

## ПРИНЦИП ДОСТУПНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ<sup>1</sup>

*У статті здійснено загальний аналіз змісту та суті принципу доступності як складової верховенства права в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Подано загальне розуміння ознак та характерних особливостей принципу доступності як однієї з основних теоретичних засад надання публічних послуг відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування. Проаналізовано тенденції сучасного стану розвитку чинного законодавства у сфері надання публічних послуг.*

**Ключові слова:** принцип доступності, верховенство права, орган публічної влади, адміністративні послуги, публічні послуги, законність, органи місцевого самоврядування.

Принцип доступності в діяльності органів публічної влади прийнято розглядати як забезпечення фактичної можливості кожної особи звернутися до органу публічної влади за отриманням певної публічної послуги або з іншими питаннями, вирішення яких належить до повноважень цього органу.

Доступність можна розглядати у двох її значеннях. Ширше розуміння принципу доступності передбачає здатність будь-якої особи безпосередньо та безперешкодно на умовах, визначених законом, мати реальний доступ до результатів публічної діяльності та суспільної активності будь-якого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. У такому разі йдеться навіть не так про конкретні адміністративні послуги, як про ефективну діяльність органу влади як публічної інституції загалом. Тоді принцип доступності є своєрідним критерієм ефективності функціонування органу публічної влади, оскільки має на меті оцінити якість «доступу» особи до результатів діяльності такого органу. Відповідний взаємозв'язок суб'єкта владних повноважень з особою слід розглядати крізь призму конституційного права людини на участь в управлінні державними справами, що, цілком природно, змістить акценти з виключно адміністративно-правового на політико-правовий аналіз відповідної проблематики, а також значно розширить предмет правового регулювання.

Щодо вужчого розуміння принципу доступності, то за такого підходу «доступність» зводиться

до конкретних заходів забезпечення реальної і фізичної здатності особи отримати публічну послугу, що передбачає сукупність правових вимог до організації діяльності органу публічної влади. Така інтерпретація фактично містить розуміння принципу доступності як комплексу певних стандартів щодо діяльності органу, який надає публічні послуги. Попри зазначене певне звуження, саме такий підхід є доволі практичним та корисним для більш докладного розгляду. Адже сукупність таких стандартів, звісно ж, не є (і не може бути в сучасному цивілізованому демократичному суспільстві) переліком виключних вимог та ідей без їх практичного розширення та еволюційного застосування. Водночас ідеться про конкретні владні повноваження та мінімальні стандарти їх імплементації в діяльності органу державної влади чи органу місцевого самоврядування з метою дотримання вимог принципу верховенства права та гарантування прав людини. Загалом, такі вимоги пропонується об'єднати в декілька узагальнених блоків: інформаційний, організаційний та блок вимог щодо комфортності.

Інформаційний блок передбачає низку вимог щодо публічного оприлюднення інформації про компетенцію органу публічної влади; про перелік та суть його повноважень щодо надання адміністративних послуг; про адресу його фактичного місцезнаходження та час роботи; про перелік осіб, відповідальних за організацію та прийом громадян, їхні контактні дані (робочий телефон, адреса електронної пошти, інші засоби зв'язку); про процедури прийняття документів для розгляду, загальні етапи їх проходження, підстави, порядок і строки прийняття остаточного рішення; про порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності відповідальних посадових осіб тощо.

<sup>1</sup> Статтю підготовлено на основі доповіді на науковому семінарі «Принципи права: методологічні підходи до розуміння та класифікації», який провела кафедра загальнотеоретичного правознавства і публічного права в рамках Днів науки НаУКМА, 7 лютого 2018 р.

Положення ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» чітко передбачає обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити право суб'єктів звернення на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується, зокрема, шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації [1].

Розміщення такої інформації треба здійснювати в загальнодоступний та зручний для людей спосіб. Звичним є розміщення інформаційних стендів безпосередньо в приміщеннях відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а також на їхніх офіційних веб-сайтах. Проте сьогодні цього недостатньо.

