене нормами права реагування держави в особі уповноважених на це державних органів і посадових осіб на

адміністративне правопорушення і застосування до порушника передбачених в законі адміністративних покарань [161].

Актуальною є позиція О. Пліва про те, що з урахуванням значущості лівової частки порушень вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг, найбільш співмірним і, відповідно, поширеним засобом впливу на порушників мало б бути їх притягнення до адміністративної відповідальності. Але така відповідальність за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг згідно із законом ще й досі відсутня [162].

Отже існує необхідність застосування комплексного підходу у впровадженні стандартів якості, що полягає у проведенні не лише стандартизації процедур у сфері надання адміністративних послуг, але і законодавчому закріпленні відповідальності, зокрема адміністративної, за недотримання стандартів надання адміністративних послуг та застосування механізмів контролю громадського суспільства.

3.3 Механізм оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів об'єднаних територіальних громад у процесі надання адміністративних послуг

Оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг у процесі їх надання є гарантією реалізації прав громадян на їх якісне отримання та способом захисту прав суб'єктів звернення від неправомірних дій суб'єктів владних повноважень.

Звертаючись за отриманням адміністративної послуги, в заявника можуть виникнути претензії не лише щодо організації роботи ЦНАП, його адміністраторів, але і щодо суті наданої послуги чи відмови у її наданні до уповноваженого суб'єкта ОТГ. Також, як зазначалося в попередніх розділах роботи, послуги можуть надаватися і безпосередньо, без створення ЦНАП, тому оскаржуватися можуть і дії всіх уповноважених посадових осіб ОТГ.

Досліджуючи нормативне регулювання оскарження рішень, дії або бездіяльність суб'єктів ОТГ у процесі надання адміністративних послуг, слід виокремити наступних:

- адміністратори (як посередники) та керівники ЦНАП;
- державні реєстратори ЦНАП;
- ради, виконавчі органи рад, посадові особи ОТГ (в тому числі адміністратори як надавачі послуги).

Варто наголосити на тому, що поняття і роль адміністраторів ЦНАП можна досліджувати у різних значеннях, так, адміністратор при наданні певних адміністративних послуг виконує лише посередницьку роль між суб'єктом звернення і суб'єктом надання послуги та контролюючу функцію щодо дотримання строків надання послуги (наприклад надання дозволу на розробку документації із землеустрою на умовах безоплатної приватизації земельної ділянки), а в інших випадках сам є надавачем послуги (наприклад реєстрація місця проживання). Також, як свідчать роз'яснення уповноважених органів, можливе покладання обов'язків державних реєстраторів на адміністраторів і навпаки. Отже адміністратора можна розглядати як технічного посередника, що здійснює організаційне забезпечення надання послуги, так і суб'єкта уповноваженого надавати адміністративні послуги самостійно.

В адміністративному праві науковці виділяють два види оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень – адміністративне (позасудове) та судове.

Розглянемо нормативні акти, що врегульовують процедури таких видів оскарження у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ громадах та особливості їх застосування на практиці.

Слід звернути увагу на те, що єдиного нормативного акта, що б встановлював механізм оскарження рішень, дій або бездіяльності у процесі надання адміністративних послуг немає. Відносна розпорошеність норм, що врегульовують механізми адміністративного оскарження, ускладнює

розуміння суб'єктами звернення встановленого порядку, що негативно відображається на реалізації таких принципів надання адміністративних послуг як відкритість та доступність. Адміністративне та судове оскарження не є взаємовиключними формами правового захисту, можуть здійснюватися по чергово або одночасно, а також може використовуватися одна з вказаних форм захисту прав за вибором суб'єкта звернення.

Позасудове, або інакше кажучи адміністративне оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг має свої переваги, що полягають зокрема у безоплатності такого способу захисту, відносній оперативності, розгляді уповноваженими посадовими особами, що є компетентними в галузі, щодо якої розглядається скарга. Однак, можливі такі вагомні недоліки як зловживання повноваженнями, упереджений розгляд та особистий інтерес.

Отже законом України «Про адміністративні послуги» порядок адміністративного оскарження не передбачено, однак зазначається, що за рішенням органу, який утворив ЦНАП, у такому центрі також може здійснюватися прийняття скарг [146].

Примірним положенням про центр надання адміністративних послуг теж не уточнено процедуру адміністративного оскарження, однак зазначається, що керівник центру відповідно до завдань, покладених на центр, розглядає скарги на діяльність чи бездіяльність адміністраторів [163].

На виконання норми вказаного Закону, Кабінетом Міністрів України затверджено Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Відповідно до вказаного нормативного документу технологічна картка повинна містити інформацію про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги [164]. Однак аналіз технологічних карток ОТГ засвідчує відсутність в них вказівки на механізм оскарження та інформації щодо строків та порядку оскарження результату надання адміністративної послуги.

Описуючи механізм оскарження результату надання адміністративної

послуги, дій чи бездіяльності уповноважених суб'єктів ОТГ, розробники технологічних карток надання адміністративних послуг повинні керуватися нормами Закону України «Про звернення громадян» щодо адміністративного оскарження та адміністративно-процесуальним законодавством щодо судового оскарження.

Дія Закону України «Про звернення громадян» поширюється на правовідносини щодо подання скарги на дії або ж бездіяльність адміністраторів (як посередників), керівників ЦНАП, рад, виконавчих комітетів, виконавчих органів рад, посадових осіб ОТГ (в тому числі адміністраторів як надавачів послуги). Дія Закону України «Про звернення громадян» не застосовується до державних реєстраторів ЦНАП та адміністраторів (що виконують функції реєстраторів), якщо такі працюють в ЦНАП ОТГ, до них застосовується порядок оскарження передбачений Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

Отже, відповідно до Закону України «Про звернення громадян», скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянами його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина будь-які обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [165].

Закон передбачає можливість подання скарги особисто або уповноваженою на це іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність, законними представниками.

За аналогією способів подання заяви про надання адміністративної послуги, доцільним є передбачити можливість подання письмової скарги

суб'єкту надання адміністративної послуги особисто суб'єктом звернення або його представником, надсилання її поштою, а у випадку надання адміністративних послуг в електронній формі, можливість оскарження через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи ОТГ.

Оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг суб'єкт звернення повинен додати до скарги наявні в нього підтвердження порушення його прав, зокрема це копії рішень прийнятих за результатами звернення про надання певної адміністративної послуги, що приймалися раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги.

При розгляді скарги мають забезпечуватися такі права громадян, як можливість особисто викласти аргументи особі, що перевіряє скаргу, брати участь у перевірці поданої скарги; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу; бути присутнім при розгляді скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [165].

У разі необхідності та за наявності можливостей розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату ОТГ, спеціально уповноважені здійснювати цю роботу, в межах бюджетних асигнувань.

Отже, вказаним Законом передбачено, що оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг у процесі надання адміністративних послуг може здійснюватися у місячний термін з моменту

коли особа дізналася про прийняте рішення, однак протягом року з моменту прийняття такого рішення, якщо відсутні поважні підстави для поновлення пропущеного строку. Законодавець не визначає, що є поважними підставами, тому в даному випадку є суб'єктивний фактор, що може вплинути на об'єктивність оцінки поважності обставин та необхідності поновлення пропущеного строку посадовою особою чи органом. Існують і проблеми з дотриманням місячного строку, якщо розгляд скарги здійснюється колегіальним органом, наприклад радою ОТГ чи виконавчим комітетом ОТГ.

Отже, вказаним законом передбачено вимоги щодо подання скарги, зокрема строки подання та розгляду скарги, права скаржника та обов'язки посадової особи чи органу, що розглядають скаргу.

У сфері реєстрації права власності на нерухоме майно передбачено Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» порядок подання та розгляду скарг громадян на рішення, дії чи бездіяльності державних реєстраторів речових прав на нерухоме майно. Законодавцем описано чітку та поетапну процедура подання та розгляду скарг, визначено територіальну підвідомчість розгляду таких скарг, строки подання скарги та порядок їх обчислення, а також строки надсилання відповіді за результатами розгляду, вимоги до оформлення та перелік обов'язкових реквізитів скарги, конкретні варіанти рішень, що можуть бути прийняті за результатами розгляду міністерством чи його територіальними підрозділами.

Отже, у випадку надання ЦНАП ОТГ таких послуг застосовується інший порядок адміністративного оскарження, визначений вказаними нормативно-правовими актами.

Нормативно врегульованим є строк оскарження дій або бездіяльності державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації. Оскарження може здійснюватися протягом 60 календарних днів з дня прийняття рішення щодо якого подається скарга чи дня коли скаржник дізнався чи міг дізнатися про порушення його прав. Окремий строк встановлюється для оскарження

рішень дій або бездіяльності територіальних органів Міністерства юстиції України, так він становить 15 календарних днів з дня прийняття рішення щодо якого подається скарга або з дня коли скаржник дізнався чи міг дізнатися про порушення його прав. В ситуації, коли для вирішення скарги по суті необхідно щось додаткового з'ясувати, термін розгляду такої скарги може бути продовжено на загальний строк до 45 календарних днів.

Законодавство визначено територіальну юрисдикція розгляду скарг, це означає, що кожен державний реєстратор чи суб'єкт державної реєстрації виконують свою роботу у межах певної території, а відповідно і скарги подаються до органу міністерства, у межах того ж територіального розміщення.

Важливим для обчислення строків розгляду скарги є чітке законодавче визначення дня коли скарга вважається поданою. Таким днем є день її фактичного отримання уповноваженим органом на розгляд скарги, якщо вона подається особисто. У випадку якщо скаржник звернувся за допомогою засобів поштового зв'язку, такою датою буде вказана відділенням поштового зв'язку дата в повідомленні про вручення поштового відправлення або вказана на конверті.

Скаргу може подати особа, яка вважає, що її права порушено, у письмовій формі. У скарзі зазначаються визначені законодавцем обов'язкові реквізити, серед яких: дані скаржника, обґрунтування причини оскарження та інше.

Законодавство встановлено конкретні можливі варіанти рішень, що приймаються за результатами розгляду скарг, таке унормування є позитивним фактором у подоланні прийняття неправомірних, нечітких рішень. Зокрема визначено, що міністерство та його територіальні органи повинні приймати вмотивоване рішення про відмову в задоволенні чи задоволення скарги. А повне чи часткове задоволення скарги можливе шляхом ухвалення одного з конкретних рішень передбачених статтею [166].

Важливим є законодавче визначення строків виконання рішення,

оскільки без такого обов'язкового механізму нівелюється весь процес оскарження та можливість заявника захисту від неправомірних дій чи бездіяльності. Виконання рішення щодо скасування реєстраційної дії, скасування рішення територіального органу Міністерства юстиції України здійснюється не пізніше наступного робочого дня з дати прийняття такого рішення. Важливим позитивним моментом дебюрократизації такого оскарження є можливість проведення державної реєстрації за результатами розгляду скарги, при цьому не сплачується адміністративний збір, а ті ж документи ще раз не подаються.

Не менш важливим є чітке визначення переліку підстав відмови в задоволенні скарги, оскільки у випадку подальшого судового оскарження, воно унеможливорює зловживання зі сторони суб'єкта владних повноважень щодо обґрунтування підстав відмови у задоволенні скарги.

Міністерство та його територіальні підрозділи уповноважені відмовити у задоволенні скарги лише з визначених законом підстав, серед таких причини законодавцем встановлено: порушення встановлених вимог оформлення скарги. Адміністративно-процесуальні підстави відмови в задоволенні позовних вимог дещо співпадають з передбаченими цим законом, зокрема визначено, що у задоволенні скарги може бути відмовлено у разі: пропущення строку для її подання; наявності інформації про судові рішення або ухвалу про відмову позивача від позову з такого самого предмета спору; про визнання позову відповідачем; про затвердження мирової угоди сторін; якщо в судовому провадженні знаходиться спір між тими самими сторонами, з такого самого предмета і підстав. Як і у випадку розгляду скарг відповідно до закону України «Про звернення громадян», підставою відмови в задоволенні скарги є повторність звернення з питанням, що вже розглянуто або знаходиться на розгляді. Відсутність повноважень щодо подання скарги є порушенням щодо дотримання вимоги оформлення скарги, однак законодавцем додатково виокремлено таку підставу. Відмовлено в задоволенні скарги може бути у зв'язку із тим, що розгляд

питань викладених у скарзі не належить до компетенції відповідного органу, а також, якщо державним реєстратором чи територіальним органом Міністерства юстиції України прийнято таке рішення відповідно до законодавства [166].

