



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

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

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

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

Дані дослідження в рамках проекту «Місцеве самоврядування і верхо-





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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



бути присутнім під час розгляду скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження в установленому законом порядку. Однак варто зауважити, що ця норма застосовується вкрай рідко: переважно особі не надають права бути представленою при процедурі оскарження всупереч статті 19 Закону України «Про звернення громадян», згідно з якою органи державної влади й місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їхні керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу.

Крім того, використана фраза «здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження в установленому законом порядку» не сприяє доступності надання послуг через високу вартість оформлення довіреності в нотаріуса. У деяких державах (наприклад, у Польщі) існує можливість прийти з представником до відповідної установи і сказати, що надалі інтереси представлятиме саме ця особа. Необхідно схожу процедуру запровадити й до української правової системи.

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

від сплати судового збору за позовами, що пов'язані з порушенням їхніх прав. Отже, із 1 вересня 2015 року за подання до адміністративного суду позову (у т. ч. адміністративного позову) немайнового характеру фізичною особою сплачується судовий збір за ставкою 0,4 розміру мінімальної заробітної плати. Ця обставина негативно впливає на доступність судового оскарження споживачами адміністративних послуг.

Ще одним критерієм належного врядування є *прозорість*. Органи публічної влади повинні діяти відповідно до цього принципу. Вони мають забезпечувати, щоб приватні особи були повідомлені належним чином про дії та рішення цих органів, що включає, зокрема, публікацію офіційних документів. Органи публічної влади зобов'язані поважати право доступу до офіційних документів відповідно до правил, що стосуються захисту персональних даних. При цьому принцип прозорості не зачіпає охоронювану законом таємницю. Українське ж законодавство про доступ до публічної інформації в окремих аспектах не узгоджене із законодавством про державну й іншу охоронювану законом таємницю та із законодавством про звернення громадян.

До законів та інших нормативних інструментів щодо доступу до інформації стосовно нормативів, стандартів і процедур, якими в роботі керується установа, належать Закон України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про інформацію», Закон України «Про захист персональних даних».

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





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

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

Література

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