Для поширення інформації щодо актуальних адміністративних послуг можуть і повинні використовуватись доступні та актуальні для відповідної адміністративної послуги способи донесення інформації: інформаційні повідомлення в засобах масової інформації; інформаційні листівки, оголошення, буклети тощо; соціальні мережі, зокрема електронні чи в мережі Інтернет; новітні комунікаційні технології (наприклад, спеціальні цільові надсилання повідомлень через різноманітні електронні сервіси, месенджери тощо); людські ресурси та відповідні особистісні контакти (наприклад, надання потрібної інформації депутатам місцевих рад та їх постійна поінформованість про порядок надання основних адміністративних послуг) та будь-які інші способи донесення достовірної та потрібної інформації.

Не менш важливим є забезпечення можливості людини розуміти алгоритм опрацювання поданої нею заяви (звернення, запиту тощо), час розгляду і прийняття рішення, кінцеві строки надання відповіді (результату) та інші процедурні моменти, що впливають не тільки на хід розгляду, але й на суть прийнятого рішення.

Організаційний блок містить низку вимог щодо забезпечення реального доступу особи до органу, що здійснює надання адміністративних послуг. Сюди слід віднести вимоги до самого приміщення, де здійснюється прийом громадян та первинне опрацювання документів. Надзвичайно важливою є територіальна наближеність такого приміщення до основних цільових груп населення, що користуватимуться відповідними адміністративними послугами. При цьому має

враховуватись і всіляко спрощуватись можливість громадян дістатись до відповідного приміщення (встановлення спеціальних стендів, вказівних знаків, позначень, внесення відомостей про цей орган до основних картографічних схем та навігаційного програмного забезпечення, врахування мережі місцевого громадського транспорту та його зупинок, облаштування зручних під'їздів та місць для зупинки та стоянки автотранспорту тощо).

Окремої уваги потребують приміщення, де відбуватиметься прийом громадян, адже їх облаштування серед іншого передбачає встановлення необхідної інфраструктури для одночасного перебування великої кількості людей як всередині, так і ззовні (необхідна кількість місць для сидіння під час тимчасового очікування, достатня кількість смітників, можливість скористатись санітарними приміщеннями тощо).

Фактична доступність до приміщення передбачає також можливість вільного та безперешкодного доступу суб'єктів звернення за адміністративними послугами в приміщення відповідних органів публічної влади. Режимна чи пропускна система не може бути застосована для обмеження доступу осіб, що мають право на отримання певної послуги, до приміщення відповідного органу публічної влади. Частина сімнадцята ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що сесії будь-якої сільської, селищної чи міської ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначає рада відповідно до закону [2]. З огляду на зазначене певні обмеження доступу до приміщень може встановлювати сам орган місцевого самоврядування, насамперед з метою забезпечення громадської безпеки, санітарних, пожежних та інших вимог. Проте такі обмеження не мають перешкоджати реалізації громадянами їхніх прав, а головне – обмеження повинні мати логічне підґрунтя, тобто застосовуватись у розумних межах у кожній конкретній ситуації.

Щодо доступу до приміщень, у яких відбувається надання адміністративних послуг, то положеннями частини одинадцятої ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачено безпосередній обов'язок суб'єкта надання адміністративних послуг забезпечити вільний доступ до своїх приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, зокрема належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями [1].

На виконання зазначених положень закону, наприклад, Примірний регламент центру надання адміністративних послуг передбачає низку вимог щодо поділу приміщення центру надання адміністративних послуг на відкриту та закриту частини, особливості функціонального використання спеціальних секторів відкритої частини, режими доступу до них тощо.