Проаналізуємо порядок позасудового оскарження на прикладі опису такого порядку в Регламенті роботи Центру надання адміністративних послуг Мирівської сільської ради ОТГ, що затверджене рішенням Мирівської сільської ради від 20 жовтня 2016 р. №71-4/І. Відповідно до вказаного рішення, будь-яка особа має право подати скаргу на дії чи бездіяльність адміністраторів/державних адміністраторів ЦНАП, якщо вважає, що ними порушено її права, свободи чи законні інтереси. Скаргу може бути подано протягом семи робочих днів з моменту вчинення дій чи бездіяльності, відповідно до чинного законодавства. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність адміністраторів/державних адміністраторів є керівник ЦНАП. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність керівника ЦНАП є сільський голова. Скарга на дії чи бездіяльність адміністратора/державного адміністратора подається керівнику ЦНАП, який зобов'язаний невідкладно зареєструвати її. Скарга на дії керівника ЦНАП подається у Загальний відділ сільської ради і розглядається відповідно до Інструкції з діловодства у Мирівській сільській раді та її виконавчих органах. Керівник ЦНАП розглядає скаргу в термін не пізніше п'ятнадцяти днів з моменту її реєстрації. У випадку, якщо скарга потребує додаткового дослідження матеріалів справи чи вчинення інших дій, необхідних для об'єктивного розгляду скарги, керівник ЦНАП має право подовжити термін розгляду скарги, але не більш ніж до тридцяти днів з моменту реєстрації скарги, про що повідомляє особу письмово. Рішення за скаргою не пізніше наступного дня з моменту його реєстрації надсилається скаржнику. Керівник ЦНАП вчиняє всі необхідні дії для виконання рішення за скаргою, в межах своїх повноважень вирішує питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення [167].

Суб'єкт звернення має право на оскарження результатів розгляду заяви та документів для отримання адміністративної послуги до вищестоящого органу, вищого відносно того органу, що вирішив справу (у разі, якщо такий орган існує) у тридцяти денний термін з моменту отримання результату розгляду заяви. Замовник має право подати скаргу в ЦНАП або безпосередньо до суб'єкта надання адміністративних послуг. Скарга, яка подається у ЦНАП, підлягає реєстрації. Не пізніше наступного дня з моменту реєстрації, скарга разом з матеріалами, що додаються до неї, передається (надсилається) суб'єкту розгляду скарги. Суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний розглянути та вирішити скаргу відповідно до вимог чинного законодавства України, та забезпечити передання рішення у ЦНАП для доведення до відома скаржника. Доведення рішення за скаргою до відома скаржника здійснюється не пізніше наступного дня, з моменту його реєстрації у ЦНАП.

Отже, незважаючи на детальний опис порядку оскарження дій чи бездіяльності адміністраторів/державних адміністраторів вказаного ЦНАПу ОТГ, існує очевидна неузгодженість з діючим законодавством, що обмежує права скаржників, зокрема скорочення строків з одного місяця до 7 робочих днів для подання скарги, вживання термінів щодо адміністративних послуг, що не передбачені законодавством про адміністративні послуги, зокрема «замовник».

Регламент відділу «Центр надання адміністративних послуг» виконавчого комітету Кочубеївської сільської ради об'єднаної територіальної громади Херсонської області (ЦНАП) встановлює, що суб'єкт звернення має право на оскарження вихідного пакету документів відповідно до чинного законодавства України [168].

Регламент відділу «Центр надання адміністративних послуг» Мокрокалигирської сільської ради, що затверджений рішенням сільської ради від 29 травня 2017 р. №22-3/VII не передбачає порядку оскарження [169].

Положення про відділ «Центр надання адміністративних послуг»

виконавчого комітету Вербківської сільської ради визначає серед обов'язків керівника ЦНАП розгляд скарг на діяльність чи бездіяльність адміністраторів, представників суб'єктів надання адміністративних та інших послуг, що беруть участь у роботі Центру та забезпечення передачі суб'єктам надання адміністративних та інших послуг відповідних матеріалів для розгляду скарг та їх оперативного розв'язання, вжиття заходів у межах повноважень щодо їх розгляду у визначені законодавством терміни [170].

Оскільки серед законодавства, що регулює надання адміністративних послуг, немає нормативного акту, що встановлював би процедуру позасудового оскарження, окрім вказівки на необхідність закріплення механізму оскарження в технологічній картці, можливим є опис в регламентах ЦНАП повної процедури оскарження з послідовним описом етапів розгляду скарги або закріплення механізму оскарження результату надання адміністративної послуги в Примірному положенні про ЦНАП. Однак у зв'язку із складністю та багатоетапністю такої процедури, доцільнішим є затвердження окремого типового загальнодержавного порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг у процесі надання адміністративних послуг, керуючись положеннями якого кожним ОТГ буде затверджено власний порядок. Основні дані необхідні для оскарження, зокрема строк оскарження, уповноваженні на розгляд скарги посадові особи чи орган, їх місцезнаходження та контактні дані необхідно зазначати в технологічних та інформаційних картках адміністративних послуг з посиланням на затверджений відповідним ЦНАП ОТГ порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Порядок оскарження передбачений Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», може слугувати основою для розроблення та затвердження такого порядку для ОТГ.

У типовому порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності у процесі надання адміністративних послуг доцільним буде виокремлення в

різні розділи оскарження дій адміністратора та оскарження дій посадових осіб і органів ОТГ, з врахуванням усіх особливостей різних моделей надання адміністративних послуг.

Зокрема, може бути запропоновано використання таких пунктів типового порядку позасудового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних ОТГ:

1. Суб'єкт звернення має право подати скаргу на дії чи бездіяльність адміністраторів ЦНАП, якщо вважає, що ними порушено його права, свободи чи законні інтереси.

2. Керівник ЦНАП відповідно до завдань, покладених на центр, розглядає скарги на діяльність чи бездіяльність адміністраторів. Адміністраторам чи іншим працівникам ЦНАП, дії чи рішення яких оскаржуються, заборонено розглядати такі скарги.

3. У випадку здійснення керівником функцій адміністратора, його дії оскаржуються до голови відповідної ОТГ.

4. Рішення, дії або бездіяльність адміністратора можуть бути оскаржені до керівника ЦНАП протягом одного року з моменту прийняття рішення, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням, у випадку, якщо такий термін пропущено з поважних причин, його може бути поновлено суб'єктом уповноваженим на розгляд скарги.

5. Строк розгляду скарги становить 30 календарних днів. У разі якщо розгляд та вирішення скарги потребують перевірки діяльності адміністратора, а також залучення скаржника чи зацікавлених осіб, може бути встановлено інші строки розгляду та вирішення скарги, з одночасним повідомленням про це скаржника. При цьому загальний строк розгляду та вирішення скарги не може перевищувати 45 календарних днів.

6. Днем подання скарги вважається день її фактичного отримання ЦНАП, якщо вона подається особисто чи засобами електронного зв'язку. У випадку якщо скаржник звернувся за допомогою засобів поштового зв'язку,

такою датою буде вказана відділенням поштового зв'язку дата в повідомленні про вручення поштового відправлення або вказана на конверті.

7. У разі, якщо останній день строку для подання скарги припадає на вихідний або святковий день, останнім днем строку вважається перший робочий день, що настає за вихідним або святковим днем.

8. Скарга подається особисто суб'єктом звернення, або його представником, або шляхом надсилання її поштою чи засобами електронного зв'язку.

9. Скарга на рішення, дії або бездіяльність адміністратора подається особою, яка вважає, що її права порушено, у письмовій формі та має містити таку інформацію:

- повне найменування скаржника, найменування представника скаржника (якщо скарга подається представником);
- місце проживання чи перебування (для фізичних осіб) або місцезнаходження (для юридичних осіб);
- зміст оскаржуваного рішення, дій чи бездіяльності;
- викладення обставин, якими скаржник обґрунтовує свої вимоги;
- підпис скаржника або його представника зі зазначенням дати складення скарги.

10. Скаржник додає документи, що підтверджують викладені у скарзі обставини (за наявності).

11. Представник додає належним чином оформлену довіреність, або документ, що підтверджує право представництва згідно закону.

12. Скаржник має наступні права: брати участь у перевірці поданої скарги; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу; одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги.

13. ОТГ, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти скарги; у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної

інформації при розгляді скарги скласти про це мотивовану постанову; на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його скаргу; скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки скарги і суть прийнятого рішення; у разі визнання скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення; не допускати безпідставної передачі розгляду скарг іншим органам; особисто організовувати та перевіряти стан розгляду скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

14. Керівник ЦНАП відмовляє у задоволенні скарги, якщо: скарга оформлена без дотримання вимог; є рішення цього органу з такого самого питання у разі наявності інформації про судове рішення або ухвалу про відмову позивача від позову з такого самого предмета спору, про визнання позову відповідачем або затвердження мирової угоди сторін; в органі ведеться розгляд скарги з такого самого питання від цього самого скажника; скарга подана особою, яка не має на це повноважень; закінчився встановлений законом строк подачі скарги (без поважних причин пропуску строку); розгляд питань, порушених у скарзі, не належить до компетенції органу; адміністратором прийнято таке рішення відповідно до законодавства.

15. За результатами розгляду скарги керівник ЦНАП приймає мотивоване рішення про відмову в задоволенні скарги, повне задоволення чи часткове задоволення скарги.

Посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом [146].

За юридичним статусом суб'єктів оскарження можемо класифікувати на фізичних осіб та юридичних осіб. За предметом оскарження: рішення, дії, бездіяльність. За суб'єктами ОТГ, задіяних в процесі надання адміністративні послуги, суб'єктів можна класифікувати на: ради, виконавчі комітети, виконавчі органи рад, посадових осіб місцевого самоврядування, адміністраторів, керівників ЦНАП.

Проаналізуємо найважливіші особливості порядку судового оскарження фізичними та юридичними особами рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг ОТГ. Зосередимо увагу на законодавстві, що регулює судове оскарження, предметі позову та строках оскарження.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Так, публічно-правовий спір визначається як спір, у якому хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг [171].

Отже оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг ОТГ, здійснюється в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. Право на звернення до суду мають як фізичні, так і юридичні особи, які вважають, що їхні права, свободи та інтереси порушено.

Особа, яка вважає, що її права порушено в процесі надання адміністративних послуг, має право звернутися до адміністративного суду з одним з таких позовів: визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень, визнання дій суб'єкта

владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій, визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії, встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень [171].

Законодавством органам місцевого самоврядування, зокрема ОТГ, надано повноваження щодо вирішення питань містобудування, житлових, земельних, інфраструктури та інших питань, шляхом прийняття рішень їх головами, місцевими радами, їх виконавчими комітетами, виконавчими органами та посадовими особами. Такі рішення часто приймаються у формі індивідуальних актів.

Дослідження особливостей оскарження актів індивідуальної дії є важливим для кращого розуміння особливостей адміністративного та судового оскарження результатів адміністративних послуг. Як свідчить практика, громадяни часто, вважаючи, що акти індивідуальної дії є неправомірними та порушують їхні права, оскаржують їх до органів місцевого самоврядування та в судовому порядку.

З метою розуміння процедури оскарження необхідно дослідити предмет оскарження, яким є акт індивідуальної дії, його сутність та дійснити аналітичне дослідження можливостей позасудового та судового відновлення порушених прав скажників.

Так, Конституційний Суд України визначає ненормативні акти (індивідуальної дії) як акти, які передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [172].

Авторський колектив Т. В. Варфоломеева, В. Г. Гончаренко, В. П. Пастухов, В.Ф. Леньківський, В. П. Капелюшний визначає індивідуальні правові акти як документи, які видані на підставі відповідного нормативно-правового акта задля вирішення конкретних справ, містять індивідуально-конкретні веління, розраховані на одноразове використання та не мають загального характеру [173].

А. О. Неугодніков пропонує більш ширше визначення, зазначаючи що правовий акт індивідуальної дії – це правовий акт, прийнятий в ході адміністративного процесу уповноваженим суб'єктом виконавчої влади в межах наданої йому законом компетенції, що виражає його волю, адресований конкретним суб'єктам адміністративного процесу і який тягне виникнення, зміну або припинення персоніфікованого правовідношення [174].

В цій же ж науковій праці, автор звертає увагу, на те, що в Кодексі адміністративного судочинства України вживаються такі терміни, як «правовий акт індивідуальної дії» суб'єкта владних повноважень та «нормативно-правовий акт» суб'єкта владних повноважень. Але, як слушно зауважує А. Євстигнєєв, «на жаль, шановні укладачі КАСУ не спромоглися у ст. 3, присвяченій визначенню понять, що вживаються в кодексі, навести легальні дефініції таких напрочуд важливих термінів, як «правовий акт індивідуальної дії» та «нормативно-правовий акт». Отже, при застосуванні КАСУ вже виникають і будуть виникати проблеми з приводу того, який документ вважати «правовим актом індивідуальної дії», а який – «нормативно-правовим актом» [174].

Незважаючи на наявність у правовій теорії визначень акта індивідуальної дії (ненормативного правового акту), законодавцем не дано визначення такому поняттю у жодному нормативному акті.

Станом на сьогодні, законодавством передбачено два способи оскарження актів індивідуальної дії та процедури їх скасування. Перший передбачений Законом України «Про звернення громадян» та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом подання скарги, інший полягає в судовому оскарженні відповідно до КАСУ шляхом подання адміністративного позову. Розглянемо детально вказані порядки оскарження актів індивідуальної дії, з метою виявлення контраверсійності норм законодавства та висунення пропозицій подальшого удосконалення нормативних актів, що регулюють вказані правовідносини.

Статтею 40 Конституції України передбачено право громадян направляти письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути такі звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [175].

Законом України «Про звернення громадян» передбачено, що з метою захисту своїх прав, у випадку незгоди з прийнятим рішенням, громадяни подають звернення у формі скарги.

