

Юнін О. С.,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України, проректор
Дніпровського державного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Анотація. В дослідженні розглядається вплив війни на надання адміністративних послуг, наводяться принципи, які мають бути враховані у діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, через вплив факторів на наслідків війни та бойових дій. Зазначається, усі принципи надання адміністративних послуг, що містяться у нормативно-правових актах, розроблялися у мирний час і не враховували такого фактору, як повномасштабна війна із фронтом у сотні кілометрів, який постійно рухається, масовані ракетні атаки, пуски керованих авіаційних бомб на цивільні об'єкти, дронний терор громад, які межують з лінією бойового зіткнення, мільйонами внутрішньо переміщених осіб. Наслідком війни стала поява сотень тисяч ветеранів війни, з яких багато отримали інвалідність через поранення. Сотні тисяч громадян України живуть на тимчасово окупованій території та не мають фізично доступу до адміністративних послуг від держави України або втратили українські документи. У статті підсумовується, що необхідно впроваджувати деякі принципи, що враховуватимуть зазначені фактори: принцип забезпечення інклюзивності та безбар'єрності для суб'єктів звернень. Цей принцип передбачає, що для осіб з інвалідністю треба створити окремі особливі умови, щоб останні мали змогу отримати адміністративну послугу. Ветеранам війни проти росіян, які отримали інвалідність, необхідно створювати сприятливі умови для того, щоб вони мали змогу отримати адміністративні послуги; принцип вдячності ветеранам, які брали участь у відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України. Цей принцип полягає у створенні максимально сприятливих умов для отримання адміністративних послуг ветеранами війни (спрощені умови, пріоритетність черговості тощо). Враховуючи, що саме завдяки ветеранам існує українська державність і громадянське суспільство, якщо це не порушує прав інших осіб і не шкодить суспільним інтересам, саме ветерани мають бути пріоритетною групою отримувачів адміністративних послуг, для яких будуть спрощені процедури тощо; принцип забезпечення безпечних умов для суб'єктів надання та отримувачів адміністративних послуг. Відштовхуючись від зазначеного принципу також варто застосовувати принцип діджиталізації (цифровізації) адміністративних послуг. Окрім практичної зручності для отримувачів адміністративних послуг можливість отримання віддалено адміністративну послугу сприятиме безпеці громадян.

Ключові слова: сервісна функція, органи місцевого самоврядування, органи державної влади, принципи у адміністративному праві, правовий режим воєнного стану.

Постановка проблеми. В новому столітті, якщо можна так сказати, однією із основних тенденцій зміни ролі держави у передових країнах світу із розвинутою демократією стало як

сервісно-орієнтованої держави для свого суспільства. В умовах, коли громадяни держав мають право вільно обирати місце проживання, держави як надавачі послуг також починають жорстку конкурентну боротьбу між собою. Слушним і виправданим є бажання громадян жити в державі, яка надає доступні, якісні та комфортні послуги (і це стосується не лише адміністративних послуг, але й освітніх, поліцейських, медичних тощо). Побудова системи, за якої громадянам будуть надаватися якісні адміністративні послуги (надання яких є однією із функцій сервісно-орієнтованої держави), таким чином виступає одним із пріоритетних завдань держави. Водночас, на відміну від держав із розвиненими демократичними інститутами, які будують сервісно-орієнтовну державу поступово, Україна знаходиться в умовах повномасштабної збройної агресії, коли існує особливий правовий режим воєнного стану, який тимчасово обмежує деякі права громадян, населенні пункти постійно піддаються бомбардуванням або ракетним обстрілам чи «шахедному» терору, основна увага держави і громадянського суспільства (яке на нашу думку виступає важливим каталізатором позитивних реформ) приділена відсічі збройній агресії та збереженні української державності. На нашу думку, бойові дії накладають відбиток і на перелік принципів, якими має керуватися держава, органи державної влади та місцевого самоврядування, посадові особи під час надання адміністративних послуг, оскільки на перший план виходять питання безпеки громадян.

Стан опрацювання. Питаннями принципів надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування займаються дослідники: М. Білецька, О. Зайчук, О. Кожушко, О. Циганов та інші.

