

Биков І.О.

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Науково-дослідної лабораторії з проблемних питань
кримінального аналізу
Одеського державного університету внутрішніх справ,
адвокат*

ORCID ID: 0000-0001-8206-2202

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. Важливою умовою стійкості та функціонування держави в умовах воєнного стану є збереження сталого, своєчасного та якісного надання адміністративних послуг та їх удосконалення задля побудови системи їх надання відповідної викликам воєнного стану. Створення якісної системи надання адміністративних послуг є одним із основних завдань, які мають бути вирішеними державою та органами місцевого самоврядування. Реформа децентралізації дозволила реалізувати децентралізацію повноважень центральних органів виконавчої влади, наслідком чого територіальні громади отримали можливість надання певного набору адміністративних послуг. Проблема ефективного функціонування системи адміністративних послуг відіграє важливу роль у забезпеченні функціонування держави в цілому. Важливим вбачається не лише сама наявність послуг та їх об'єм, але й організація їх надання та ефективність даного процесу в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти досліджуваної проблематики за загальнотеоретичному рівні досліджувалися такими вітчизняними науковцями як: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, О. Буханевич, А. Васильєв, Р. Калюжний, Т. Коломієць, А. Комзюк, Р. Мельник, А. Серенок. Разом із тим, проблематику впровадження цифрових

технологій у публічній сфері досліджували такі науковці як: Н. Грицяк, В. Бакуленко, І. Клименко, А. Семенченко та інші. Дослідження наукових праць вищевказаних та інших авторів дає підстави стверджувати, що теоретичні та практичні проблеми, пов'язані зі створенням та подальшим реформуванням центрів надання адміністративних послуг в Україні, у тому числі у період воєнного стану відображено в невеликій кількості вітчизняних публікацій, констатуємо, що наявні дослідження не надають комплексного розуміння єдиної концепції надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у період воєнного стану. Разом із тим, попри наявність значної кількості різноаспектних наукових досліджень проблематика надання адміністративних послуг в Україні залишається актуальною та малодослідженою.

Метою статті є комплексне дослідження проблематики надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, що виникає в контексті перерозподілу повноважень надання адміністративних послуг відповідно до наслідків реформи децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації посилює тенденції долучення органів місцевого самоврядування до забезпечення ними якісного надання громадянам адміністративних послуг. Основним

завданням держави у даному процесі є формування якісних правових засад реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Закон України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративні послуги як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [1]. Як зазначає Л. Полішкевич, адміністративні послуги є засобом регулювання відносин між владою та громадськістю, а їх якість надання таких послуг свідчить про рівень беззаперечності прав та свобод людини [2]. Погоджуючись із наведеним вище, очевидним вбачається необхідність посилення якості надання не лише адміністративних послуг, а і публічних послуг в умовах воєнного стану, адже зазначене є запорукою дотримання прав та свобод людини, що вбачається позитивним з точки зору функціонування публічної адміністрації.

Місцеве самоврядування реалізується територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. [3]. У загальному випадку констатуємо, що надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» [4] та у відповідності до Закону України «Про адміністративні послуги» відповідними суб'єктами до яких належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальної громади сіл, селищ та міст.

Окремої уваги заслуговує той аспект, що центр надання адміністративних послуг, який створюється відповідним суб'єктом як постійно діючий орган в аспектах матері-

ально – технічного забезпечення та організаційних питань функціонує в системі та на ресурси відповідної ради. Разом із тим, в силу викладеного вище перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визначається тим органом, що створив відповідний центр надання послуг. Сьогодні лівова частина адміністративних послуг надаються центральними органами виконавчої влади через їх територіальні підрозділи.

Водночас, доцільного виокремлювати мінімально гарантовані послуги, за якими громадянин може звернутися до центру надання адміністративних послуг. Тобто, на нашу думку, доцільного говорити про політику формування та відкриття центрів надання адміністративних послуг, які за єдиним форматом змогли надавати єдино встановлений для всіх регіонів країни мінімально визначений пакет послуг.

М. Ющенко зазначає про необхідність делегування надання певних послуг органам місцевого самоврядування з метою максимального наближення таких послуг до кінцевого споживача. Разом із тим, М. Ющенко наводить чіткий перелік таких послуг, які пропонує передати адмініструвати органам місцевого самоврядування, такі послуги як: реєстрація народження, шлюбу, смерті та інші акти цивільного стану; оформлення і видача паспортів; реєстрація місця проживання; призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій; реєстрація права власності на нерухоме майно; реєстрація транспортних засобів і видача посвідчень водія; реєстрація та оформлення підприємницької діяльності та інші [5].