Статтею 16 вказаного закону визначено порядок розгляду скарг громадян. Дія цієї норми поширюється і на оскарження актів індивідуальної дії.

Аналізуючи вказану статтю, вбачаємо, що скарга на рішення органу місцевого самоврядування, зокрема на акт індивідуальної дії, подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Отже вказаною нормою надано право звертатися до вищого органу чи посадової особи щодо правомірності прийняття всіх рішень їх підлеглими органів чи посадових осіб. Це стосується і оскарження та скасування актів індивідуальної дії.

Даною статтею не визначено коло осіб, які мають право звернутися з відповідною скаргою, тобто коло суб'єктів звернення не обмежується, на відміну від оскарження в судовому порядку, в якому ці питання регламентовано. У даному випадку будь-яка зацікавлена особа має право на звернення зі скаргою.

Законодавством урегульовано коло суб'єктів, що наділені повноваженнями скасовувати акти індивідуальної дії, це місцеві ради та їх виконавчі комітети. Проте ці положення є дещо суперечливими.

Пункт 15 Статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад

належить скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень [123]. Тобто, законодавцем вказаною нормою надано виключне право місцевим радам скасовувати акти виконавчих органів.

Однак, пункт 3 Стаття 52 цього ж закону встановлює, що виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті радим право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб [123].

Проаналізувавши вказані статті вбачаємо їх контраверсійність таких та необхідність вдосконалення, оскільки однією статтею визначено виключну компетенцію місцевих рад щодо скасування зокрема і актів індивідуальної дії, а іншою – та ж компетенція надана виконавчим комітетам цих рад. Через таке нечітке розуміння, виникають проблеми з приводу того, який орган уповноважений приймати рішення щодо скасування актів індивідуальної дії. Зокрема, зацікавлені особи мають право оскаржувати в судовому порядку рішення виконавчих комітетів щодо скасування актів індивідуальної дії у зв'язку із тим, що таке рішення належить приймати місцевим радам, які наділені виключною компетенцією, незважаючи на норму, яка надає такі повноваження і їх виконавчим комітетам [176].

Водночас, при оскарженні актів індивідуальної дії необхідно враховувати рішенням Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) стосовно права органу місцевого самоврядування скасовувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни з будь-якого питання, що є компетенцією органу місцевого самоврядування, в якому викладено наступне. Органи місцевого

самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами. Таким чином, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є гарантією стабільності суспільних відносин між органами місцевого самоврядування і громадянами, що породжує у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення [177].

Отже органи місцевого самоврядування при розгляді скарг щодо скасування актів індивідуальної дії, повинні з'ясувати в осіб, яким видавалися такі рішення, чи відповідно до їх приписів виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і чи суб'єкти цих правовідносин не заперечують проти їх зміни чи припинення, оскільки в такому випадку скасування буде суперечити законодавству.

Прикладом неправомірності скасування акта індивідуальної дії шляхом прийняття відповідною радою рішення може слугувати скасування рішення виконавчого органу ОТГ з питань містобудування щодо надання містобудівних умов і обмежень, якщо особою якій таке надавалося вже зареєстровано декларацію про початок будівельних робіт, укладено договір на виконання будівельних робіт. Одним з судових рішень, що підтверджує таку судову практику є постанова в адміністративній справі № 461/488/16-а, якою визнано протиправним та скасовано рішення Виконавчого комітету Львівської міської ради N 501 від 10.07.2014 року «Про скасування наказу директора Департаменту містобудування № 197 від 01.07.2013 року». У вказаній справі Суд в мотивувальній частині рішення вказав на те, що акт виконавчого органу міської ради (який було скасовано) вичерпав свою дію фактом його виконання, оскільки саме на виконання вказаного наказу

директора Департаменту містобудування Львівської міської ради позивач розробив у спеціалізованій проектній організації робочий проект та провів його експертизу, а Інспекцією Державного архітектурно-будівельного контролю у Львівській області зареєстровано Декларацію про початок виконання будівельних робіт [177].

Проаналізувавши законодавство, вказане рішення Конституційного суду та судову практику, можна зробити висновок про те, що право органів місцевого самоврядування, зокрема і ОТГ, скасовувати акти індивідуальної дії є суттєво обмеженим, оскільки незважаючи на виявлення невідповідності прийнятого рішення Конституції чи законам, вони не мають права скасовувати акти, якщо відповідно до їх приписів виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин і заперечують проти їх зміни чи припинення.

Рішенням Конституційного суду надано захист від скасування раніше прийнятих рішень органами місцевого самоврядування особам, яким воно видавалося. Це унеможлиблює захист від порушення прав інших осіб, права яких прийнятим рішенням може порушуватися, у зв'язку із порушенням законодавства. Тобто, після виникнення правовідносин, що виникли внаслідок прийнятого рішення, скасування не в судовому порядку навіть незаконного рішення буде неправомірним.

На практиці існують також випадки, коли неправомірне рішення приймається органом місцевого самоврядування з вини особи, на чию користь воно було прийняте. На даному етапі розвитку нашого законодавства не передбачено, як вирішити відповідне питання. Така ситуація може скластися за умов, якщо особою були подані сфальсифіковані документи, чи повідомлена неправдива інформація або навіть у результаті вчинення корупційних дій [178]. Такі причини скасування актів індивідуальної дії теж не враховані Конституційним судом України при ухваленні вказаного вище рішення.

Однак, існує практика звернення до суду місцевих рад та їх виконавчих комітетів з позовними заявами щодо скасування актів індивідуальної дії у зв'язку із їх невідповідністю законам, де відповідачами виступають виконавчі органи таких рад, які приймали відповідне рішення. Таке звернення до суду є можливим, оскільки виконавчі органи місцевих рад є окремими юридичними особами.

Іншим, більш ефективним способом оскарження та скасування акта індивідуальної дії є звернення до суду з адміністративним позовом відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Враховуючи досить широку компетенцію місцевих рад, та правомірність їх рішень часто стає предметом розгляду в адміністративних судах [179].

Право на оскарження неправомірних рішень, зокрема ненормативних актів, які прийняті з порушенням прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, передбачено ст. 55 Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства України.

На відміну від звернення зі скаргою в порядку Закону України «Про звернення громадян», коло суб'єктів звернення, що мають право на судовий захист, процесуальним законодавством обмежено. Так, для судового захисту необхідним є доведення, що прийнятий індивідуальний акт порушує права позивача, а не лише прийнятий з недотримання норм законодавства.

При поданні позовної заяви позивачу слід враховувати критерії оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, викладені у ч. 2 ст. 2 КАСУ, оскільки саме вони будуть братися судом до уваги при вирішенні справи по суті.

Слушно зазначають науковці П. П. Богуцький, І. В. Лобер про те, що на сьогодні проблема полягає в тому, що правові акти індивідуальної дії, які були прийняті місцевою радою, на момент їх оскарження зазвичай вже виконані та відповідні правові наслідки прийняття таких рішень вже настали. Такими актами наприклад можуть бути рішення про надання дозволу на розробку проектів землеустрою тощо. Суттєвою характеристикою таких

актів є те, що їхнє юридичне значення фактично вичерпується їх виконанням. Відповідно застосувати до таких актів процедуру скасування або визнання нечинними некоректно. Правильно було б одночасно з прийняттям рішення про визнання рішення місцевої ради протиправним приймати рішення про поворот його виконання із зазначенням відповідного способу виконання. Але у цьому випадку суттєві складнощі виникають щодо визначення способу виконання [180].

Верховний Суд України на засіданні Судової палати у цивільних справах 10 червня 2015 року ухвалив постанову у справі № 6-162цс15. Відповідно до правового висновку Суду: «акт індивідуальної дії органу місцевого самоврядування, який суперечить актам цивільного законодавства і порушує інтереси окремих осіб, підлягає скасуванню в судовому порядку» [181].

Іншими способами захисту є звернення з позовом про визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій, або про визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

В рамках адміністративного судочинства дії – певна форма поведінки суб'єкта владних повноважень, яка полягає у здійсненні суб'єктом владних повноважень своїх обов'язків у межах наданих законодавством повноважень чи всупереч їм, а бездіяльність – певна форма поведінки суб'єкта владних повноважень, яка полягає у невиконанні ним дій, які він повинен був і міг вчинити відповідно до покладених на нього посадових обов'язків згідно із законодавством України [182].

На прикладі повноважень адміністратора ЦНАП, розглянемо, дії чи бездіяльність, які можуть бути предметом оскарження. Так, Законом України «Про адміністративні послуги» основними завданнями адміністратора визначено: надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних

послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання; видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг; організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг; здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень; надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом; складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом. Відтак, наприклад ненадання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг може бути оскаржено в порядку передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України, шляхом подання позовної заяви про визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії [183].

Ще одним із способів оскарження неправомірних дій в процесі надання адміністративних послуг є подання заяви про наявність чи відсутність компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Частиною 2 ст. 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [182].

В процесі надання адміністративних послуг за допомогою інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, систематизується інформація щодо нормативно-правових актів, якими надано повноваження суб'єкта надання певної послуги, однак можуть виникати спори, у зв'язку із відсутністю конкретизації норм, а зазначення

лише переліку нормативно-правових актів.

При зверненні до адміністративного суду важливим є дотримання строків звернення, що встановлені Кодексом адміністративного судочинства України, оскільки не дотримання таких має наслідком залишення позовної заяви без розгляду. Особа може звернутися з клопотанням про поновлення пропущеного строку.

Та статтею 99 вказаного КАСУ встановлено шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Такий строк також необхідно враховувати, якщо особа звертається спочатку в порядку позасудового оскарження, оскільки, якщо спір не буде вирішено, строки будуть обчислюватися з моменту порушення права, а не з моменту закінчення розгляду скарги.

Сьогодні у багатьох демократичних країнах світу використовується медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів. Медіація широко застосовується в усьому світі, насамперед у США, в Австралії та Європі, у багатьох країнах вона закріплена законодавчо [184].

Для України запровадження судової медіації є законодавчою новелою, тому актуальним є її дослідження з метою виявлення суперечливих норм та вдосконалення нормативного регулювання примирних процедур.

Передумовою запровадження процедури медіації в судочинстві України став курс України на гармонізацію національного законодавства з нормативними актами Європейського Союзу. Питанню примирних процедур присвячена ціла низка рекомендацій і рішень Ради Європи, зокрема, Рекомендації № R (99) 19 «Про посередництво в кримінальних справах» від 15 вересня 1999 року, яка є одним з основних документів Ради Європи щодо реалізації програм відновного правосуддя та Основоположного рішення Ради Європейського союзу від 15 березня 2001 року «Про місце жертв злочинів у кримінальному судочинстві» (2001/220/JHA), які наголошують на необхідності розвитку та впровадження програм відновного правосуддя в

національні системи права [185].

Більшість визначають медіацію як певний підхід до розв'язання конфлікту, у якому нейтральна третя сторона забезпечує структурований процес, для того, щоб допомогти конфліктуючим сторонам прийти до взаємно прийняттого вирішення спірних питань [186].

Глава 4 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає врегулювання спору за участю судді. Врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті для досягнення сторонами врегулювання спору. Проведення врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних та (або) закритих нарад. Спільні наради проводяться за участю всіх сторін, їх представників та судді. Під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору. Закриті наради проводяться за ініціативою судді з кожною із сторін окремо. Під час закритих нарад суддя має право звертати увагу сторони на судову практику в аналогічних спорах, пропонувати стороні та (або) її представнику можливі шляхи мирного врегулювання спору [171].

Однак, проведення врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві не допускається в таких випадках: в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу II КАСУ, за винятком справ, визначених статтею 267 КАСУ, та типових справ; вступу в справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору [171].

Отже, законодавчо обмежено врегулювання спору за участю судді у випадку провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових органів ОТГ. Таке обмеження є доцільним з огляду на те, що спори стосовно

нормативних актів органів місцевого самоврядування не можуть вирішуватися шляхом примирення, оскільки стосуються широкого кола осіб, а не лише позивача у справі. Слід звернути увагу на те, що вказана норма не поширюється на індивідуальні нормативні акти, що стосуються конкретно визначеного кола осіб [187].

До всіх інших категорій справ, де однією із сторін є орган місцевого самоврядування чи його посадова особа, може застосовуватися врегулювання спору за участю судді. Це зокрема справи у спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його індивідуальних актів, дій чи бездіяльності, у спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень [165].

Здійснений аналіз правового механізму оскарження та скасування нормативних актів індивідуальної дії органів місцевого самоврядування в адміністративному та судовому порядку свідчить, що він потребує подальшого наукового дослідження, чіткого законодавчого врегулювання, структуризації та усунення контраверсійності нормативно-правових актів [188].

Висновки до третього розділу

Проведений аналіз необхідності удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ дозволяє дійти наступних висновків:

1. У перспективі реформування надання адміністративних послуг передбачає, що всі послуги надаватимуться органами місцевого самоврядування, а за державним адміністраціям буде залишатися лише контрольна функція. Щодо децентралізації, тобто делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування, необхідне чітке нормативне врегулювання.

