

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ УТВОРЕННЯ НОВИХ РАЙОНІВ В УКРАЇНІ

THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE CONDITIONS OF ESTABLISHMENT OF NEW DISTRICTS IN UKRAINE

Муза О.В., д.ю.н.,
старший науковий співробітник,
професор кафедри кримінального та адміністративного права
Академія адвокатури України

Стаття присвячена організаційно-правовим засадам надання адміністративних послуг в умовах утворення нових районів в Україні.

Інститут адміністративних послуг опосередковує відносини органів публічної влади та громадян на засадах «сервісного» управління. Адміністративно-правове регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними особами є доволі різноплановим та різногалузевим за соціальними сферами розвитку, саме тому інститут адміністративних послуг як адміністративно-правове явище уніфікує правила отримання відповідного публічного блага кожною приватною особою, що належать або надані їй законом.

На сучасному етапі функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні ключовим рішенням, що призвело до зміни системи центрів надання адміністративних послуг? є передбачена в Законі України «Про адміністративні послуги» ліквідація таких центрів при районних державних адміністраціях у зв'язку з утворенням нових районів в областях України та їхня подальша реорганізація на рівні місцевих рад. Все це зумовлює необхідність проведення аналізу щодо забезпечення нормами адміністративного законодавства України організаційно-правових можливостей оновлення інституційної мережі надання адміністративних послуг приватним особам в умовах реформи децентралізації публічної влади.

Реорганізація мережі центрів надання адміністративних послуг повинна ґрунтуватися на таких організаційно-правових засадах: 1) інституційні передумови функціонування центрів; 2) вироблення єдиних стандартів надання адміністративних послуг; 3) розвиток електронних адміністративних послуг; 4) упровадження програмного комплексу «Соціальна громада»; 5) використання інформаційних систем.

Зроблено висновок, що утворення нових районів в областях України та продовження реформи децентралізації публічної влади актуалізує питання про удосконалення інструментів публічного адміністрування, що використовуються для вирішення справ з реалізації приватними особами своїх прав і свобод, забезпечення законних інтересів у сфері публічного адміністрування. Адміністративні послуги посідають провідне місце у системі публічно-правових форм управління. Незважаючи на тривалий час упровадження в Україні європейських стандартів «сервісної» держави, законодавчі новації у сфері надання адміністративних послуг потребують прискорення реалізації заходів з утворення нових центрів надання адміністративних послуг, забезпечення доступності отримання адміністративних послуг, інтеграції електронних інформаційних систем, комплексів, реєстрів між «фронтфісами» та «бекофісами». Варто констатувати, що Україна втратила багато часу на початкову розбудову електронного урядування, що і має наслідком недостатньо ефективну «діджиталізацію» системи надання адміністративних послуг. Однак саме інститут адміністративних послуг є позитивним прикладом реформ публічного управління та децентралізації публічної влади в Україні.

Ключові слова: адміністративна послуга, район, центр надання адміністративних послуг, об'єднана територіальна громада, місцеві ради, децентралізація.

The article is devoted to the organizational and legal foundations of provision of administrative services in the conditions of establishment of new districts in Ukraine.

The institute of administrative services mediates the relations between public authorities and citizens on the basis of "service" management. Administrative and legal regulation of public administration relations with individuals is quite diverse and diversified in social spheres of development, which is why the institute of administrative services as an administrative and legal phenomenon unifies the rules of obtaining the relevant public benefit by each individual owned or provided by law.

At the present state of functioning of the system of administrative services in Ukraine, the key decision that led to the change of the system of administrative service centers is provided in the Law of Ukraine «On Administrative Services» liquidation of such centers at district state administrations in connection with the formation of new districts in Ukraine and their further reorganization at the level of local councils. All this necessitates an analysis of the provision of organizational and legal opportunities for the renewal of the institutional network for the provision of administrative services to individuals in the context of the reform of decentralization of public power.

The reorganization of the network of administrative service centers should be based on the following organizational and legal principles, such as: 1) the institutional preconditions for the functioning of the centers; 2) the development of uniform standards for the provision of administrative services; 3) the development of electronic administrative services; 4) the introduction of the program complex "The Social Community"; 5) the using of information systems.