Окремо слід звернути увагу на осіб з особливими потребами, для зручності яких Примірний регламент передбачає, що вхід до центру надання адміністративних послуг має бути облаштований пандусами та, в разі потреби, зручними сходами з поручнями, а в приміщенні центру облаштовується туалетна кімната з урахуванням потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями [3]. Ці та інші законодавчі вимоги, перелік яких можна суттєво розширити, мають бути лише орієнтовними мінімальними критеріями оцінки дотримання принципу доступності до отримання публічної послуги, адже функціонування кожного окремого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування має низку особливостей та нюансів, які потрібно враховувати під час організації роботи із суб'єктами звернення. Напевно, не в кожній практичній ситуації можливо дотримання всіх вимог законодавства щодо площі, облаштування чи технічного обладнання приміщень центрів надання адміністративних послуг чи органів публічної влади загалом. Проте важливо наголосити, що таке відхилення від мінімальних законодавчих вимог має бути не свавільним і безпідставним, а обґрунтованим конкретними обставинами та причинами. Ба більше, діяльність органу публічної влади повинна бути спрямована на якнайшвидше подолання таких обставин чи причин або пошук іншого, можливо, навіть комфортнішого чи ефективнішого способу доступу до публічної послуги.

Важливо звернути увагу на непрямі інструменти обмеження права людини на доступ до публічних послуг. Наприклад, чи не найсуттєвішим елементом доступності до певних адміністративних послуг є справедливість і обґрунтованість розмірів плати за певні види послуг (якщо послуга платна), визначених законом або в порядку, визначеному законом [4, с. 243]. Цей та інші інструменти обмеження права людини скористатись послугою органу публічної влади треба застосовувати особливо зважено та обережно, із чітким дотриманням принципу пропорційності суспільного та приватного інтересів, а також із забезпеченням розумного балансу між

метою обмеження та правовими інструментами її досягнення в кожній конкретній ситуації.

Комфортісний блок є певним системним узагальненням інформаційного та організаційного блоків з конкретним спрямуванням діяльності органу публічної влади на надання адміністративної послуги в якомога зручніший для суб'єкта звернення спосіб. Вимоги цього блоку ґрунтуються на повазі до гідності людей, що звертаються за отриманням конкретних адміністративних послуг або й просто намагаються тільки отримати консультацію щодо певного питання без належної формалізації та офіційного ініціювання процесу надання/отримання адміністративної послуги. У сучасних політико-правових реаліях функціонування суб'єкта владних повноважень має базуватись на визнанні кожної людини унікальною особою з конкретними практичними потребами, які повинні бути задоволені.

До вимог цього блоку належить можливість особи самостійно обирати з кількох альтернативних варіантів способу звернення до органу публічної влади (особисто, письмово поштою чи письмово через представника, електронною поштою, за допомогою спеціальних інформаційно-комунікаційних систем тощо); встановлення зручного часу роботи органу влади в режимі прийому громадян (можливість звернутись із пакетом документів у ранній, обідній, вечірній чи інший позаробочий час); забезпечення можливості попереднього запису на прийом до конкретного спеціаліста чи на конкретну годину; отримання вичерпної попередньої консультації в телефонному чи іншому онлайн-режимі; створення умов для мінімізації потрібного переліку документів, надання послуг щодо додаткового самостійного збору додаткових документів представниками органу влади, а не самим суб'єктом звернення (можливо, навіть на платній основі); не тільки наявність, але й безплатність бланків та інших формулярів, потрібних для звернення за послугою, можливість безкоштовного (або за розумну плату) копіювання документів, виготовлення фото-, аудіо-, відео-, графічних чи інших потрібних матеріалів (залежно від виду послуги, що надається); закріплення за особою персонального консультанта – виконавця, з яким можна буде періодично консультуватись щодо стану розгляду документів, актуального етапу їх проходження та інше.

Перелік зазначених вище вимог комфортісного блоку можна розширювати та збільшувати, визначаючи нові варіації спрощення та «удосконалення» адміністративних послуг до їхніх

споживачів. Головне – звернути увагу на необхідність вольового та ініціативного підходу керівників відповідних органів публічної влади до забезпечення максимальних умов зручності та комфорту громадян під час звернення їх до відповідного органу.

На сьогодні реалізація зазначених тут загальних принципів і стандартів щодо функціонування публічної адміністрації загалом та забезпечення належного гарантування принципу доступності зокрема найефективніше можливі у напрямку розвитку та вдосконалення концепції «універсаму послуг».