2. Якість обслуговування громадян у процесі надання адміністративних

послуг в різних ОТГ є неоднаковою. Розробка стандартів у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ є вкрай важливою для впровадження якісного сервісу та повсюдної успішної реформи місцевого самоврядування. Стандарти повинні розроблятися щодо процедур надання адміністративних послуг в ОТГ та оцінки якості адміністративних послуг. Отже існує необхідність застосування комплексного підходу у впровадженні стандартів якості, що полягає у проведенні не лише стандартизації процедур у сфері надання адміністративних послуг, але і законодавчому закріпленні відповідальності, зокрема адміністративної, за недотримання стандартів надання адміністративних послуг та застосування механізмів контролю громадського суспільства.

3. Сьогодні надання адміністративних послуг в ОТГ регламентоване низкою нормативно-правових актів, серед яких Конституція України, закони України «Про надання адміністративних послуг», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та багато інших. Водночас подальша успішна реалізація реформи надання адміністративних послуг органами ОТГ на засадах децентралізації, потребує продовження комплексної роботи щодо удосконалення нормативного забезпечення.

4. Існує необхідність внесення змін до Конституції України, що б полягали в запровадженні децентралізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та закріплення правового статусу громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, що наділений відповідними неномінальними повноваженнями.

5. Необхідно внести зміни в ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначити що ОТГ є суб'єктами місцевого самоврядування. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є

міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською.

6. Недостатньо врегульованим є питання спільних ЦНАП. Існує необхідність розроблення та затвердження на загальнодержавному рівні примірного меморандуму про створення спільного ЦНАП, яким повинні передбачатися: чітке розмежування повноважень та підпорядкованості працівників ЦНАП, спільний перелік адміністративних послуг та графік роботи, узгодження питання фінансового утримання сторонами меморандуму приміщення та оплати усіх послуг необхідних для ефективного функціонування ЦНАП.

7. Вимоги до кандидатів на посаду адміністратора є дещо завищеними, що ускладнює набір персоналу в ЦНАП, особливо в ОТГ низькою спроможністю. Рекомендовані вимоги до стажу роботи адміністратора, що затверджені Головним управління державної служби України від 29 грудня 2009 р. № 406 «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» необхідно доповнити можливістю влаштування осіб, що мають досвід роботи зі стажем у недержавних установах. Також, є дещо завищеними вимоги щодо освіти, достатнім можна вважати освітньо-кваліфікаційний рівень – бакалавра. Брак досвіду та відповідних навичок, може компенсуватись запровадженням обов'язкових: навчання (у формі тренінгів, семінарів, лекцій) та стажуванням в діючих ЦНАП інших ОТГ.

8. Необхідне затвердження загальнодержавних норм, щоб класифікували ОТГ на: ОТГ з високою спроможністю і ОТГ низькою спроможністю, що надало б можливість закріпити обов'язок ОТГ, залежно від спроможності, надавати певний перелік адміністративних послуг. Спроможність громад доцільно вираховувати зокрема залежно від таких показників, як економічна потужність, чисельність населення, територія та інші.

9. Існує потреба в законодавчому визначенні обов'язковому переліку

обов'язкових адміністративних послуг ОТГ з малою спроможністю та обов'язкового переліку для ОТГ з високою спроможністю.

10. З метою створення правових підстав для створення спільних, мобільних та виїзних ЦНАП, необхідно внести зміни в закон України «Про адміністративні послуги». А саме, частину 1 статті 12 доповнити визначенням понять «спільний ЦНАП», «виїзний ЦНАП», «мобільний ЦНАП»: «Виїзний ЦНАП – це спеціально обладнаний транспортний засіб, у якому облаштовані повноцінні віддалені місця для роботи адміністраторів для надання адміністративних послуг. Мобільний ЦНАП – спеціально оснащена валіза, що має необхідне обладнання для повноцінного надання адміністративних послуг. Спільний ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що діє на основі узгодженого рішення (меморандуму) об'єднаної територіальної громади з місцевою державною адміністрацією, в якому надаються адміністративні послуги мешканцям громади і всіх інших мешканців району, через адміністратора, шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг». А також змінити частину 4 статті 12, виклавши її у такій редакції: «З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися спільні центри надання адміністративних послуг, територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг, віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру, мобільні центри надання адміністративних послуг та виїзні центри надання адміністративних послуг».

11. Задля запровадження якісної та «сервісної» системи надання адміністративних послуг в ОТГ важливими є стандартизація процедурних документів та використання міжнародних механізмів контролю та оцінки якості, зокрема впровадження стандарту ISO 9001. Оцінку якості надання адміністративних послуг слід проводити за такими критеріями: результативність, своєчасність, доступність, наявність інформації про адміністративний орган, територіальне розташування адміністративного

органу, режим доступу до приміщення адміністративного органу, доступність до бланків та фольмулярів, доступність оплати платних послуг, зручність, вибір способу звернення за адміністративною послугою, простота адміністративної послуги, організація особистого прийому, зручний порядок оплати адміністративної послуги, відкритість, повага до особи, професійність.

12. Доцільною є розробка та затвердження національного стандарту – єдиних вимог до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, що б відповідав і вимогам міжнародних стандартів.

Існує необхідність застосування комплексного підходу у вирішенні проблематики стандартизації надання адміністративних послуг, що полягає у необхідності затвердження стандартів надання адміністративних послуг, але і законодавчому закріпленні адміністративної відповідальності за недотримання стандартів надання адміністративних послуг.

13. Описаний негативний досвід практики самостійного розроблення та опису порядку позасудового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг у процесі надання адміністративних послуг в ОТГ, вказує на необхідність розроблення та затвердження типового загальнодержавного порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності у процесі надання адміністративних послуг ОТГ.

14. Законодавче закріплення судової медіації є ще одним кроком на шляху до побудови «сервісної» держави, де органи місцевого самоврядування та їх посадові особи працюють задля задоволення потреб мешканців відповідної громади. Більшість категорій спорів, що можуть виникнути в процесі надання адміністративних послуг, що вирішуються в порядку адміністративного судочинства, можуть бути врегульовані, ще до початку розгляду справи по суті.

15. Оскаржуючи повноваження державного реєстратора чи адміністратора в позасудовому порядку, необхідно з'ясувати, які саме повноваження виконувалися, оскільки від цього буде залежати, якими

нормативно-правовими актами слід керуватися при оскарженні. Так, у випадку делегування повноважень державного реєстратора – адміністратору, оскарження його дій здійснюватиметься в порядку передбаченому Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», а не Законом України «Про звернення громадян України», що врегульовує загальний порядок оскарження. Існує необхідність вдосконалення змістового наповнення технологічних карток та опису найважливіших аспектів оскарження, зокрема таких як строки, орган до якого може подаватися скарга, посилення на нормативні акти, що регулюють цю процедуру.

16. Недосконалість законодавчого врегулювання питання оскарження та скасування актів індивідуальної дії ОТГ вказує на необхідність його зміни. Нечіткий розподіл повноважень між місцевими радами ОТГ та їх виконавчими комітетами щодо права самостійно скасовувати акт індивідуальної дії, унеможлиблює однозначне трактування і застосування закону. Відсутність правового механізму позасудового скасування акту індивідуальної дії, у випадку виявлення сфальсифікованих документів чи неправдивої інформації, поданих особою, зацікавленою в прийнятті рішення, унеможлиблює оперативний захист інтересів територіальної громади, оскільки судовий розгляд, як свідчить практика, потребує значних часових затрат.

17. Проведений аналіз законодавства та судової практики свідчить про неможливість законного скасування актів індивідуальної дії рішеннями органів місцевого самоврядування, незважаючи на можливу невідповідність положенням законів чи навіть Конституції України, виявлення сфальсифікованих документів. Таким чином законодавець захистив права одних осіб, щодо яких рішення прийнято, і унеможливив позасудовий захист інших осіб, права і законні інтереси, яких таким рішенням можуть порушуватися.

18. Законодавством передбачена можливість судового скасування актів

індивідуальної дії, визнання нечинним чи протиправним. Практика судового оскарження передбачає можливість скасування актів індивідуальної дії у випадку їх невідповідності Конституції, законам, порушення прав осіб. Стосовно сфальсифікованих документів в Кодексі адміністративного судочинства не йдеться.

ВИСНОВКИ

Дисертаційне дослідження визначається сучасною постановкою завдання, виявленням і дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ. У роботі враховані положення національного законодавства, міжнародний правовий досвід з досліджуваної проблематики, піддано всесторонньому аналізу теоретичний та практичний матеріал, що стосується тематики дослідження. Це сприяло обґрунтуванню та вирішенню низки завдань, які мають важливе наукове і прикладне значення. У результаті автором сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, що полягають у такому:

1. Дослідження генези становлення місцевого самоврядування та системи надання адміністративних послуг дозволило зробити висновок про те, що сучасна система місцевого самоврядування та система надання адміністративних послуг є результатом багатолітнього процесу їх еволюції, що формувалися на основі національних та міжнародних нормативно-правових актів. Україна здійснює активні кроки в демократизації та дебіюрократизації сфери надання адміністративних послуг шляхом прийняття законодавчих актів, що спрямовані на децентралізацію надання адміністративних послуг. Наша держава отримує у цій сфері значну міжнародну підтримку, що здійснюється шляхом реалізації спільних програм.

Правову основу надання адміністративних послуг в ОТГ становлять численні загальнодержавні та локальні нормативно-правові акти, які визначають компетенцію, закріплюють порядок надання адміністративних послуг в ОТГ. Водночас подальша успішна реалізація реформи надання адміністративних послуг органами ОТГ на засадах децентралізації потребує продовження комплексної роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення.

Загальнодержавні нормативно-правові акти, що є правовою основою

для надання адміністративних послуг в ОТГ, можна умовно поділити на дві категорії: нормативно-правові акти, що врегульовують діяльність та визначають обсяг повноважень органів місцевого самоврядування та нормативно-правові акти, що регулюють процедурні питання надання адміністративних послуг. Удосконалення системи надання адміністративних послуг можливе за умови чіткої та максимально повної регламентації процедури надання адміністративних послуг органами ОТГ, шляхом удосконалення існуючих та прийняття нових загальнодержавних нормативно-правових актів.

Зокрема є необхідність внесення змін до Конституції України, щодо запровадження децентралізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та закріплення правового статусу громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, що наділений відповідними неномінальними повноваженнями. Необхідно внести зміни в ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначити, що ОТГ є суб'єктами місцевого самоврядування. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, – селищною, центром якої визначено село, – сільською.

2. Досліджуючи застосування принципів надання адміністративних послуг в ОТГ, що закріплені Законом України «Про адміністративні послуги» варто звернути увагу на їх використання як системи принципів, оскільки їх спільна реалізація може породжувати вірогідні конфлікти, попри їхню комплементарність. З цією метою, в рамках системного підходу, пропонується удосконалення існуючих принципів та законодавче закріплення принципу сумісності або компатибільності (узгодженості), що є необхідним для реалізації системи принципів загалом, завдяки сумісності всіх його елементів. З метою досягнення високої якості надання адміністративних послуг, зокрема в ОТГ, необхідно закріпити принцип

уніфікації або стандартизації. Запровадження такого принципу полягає у загальнодержавному регулюванні та використанні типових документів, що містять чіткий і точний опис етапів, процедур, яких уповноважені особи та суб'єкти звернення повинні дотримуватися при наданні послуг.

Серед локальних нормативно-правових актів важливе місце належить статутам ОТГ, положенням та регламентам ЦНАП ОТГ, інформаційним та технологічним карткам адміністративних послуг.

3. Ідентифікація суб'єктів надання адміністративних послуг та їх повноважень в ОТГ здійснена шляхом аналізу нормативно-правових актів та структури міських, селищних та сільських ОТГ. Зокрема такими визначено місцеві ради, виконавчі органи рад, посадових осіб місцевого самоврядування. Делеговані та власні повноваження місцевих рад та виконавчих органів рад ОТГ у сфері надання адміністративних послуг доцільно класифікувати за сферою суспільних відносин, в яких ці послуги надаються, зокрема з таких питань: житлових, соціальних, ведення бізнесу, архітектури та містобудування, використання земельних та природних ресурсів, сімейних відносин і піклування, паспортних, реєстрації, архівної справи, у сфері інфраструктури ОТГ.

4. В дослідженні виокремлено декілька ключових моделей надання адміністративних послуг в ОТГ, зокрема: безпосередньо (староста, адміністратор, уповноважені органи ОТГ), через ЦНАП, що створюється у центрі ОТГ; спільним ЦНАП; через ЄДРАП та інтегровані інформаційні мережі, через територіальні підрозділи ЦНАП; через віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП; виїзним ЦНАП; мобільним ЦНАП.

Аналіз нормативно-правової основи вказаних моделей виявив необхідність усунення прогалин в законодавстві та необхідність правового врегулювання роботи виїзних ЦНАП та мобільних ЦНАП.

Недостатньо врегульованим є питання спільних ЦНАП. Існує необхідність розроблення та затвердження на загальнодержавному рівні примірного меморандуму про створення спільного ЦНАП, яким повинно

передбачатися чітке розмежування повноважень та підпорядкованості працівників ЦНАП, спільний перелік адміністративних послуг та графік роботи, узгодження питання фінансового утримання сторонами меморандуму приміщення та оплати усіх послуг, необхідних для ефективного функціонування ЦНАП.