Метою статті є висвітлення, які особливі принципи надання адміністративних послуг можуть існувати за умов воєнного стану та повномасштабної агресії росіян.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі існують різні визначення поняття принципів у праві, принципів адміністративного права тощо. Але усе одно дослідники сходяться у наявності єдиних ознак у понятті такого поняття. Наведемо декілька тлумачень. О. Старчук під принципами права розглядає засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальною значущістю та регулятивністю [11, с. 42]. О. Зайчук пише, що принципи права: «це вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які складають моральну та організаційну основу виникнення, розвитку і функціонування права» [2, с. 23]. Дослідники наводять також і поняття принципів адміністративної діяльності органів центральної виконавчої

влади. Так, В. Репело на прикладі адміністративної діяльності Державної міграційної служби називає принципи такої діяльності фундаментальними засадничими ідеями та положеннями, на основі яких побудовані норми інституту Державної міграційної служби, які визначають зміст її діяльності [9, с. 68]. Принципами контрольної діяльності публічної адміністрації А. Неугодніков називає «основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст суспільних відносин, які складаються в сфері своєчасного виявлення та усунення факторів, що заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та/або унеможлиблюють забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності» [6, с. 65]. Р. Ващілін наводить поняття принципів громадського контролю за діяльністю поліції: «це є керівні і фундаментальні засади, ідеї і положення, що містяться в нормах інституту громадського контролю за діяльністю поліції і визначають зміст механізму участі громадськості в контролі за такою діяльністю» [9, с. 390]. Ми навели декілька визначень дослідників від загального поняття принципів права до принципів адміністративної діяльності тощо, їх усіх об'єднують загальні характеристики. Це базові фундаментальні ідеї, засади, положення, яким мають відповідати норми права, що регулюють певні суспільні відносини. Навколо таких ідей має формуватися й нормативно-правова база із регулювання суспільних відносин, пов'язаних із наданням адміністративних послуг. Зауважимо, що не лише зміст правових актів має відповідати відповідним принципам, але й діяльність із надання адміністративних послуг має їм відповідати де-факто.

О. Циганов та І. Бойко розглядають принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, що закріплені у ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги», й на основі цієї статті наводять визначення принципів такої політики як відправних ідей, керівних засад та основних правил стратегічної лінії діяльності нашої держави у сфері надання адміністративних послуг, вони визначають також загальну спрямованість реалізації органами державної виконавчої влади своїх повноважень, а також здійснення завдань щодо подальшого розвитку системи надання адміністративних послуг [12, с. 44]. Тобто принципи надання адміністративних послуг ще виступають своєрідним дороговказом, до чого реальний стан суспільних відносин має розвиватися (шляхом реформування та поліпшення якості надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування).

Якщо звертатися до нормативно-правових актів, у яких зазначаються принципи надання адміністративних послуг, головним є Закон України «Про адміністративні послуги». У ст. 4 зазначеного Закону України вказаний перелік принципів, на яких має базуватися державна політика у сфері надання адміністративних послуг (тобто своєрідні орієнтири, яким якостям мають вони відповідати та до чого суб'єктам надання таких послуг необхідно розвиватися й чому відповідати: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [7]. На нашу думку, зазначені у Законі України принципи не є вичерпними, а деякі дослідники наполягають на їх доповненні. І. Крикавська

пропонує доповнити перелік принципом сумісності та компатильності (узгодженості) для уникнення різнонаправленості та принцип уніфікації або стандартизації. Перший принцип узгодженості воно дослідниця пояснює у контексті системного підходу, коли реалізація загальної системи принципів можлива лише із врахуванням зв'язку усіх елементів цієї системи. Цей принцип при застосуванні варто тлумачити «крізь призму основного призначення держави – служіння суспільству та вирішення контраверсійності розуміння норм на користь заявника» [5, с. 106]. І. Крикавська наводить приклад застосування такого принципу: «реалізація принципу законності і принципу оперативності та своєчасності може виявитися взаємозаперечуючою у разі неспівпадіння строків надання послуги та строків, які для особи є суб'єктивно своєчасними. У такому разі застосування принципу сумісності або компатильності (узгодженості) допоможе врегулювати вказані положення шляхом їх урегулювання на користь суб'єкта отримання адміністративної послуги» [5, с. 106]. Принцип уніфікації чи стандартизації передбачає запровадження типових стандартних операційних процедур, тобто використання типових документів, що містять чіткий і точний опис етапів, яких суб'єкти надання адміністративних послуг мають дотримуватися [5, с. 106].

У схваленій Кабміном ще у 2006 році Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади розвиток системи надання адміністративних послуг мав розвиватися із дотриманням таких основних принципів: доступності послуг для всіх фізичних та юридичних осіб; дотримання стандартів надання послуг; відповідності розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; відкритості [4].

Усі ці принципи, які містяться у нормативно-правових актах, які запропоновані дослідниками розроблялися у мирний час і не враховували такого фактору, як повномасштабна війна із фронтом у сотні кілометрів, який постійно рухається, масовані ракетні атаки, пуски керованих авіаційних бомб на цивільні об'єкти, дронний терор громад, які межують з лінією бойового зіткнення, мільйонами внутрішньо переміщених осіб. Наслідком війни стала поява сотень тисяч ветеранів війни, з яких багато отримали інвалідність через поранення. Сотні тисяч громадян України живуть на тимчасово окупованій території та не мають фізично доступу до адміністративних послуг від держави України або втрадили українські документи. Всі ці фактори, які далеко не вичерпні, варто враховувати у діяльності суб'єктів надання публічних послуг а також у нормативному забезпеченні такої діяльності.