Зазначена концепція передбачає поєднання низки вимог до суб'єкта владних повноважень щодо надання максимально можливої кількості адміністративних послуг через один центр взаємодії з приватними особами. Окремі автори характеризують зазначене поняття крізь призму спеціального принципу «єдиного вікна». «Принцип “єдиного вікна” означає, що приватна особа подає заяву та, за потреби, необхідний мінімум документів, а збір довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині публічної адміністрації (всередині адміністративного органу та між адміністративними органами), а не покладатися на особу. Для цього приватна особа повинна давати адміністративному органу дозвіл на збирання (витребування у інших органів) необхідної інформації про особу. Самі ж адміністративні органи повинні мати відповідні повноваження щодо витребування та надання інформації» [5]. Відповідне розуміння, з одного боку, створює ілюзію простоти та організованості, а з іншого – ставить низку проблемних організаційних, інформаційних, кадрових та інших перешкод перед суб'єктом владних повноважень. Відповідно, функціонування органу влади в режимі «єдиного вікна» далеко не завжди є ефективним та своєчасним на практиці.

Утім, такий підхід дає змогу об'єднати зусилля різних органів публічної влади – органів державної виконавчої влади, територіальних органів державних органів та органів місцевого самоврядування – для формування базису функціонування «універсамів адміністративних послуг». Сьогодні, попри доволі успішну, хоч і не безпроблемну, діяльність центрів надання адміністративних послуг, є чимало актуальних і реальних проблем з реалізацією принципу доступності до публічних послуг. Адже відповідні центри надання адміністративних послуг у різних їх модифікаціях діють не тільки в межах єдиної лаконічної і логічної структури, але й при окремих центральних

органах виконавчої влади чи їхніх територіальних органах.

Отже, у реальному житті фактично створюється множинність «єдиних вікон», які хоч і спрощують процес отримання адміністративних послуг, проте не роблять його максимально зручним, що не зовсім корелює з аналізованим вище блоком комфортісних вимог реалізації принципу доступності. Верховна Рада України 10 грудня 2015 р. зробила суттєвий крок до вирішення зазначеної проблеми та значного посилення комфортісного компонента надання адміністративних послуг. Було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», яким суттєво відкориговано усталені підходи до надання адміністративних послуг щодо реєстрації місця проживання фізичних осіб, внесення відомостей до Державного реєстру виборців, надання відомостей з Державного земельного кадастру та інших [6]. Цим Законом заплановано здійснити низку заходів щодо територіального та організаційного наближення зазначених адміністративних послуг до їхніх безпосередніх споживачів.

Велике значення для реалізації цієї надважливої мети також має процес об'єднання територіальних громад, що розпочався в Україні після ухвалення 5 лютого 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157-VIII), одним із завдань якого є формування дієздатних територіальних громад. Логічним наслідком імплементації зазначеного нормативно-правового акта має стати саме поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг.

Власне положеннями п. 5 частини першої ст. 4 цього Закону чітко встановлено як одну з основних умов добровільного об'єднання територіальних громад необхідність забезпечення якості та доступності публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, на рівні, що не може бути нижчим, ніж до об'єднання [7]. Утім, сучасна практика «об'єднаної процесу» формування нових територіальних громад далеко не завжди зважає на життєві реалії та забезпечує виконання зазначеного законодавчого припису. Непоодинокими є випадки, коли, навіть з огляду на вимогу Закону про нерозривність території об'єднаної територіальної громади, не враховано фактичні умови доступу всіх членів громади до новостворених органів



місцевого самоврядування. Наприклад, об'єднання у складі однієї громади двох сусідніх (відповідно до картографічних даних) сіл без врахування належної дорожньої інфраструктури чи транспортного сполучення може не тільки нівелювати сам процес об'єднання, але й створити низку додаткових перешкод для реалізації принципу доступності та його вимог.