З метою створення правових підстав для створення спільних, мобільних та виїзних ЦНАП, пропонуємо внести зміни в Закон України «Про адміністративні послуги». А саме, частину 1 статті 12 доповнити визначенням понять «спільний ЦНАП», «виїзний ЦНАП», «мобільний ЦНАП»: «Виїзний ЦНАП – це спеціально обладнаний транспортний засіб, у якому облаштовані повноцінні віддалені місця для роботи адміністраторів для надання адміністративних послуг. Мобільний ЦНАП – спеціально оснащена валіза, що має необхідне обладнання для повноцінного надання адміністративних послуг. Спільний ЦНАП – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що діє на основі узгодженого рішення (меморандуму) об'єднаної територіальної громади з місцевою державною адміністрацією та/або меморандуму в якому надаються адміністративні послуги мешканцям громади і всіх інших мешканців району, через адміністратора, шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг». А також змінити частину 4 статті 12 вказаного Закону, виклавши її у такій редакції: «З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися спільні центри надання адміністративних послуг, територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг, віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру, мобільні центри надання адміністративних послуг та виїзні центри надання адміністративних послуг».

Однією з суперечливих проблем є безпосередньо надання адміністратором та старостою ОТГ адміністративних послуг. Виконання адміністратором повноважень безпосередньо, а не в якості посередника,

може нівелювати один з основних позитивів і цілей адміністративної реформи – подолання корупційних ризиків шляхом відсутності безпосереднього контакту між суб'єктами надання та суб'єктами отримання адміністративних послуг. Однак, серед цих послуг немає таких, що потребують обов'язкового залучення інших суб'єктів надання адміністративних послуг, і шляхом безпосереднього надання послуги адміністратором відбувається процес дебіюрократизації.

5. Необхідне затвердження загальнодержавних норм, які б класифікували ОТГ на ОТГ з високою спроможністю та ОТГ низькою спроможністю, що надало б можливість закріпити обов'язок ОТГ, залежно від спроможності, надавати певний перелік адміністративних послуг. Спроможність громад доцільно визначати зважаючи на такі показники як економічна потужність, чисельність населення, територія та інші. Існує потреба в законодавчому визначенні обов'язкового переліку обов'язкових адміністративних послуг ОТГ з малою спроможністю та обов'язкового переліку для ОТГ з високою спроможністю.

6. Існує необхідність застосування комплексного підходу у вирішенні проблеми стандартизації надання адміністративних послуг, що полягає у необхідності затвердження стандартів надання адміністративних послуг, законодавчому закріпленні адміністративної відповідальності за недотримання стандартів надання адміністративних послуг.

Задля запровадження якісної та соціально орієнтованої системи надання адміністративних послуг в ОТГ важливими є стандартизація процедурних документів та використання міжнародних механізмів контролю та оцінки якості, зокрема впровадження стандарту ISO 9001. Оцінку якості надання адміністративних послуг слід проводити за такими критеріями: результативність, своєчасність, доступність, наявність інформації про адміністративний орган, територіальне розташування адміністративного органу, режим доступу до приміщення адміністративного органу, доступність до бланків та формулярів, доступність оплати платних послуг,

зручність, вибір способу звернення за адміністративною послугою, простота адміністративної послуги, організація особистого прийому, зручний порядок оплати адміністративної послуги, відкритість, повага до особи, професійність.

Доцільною є розробка та затвердження національного стандарту – Єдиних вимог до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, що б відповідав і вимогам міжнародних стандартів.

7. Описаний негативний досвід практики самостійного розроблення та опису порядку позасудового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг ОТГ, вказує на необхідність розроблення та затвердження типового загальнодержавного порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності у процесі надання адміністративних послуг ОТГ.

Законодавче закріплення судової медіації є ще одним кроком на шляху побудови соціально орієнтованої держави, де органи місцевого самоврядування та їх посадові особи працюють задля задоволення потреб мешканців відповідної громади. Більшість категорій спорів, що можуть виникнути в процесі надання адміністративних послуг, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, можуть бути врегульовані ще до початку розгляду справи по суті.

8. Недосконалість законодавчого врегулювання питання оскарження та скасування актів індивідуальної дії ОТГ, вказує на необхідність його розроблення. Нечіткий розподіл повноважень між місцевими радами ОТГ та їх виконавчими комітетами, щодо права самостійно скасовувати акт індивідуальної дії унеможлиблює однозначне трактування і застосування Закону. Відсутність правового механізму позасудового скасування акту індивідуальної дії, у випадку виявлення сфальсифікованих документів чи подання неправдивої інформації особою, зацікавленою в прийнятті рішення, унеможлиблює оперативний захист інтересів територіальної громади, оскільки судовий розгляд, як свідчить практика, потребує значних часових

затрат.

Проведений аналіз законодавства та судової практики свідчить про неможливість законного скасування актів індивідуальної дії рішенням органу місцевого самоврядування, попри можливу невідповідність законам чи навіть Конституції України, виявлення сфальсифікованих документів. Таким, чином законодавець захистив права одних осіб, щодо яких рішення прийнято і унеможливив позасудовий захист інших осіб, права і законні інтереси, яких таким рішенням можуть порушуватися. Законодавством передбачена можливість судового скасування актів індивідуальної дії, визнання нечинним чи протиправним. Практика судового оскарження передбачає можливість скасування актів індивідуальної дії у випадку їх невідповідності Конституції, законам, порушення прав осіб. Стосовно сфальсифікованих документів в Кодексі адміністративного судочинства не йдеться, тобто це питання потребує нормативного врегулювання, шляхом внесення відповідних змін.

9. Міжнародними нормативними актами закріплено лише базові засади запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, однак, ратифікувавши їх, Україна взяла на себе зобов'язання щодо розроблення національного законодавства спрямованого на боротьбу з корупцією, зокрема і щодо врегулювання конфлікту інтересів. Залишається нечітко врегульованим питання запобігання чи врегулювання конфлікту інтересів посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Законодавство, що регулює діяльність ЦНАП, знаходиться на стадії формування та потребує вдосконалення, внесення змін до його норм, задля усунення корупційних ризиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ославський М. І. Аналіз новел закону «Про адміністративні послуги». *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. № 30. С. 45–52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvchzu_2012_30_8.
2. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: *Закон України* від 07 грудня 1990 р. № 533-XII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.
3. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: *Закон України* 26 березня 1992 р. № 2234-XII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.
4. Конституція України: *Закон України* від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Тимошук В. П. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи. Київ, 2002. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/admin-reform-istoria-tymoschuk-2002>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : *Закон України* від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>.
9. Янчук О. Трансформація системи виконавчої влади в контексті адміністративної реформи в Україні. *Адміністративне право в контексті європейського вибору України*. 2004. С. 188–191
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в

- Україні : *Указ Президента України* від 22 липня 1998 № 810/98 / *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
11. Про адміністративні послуги: Закон України 06 вересня 2012 № 5203-VI. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
12. SKL International реалізує Початкову Фазу Програми «U-LEAD з Європою», на підтримку процесу створення ефективних Центрів надання адміністративних послуг. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/project/>
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : *Указ Президента України* від 12 січня 2015 р. № 5/2015 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
14. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону від 01 липня 2015 № 2217а. *База даних «Законодавство України»*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
15. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади до проекту Закону України): пояснювальна записка до проекту Закону України. *База даних «Законодавство України»*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
16. SKL International реалізує Початкову Фазу Програми «U-LEAD з Європою», на підтримку процесу створення ефективних Центрів надання адміністративних послуг. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/project/>
17. Проект ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/cba>.
18. DESPRO. Про проект. URL: <http://despro.org.ua/despro/project/>.
19. DOBRE. Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність». URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>.

20. Крикавська І. В. Історико-правові аспекти проведення адміністративної реформи, сутність та класифікація адміністративних послуг, що надаються в об'єднаних територіальних громадах. *Вісник Львівського університету бізнесу та права. Серія «Збірник наукових праць з економічних та юридичних наук»*. 2018. № 20. С. 171–175.
21. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>
22. Ліпенцев А., Жук Ю. Адміністративні послуги в Україні: поняття і сутність. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2015. Вип. 42. С. 140–148.
23. Шаров Ю.П. Адміністративна послуга: енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 22 с.
24. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/831>
25. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ: ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.
26. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади : навчальний посібник. Київ : «Знання», 2009. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/dvu/oslavskyj_vvu/index.htm.
27. Петьовка В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика: монографія. Київ : Логос, 2014. 214 с.
28. Острах М. Б. Проведення з надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2012.
29. Колпаков В.К. Європейські стандарти адміністративного права. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php /arkhivnomeriv/3-9-2014-jubilee/item/376 - yevropeyski-standarty-administratyvnoho-pravakolpakov-v-k>.

30. Крикавська І.В., Косюта Т.С. Регулювання сфери надання адміністративних послуг в Україні та в країнах-членах ЄС.
31. Аллан Т.Р. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 385 с.
32. Лемак В. Принцип верховенства права в Україні: основні загрози. *Право України*. 2010. № 3. С. 44–51, 46-47.
33. Закон України «Про адміністративні послуги»: науково-практичний коментар / За заг. ред. В.П.Тимощука. Київ, 2012. 392 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/komentar-do-zakonu-pro-admin-poslugu-tymoschuk-2013>.
34. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Терещук О.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Вид-во. Паливода А. В., 2001. С. 93.
35. Учебник гражданского права. Часть 1 / Под ред. Т.И. Илларионовой, Б.М. Гонгалю, В.А. Плетнева. Москва, 1998. URL: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z840_page_87.
36. Соловійова О. Принципи надання адміністративних послуг. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна № 1062. Серія «ПРАВО»*. 2013. № 14. С. 87–90. URL: [file:///C:/Users/Avatar/Downloads/VKhIPR_2013_1062_14_22%20\(2\)](file:///C:/Users/Avatar/Downloads/VKhIPR_2013_1062_14_22%20(2)).
37. Адміністративне право: Підручник. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=U4VeDwAAQBAJ&pg=PA238&lpg=PA238&dq>.
38. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / Мамотова Т., Шаров Ю., Зварич М. ; за ред. Ю. Щербініної. Київ : ПРООН, 2013. 120 с.
39. Крикавська І.В. Особливості реалізації принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. *Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції»*. 2019. № 2. С. 104–107.

40. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.
41. 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>.
42. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права: підручник. Київ : Юрінком, 2006. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/annotation.
43. Капуловський А.В. Нормативно-правові засади надання адміністративних послуг: їх еволюція та сучасний стан. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/30>.
44. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/conv>.
45. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 № 1508-VII / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
46. Калашнікова О. Статути територіальних громад як інструменти забезпечення дієздатності цих громад. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Statuti-teritorialnih-gromad-yak-instrumenti-zabezpechennya-yihnoyi-diyezdatnosti-.pdf>
47. Основи держави і права України: підручник / В.Л. Ортинський, В.К. Грищук та ін.; за ред. В.Л. Ортинського. Київ : Знання, 2008. 583 с.
48. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
49. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навчальний посібник / М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, В.О. Іваха та ін. Львів : Львівський

- державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с.
50. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. м. Київ, 2000. 20 с.
51. Ковалів М.В., Крикавська І.В. Територіальна громада як носій функцій місцевого самоврядування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 2. С. 155–158.
52. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад / За ред. Я.О. Рабошука та ін. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/mod6nweb>.
53. Про раду ОТГ. URL: <http://cvu.ks.ua/consultation/pro-vykonavchi-orhany-rady-ta-vykonavchyi-komitet-2>
54. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
55. Про старостинські округи в об'єднаних громадах: запитання та відповіді <https://donors.decentralization.gov.ua/advice/9109>
56. Про виконавчі ради та виконавчі комітети. URL: <http://cvu.ks.ua/consultation/pro-vykonavchi-orhany-rady-ta-vykonavchyi-komitet-2>
57. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/conv>.
58. Видача довідок старостами: особливості та застереження. *Місьцеве самоврядування*. 2018. № 6. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/june /issue-6/article37257>.
59. «Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування» : наказ Міністерства юстиції України від 11 листопада 2011 р. № 3306/5. URL: <https://auc.org.ua sites/default/files/library/mod6nweb>.