Концептуально ідея створення центрів надання адміністративних послуг має спростити отримання таких послуг та виключити або принаймні мінімізувати корупційні ризики та бюрократію. Маючи певну історію функціонування центрів надання адміністративних послуг та певний об'єм діючого законодавства у даній сфері маємо можливість зробити певні висновки на підставі їх аналізу.

Таким чином, на нашу думку, основною проблемою функціонування центрів надання адміністративних послуг є неоднозначність переліку послуг, які такі центри можуть надавати. Очевидно, що більш потужні територіальні громади можуть іти шляхом максимізації об'єму послуг що можуть надаватися, менші ж громади, маючи менші ресурси, як правило йдуть шляхом мінімального пакету послуг, які можуть надавати. У такому випадку фактично відсутні альтернативи державної підтримки у підходах до побудови системи адміністрування таких центрів, а фінансова спроможність територіальних громад є різною.

Наступним аспектом у даному контексті є проблематика відновлення функціонування та ефективної роботи таких центрів на звільнених від окупації територіях, на територіях контрольованих прикордонних районах та прифронтових територіях, приміром органи місцевого самоврядування не завжди можуть мати наявні ресурси для збереження функціонування центрів надання адміністративних послуг або їх запуску чи перезапуску та забезпечення їх безперебійної роботи.

Разом із тим, вважаємо за доцільне використовувати підхід за яким в основу створення центру надання адміністративних послуг та визначення переліку його послуг визначати кінцевого замовника таких послуг, зазначене дозволить взяти до уваги демографію населення певної територіальної громади, що якісно сформулює розуміння до формулювання необхідних таких громаді послуг та фахівців, що позитивно вплине на ефективне використання ресурсів такої громади при організації роботи відповідного центру.

Крім того, досі актуальним є питання професійного кадрового забезпечення роботи центрів надання адміністративних послуг, адже питання не лише в їх наявності, а й компетентності, адже на разі національне законодавство має тенденцію до ускладнення, інколи розпорошеності норм права, які регулюють ті ж або споріднені правовідносини. Разом із тим, саме законодавство про надання адміні-

стративних послуг та щодо кожної адміністративної послуги не є консолідованим й інколи спеціалісти які безпосередньо надають ті чи інші адміністративні послуги не завжди встигають опанувати відповідні нормативні документи. Питання плинності кадрів також є фактором який негативно впливає на якість надання таких послуг кінцевому споживачу. У такому випадку актуальним проведення заходів навчання персоналу та обміну досвідом між територіальними громадами щодо надання адміністративних послуг.

Від якості роботи та експертності працівника центру надання адміністративних послуг залежить в тому числі й швидкість роботи такого спеціаліста та самого факту отримання послуги зацікавленою особою. Центри надання адміністративних послуг мають якісно перевіряти документи, що подаються заявниками та бути компетентними у цих питаннях, а не перетворюватися на місця які просто приймають документи передаючи їх до роботи компетентним органам.

Введення в Україні воєнного стану [6] зумовило появу нових викликів у забезпеченні якісного надання адміністративних послуг. Одним із найбільших масивів питань пов'язаний із обліком внутрішньо-переміщених осіб, адже не всі центри надання адміністративних послуг мають можливість брати на облік таких осіб [7]. Аналізуючи досвід надання адміністративних послуг в умовах повномасштабної війни очевидно вбачається проблематика відновлення особами втрачених ними документів. Очевидно, що частина центрів надання адміністративних послуг знищені або знаходяться на тимчасово окупованих територіях, що відповідно актуалізує питання збереження персональних даних громадян та питання збереження даних або їх резервного копіювання із забезпеченням відповідного рівня безпеки таких даних.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних

послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [8] та з ухваленням розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2021 № 969-р «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523» [9] було конкретизовано переліки адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через центри надання адміністративних послуг.

