

**Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Львівська політехніка»**

КРИКАВСЬКА ІРИНА ВАСИЛІВНА



УДК 342.951:351.82

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

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Львів – 2020

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та процесу, фінансового та інформаційного права Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор
Сопільник Любомир Іванович
Приватний вищий навчальний заклад
«Львівський університет бізнесу та права»,
професор кафедри адміністративного
права та процесу, фінансового та
інформаційного права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Армаш Надія Олексіївна
Державне підприємство «Інформаційні
судові системи» Державної судової
адміністрації України,
заступник директора відокремленого
структурного підрозділу «Центр судової
експертизи та експертних досліджень»;


кандидат юридичних наук, професор
Назар Юрій Степанович,
Інститут з підготовки фахівців для
підрозділів Національної поліції
Львівського державного університету
внутрішніх справ, директор інституту.

Захист відбудеться «30» листопада 2020 р. о 14-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19 у Національному університеті «Львівська політехніка» (79008, м. Львів, вул. Князя Романа, 1-3, аудиторія 301 XIX навчального корпусу)

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» (79013, м. Львів, вул. Професорська, 1)

Автореферат розісланий «28» жовтня 2020 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Н. П. Бортник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. 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 тексті – ОТГ), спроможних до автономного та ефективного функціонування у 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 спроможні громади отримали ширші повноваження, ресурси і відповідальність. Перелік послуг, які можуть надаватися на місцях, постійно розширюється.

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., Гарасимів Т. С., Гончарук Н. Т., Девчіч 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». Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права» та у 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). Тему дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук затверджено наказом ректора Приватного вищого навчального закладу «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;
- дослідити 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 застосовування 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 є 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. Їх застосування обумовлено системним підходом, що надало можливість дослідити проблеми у єдності їх соціального змісту та юридичної форми. 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*); аналізу та синтезу – задля дослідження принципів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах (*підрозділ 1.2*); класифікації – щодо 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, органів місцевого самоврядування 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:

вперше:

– запропоновано доповнення переліку принципів надання адміністративних послуг, визначених нормативно-правовими актами такими, як принцип сумісності або компатибельності (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 уможливило 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», «виїзний 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 можуть бути основою для подальшої розробки питань щодо надання адміністративних послуг в ОТГ;

- *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;

– *навчальному процесі* – матеріали дисертації знайдуть застосування при підготовці підручників та навчальних посібників, у ході проведення занять із дисциплін «Адміністративне право», «Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні» та спеціальних навчальних курсів.

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.

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 12 наукових публікаціях, серед яких 6 статей у наукових фахових виданнях України, з яких 4 включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus», та 6 тез доповідей на науково-практичних заходах.

Структура дисертації. Дисертація складається з 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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, формулюються її мета і завдання, визначаються об'єкт і предмет дослідження, вказується зв'язок з науковими програмами та планами, визначаються методи дослідження, наукова новизна, розкривається практичне значення роботи, а також подаються відомості про апробацію одержаних результатів.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах» містить три підрозділи, в яких з'ясовано сутність та змістові характеристики адміністративних послуг органів місцевого самоврядування, проаналізовано принципи надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах, а також розкрито правові засади надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

У підрозділі 1.1 «Сутність та змістові характеристики адміністративних послуг органів місцевого самоврядування» досліджено історико-правові аспекти проведення адміністративної реформи та реформування органів місцевого самоврядування в Україні, подано характеристику наукових джерел, що присвячені дослідженню поняття «адміністративна послуга», виділено ключові ознаки адміністративних послуг, що надаються ОТГ. Враховуючи повноваження, якими наділені ОТГ, запропонована класифікація адміністративних послуг.

У підрозділі 1.2 «Принципи надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах» розглянуто історико-правові умови закріплення принципів надання адміністративних послуг. Охарактеризовано принципи надання адміністративних послуг, з врахуванням особливостей їх застосування в ОТГ. Наголошено на тому, що досліджуючи кожен з принципів надання адміністративних послуг варто звернути увагу на їх використання як системи принципів, оскільки їх спільна реалізація може породжувати вірогідні конфлікти, незважаючи на їхню комплементарність. Запропоновано до принципів визначених законом України «Про адміністративні послуги» внести принцип сумісності або компатибельності (узгодженості), тобто уникнення різнонаправленості, а також підтримано пропозиції щодо законодавчого закріплення принципів уніфікації або стандартизації.