It's concluded that the formation of new districts in the regions of Ukraine and the continuation of the reform of decentralization of public power raises the issue of improving the tools of public administration which used to resolving cases of realization by individuals their rights and freedoms, ensuring legitimate interests in public administration. Administrative services occupy a leading place in the system of public law forms of government. Despite the long implementation of European standards of "service" state in Ukraine, the legislative innovations in the provision of administrative services require accelerating the implementation of measures to establish new centres of administrative services, the ensuring access to administrative services, the integration of electronic information systems, complexes, registers between "front offices" and "back offices". It should be noted that Ukraine has lost a lot of time on the initial development of e-government, which results in insufficiently effective promotion of the "digitalization" of the system of administrative services. However, the institution of administrative services is a positive example of public administration and decentralization of public power reforms in Ukraine.

Key words: administrative service, district, administrative services centre, united territorial community, local councils, decentralization.

Вступ. Інститут адміністративних послуг опосередковує відносини органів публічної влади та громадян на засадах «сервісного» управління.

Адміністративно-правове регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними особами є доволі різноплановим та різногалузевим за соціальними сферами

розвитку, саме тому інститут адміністративних послуг як адміністративно-правове явище уніфікує правила отримання відповідного публічного блага кожною приватною особою, що належать або надані їй законом.

З прийняттям у 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги» [1] перед Україною постав виклик

сформувати сучасну ефективну систему надання різноманітних реєстраційних, дозвільних, ліцензійних, акредитаційних, атестаційних, соціальних послуг для фізичних та юридичних осіб. Такі заходи першочергово реалізувалися Кабінетом Міністрів України, центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування через створення мережі центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

Необхідно зазначити, що у період 2012–2021 рр. єдиної системи надання адміністративних послуг в Україні створити не вдалося, однак досягнуто великих зрушень в аспекті зміни ролі уповноважених публічних органів з надання адміністративних послуг з урахуванням вимог належного урядування, принципів верховенства права і пропорційності. Важливу роль у цьому процесі відіграв кадровий склад створених ЦНАП.

Організаційно-правова система надання адміністративних послуг в Україні зазнала певних змін у зв'язку з прийняттям у 2015 р. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2].

Особливо актуалізація питання про створення ЦНАП в ОТГ постала у зв'язку із запровадженням нового районування в областях України [3] та прийняттям низки законодавчих актів про передачу надання адміністративних послуг на рівень місцевого самоврядування, тобто завершення розпочатої у 2015–2016 рр. так званої «децентралізації адміністративних послуг».

На сучасному етапі функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні ключовим рішенням, що призвело до зміни системи ЦНАП, є передбачена в Законі України «Про адміністративні послуги» ліквідація ЦНАП при районних державних адміністраціях у зв'язку з утворенням нових районів в областях України та їхня подальша реорганізація на рівні місцевих рад. Усе це зумовлює необхідність проведення аналізу щодо забезпечення нормами адміністративного законодавства України організаційно-правових можливостей оновлення інституційної мережі надання адміністративних послуг приватним особам в умовах реформи децентралізації публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальні питання правового регулювання надання адміністративних послуг є предметом дослідження таких науковців, як О.Ф. Андрійко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та інших вчених.

Виклад основного матеріалу. Законом 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» [4] передбачено, що ЦНАП, утворені при районних державних адміністраціях, функціонують до початку роботи ЦНАП, утворених відповідними міськими, селищними радами в адміністративних центрах районів (станом на 1 січня 2020 р.), але не пізніше 31 грудня 2021 р. [4]. Тобто таке рішення продиктовано перш за все інтересами приватних осіб, аби територіальна доступність у процесі надання адміністративних послуг була реалізована максимально наближено та ефективно по відношенню до фізичних і юридичних осіб. З-поміж того у неодноразових моніторингових звітах, присвячених адміністративним послугам в Україні, зауважувалося про недостатньо задовільний, а подекуди незадовільний стан надання адміністративних послуг ЦНАП, що були утворені при районних державних адміністраціях. Тому згадані вище законодавчі новели спрямовані перш за все на покращення роботи ЦНАП, що будуть реорганізовані або утворені на базі нового районування та рівнів територіальних громад.