Щодо впливу війни на процес надання адміністративних послуг О. Кожушко пише, що на початку повномасштабного вторгнення основними проблемами були встановлення особи при втраті усіх документів (протягом 2022–2025 року, зауважимо, на тимчасово окупованих територіях Запорізької, Херсонської та інших областей росіяни проводять політику депортації на підконтрольну Україні територію осіб, яких вони вважають «неблагонадійними», часто без усіляких документів. Російська окупаційна влада використовує депортацію задля покарання та залучування громадян України, які відмовляються приймати російське громадянство. У громадян України часто могли відбирати український паспорт та інші документи та відправляти до українських позицій ЗСУ «без нічого» [10]. Й такі громадяни України також потребують особливого ставлення під час надан-

ня їм адміністративних послуг вже на підконтрольній Україні території щодо відновлення українських документів тощо). Ще однією проблемою стала призупинення усіх послуг, пов'язаних із державними реєстрами (реєстрація транспортних засобів, нерухомості тощо). Не надавалася одна із найпопулярніших адміністративних послуг – реєстрація (декларування) місця проживання, що у свою чергу спричинило проблеми в наданні інших послуг; відзначалися перебої у застосунку «Дія» [3, с. 129]. З часом усі ці проблеми вдалося подолати й стабілізувати роботу загалом органів державної влади в Україні. М. Білецька пише, що наразі основними факторами, що впливають на ситуацію із наданням адміністративних послуг є наступні: «обмеження або втрата державного контролю над тимчасово окупованими територіями країни; ризики безпеки для життя людей і безпеки обладнання, державних будівель і систем; необхідність приховування цінної інформації від агресора; обмежений судовий нагляд за належним наданням послуг; обмежена спроможність правоохоронних органів реагувати на шахрайство та адміністративні правопорушення; зниження спроможності постачальників послуг через брак працівників (через їх масову міграцію та військову мобілізацію); масові спроби знищення даних російськими хакерами» [1, с. 300].

Під час розробки загальної філософії державної політики у сфері надання адміністративних послуг, тобто яким принципам такі послуги мають відповідати, жоден законодавець у мирний час не міг уявити, що суб'єкти надання таких послуг будуть працювати в умовах повітряних тривог, а серед отримувачів послуг будуть мільйони внутрішньо переміщених осіб або примусово депортованих з тимчасово окупованих територій українців без жодного при собі документа, що підтверджує особу тощо. Кожного дня захисники України у лавах суб'єктів сектору безпеки і оборони отримують інвалідність на війні, це стає значною групою осіб, які також повинні отримати можливість доступу до отримання адміністративних послуг (зазначимо, не лише адміністративних, але й інших), тобто врахування усіх аспектів інклюзивності та безбар'єрності.

Звісно, у Законі України «Про адміністративні послуги» є принцип доступності та зручності для суб'єктів звернень, але внаслідок повномасштабної збройної агресії варто виділити до ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги» окремий принцип забезпечення інклюзивності та безбар'єрності для суб'єктів звернень. Цей принцип передбачає, що для осіб з інвалідністю треба створити окремі особливі умови, щоб останні мали змогу отримати адміністративну послугу. Це стосується не лише можливості для отримання адміністративних послуг. Загалом, на наступні десятиліття одним із пріоритетних завдань нашої держави і громадянського суспільства буде побудова максимально сприятливого середовища для ветеранів війни, осіб з інвалідністю.

Відштовхуючись від попереднього принципу, у питанні надання адміністративних послуг необхідно впроваджувати своєрідний принцип вдячності ветеранам, які брали участь у відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України. Цей принцип полягає у створенні максимально сприятливих умов для отримання адміністративних послуг ветеранами війни (спрощені умови, пріоритетність черговості тощо). Звісно, у нас є принцип рівності перед законом, але саме завдяки ветеранам війни (яких буде більше мільйона осіб, якщо врахувати, скільки наразі служить у лавах суб'єктів сектору безпеки і оборони України

українців та українок) існує українська державність і громадянське суспільство, саме тому, звісно, якщо це не порушує прав інших осіб і не шкодить суспільним інтересам, саме ветерани мають бути пріоритетною групою отримувачів адміністративних послуг, для яких будуть спрощені процедури тощо.