У підрозділі 1.3 «Правові засади надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах» опрацьовано існуючі загальнодержавні та локальні нормативно-правові акти, які визначають компетенцію, закріплюють порядок надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. Запропоновано класифікувати загальнодержавні нормативно-правові акти, що є правовою основою для надання адміністративних послуг в ОТГ, на дві категорії: нормативно-правові акти, що врегульовують діяльність та визначають обсяг повноважень органів місцевого самоврядування та нормативно-правові акти, що регулюють надання адміністративних послуг.

Розділ 2 «Дослідження практики та механізму надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах» складається з трьох підрозділів, який присвячено аналізу питання ідентифікації суб'єктів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах, здійсненню аналітичної характеристики процедури надання адміністративних послуг та ідентифікації корупційних ризиків, а також розкриттю правового регулювання усунення конфлікту інтересів при наданні адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

У підрозділі 2.1 «Ідентифікація суб'єктів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах» розглянуто особливості правового статусу територіальної громади. Досліджено теоретичні підходи до розуміння функцій територіальних громад та наголошено на необхідності комплексного вивчення механізму реалізації таких функцій, що врегулює певні практичні проблеми, які виникають в процесі вирішення питань місцевого значення, зокрема надання адміністративних послуг. Визначено суб'єктів надання адміністративних послуг в міських, селищних та сільських ОТГ та розглянуто повноваження вказаних суб'єктів в сфері надання адміністративних послуг.

У підрозділі 2.2 «Аналітична характеристика процедури надання адміністративних послуг та ідентифікація корупційних ризиків» виокремлено ключові моделі надання адміністративних послуг в ОТГ, розглянуто особливості процедури у кожній з них. Досліджено роль міжмуніципальної співпраці у покращенні якості надання адміністративних послуг в ОТГ. Розглянуто теоретичні підходи до розуміння поняття «процедура» та «адміністративна процедура». Проаналізовано етапи процедури надання адміністративних послуг визначених в технологічних картках та змістове наповнення інформаційних карток адміністративних послуг. Досліджено особливості визначення та затвердження переліку адміністративних послуг які надаються через ЦНАП ОТГ. Проаналізовано основні корупційні ризики у сфері надання адміністративних послуг. Наголошено на важливості забезпечення якісного функціонування сайтів ЦНАП та Єдиного державного порталу адміністративних послуг з метою подолання корупції та негативному впливі відсутності законодавчого закріплення відповідальності посадових осіб за неналежне функціонування веб-сайтів ЦНАП, запису на прийом в електронній формі для отримання послуги, що унеможливило застосування заходів впливу за неналежне функціонування таких засобів роботи ЦНАП.

У підрозділі 2.3 «Правове регулювання усунення конфлікту інтересів при наданні адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах» досліджено міжнародні нормативно-правові акти та національне законодавство, що визначають порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, зокрема у діяльності посадових осіб ОТГ та депутатів місцевих рад ОТГ. Проаналізовано розуміння терміну «конфлікту інтересів», а також застосування законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів при здійсненні повноважень посадовими ОТГ та депутатами рад ОТГ. Наголошено на необхідності чіткого врегулювання на законодавчому рівні конфлікту інтересів при наданні адміністративних послуг суб'єктами під час реалізації наданих їм повноважень в складі постійних та інших комісій рад, виконавчих органів рад, робочих груп.

Розділ 3 «Удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах» містить три підрозділи, в яких подано обґрунтування пропозицій до законодавства щодо вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах, проаналізовано стандартизацію надання адміністра-

тивних послуг в ОТГ. У розділі також подано детальну характеристику механізму оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів об'єднаних територіальних громад у процесі надання адміністративних послуг.

У підрозділі 3.1 «Обґрунтування пропозицій до законодавства щодо вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах» розкрито проблематику визначення правового статусу ОТГ. Запропоновано удосконалити нормативне регулювання надання послуг адміністратором ЦНАП ОТГ та освітньо-кваліфікаційних вимог до такої посади. Виявлено необхідність визначення обов'язкового переліку послуг для різних видів ОТГ, в залежності від спроможності ОТГ. Наголошено на необхідності узаконення альтернативних моделей надання адміністративних послуг.

У підрозділі 3.2 «Стандартизація надання адміністративних послуг в ОТГ» обґрунтовано необхідність стандартизації процедурних документів та використання міжнародних механізмів контролю та оцінки якості, зокрема впровадження стандарту ISO 9001, а також розробки та затвердження Національного стандарту – єдиних вимог до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, що б відповідав і вимогам міжнародних стандартів, а також наголошено на необхідності закріплення адміністративної відповідальності за недотримання стандартів надання адміністративних послуг. Запропоновано критерії оцінки якості надання адміністративних послуг.