Попри загалом позитивні оцінки зазначених вище законодавчих змін, слід наголосити на необхідності більш загального та комплексного загальнодержавного підходу до забезпечення надання публічних послуг громадянам. Адже навіть максимальне наближення до споживача адміністративних послуг численної кількості суб'єктів їх надання з доволі складними та специфічними процедурами навряд чи сприятиме різкому підвищенню якості таких послуг. Наприклад, наділення додатковими повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання особи порушує цілий пласт проблем додаткового організаційного, кадрового та фінансового

забезпечення відповідних виконавчих органів сільських, селищних або міських рад. Особливо актуальним залишається питання інформаційної співпраці зазначених органів з іншими суб'єктами ведення загальнодержавних реєстрів, баз даних, інформаційно-телекомунікаційних комплексів тощо. Якщо не буде належної координації та підготовки, це може спричинити порушення переважної більшості означених вище вимог принципу доступності.

Отже, навіть імплементація до системи законодавчих норм нових інноваційних підходів до гарантування та реалізації доступу до публічних послуг має супроводжуватись чітким та конкретним аналізом фактичного стану справ. Функціонування кожного конкретного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування в таких умовах має аналізуватись щодо належного дотримання принципу верховенства права та його складових з метою забезпечення не тільки формального, але й реального і фактичного доступу будь-якої особи до належного рівня публічних послуг.

#### Список використаної літератури

1. Про адміністративні послуги : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2013. – № 32. – С. 1705. – Ст. 409.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Примірний регламент центру надання адміністративних послуг : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 66. – С. 91. – Ст. 2396, код акта 68466/2013.
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна, Д. М. Лук'янець, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк ; В. Б. Авер'янов (заг. ред.) ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького. – Київ : Наук. думка, 2007. – 586 с.
5. Дембіцька С. Л. Про стан надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] / С. Л. Дембіцька. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/VAPSV\\_pdu/2012\\_2/St\\_18.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/VAPSV_pdu/2012_2/St_18.pdf). – Назва з екрана.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – С. 78. – Ст. 30.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – С. 734. – Ст. 91.

*Volodymyr Venher*

### ACCESSIBILITY AS A PRINCIPLE OF PUBLIC AUTHORITIES FUNCTIONING

The article provides a general analysis of the content and essence of the principle of accessibility as a component of the rule of law in the activities of state authorities and local self-government bodies. The author offers a general understanding of the features and peculiarities of the principle of accessibility as one of the basic theoretical principles of public services providers in accordance with European standards of public administration. The article suggests that accessibility should be considered in its two meanings. A broader understanding of the principle of accessibility implies the ability of any person to directly and unconditionally have a real access to the results of the public activity of any government authority or local self-government body under conditions determined by law. In this case, it is not even so much about specific administrative services but about the efficient functions of the governmental authority as a public institution in general. From this point of view, the principle of accessibility is a special criterion for the efficiency of the public authority's functioning, since it aims to assess the quality of "access" of a person to the results of the activity of such an authority. Concerning a narrower understanding of the accessibility principle, this means a system of definite measures to ensure the real and physical capacity of a person to receive a public

service, which involves a set of legal requirements for the organization of the public authority. Such interpretation actually contains an understanding of the principle of accessibility as a set of certain standards for the activity of the body that provides public services. It is proposed to consolidate these standards for public services providers into several blocks: informational, organizational and a block for comfort requirements. The information block includes requirements for the public disclosure of information on the competence of the public authority. For example, this implies the information on the list and the meaning of the authority's powers in the field of administrative services; the procedures on accepting documents for consideration and general stages of their passing; the procedure for appeals, etc. The organizational unit contains a number of requirements for ensuring a person's real access to the administrative service provider. This should include, first of all, requirements for offices where reception of citizens and initial processing of documents are carried out. The comfort block is a certain system of generalization of information and organizational units with a specific focus of the public authority's activity on providing administrative services in the most convenient way for the applicant. The requirements of this block are based on respect for the dignity of people seeking specific administrative services or trying to get advice on a particular issue without proper formalization and formal initiation of the process of granting / receiving an administrative service. The article also presents an analysis of the trends and the development of the current legislation in the field of providing public services.

**Keywords:** principle of accessibility, rule of law, public authorities, principle of legality, administrative services, public services, local self-government authorities.

*Матеріал надійшов 15.05.2018*