60. Про адміністративні послуги: *Закон України* 06 вересня 2012 № 5203-VI / *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
61. Литвиненко А. Суб'єкти державної реєстрації як учасники процесу державної реєстрації суб'єктів господарювання в Україні: фінансово-правовий аспект. URL: <http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/8/30>.
62. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : *Закон України* 15 травня 2003 р. № 755-IV. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
63. Іваненко Д. Д. Питання адміністративно-правового статусу державного реєстратора прав на нерухоме майно. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/72640>.
64. Старости в об'єднаних громадах. URL: <https://decentralization.gov.ua/starosta>.
65. Центри надання адміністративних послуг – шлях подолання бюрократії та корупції. URL: <https://dt.ua/internal/centri-nadannya-administrativnih-poslug-shlyah-podolannya-byurokratiyi-ta-korupciyi>.
66. ЦНАП або Влада, як сервіс: без черг та хабарів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1570>.
67. Про розвиток мережі ЦНАП : звіт Міністерства економічного розвитку і торгівлі станом на 01 квітня 2019 року. URL: <https://my.gov.ua/be/files/12485/embed>.
68. Інформаційний посібник Сучасний ЦНАП. URL: http://dfrr.minregion.gov.ua/foto/upload/Service_center%2017August2018.
69. Ніколаєнко К.В. Сутність та завдання адміністративних послуг. *Держава і право*. 2009. № 43. С. 269.
70. Системи управління якістю. Центр досліджень місцевого самоврядування. URL: <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/municipal-government-mn-ua/create-tsnap>

- mn.ua.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=3d3460c6d993c98cd1a81138fd483529.
71. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : *постанова Кабінету Міністрів України* від 3 січня 2013 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
72. Крикавська І.В. Роль Центрів надання адміністративних послуг у запобіганні корупції. *«Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції»* : матеріали науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 р. м. Запоріжжя, 2018. С. 136–139.
73. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : *розпорядження Кабінету міністрів України* від 16 листопада 2016 р. № 918-р / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>.
74. Бортник Н.П. Правові та технічні питання безпеки в інформаційному просторі. *Проблеми застосування інформаційних технологій правоохоронними структурами України та закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання* : збірник наукових статей за матеріалами доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 21 грудня 2018 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2018. С. 4–9.
75. Лічманенко О. Методичні рекомендації з питань створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) та забезпечення їх ефективної роботи (навчання відповідальних працівників об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області). URL: <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/08/%D0%A1%D1%82>.
76. На Черкащині відкрили перше віддалене робоче місце адміністратора ЦНАП. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7881>.
77. ЦНАП, мобільний кейс та офіс, інтегровані програми: ОТГ руйнують

- міф про недоступність адмінпослуг. URL: <https://petropavlivka.city/read/experiance/2449/cnap-mobilnij-kejs-ta-ofis-integro-vani-programi-otg-rujnuuyut-mif-pro-nedostupnist-adminposlug>.
78. Програма «U-LEAD з Європою» разом з громадою вперше в Україні реалізувала у Славутській ОТГ на Хмельниччині модель організації надання адмінпослуг у форматі справжнього «мобільного офісу». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2466472-v-ukraini-zavitsa-10-mobilnih-cnap-i-na-kolesah>.
79. Як створити належний ЦНАП в ОТГ – досвід інституційного створення ЦНАП Програми «U-LEAD з Європою». URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/resume_A4_TSNAP_for-web.
80. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 № 1508-VII / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
81. Навчально-практичний посібник/ За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ. 2016. С. 154.
82. Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках Програми «U-LEAD з Європою». URL: https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/A4_TSNAP_for-web_cover_block.
83. Міжмуніципальна співпраця – це хороший інструмент вирішення спільних питань. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9973>.
84. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 3. С. 99-103.
85. Тимошук В.П. Адміністративні акти. процедура прийняття та припинення : монографія/ В.П. Тимошук. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
86. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114.
87. Михайлишин В. Організаційно-правові аспекти надання

- адміністративних послуг виконавчими органами місцевих рад. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03\(6\)/10mvdomr](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10mvdomr).
88. Закон України «Про адміністративні послуги»: науково-практичний коментар / За заг. ред. В.П. Тимощука. Київ, 2012. 392 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/komentar-do-zakonu-pro-admin-poslugu-tymoschuk-2013>.
89. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративних послуг: *постанова Кабінету міністрів України* від 30 січня 2013 року № 44 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF>
90. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: *постанова Кабінету міністрів України* від 1 серпня 2013 р. № 588 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF>.
91. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративних послуг: *постанова Кабінету Міністрів України* від 30 січня 2013 року № 44 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF>.
92. Крикавська І.В., Roman Patora Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні та Республіці Польща. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку* : збірник тез заочної науково-практичної конференції, (м. Львів, 30 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 4–5.
93. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.
94. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ: ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.
95. Крикавська І.В. Способи надання адміністративних послуг в

- об'єднаних територіальних громадах. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні* : Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 27 квітня 2017 р.). Львів, 2017. С. 92–93.
96. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: *розпорядженням Кабінету Міністрів України № 523 від 16 травня 2014 р.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.
97. Ківалов С.В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.
98. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І.П. Голосніченко. Київ, 1998. 52 с.
99. В. Тимощук. Адміністративні послуги: посібник. Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.
100. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Донецьк : Монолит, 2010. 400 с.
101. Коліушко І., Тимощук В. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні. Київ : Москаленко О.М. ФОП, 2009. 196 с.
102. Конвенція ООН проти корупції : прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї 58/4 від 31 жовтня 2003 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF>.
103. Міжнародний кодекс поведінки публічних посадових осіб від 23 липня 1996 № 995_788 / База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788
104. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. URL: http://jurliga.ligazakon.ua/blogs_article/711.htm
105. Савкін В. Запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/30-0/153>

106. Бугайчук К.Л., Беспалова О.І. Запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування: наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, О.І. Беспалова. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. Справ, 2016. 41 с.
107. Методичні рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/%D0%9C%D>.
108. Олешко О. М. Зарубіжний досвід запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-3/doc/5/05>.
109. Заяць Р.Я., Сопільник Л.І. Антикоруційне законодавство: міжнародні стандарти та їх запровадження в Україні: конспект лекцій. Львів: ГУМВС України у Львівській області, 2012. 68 с.
110. Крикавська І.В. Конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 131–133.
111. Крикавська І.В. Правові засади запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: український та зарубіжний досвід. *«Коруційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традиції права* : матеріали регіонального науково-практичного круглого столу, (м. Запоріжжя, 28–29 березня 2018 р.). Запоріжжя, 2018. С. 113–114.
112. Про затвердження Порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Іванівській сільській раді та її виконавчому комітеті : рішення Іванівської сільської ради від 08 вересня 2017 р. № 254. URL: <http://ivanivska.gromada.org.ua/poryadok-zapobigannya-ta-vreguljuvannya-konfliktu-interesiv-u-ivanivskij-silskij-radi-ta-ii-vikonavchomu-komiteti-16-50-02-05-06-2019/>
113. Про затвердження Порядку запобігання та врегулювання конфлікту

- інтересів у Старобогородчанській сільській раді об'єднаної територіальної громади та її виконавчих органах : рішення Старобогородчанської ОТГ від 27 листопада 2017 р. № 578-17/2017. URL: <https://st-bogorodchany-gromada.gov.ua/docs/40196/>
114. Про затвердження Положення про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у Тростянецькій сільській раді Тростянецької ОТГ та органах, нею утворених : рішення від 31 серпня 2017 р. № 1320. URL: <http://tog.lviv.ua/rishennya-1320-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-zapobigannya-ta-vregulyuvannya-konfliktu-interesiv-u-trostryanetskiy-silskiy-radi-trostryanetskoji-otg-ta-organah-neyu-utvorenih/>
115. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. URL:https://jurliga.ligazakon.net/experts/192/711_konflkt-nteresv-u-dyalnost-deputatv-mstsevikh-rad
116. Тимощук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, практики та законодавства в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 104–121
117. Паутова Т.О., Неділько А.І. Формування та удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1081>
118. Михайлюк Я.Б. Загальна характеристика правового регулювання надання адміністративних послуг в Європейському Союзі та Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Том 2*. 2015. № 34. С. 113–117.
119. Про проект адміністративно-процедурного кодексу. URL: https://zib.com.ua/ua/print/11456-minyust_vinis_proekt_administrativnoprocedurnogo_kodeksu
120. Крикавська І. В. Особливості правового статусу територіальних громад // *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 4. С. 103–109.

121. Про добровільне об'єднання територіальних громад : *Закон України* від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII / *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/conv>.
122. Барановська Т.М., Остапенко О.Г. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації соціальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=924>.
123. Про місцеве самоврядування в Україні : *Закон України* від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
124. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. Київ.: Т-во «Знання» Україна, 1999. 487 с.
125. Панасюк С.А. Якісний переклад тексту Європейської хартії місцевого самоврядування: шлях до реальної євроінтеграції. URL: <http://vartaprava.com.ua/analytika/problemu-perekladu-evropejskoji-hartijimistsevohosamovryaduvannya>.
126. Гейда О.В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3. Ч. 3. С. 9–13.
127. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар. URL: <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/gk>.
128. Ткачук А.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 78 с.
129. Форми реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами. URL: <http://urcouncil.org.ua>.
130. Липовська Н.А. Загальні збори громадян : методологія проведення. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.
131. Про затвердження Положення «Про порядок проведення громадських слухань у м. Львові»: *ухвала Львівської міської ради*

- № 2446 від 05 жовтня 2017 р. URL: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/789FD0AB21679ECDC22581B70047A06E?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/789FD0AB21679ECDC22581B70047A06E?OpenDocument).
132. Лис А.Б. Світовий досвід надання послуг населенню державними і самоврядними органами влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 43–50. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_9_8.
133. Rafał Budzisz, Sławomir Mandes. Wpływ organizacji administracji i udziału obywateli na realizację usług publicznych URL: http://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/374/realiz_us_publ.
134. Методика формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
135. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
136. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. № 1. С. 5–18.
137. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
138. Академічний тлумачний словник української мови (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/standartyzacija>.
139. Про стандартизацію : Закон України 05.06.2014 № 1315-VII / *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>.
140. Оцінка якості адміністративних послуг// Тимощук В.П., Кірмач А.В. Київ : Факт, 2016. 88 с.
141. Ніколаєнко К. В. Сутність та ознаки адміністративних послуг.

Держава і право. 2009. 269 с.

142. Mario Hak, Anton Devčić. Measuring the Efficiency of the State Administration Through the Key Performance Indicators. *European Scientific Journal*. 2016. URL: https://bib.irb.hr/datoteka/858546.8592-24870-1-PB_1.
143. Гончарук Н.Т. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-1/doc/1/04>.
144. Kobylińska U. Mierniki sprawności usług publicznych. *WSPÓŁCZESNE ZARZĄDZANIE*. 2013. № 2. 137 с. URL: <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element000171318953>.
145. Маматова Т.В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т.В. Маматова. Донецьк : Свідлер А.Л., 2009. 326 с.
146. Про адміністративні послуги: *Закон України* 06 вересня 2012 № 5203-VI / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
147. Коліушко І., Тимощук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. *Право України*. 2001. № 5. С. 32.
148. Маматова Т.В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. URL: http://www.dridu.dp.ua/proekt_ms/doc/aplup_2015_4_12.
149. Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні : аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/admin_poslug-71b6f.
150. В. Тимощук. Адміністративні послуги: посібник. Київ : ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.
151. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції

- реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
152. Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. URL: [https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/YeDIINI_VIIMOGII_\(STANDART\)](https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/YeDIINI_VIIMOGII_(STANDART)).
153. Підгаєць П., Бригілевич І. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування: методичний посібник. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 134 с.
154. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг : *наказ Міністерства економіки України* від 12.07.2007 р. № 219. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v021_9665-07.
155. Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг : *наказ Міністерства юстиції України* від 31 серпня 2009 р. № 1555/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v1555323-09>.
156. Маматова Т. В. Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг: існуючі практики та напрями удосконалення. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1 (1). С. 105–112.
157. Науково-технічний центр № 14 ДП «Укрметртестстандарт» Системи управління якістю за ISO 9001. URL: <http://www.certsystems.kiev.ua/uk/iso-9001/sistemi-upravlinnya-yakistyu-za-iso-9001>.
158. Гарасимів Т., Дашо Т. Теорія та практика громадянського суспільства: історико-правовий досвід України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. Львів : Видавництво Львівської політехніки.

2017. № 861. С. 11–20.
159. Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 1. С. 182–190. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_1_20
160. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: *постанова Кабінету міністрів України* від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
161. Сопільник Л. І. Стандартизація, якість продукції, метрологія, сертифікація в системі адміністративного права: навчальний посібник / Л. І. Сопільник, О. І. Остапенко. Львів: Львівський університет бізнесу та права. 2011. 124 с.
162. Пліва О. Безвідповідальні адміністративні послуги. *Аналітичне електронне видання «ЮРИСТіЗАКОН»*. 2017. № 23. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analytics/161889_bezvdpovdaln-adminstrativn-poslugi.
163. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: *постанова Кабінету Міністрів України*; Положення від 20 лютого 2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.
164. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : *постанова Кабінету Міністрів України* від 30 січня р. 2013 № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF>.
165. Про звернення громадян : закон України від 02 жовтня 1996 № 393/96-ВР. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
166. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: *Закон України* від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.