Верховна Рада України визначила перелік завдань Кабінету Міністрів України в контексті створення нових ЦНАП у зв'язку з реорганізацією районних державних адміністрацій, зокрема:

– розробити за участю обласних, районних державних адміністрацій, відповідних міських, селищних рад та затвердити план створення ЦНАП міськими, селищними радами, що здійснюють свої повноваження в населених пунктах – адміністративних центрах районів (станом на 1 січня 2020 р.), та ліквідації ЦНАП, утворених при районних державних адміністраціях;

– ужити заходів для передачі, за потреби, майна ЦНАП, утворених при районних державних адміністраціях, зокрема шляхом прийняття відповідними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування узгоджених рішень, але не пізніше 31 грудня 2021 р.;

– забезпечити під час розроблення проектів законів про Державний бюджет України на 2021 р. та наступні роки виділення фінансування з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи з утворення та забезпечення функціонування мережі ЦНАП [4].

Окремі завдання визначені міським та селищним радам:

– міським та селищним радам, що здійснюють свої повноваження в населених пунктах – адміністративних центрах районів (станом на 1 січня 2020 р.), незалежно від кількості мешканців територіальної громади утворити ЦНАП та прийняти (за потреби) майно ЦНАП, утворених при районних державних адміністраціях, що ліквідується, до 1 січня 2022 р.;

– міським, селищним, сільським радам, що представляють інтереси територіальних громад з населенням:

1) понад 10 тисяч мешканців – утворити ЦНАП до 1 січня 2023 р.;

2) менше 10 тисяч мешканців – утворити ЦНАП (у разі виділення відповідного державного фінансування на будівництво, реконструкцію, облаштування приміщень та забезпечення обладнанням таких центрів) до 1 січня 2024 р. При цьому зазначені органи місцевого самоврядування можуть утворювати такі центри за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету та інших не заборонених законодавством джерел без урахування строків, передбачених цим пунктом [4].

Однак утворення нових ЦНАП має відповідати загальним вимогам, що встановлені законом. Уже сьогодні експерти зазначають, що без належного фінансування та організаційно-технічної підтримки реформувати систему ЦНАП, що діяли при ліквідованих районних державних адміністраціях, буде вкрай складно.

Реорганізація мережі ЦНАП повинна ґрунтуватися на таких організаційно-правових засадах:

1. *Інституційні передумови функціонування ЦНАП.* У ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено, що ЦНАП утворюються Київською, Севастопольською міською, районною у місті Києві, Севастополі державною адміністрацією, міською, селищною, сільською радою. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів ЦНАП [1]. Тобто ЦНАП утворюються у територіальних громадах, а не на рівні районів, що сприятиме доступності надання адміністративних послуг їх жителям. Нагадаємо, що міські, селищні, сільські ради, що представляють інтереси територіальних громад із населенням понад 10 тисяч мешканців, зобов'язані утворити ЦНАП до 1 січня 2023 р.

Однією з важливих передумов для утворення ЦНАП є наявність бюджетних ресурсів. В аналітичній довідці Національного інституту стратегічних досліджень зауважено, що «ключовим економічним стимулом для заснування ЦНАП в ОТГ стала передача з державного бюджету місцевим бюджетам плати за надання низки адміністративних послуг. Інші фінансові стимули включають субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на розбудову інфраструктури ОТГ та проєктне фінансування за рахунок Державного фонду регіонального розвитку» [5].

2. *Вироблення єдиних стандартів надання адміністративних послуг.* Порядок надання адміністративних послуг в Україні визначено законом про адміністративні послуги. До того ж варто зазначити, що базовий закон не визначає переліку адміністративних послуг, а це означає, що їх види та особливості надання визначаються спеціальним законодавством. У результаті цього на практиці виникає поєднання загальних і спеціальних правил надання адміністративних послуг.

Іншим фактором, що впливає на розрізнення порядку надання адміністративних послуг, слід назвати велику кількість суб'єктів надання адміністративних послуг («бекофісів»).

По-перше, їхня управлінська діяльність регулюється окремими законодавчими і підзаконними актами.

