

Кожушко О. О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри правових та інформаційних технологій

Відокремленого структурного підрозділу закладу вищої освіти

«Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

Хмельницького інституту соціальних технологій

ЩОДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

REGARDING THE QUESTION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

У статті досліджено поняття адміністративної послуги. Визначено суб'єктів створення центрів надання адміністративних послуг. До них віднесено: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальної громади сіл, селищ та міст. Особливістю надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування також є те, що територіальні громади можуть укладати між собою договори про співробітництво з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися також територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів центрів надання адміністративних послуг.

Зазначено, що саме центр надання адміністративних послуг дозволяє замовникам послуг уникати бюрократичної тяганини та не витратити час на відвідування численних кабінетів задля отримання різного роду довідок. Крім цього принципи його роботи знижують корупційні ризики у процесі надання адміністративних послуг.

Акцентовано увагу на тому, що основними проблемами у сфері надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в умовах режиму воєнного стану, на які слід звернути увагу, є: питання оптимального переліку адміністративних послуг для громад різного типу (міська громада, селищна чи сільська); професіоналізм та компетентність працівників центрів надання адміністративних послуг; відсутність єдиного стандарту надання адміністративних послуг; швидкість та своєчасність надання адміністративних послуг; невизначеність окремих норм законодавства; фінансування роботи центрів надання адміністративних послуг; технічні проблеми надання адміністративних послуг у режимі воєнного стану. Основними проблемами надання адміністративних послуг в умовах режиму воєнного стану можна виділити наступні: встановлення особи, при частковій або повній втраті усіх документів; зупинення надання усіх послуг, що вчиняються за допомогою державних реєстрів (реєстрація бізнесу, нерухомості, транспортних засобів і т.п.); припинення у перші місяці війни надання однієї із поширенішої групи послуг – реєстрації (декларування) місця проживання, що призвело до ускладнення надання інших послуг. Доцільно також на вищому державному рівні у кожній групі адміністративних послуг встановити чіткий порядок надання базових послуг у надзвичайних ситуаціях.

Ключові слова: *центр надання адміністративних послуг, органи місцевого самоврядування, адміністративна послуга, територіальна громада, режим воєнного стану.*

The article examines the concept of administrative service. The subjects of the creation of centers for the provision of administrative services have been determined. They include: village, settlement, city councils and their executive bodies. As well as district and regional councils representing the common interests of the territorial community of villages, towns and cities. A feature of the provision of administrative services by local self-government bodies is also the fact that territorial communities can conclude cooperation agreements among themselves with the aim of improving the quality of providing services to the population based on common interests and goals. In order to ensure the proper availability of administrative services, territorial units and remote (including mobile) workplaces of administrators of centers providing administrative services may also be formed.

It is the center for the provision of administrative services that allows service customers to avoid bureaucratic red tape and not waste time visiting numerous offices to obtain various types of information. In addition, the principles of its work reduce corruption risks in the process of providing administrative services.

Attention was focused on the fact that the main problems in the field of provision of administrative services by local self-government bodies in the conditions of martial law, which should be paid attention to, are: the issue of the optimal list of administrative services for different types of communities (city, village or rural community); professionalism and competence of employees of administrative service centers; lack of a single standard for the provision of administrative services; speed and timeliness of providing administrative services; uncertainty of certain legal norms; financing the work of administrative service centers; technical problems of providing administrative services under martial law. The main problems of providing administrative services under martial law can be identified as follows: identification of the person, in case of partial or complete loss of all documents; stopping the provision of all services performed using state registers; in the first months of the war, the provision of one of the most common services – registration (declaration) of the place of residence – was suspended. It is also appropriate to establish a clear procedure for the provision of basic services in emergency situations at the highest state level in each group of administrative services.

Key words: center for providing administrative services, local governments, administrative service, local community, martial law regime.

Постановка проблеми. Однією із найважливіших умов відбудови та функціонування стабільної економіки України в умовах режиму воєнного стану виступає розвиток та вдосконалення сфери послуг. Створення зручних та доступних умов для отримання адміністративних послуг є одним із основних завдань, що має вирішуватися органами державної влади та місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації, яка розпочала свій старт у 2014 році передбачає децентралізацію владних повноважень, в першу чергу передачу на місця можливості надання широкого спектру адміністративних послуг.

Відповідно до 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» від 03.11.2020 № 943-IX центри надання адміністративних послуг утворюються при органі місцевого самоврядування або ж місцевої державної адміністрації [1]. Це є досить позитивним моментом, який прискорив процеси децентралізації надання адміністративних послуг в державі та покращення їх якості. У зв'язку із впровадженням в Україні правового режиму воєнного стану надання якісних адміністративних послуг є досить актуальним питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Було досліджено Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, Указ Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміц-

нення держави» від 08.11.2019 р. № 837/2019 та інші нормативні акти, що стосуються регулювання адміністративних послуг. Надання адміністративних послуг досліджували як українські, так і зарубіжні вчені. На особливу увагу заслуговують праці Ю. Шпака, А. Вишневецького, Д. Сухініна, Ю. Шарова, В. Тимошука, В. Карпенка, А. Ліпенцева, С. Романюк, О. Волошина, Л. Полішкевича та інших. Не дивлячись на велику кількість наукових праць із даної проблематики, є досить питань у сфері надання адміністративних послуг, що потребують детального вивчення у зв'язку із набранням чинності нових нормативно-правових актів саме в умовах режиму воєнного стану.