167. Регламент роботи Центру надання адміністративних послуг Мирівської сільської ради ОТГ, що затверджений рішенням Мирівської сільської ради від 20 жовтня 2016 р. № 71-4/І. URL: http://www.tommyrivsil.dp.gov.ua/selrada/tomakovskij/mirivska_silrada.nsf/docs/378898E276162BBBC22580610046FB8D?opendocument.
168. Регламент відділу «Центр надання адміністративних послуг» виконавчого комітету Кочубеївської сільської ради об'єднаної територіальної громади Херсонської області (ЦНАП). URL: <http://kochubeevska-gromada.com.ua/cnap/informaciya-pro-cnap/>.
169. Регламент відділу «Центр надання адміністративних послуг» Мокрокалігирської сільської ради, що затверджений рішенням сільської ради від 29.05.2017 №22-3/VII. URL: <http://mkalygirska.gromada.org.ua/reglament-cnap-12-09-57-28-09-2016>.
170. Положення про відділ «Центр надання адміністративних послуг» виконавчого комітету Вербківської сільської ради. URL: <https://verbki.otg.dp.gov.ua/ua/pro-zatverdzhennya-polozhennya-viddil-centrnada-nnya-administrativnih-poslug-vikonavchogo-komitetu-verbkivskoyi-silskoyi-radi>.
171. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
172. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо від 16 квітня 2009 № 7-рп/2009. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.
173. Правознавство: навчальний посібник / За загальною редакцією В.Г. Гончаренка. Київ: Український інформаційно-правовий центр. 2002. 183 с.
174. Неугодніков А.О. Специфіка правових актів індивідуальної дії. URL: <http://www.apdp.in.ua/v45/39>.
175. Ковальчук В. Конституція та легітимація державної влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні

- науки. 2016. № 855. С. 342–347.; Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
176. Крикавська І.В. Поняття, правовий механізм оскарження та скасування актів індивідуальної дії органів місцевого самоврядування. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Збірник наукових праць з економічних та юридичних наук*. 2016. Вип. 15. С. 55–60.
177. Постанова Галицького районного суду м. Львова у справі за адміністративним позовом особа_1 до Виконавчого комітету Львівської міської ради, за участю третьої особи Громадської організації «Кращий Сихів» про визнання протиправним та скасування рішення суб'єкта владних повноважень від 26 квітня 2017 р. № 461/488/16-а. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/66737220>.
178. Рушак І.Я. Оскарження рішень органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник*. 2013. № 3(28). URL: [file:///C:/Users/%D0%86%D1%80%D1%83%D1%81%D1%8F/Downloads/Нрнау_2013_3_13%20\(1\)](file:///C:/Users/%D0%86%D1%80%D1%83%D1%81%D1%8F/Downloads/Нрнау_2013_3_13%20(1)).
179. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 410 с.
180. Богуцький П. П., Лобер І. В. Судове оскарження рішень органів місцевого самоврядування. URL: <http://ukrainepravo.com/scientific-thought/pravova-pozytsiya/sudoveoskarzhennya-akt-v-r-shen-organ-v-m-stsevogo>.
181. Про адміністративні послуги: Закон України 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

182. Коментар до Конституції України / Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 1996. 376 с..
183. Постанова Верховного суду України від 10 червня 2015 року № 6-162цс15. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf\(documents\)/50562DC6886A933DC2257E6E003CB791](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf(documents)/50562DC6886A933DC2257E6E003CB791).
184. Мемель Ф-Й. Медіація в адміністративному судочинстві України. URL: http://www.voas.gov.ua/upload/337_mediac2.
185. Петренко П.Д. Запровадження процедури медіації (примирення) у законодавстві України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/11347>.
186. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. URL: Режим доступу: http://vru.gov.ua/Docs/visnik05_12.
187. Крикавська І. В. Застосування медіації для врегулювання спорів із органами місцевого самоврядування. *Медіація – альтернативний спосіб вирішення спорів: питання теорії і практики*: збірник тез заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 5 жовтня 2018 р.). Київ, 2018. С. 42–44.
188. Крикавська І. В. Особливості правового механізму оскарження та скасування нормативних актів індивідуальної дії органів місцевого самоврядування в адміністративному та судовому порядку. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку* : збірник тез наукових доповідей XII Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених, (м. Луцьк, 25–26 березня 2016 р.). Луцьк, 2016. С. 70–72.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Крикавська І. В. Поняття, правовий механізм оскарження та скасування актів індивідуальної дії органів місцевого самоврядування. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія: Юридична*. 2016. Т. 15. С. 55–60.
2. Крикавська І. В. Історико-правові аспекти проведення адміністративної реформи, сутність та класифікація адміністративних послуг, що надаються в об'єднаних територіальних громадах. *Вісник Львівського університету бізнесу та права: Сер.: Збірник наукових праць з економічних та юридичних наук*. 2018. № 20. С. 171–175.
3. Крикавська І. В. Особливості правового статусу територіальних громад. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 3. С. 105–110. (*Наукометрична база Index Copernicus*).
4. Крикавська І. В. Конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 131–133. (*Наукометрична база Index Copernicus*).
5. Крикавська І. В. Особливості реалізації принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. *Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції»*. 2019. № 2. С. 104–107 (*Наукометрична база Index Copernicus*).
6. Ковалів М. В., Крикавська І. В. Територіальна громада як носій функцій місцевого самоврядування. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 2. С. 155–158. (*Наукометрична база Index Copernicus*). (Внесок автора 50%, стосується

функцій територіальної громади та їх значення)

7. Krykavska I. The providing of administrative services as an administrative and legal function of public authorities in Ukraine. *Acta Moraviae Odborný časopis pro ekonomii, management a informatiku Evropského polytechnického institutu, s.r.o. Kunovice*. 2020, № 1, С. 202–207.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Крикавська І. В. Застосування медіації для врегулювання спорів із органами місцевого самоврядування. *Медіація – альтернативний спосіб вирішення спорів: питання теорії і практики*: збірник тез заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 5 жовтня 2018 р.). Київ, 2018. С. 42–44.

9. Крикавська І. В. Способи надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: Збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції, (м. Львів, 27 квітня 2017 р.). Львів, 2017. С. 92–93.

10. Крикавська І. В. Роль Центрів надання адміністративних послуг у запобіганні корупції. *Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції*: матеріали науково-практичної конференції, (м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 р.). Запоріжжя, 2018. С. 136–139.

11. Крикавська І. В., prof. dr hab. Patora R. Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні та Республіці Польща. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез заочної науково-практичної конференції, (м. Львів, 30 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 4–5. **(Внесок автора 50%, стосується застосування позитивного досвіду Республіки Польща в Україні).**

12. Крикавська І. В., Косюта Т. С. Регулювання сфери надання адміністративних послуг в Україні та в країнах-членах ЄС. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез заочної

науково-практичної конференції, (м. Львів, 30 березня 2018 р.). Львів, 2018. С. 66–68. (*Внесок автора 50%, стосується використання позитивного досвіду країн-членів ЄС в Україні*).

13. Крикавська І. В. Особливості правового механізму оскарження та скасування нормативних актів індивідуальної дії органів місцевого самоврядування в адміністративному та судовому порядку. *Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку*: збірник тез наукових доповідей XII Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених, (м. Луцьк, 25–26 березня 2016 р.). Луцьк, 2016. С. 70–72.

Підсумки анкетування
у рамках написання дисертації
«Правове забезпечення надання адміністративних послуг
в об'єднаних територіальних громадах»

З метою обґрунтування теоретичних засад та правозастосовної практики у сфері правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ, а також формулювання пропозицій та рекомендацій спрямованих на удосконалення норм чинного законодавства у цій сфері з метою покращення якості надання адміністративних послуг, нами проведено соціологічне опитування населення, серед яких були представники та мешканці ОТГ, юристи, студенти вищих навчальних закладів та інші особи.

План дослідження. Під час вивчення питань правового регулювання надання адміністративних послуг в ОТГ, нами було встановлено проблемні аспекти надання адміністративних послуг щодо яких доцільно провести опитування.

Опитування проводилося під час конференцій та круглих столів, семінарських та практичних занять у вищих навчальних закладах, на особистих зустрічах з представниками органів місцевої влади та практикуючими юристами.

Мета дослідження. Виявити основні недоліки та їх причини у правовому регулюванні надання адміністративних послуг в ОТГ, а також формулювання пропозицій та рекомендацій спрямованих на удосконалення норм чинного законодавства у цій сфері.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ, а також процес правового регулювання вказаних відносин.

Предметом дослідження є адміністративно-правові аспекти надання

адміністративних послуг в ОТГ.

Для проведення цього дослідження було розроблено анкету.

Завдання дослідження:

- розробити анкету для дослідження;
- провести анкетне письмове опитування;
- провести анкетне опитування в мережі Інтернет;
- визначити основні шляхи покращення адміністративно-правового регулювання;
- на основі отриманих результатів опитування розробити відповідні рекомендації щодо вдосконалення законодавчого врегулювання надання адміністративних послуг в ОТГ.

Місце опитування: місця проведення конференцій та круглих столів, вищі навчальні заклади, місцеві ради, ОТГ, спеціалізовані, місця роботи представників юриспруденції, мережа Інтернет.

Часові межі дослідження. З 2015 по 2019 роки.

Вибірка здійснювалася за принципом опитування населення, що проживає в ОТГ. Окрім того, серед опитаних були приватні особи, які в межах своєї професійної діяльності або майбутньої спеціалізації займаються питаннями надання адміністративних послуг в ОТГ.

Гіпотези дослідження:

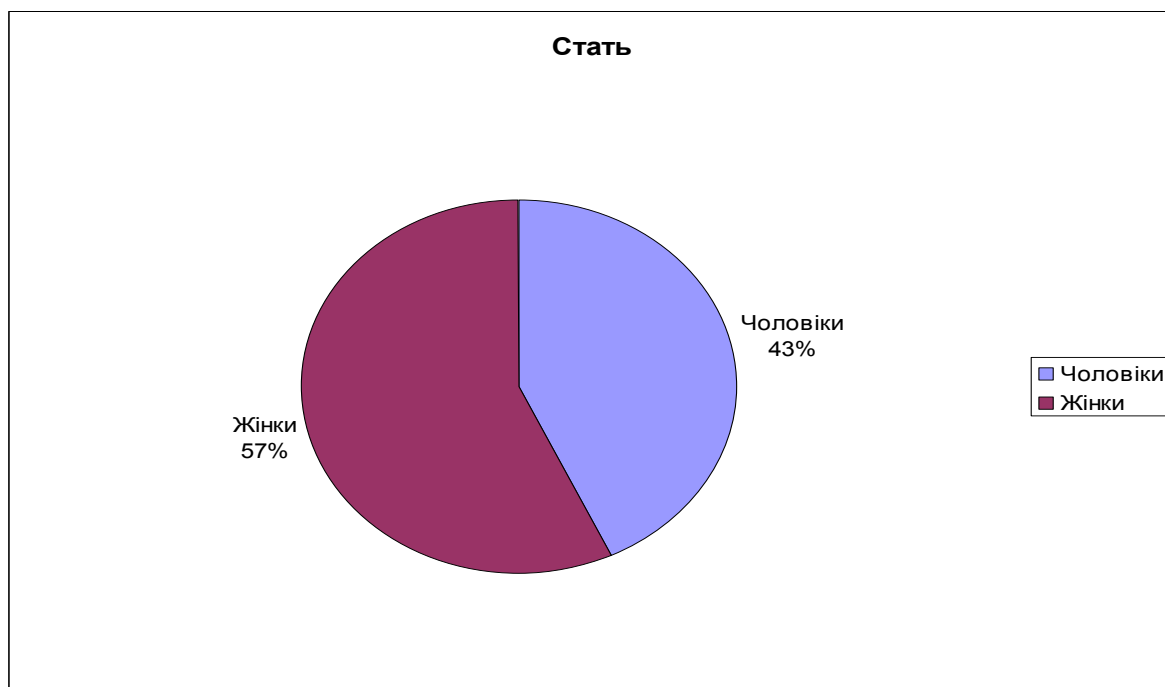
- нормативно-правова база у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ не в повній мірі відповідає суспільним вимогам, потребує вдосконалення з використанням міжнародного досвіду;
- завдяки проведенню реформи децентралізації якість надання адміністративних послуг та задоволеність суб'єктів отримання адміністративних послуг зростає;
- існує потреба в стандартизації процедур, положень та порядків у сфері надання адміністративних послуг в ОТГ.

Дослідження здійснювали методом письмового анкетного опитування та опитування за допомогою мережі Інтернет.

Всього опитано 180 осіб.