Висновки. Основні виклики сучасності у функціонуванні центрів адміністративних послуг виникають у зв'язку з неоднозначністю переліку послуг які такі центри спро-

можні надавати, що пов'язано із можливостями територіальних громад, які створюють дані центри. Визначення переліку послуг центрів надання послуг та акцент на якості їх надання можуть бути основними напрямками в розвитку роботи центрів надання адміністративних послуг. Важливим аспектом зазначеної проблематики є і питання професійного кадрового забезпечення та підготовки, що напряму визначає якість надання адміністративних послуг. Проаналізовано перспективи вирішення проблем збереження та обробки персональних даних та роботи центрів надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану. Загальним висновком є необхідність адаптації центрів до умов війни та забезпечення ефективності їхньої роботи в ускладнених обставинах.

Анотація

Ця стаття присвячена динамічному та багатогранному процесу організації та надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Проаналізовано поняття адміністративних послуг та суб'єкти, що можуть створювати центри надання адміністративних послуг. Надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування реалізується шляхом створення відповідних центрів надання адміністративних послуг. Досліджено основні адміністративно – юрисдикційні аспекти створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування, у тому числі й умовах воєнного стану.

Проаналізовано діяльність центрів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування з точки зору реалізації делегованих повноважень центральних органів виконавчої влади та проблематику функціонування таких центрів у сучасних умовах. Виокремлено проблемні сфери діяльності центрів надання адміністративних послуг та запропоновано напрямки вдосконалення роботи центрів надання адміністративних послуг.

Досліджено аспекти стандартизації послуг, які надаються центрами надання адміністративних послуг, цифровізації таких послуг та процесу їх надання, розвиток аспектів безпеки та конфіденційності даних та співпраці й координації роботи і обміну досвідом між місцевими адміністраціями у питаннях надання адміністративних послуг. Додатково, акцентується увага на різниці у підходах територіальних громад до надання послуг залежно від їхніх ресурсів. Пропонується вирішувати цю проблему шляхом визначення переліку послуг та врахування реальних потреб замовників таких послуг.

Проаналізовано питання гнучкості та адаптивності центрів надання адміністративних послуг у відповідь на сучасні виклики та умови роботи. Проаналізовано проблематику функціонування центрів надання адміністративних послуг та запропоновані підходи для покращення функціонування таких центрів. Розглянуто підходи до покращення якості та доступності адміністративних послуг для громадян, включаючи період воєнного стану та підвищену потребу у якості та оперативності надання адміністративних послуг.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; адміністративно-правове регулювання, муніципальні послуги; адміністративна реформа; центр надання адміністративних послуг; територіальна громада.

Bykov I.O. Administrative services provided by local authorities: some aspects of administrative and legal regulation in the context of martial law of martial law

This article is focused on the dynamic and multifaceted process of organization and provision of administrative services by local self-government bodies under martial law. The author analyses the concept of administrative services and the entities which may establish administrative service centres. The provision of administrative services by local self-government bodies is implemented through the establishment of appropriate administrative service centres. The author examines the main administrative and jurisdictional aspects of establishment and operation of administrative service centres by local self-government bodies, including under martial law.

The author analyses the activities of local self-government centres for administrative services in terms of exercising the delegated powers of central executive authorities and the problems of functioning of such centres in modern conditions. The author highlights the problematic areas of activity of administrative service centres and suggests the ways to improve the work of administrative service centres.

The article examines the aspects of standardisation of services provided by administrative service centres, digitalisation of such services and the process of their provision, development of data security and confidentiality aspects, and cooperation and coordination of work and exchange of experience between local administrations in the provision of administrative services. In addition, attention is focused on the differences in the approaches of territorial communities to service delivery depending on their resources. It is proposed to solve this problem by determining the list of services and taking into account the real needs of customers of such services.

The article analyses the issues of flexibility and adaptability of administrative service centres in response to current challenges and working conditions. The problems of functioning of administrative service centres are analysed and approaches to improving the functioning of such centres are proposed. Approaches to improving the quality and accessibility of administrative services for citizens, including the period of martial law and the increased need for quality and efficiency of administrative services, are considered.

Key words: local self-government bodies; administrative and legal regulation, municipal services; administrative reform; administrative service centre; territorial community.

Список використаної літератури:

1. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
2. Полішкевич Л.Д. Адміністративні послуги органів місцевого самоврядування: теоретичні аспекти. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. № 3. Том 29 (68). С. 113 – 118.
3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Про адміністративну процедуру. Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
5. Ющенко М. Проблемні питання правового регулювання адміністративних послуг в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Том 3. № 79. С. 92–97.

6. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
7. Тимошук В. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. UPLAN: веб-сайт. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-poslulh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/>
8. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.08.2021 № 969-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/969-2021-%D1%80#Text>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі. Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>