У Законі України «Про освіту», а саме в ч. 1 ст. 6 важливим принципом державної політики у сфері освіти є забезпечення безпечного освітнього середовища [8]. Повторимося, що під час формування законодавчо закріплених принципів надання адміністративних послуг не було потреби враховувати умови війни, але наразі варто впроваджувати принцип забезпечення безпечних умов для суб'єктів надання та отримувачів адміністративних послуг. Відштовхуючись від зазначеного принципу також варто впроваджувати принцип діджиталізації (цифровізації) адміністративних послуг. Окрім практичної зручності для отримувачів адміністративних послуг можливість отримання віддалено адміністративну послугу сприятиме безпеці громадян.

Висновки. Отже, внаслідок проведеного дослідження ми вважаємо за доцільне визначити ті принципи, які необхідно враховувати у державній політиці у сфері надання адміністративних послуг:

1) принцип забезпечення інклюзивності та безбар'єрності для суб'єктів звернень. Цей принцип передбачає, що для осіб з інвалідністю треба створити окремі особливі умови, щоб останні мали змогу отримати адміністративну послугу. Ветеранам війни проти росіян, які отримали інвалідність, необхідно створювати сприятливі умови для того, щоб вони мали змогу отримати адміністративні послуги;

2) принцип вдячності ветеранам, які брали участь у відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України. Цей принцип полягає у створенні максимально сприятливих умов для отримання адміністративних послуг ветеранами війни (спрощені умови, пріоритетність черговості тощо). Враховуючи, що саме завдяки ветеранам існує українська державність і громадянське суспільство, якщо це не порушує прав інших осіб і не шкодить суспільним інтересам, саме ветерани мають бути пріоритетною групою отримувачів адміністративних послуг, для яких будуть спрощені процедури тощо;

3) наразі варто впроваджувати принцип забезпечення безпечних умов для суб'єктів надання та отримувачів адміністративних послуг. Відштовхуючись від зазначеного принципу також варто застосовувати принцип діджиталізації (цифровізації) адміністративних послуг. Окрім практичної зручності для отримувачів адміністративних послуг можливість отримання віддалено адміністративну послугу сприятиме безпеці громадян

Література:

- Білецька М. О. Правові засади розвитку електронних публічних послуг в Україні в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 299–301.
- Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 22–28.
- Кожушко О.О. Щодо питання адміністративно-правового регулювання надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 1. С. 125–129.
- Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2026 № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>

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.
6. Неугодніков А. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. № 4. 2019. 58–69. URL: <http://chemvisn.onua.edu.ua/index.php/chemn/issue/view/1>.
7. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
8. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
9. Репело В.В. Адміністративно-правові засади діяльності Державної міграційної служби України. на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. 260 с.
10. Соколова-Стех Г. «Іноземці». Як РФ депортує українців на окупованій території. *Deutsche Welle*. 25.07.2024. URL: <https://surl.li/kbvcvc>
11. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.
12. Циганов О.Г., Бойко І.В. Принципи надання адміністративних послуг. *Адміністративне право і процес*. № 4(6). 2013. С. 35–45.

Yunin O. Principles of provision of administrative services in martial state conditions

Summary. The study examines the impact of war on the provision of administrative services, and presents principles that should be taken into account in the activities of entities providing administrative services, due to the influence of factors on the consequences of war and hostilities. It is noted that all the principles of administrative services contained in regulatory legal acts were developed in peacetime and did not take into account such factors as a full-scale war with a front of hundreds of kilometers, which is constantly moving,

massive missile attacks, launches of guided aerial bombs on civilian objects, drone terror of communities bordering the line of combat contact, and millions of internally displaced persons. The war resulted in the emergence of hundreds of thousands of war veterans, many of whom became disabled due to injuries. Hundreds of thousands of Ukrainian citizens live in temporarily occupied territory and do not have physical access to administrative services from the state of Ukraine or have lost their Ukrainian documents. The article summarizes that it is necessary to implement some principles that will take into account the above factors: the principle of ensuring inclusiveness and barrier-free access for the subjects of appeals. This principle provides that special conditions must be created for persons with disabilities so that they can receive administrative services. Veterans of the war against the Russians who received disabilities must be created favorable conditions so that they can receive administrative services; the principle of gratitude to veterans who participated in repelling the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. This principle consists in creating the most favorable conditions for receiving administrative services by war veterans (simplified conditions, priority of queues, etc.). Given that it is thanks to veterans that Ukrainian statehood and civil society exist, if this does not violate the rights of other persons and does not harm public interests, veterans should be the priority group of recipients of administrative services, for whom procedures will be simplified, etc.; the principle of ensuring safe conditions for the subjects of provision and recipients of administrative services. Based on this principle, it is also worth applying the principle of digitalization of administrative services. In addition to practical convenience for recipients of administrative services, the ability to receive administrative services remotely will contribute to the security of citizens.

Key words: service function, local government bodies, state authorities, principles in administrative law, legal regime of martial law.

Дата надходження статті: 10.07.2025

Дата прийняття статті: 22.07.2025

Опубліковано: 30.09.2025