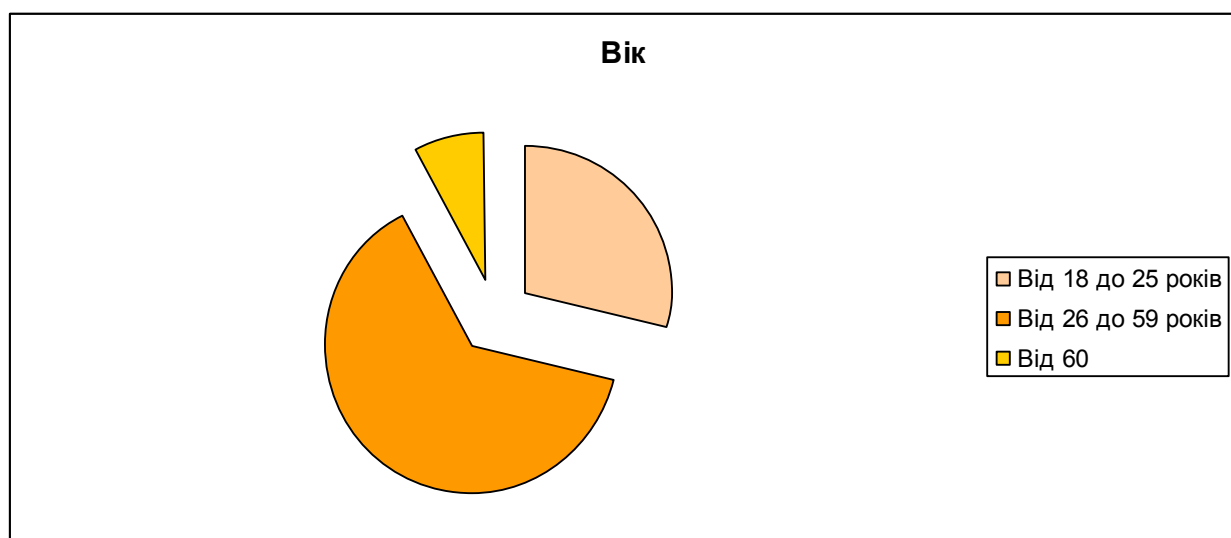
1. Стать

Метою вступного питання є визначення кількісного розмежування респондентів за статтю. Наведені результати свідчать про те, що серед опитаних респондентів чоловіки (43%) поступаються жінкам (57%). Кількісна перевага жінок становить 10%.



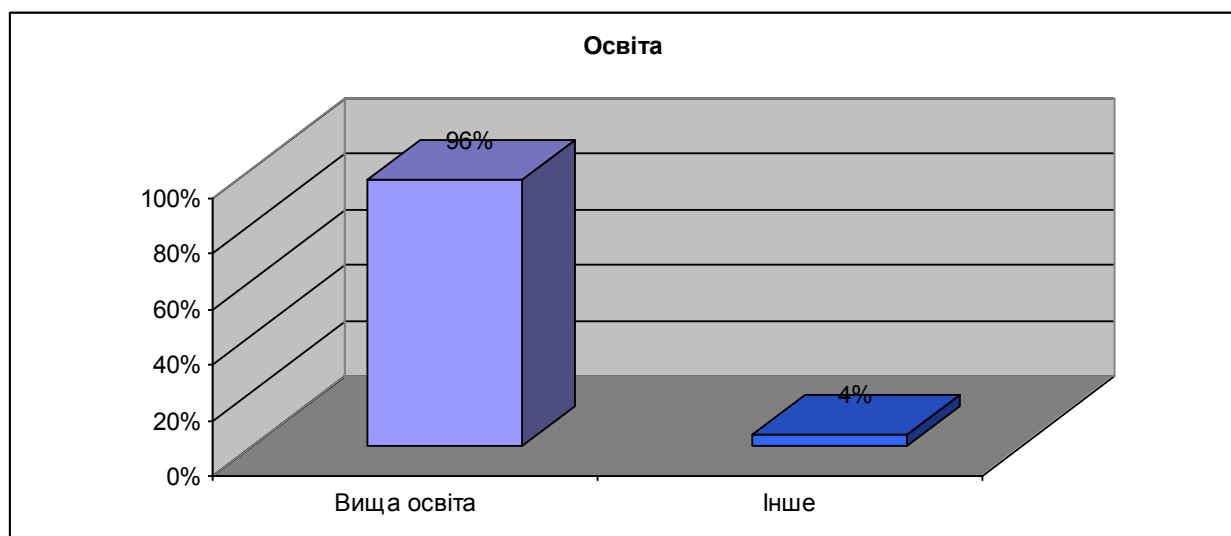
2. Вік

Результати опитування свідчать про те, що за віковим розмежуванням переважають особи віком від 26 до 59 років як серед чоловіків, так і серед жінок. Ці особи виявляють активне зацікавлення проблемами надання адміністративних послуг в ОТГ.



3. Освіта

У цьому питанні спостерігається значна перевага осіб із вищою освітою 96 % респондентів з вищою освітою, 4% зазначили варіант «інше».



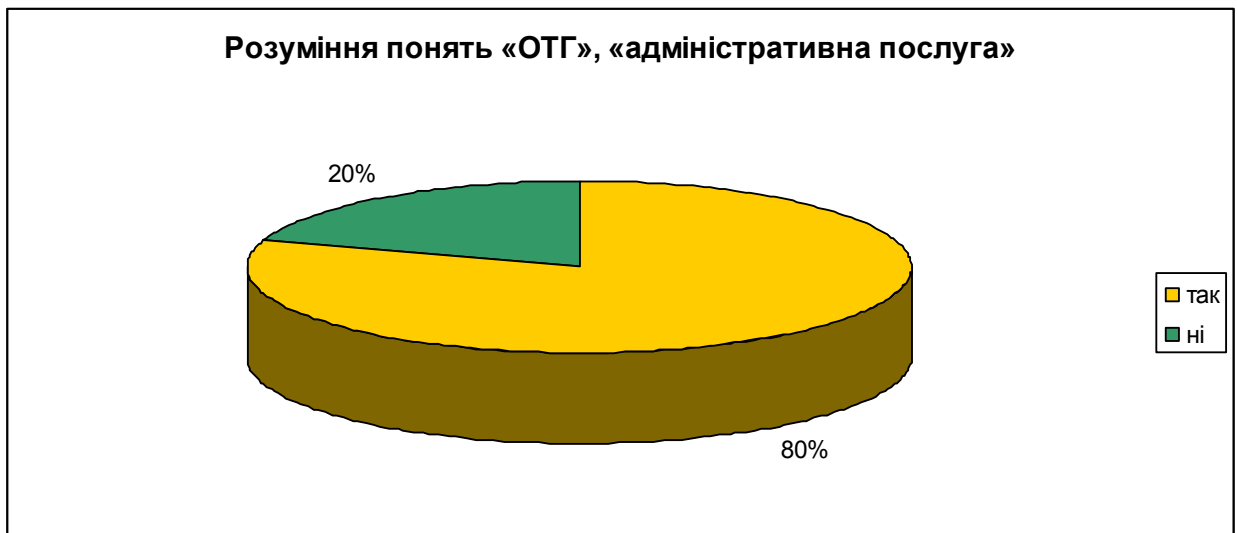
4. Рід занять

Серед респондентів, до категорії працюючі себе віднесли 112 осіб, 49 осіб до категорії студенти, 14 до категорії пенсіонери, як безробітні себе ідентифікували 5 осіб. Отже серед опитаних найбільшу частку складають працюючі особи.



5. Розуміння понять «ОТГ», «адміністративна послуга»

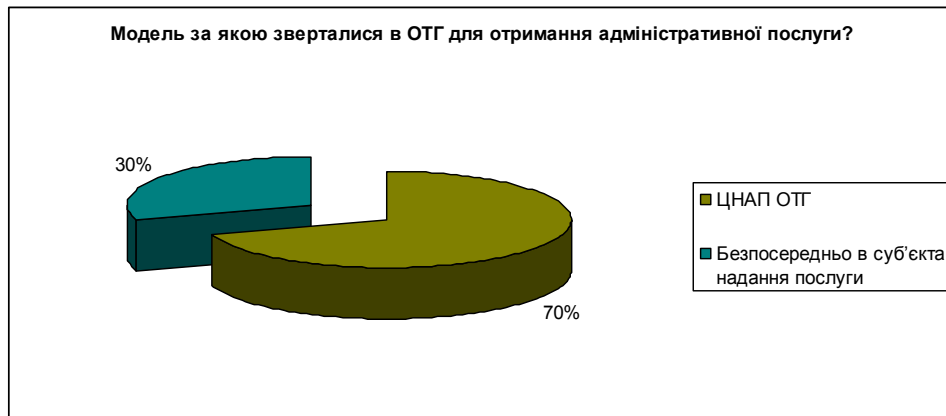
П'яте питання стосується розуміння термінів та сутності таких понять як «ОТГ» та «адміністративна послуга». Респондентам було запропоновано пояснити вказані поняття, а потім зрівняти з науковими тлумаченням. 144 особи з опитаних змогли пояснити значення, 36 відповіли, що не можуть пояснити, однак більшість ознайомившись з визначенням та роз'ясненнями, підтвердили, що розуміли вказані поняття правильно.



6. Модель за якою зверталися в ОТГ для отримання адміністративної послуги?

Опитування продемонструвало, що більшість (126 осіб) звернулися в

ЦНАП ОТГ для отримання адміністративних послуг, значно менша частина осіб безпосередньо до суб'єкта надання послуги (54 особи).



7. За якими видами послуг зверталися?

З метою виявлення найпопулярніших послуг серед населення ОТГ, проведено опитування в якому респонденти обирали, згідно класифікації запропонованої в дисертаційному дослідженні, стосовно яких саме видів адміністративних послуг зверталися? Опитування продемонструвало, що респонденти зверталися з приводу наступних питань:

- щодо житлових питань – 83 осіб;
- у сфері ведення бізнесу – 42 осіб;
- у сфері архітектури і містобудування – 28 осіб;;
- щодо використання земельних та природних ресурсів – 25 осіб;
- у соціальній сфері – 130 осіб;
- щодо сімейних відносин та піклування – 68 осіб;
- паспортні послуги – 147 осіб;
- у сфері архівної справи – 7 осіб;
- у сфері реєстрації – 97 осіб;
- сфері інфраструктури ОТГ осіб – 8.



8. Чи помітили якісне покращення надання адміністративних послуг після створення ОТГ?

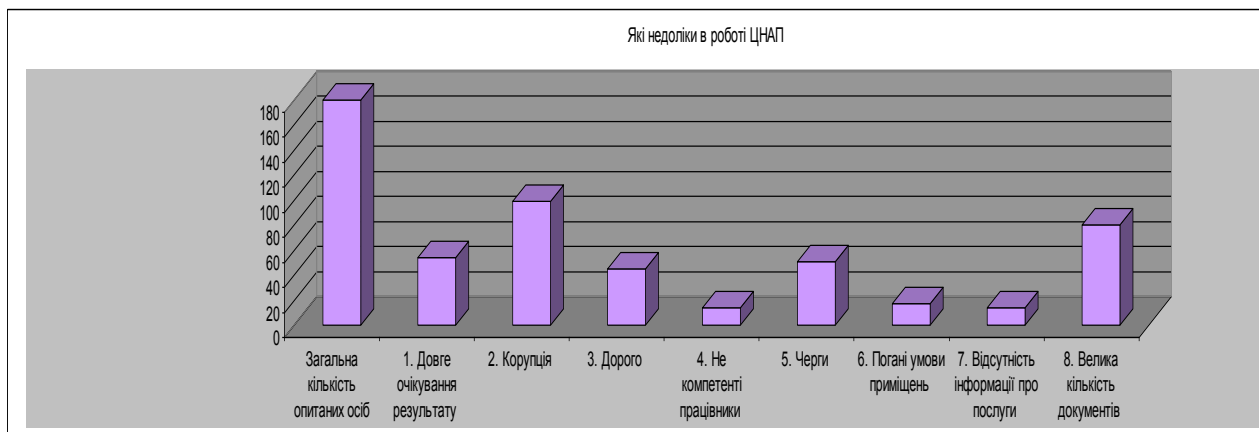
Серед опитаних осіб 117 осіб підтвердили підвищення якості надання адміністративних послуг у зв'язку із проведенням децентралізації та створення ОТГ, 45 респондентів вважають, що рівень якості залишився таким ж, як до створення ОТГ, 18 осіб зазначили, що якість погіршилася. Такий високий рівень (35%) осіб що не вбачають якісних позитивних змін у наданні адміністративних послуг, свідчить про необхідність вдосконалення механізмів забезпечення якості.



9. Які недоліки в роботі ЦНАП?

Респондентам було запропоновано обрати серед перелічених недоліків усі, що є властивими для ЦНАП. Опитування продемонструвало такі результати:

- довге очікування результату – обрали 54 особи;
- корупція – обрали 99 осіб;
- дороготривалість надання – обрали 45 осіб;
- не компетентні працівники – обрали 14 осіб;
- довгі черги – обрали 51 особа;
- погані умови приміщень – обрали 17 осіб;
- відсутність інформації про послуги – обрали 14 осіб;
- велика кількість документів – обрали 80 особа.



10. Що може покращити надання адміністративних послуг?

Респондентам було запропоновано обрати усі варіанти відповідей, які можуть покращити надання адміністративних послуг. Результати опитування продемонстрували наступний результат:

- надання через мережу Інтернет – обрали 170 осіб;
- посилення боротьби з корупцією – обрали 168 осіб;
- впровадження міжнародних стандартів якості – обрали 150 осіб;
- мінімізація кількості документів – обрали 175 осіб;
- дієва система оскарження неправомірних дій суб'єктів ОТГ – обрали 140 осіб;
- збільшення відповідальності суб'єктів ОТГ – обрали 130 осіб.

Опитування продемонструвало, що велика частка (близько 90 %) осіб найперспективнішими механізмами покращень у сфері надання адміністративних послуг вбачає: надання адміністративних за допомогою мережі Інтернет, стандартизацію, боротьбу з корупцією та мінімізацію кількості документів. Менша кількість осіб погодилась з іншими варіантами способів покращення надання адміністративних послуг, однак їхня частка є теж значною (близько 80 %).