У підрозділі 3.3 «Механізм оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів об'єднаних територіальних громад у процесі надання адміністративних послуг» описано негативний досвід практики самостійного розроблення та опису порядку позасудового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів ОТГ у процесі надання адміністративних послуг та обґрунтовано необхідність затвердження типового загальнодержавного порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів ОТГ у процесі надання адміністративних послуг. Досліджено порядок позасудового та судового оскарження та скасування рішень, дій або бездіяльності посадових осіб ОТГ у процесі надання адміністративних послуг ОТГ. Зосереджено увагу на особливостях оскарження та скасування актів індивідуальної дії, висунуто пропозиції щодо удосконалення їх правового регулювання.

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, а саме:

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 компатильності (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 адміністра-

тивних 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 унеможливує 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, унеможливує 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 ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ 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. Збірник наукових праць з економічних та юридичних наук*. 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.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. Крикавська І. В., prof. dr hab. Roman Patoga. 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).

11. 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).

12. 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.

АНОТАЦІЯ

Крикавська І.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за

спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний університет «Львівська політехніка» Міністерство освіти і науки України, Львів, 2020.

Дисертація присвячена комплексному вивченню теоретико-правових основ надання адміністративних послуг в ОТГ. Визначено проблемні аспекти, процедури надання адміністративних послуг ОТГ, що вимагають вдосконалення механізмів правового регулювання. У роботі виділені і досліджені кілька ключових моделей надання адміністративних послуг в ОТГ.

Акцентується увага на необхідності визначення критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг, затвердження типового загальнодержавного порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності в процесі надання адміністративних послуг ОТГ.

В дисертації з'ясовано сутність та змістові характеристики адміністративних послуг органів місцевого самоврядування, проаналізовано принципи надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах, а також розкрито правові засади надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Проаналізовано питання ідентифікації суб'єктів надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах, здійснено аналітичну характеристику процедури надання адміністративних послуг та ідентифікацію корупційних ризиків, а також розкрито правове регулювання усунення конфлікту інтересів при наданні адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах.

Подано обґрунтування пропозицій до законодавства щодо вдосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах, проаналізовано стандартизацію надання адміністративних послуг в ОТГ. У дисертації також подано детальну характеристику механізму оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів об'єднаних територіальних громад у процесі надання адміністративних послуг.

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

АННОТАЦІЯ

Крикавская И. В. Правовое регулирование предоставления административных услуг в объединенных территориальных общинах. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Национальный университет «Львовская политехника» Министерство образования и науки Украины, Львов, 2020.

Диссертация посвящена комплексному изучению теоретико-правовых основ предоставления административных услуг в ОТГ. Определены

проблемные аспекты, процедуры предоставления административных услуг ОТГ требующих совершенствования механизмов правового регулирования. В работе выделены и исследованы несколько ключевых моделей предоставления административных услуг в ОТГ.

Акцентируется внимание на необходимости определения критериев оценки качества предоставления административных услуг, утверждения типового общегосударственного порядка обжалования решений, действий или бездействия в процессе предоставления административных услуг ОТГ.

В диссертации установлено сущность и содержательные характеристики административных услуг органов местного самоуправления, проанализированы принципы предоставления административных услуг в объединенных территориальных общинах, а также раскрыто правовые основы предоставления административных услуг в объединенных территориальных общинах.

Проанализированы вопросы идентификации субъектов предоставления административных услуг в объединенных территориальных общинах, осуществлено аналитическую характеристику процедуры предоставления административных услуг идентификацию коррупционных рисков, а также раскрыто правовое регулирование устранения конфликта интересов при предоставлении административных услуг в объединенных территориальных общинах.

Подано обоснование предложений к законодательству по совершенствованию правового регулирования предоставления административных услуг в объединенных территориальных общинах, проанализирована стандартизация предоставления административных услуг в ОТГ. В диссертации также представлена подробная характеристика механизма обжалования решений, действий или бездействия субъектов объединенных территориальных общин в процессе предоставления административных услуг.

Ключевые слова: объединенные территориальные общины, административные услуги.

ANNOTATION

Krykavska I. V. The legal regulation of the providing of administrative services in united territorial communities. – *Printed as manuscript.*

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; finance law; information law». – Lviv Polytechnic National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2020.

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.

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 and integrated information networks, 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.

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.

Підписано до друку 23.10.2020 р.
Формат 60×84/16.
Папір друкарський. Ум. друк. арк. 1,9.
Зам. № 3. Наклад 100 пр.

Надруковано в «Видавництво Людмила».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 5303 від 02.03.2017.
«Видавництво Людмила»
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: + 38 050 469 7485, 068 340 8332
E-mail: lesya3000@ukr.net