Мета статті – визначення основних проблем, які виникають під час перерозподілу повноважень надання адміністративних послуг відповідно до реформи децентралізації у органів місцевого самоврядування взагалі. Крім цього також розглянути специфіку означених проблем в умовах режиму воєнного стану зокрема.

Виклад основного матеріалу. Основним завданням місцевої влади є забезпечення якісного надання населенню адміністративних послуг. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга – 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 [2]. На думку Полішкевич Л. Д., адміністративні послуги є одним із важливих засобів регулювання відносин між владою і громадянськістю, а якість їх надання свідчить про рівень забезпеченос-

ті прав і свобод людини [3]. Саме реалізація реформи децентралізації влади в Україні розширила повноваження органів місцевого самоврядування у сфері надання якісних публічних послуг, в тому числі адміністративних послуг.

Органи місцевого самоврядування відповідають за забезпечення реальної здатності територіальної громади (жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів декількох сіл, селища, міста) самостійно чи під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законодавства України. До них віднесено: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальної громади сіл, селищ та міст [4].

Закон України «Про адміністративні послуги» визначає суб'єктів створення центрів надання адміністративних послуг, серед яких чільне місце посідають міська, селищна та сільська ради. Територіальні громади, з урахуванням Закону України «Про співробітництво територіальних громад», можуть укладати між собою договори про співробітництво територіальних громад з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів центрів надання адміністративних послуг [2].

Організаційне забезпечення діяльності територіальних підрозділів та віддалених (у тому числі пересувних) робочих місць адміністраторів центрів надання адміністративних послуг покладається на виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації.

У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної ради, міської, районної державної адміністрації утворюється (визначається) виконавчий орган (структурний підрозділ), на який покладаються керівництво

та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг [2].

На сьогоднішній день досить велика частина адміністративних послуг в Україні надаються центральними органами виконавчої влади та їх територіальними підрозділами. Найбільш затребуваними адміністративними послугами, із необхідністю отримання яких протягом свого життя стикаються практично усі громадяни, є базовими. До таких послуг відносяться: 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. Природно було б делегувати надання цих послуг органам місцевого самоврядування (сільським селищним та міським радам) з метою максимального наближення їх до споживачів. Отримуючи більшість необхідних послуг на місцях, мешканці територіальних громад мали би можливість впливати на якість їх надання [5].

Надання адміністративних послуг, суб'єктом надання яких є відповідна рада (її виконавчі органи або посадові особи), здійснюється виключно через центр надання адміністративних послуг [2].

Саме центр надання адміністративних послуг дозволяє замовникам послуг уникати бюрократичної тяганини та не витратити час на відвідування численних кабінетів задля отримання різного роду довідок. Крім цього принципи його роботи знижують корупційні ризики у процесі надання адміністративних послуг.

Аналізуючи законодавство та практику надання адміністративних послуг центрами надання адміністративних послуг можна виділити наступні основні проблеми, з якими, як правило, громадяни стикаються на місцях:

1) питання оптимального переліку адміністративних послуг в громаді. Якщо це громади

на базі міст, (середніх та великих), то через центри надання адміністративних послуг у цих громадах має надаватися максимальний спектр послуг. В громадах сільського типу, особливо із обмеженою спроможністю, необхідно в першу чергу забезпечити надання життєво необхідних (популярних) адміністративних послуг. При вирішенні питання про доцільність включення чи не включення до переліку адміністративних послуг необхідно враховувати демографічний склад громади та основні групи споживачів послуг і їх потреби, а також рівень фінансової спроможності самої громади тощо [6]. Домінуючою проблемою базових адміністративних послуг є їх віддаленість (або територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл та селищ. Адже для отримання цих послуг треба їхати в районний чи обласний центр. Тому для ефективної децентралізації конкретних найпопулярніших груп адміністративних послуг необхідно спростити деякі процедури [7, с. 19].

2) професіоналізм у роботі адміністраторів. Адміністратор має знати порядок надання всіх адміністративних послуг, що на практиці не зовсім працює (особливо це стосується питань архітектурно-будівельного контролю, загальнообов'язкового державного пенсійного страхування). В більшій мірі це торкається центрів надання адміністративних послуг у малих громадах, де потрібна максимальна універсальність і взаємозамінність. Тут доречним постає питання щодо створення системи обміну досвідом персоналу (в першу чергу керівників) центрів надання адміністративних послуг різних регіонів України з метою впровадження кращих практик надання адміністративних послуг у всіх територіальних громадах країни.

3) відсутність єдиного стандарту надання адміністративних послуг, що спричинено занадто громіздкою системою правових норм (наявністю великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють питання з яких надаються адміністративні послуги);

4) швидкість та своєчасність надання послуги впливає із питання компетентності адміністратора. Адміністратор не може перевірити правильність поданих заяв, передає їх відповідному органу, і, таким чином, центр надання адміністративних послуг перетворюється на місце прийому документів, а не надання послуг;

5) невизначеність окремих норм законодавства. Мова йде про невичерпний перелік документів, що необхідні для надання певної адміністративної послуги, а саме, коли закон передбачає надання «інших документів». Ці положення законодавства призводять до того, що адміністратори пропонують суб'єкту звернення звернутися до відповідних профільних органів. Особливо гостро стоїть ця практика стосовно внутрішньо переміщених осіб;

6) вибір приміщення для центру надання адміністративних послуг лягає на плечі органів місцевого самоврядування. Особливо відчутним це є для малих громад. Їх складно забезпечити насамперед через обмеженість ресурсів. При виборі приміщення необхідно передбачати також забезпечення умов для осіб з особливими потребами (не тільки з обмеженими фізичними можливостями, але й з малими дітьми, осіб похилого віку тощо). Слід також прогнозувати витрати на утримання, комунальні платежі тощо. Утворення центру надання адміністративних послуг в територіальних громадах є досить складним завданням навіть для громад, що об'єднані навколо населених пунктів, які є адміністративними центрами районів, мають достатньо розвинену порівняно із іншими громадами інфраструктуру. Досить часто центри, особливо які утворилися саме при райдержадміністраціях, не відповідають вимогам щодо зручного обслуговування споживачів і потребують реконструкції, деколи навіть будівництва нових приміщень. Практика створення територіальних громад свідчить про те, що навіть після об'єднання громад їхніх ресурсів усе одно не досить, щоб забезпечити якісне надання послуг громадянам [8];

7) режим воєнного стану зумовив нові проблеми у наданні адміністративних послуг. Найбільше це стосується внутрішньо переміщених осіб, які стикнулися із проблемами отримання послуги отримання статусу та взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (слід зазначити, поки що на практиці не всі центри надання адміністративних послуг надають цю послугу (взяття на облік). Це залежить від спроможностей конкретного центру та органу місцевого самоврядування) [9].

Війна спричинила величезний вплив на роботу центрів надання адміністративних послуг. Фактично надання адміністративних послуг

у центрах було призупинено з першого дня повномасштабного вторгнення. Так як більшість послуг, які надаються центрами, потребують виконання дій у відповідних державних реєстрах. Слід зауважити, що центри надання адміністративних послуг і в такий критичний для держави час знайшли своє важливе місце. З перших днів вони стали гуманітарними центрами, в першу чергу для внутрішньо переміщених осіб.

Основними проблемами надання адміністративних послуг в умовах перших місяців режиму воєнного стану можна виділити наступні:

- встановлення особи, при втраті усіх документів;
- зупинення усіх послуг, що вчиняються з допомогою державних реєстрів (реєстрація бізнесу, нерухомості, транспортних засобів і т.д.);
- припинення надання однієї із поширенішої групи послуг – реєстрації (декларування) місця проживання, що призвело до ускладнення надання інших послуг;
- перебої у роботі застосунку «Дія» [9].

Висновки. Підсумовуючи, можна зазначити, що виявлення та усунення проблем, що

виникають у процесі надання адміністративних послуг має стати першочерговим завданням для органів місцевого самоврядування. Основними проблемами у сфері надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в умовах режиму воєнного стану, на які слід звернути увагу, є: питання оптимального переліку адміністративних послуг для громад різного типу (міська громада, селищна чи сільська); професіоналізм та компетентність працівників центрів надання адміністративних послуг; відсутність єдиного стандарту надання адміністративних послуг; швидкість та своєчасність надання адміністративних послуг; невизначеність окремих норм законодавства; фінансування роботи центрів надання адміністративних послуг; технічні проблеми надання адміністративних послуг у режимі воєнного стану. Крім цього, у кожній групі адміністративних послуг органами державної влади має бути передбачений та врегульований чіткий порядок їх надання, або ж надання щонайменше найважливіших (базових) послуг, у випадку виникнення надзвичайних ситуацій, таких як війна.

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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 лист. 2020 р. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text> (дата звернення: 16.03.2023).
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вер. 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 16.03.2023).
3. 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). URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/3_2018/23.pdf (дата звернення: 16.03.2023).
4. 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> (дата звернення: 16.03.2023).
5. Ющенко М. Проблемні питання правового регулювання адміністративних послуг в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Том 3. № 79. С. 92–97. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/185438> (дата звернення: 16.03.2023).
6. Основоположні принципи створення ЦНАП з термінами для кожної фази, описом ризиків та умов : веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/41/Osnovopolozhni-priinciipii-stvorenyya-CNAP.pdf> (дата звернення: 16.03.2023).
7. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування : Асоціація міст України. К. ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/5adminbwweb.pdf> (дата звернення: 16.03.2023).
8. Шпак Ю. В. Доступність центру надання адміністративних послуг – основа реформування місцевого самоврядування. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2021. № 1. С. 68–73. URL: <https://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-1-2021/11.pdf> (дата звернення: 16.03.2023).
9. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. UPLAN : веб-сайт. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/> (дата звернення: 16.03.2023).