По-друге, різною є організаційно-територіальна структура суб'єктів надання адміністративних послуг.

По-третє, незважаючи на тривалий час формування та розвитку в Україні системи надання адміністративних послуг, не завжди співпраця між «фронтфісами» та «бекофісами» є скоординованою та взаємною, що також впливає на якість надання окремих адміністративних послуг.

По-четверте, нове районування також привнесло свої зміни у надання адміністративних послуг з огляду на трансформацію ЦНАП ліквідованих районних державних адміністрацій та існування пов'язаних з цим проблем (реорганізація ЦНАП, передача майна, створення віддалених (пересувних) робочих місць тощо).

Названі причини та фактори актуалізують проблему вироблення єдиних стандартів надання адміністративних послуг. На рівні законодавства цю проблему повністю усунути не вдається, оскільки об'єктивно неможливо об'єднати правове регулювання надання різних адміністративних послуг в єдиний інкорпорований акт. Тому це має бути вирішено на рівні Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади у тісній співпраці з органами місцевого самоврядування з огляду на створення ЦНАП місцевими радами. Зауважимо, що з 2012 р. Кабінет Міністрів України не виробив єдиних стандартів надання адміністративних послуг, бо одна справа – визначити єдині вимоги до функціонування ЦНАП, і зовсім інша – уніфікувати правила надання адміністративних послуг різними суб'єктами їх надання («бекофісами»).

3. *Розвиток електронних адміністративних послуг.* На думку експертів у галузі електронного урядування, стовідсоткова діджиталізація процесу надання адміністративних послуг має сприяти виробленню єдиних стандартів з їх надання. З цією метою в Україні утворено Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифри), на яке зокрема покладена функція центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Мінцифрою було започатковано цифровий проєкт «Портал Дія» та закріплено, що адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. У контексті викладеного у цьому пункті важливо зазначити про прагнення Мінцифри створити єдину електронну систему взаємодії між ЦНАП та суб'єктами надання адміністративних послуг з підключенням до функціонуючих державних електронних реєстрів та системи «Трембіта».

4. *Упровадження програмного комплексу «Соціальна громада».* Окремо в умовах реформи діджиталізації створено програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система “Соціальна громада”» як «фронтфіс» для прийняття електронних заяв на отримання адміністративних

послуг (наприклад, «Пакунок малюка», «Для внутрішньо переміщених осіб про взяття на облік», «Для внутрішньо переміщених осіб на призначення допомоги», «Про надання пільг з оплати ЖКГ», «Видача посвідчення батькам багатодітної сім'ї» тощо) [6]. Такі заходи створюють умови для доступності адміністративних послуг.

Переваги та можливості комплексу «Соціальна громада» полягають в уніфікації форматів ділових процесів та оптимізації роботи користувачів, що забезпечується використанням особистих кабінетів на кожному рівні; об'єднанні актуальних даних з усіх територіальних громад а єдиному інформаційному середовищі; зменшенні помилок у процесі формування даних; інтеграції з наявними комплексами АСРПД/КОМТЕХ-СОЦ, ЄДАРП, «Житлові субсидії»; формуванні електронного журналу реєстрації звернень; можливості оформити та отримати адміністративну послугу соціального характеру ближче до місця проживання; пришвидшенні процесу прийому заяв від громадян тощо [6].

5. *Використання інформаційних систем ЦНАП.* У рамках ЦНАП існує програмний комплекс «Вулик», що полегшує роботу з заявками, забезпечує можливість приймати та відправляти документи, вести контроль за виконанням послуг за заявкою та формувати статистику надання адміністративних послуг, вести довідники для їх повторного використання, зберігати в «хмарі» мінімальний набір скан-копій документів (заяви, переліку документів, згоди на обробку персональних даних і результату виконання/відмови заяви) [7].

Наведені у статті організаційно-правові засади надання адміністративних послуг в умовах утворення нових районів в областях України не є вичерпними. Додам, що важливу роль у подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг має відіграти прийняття Верховною Радою України проєкту закону про адміністративну процедуру, яким закріплено загальні принципи процедури прийняття (видання) адміністративних актів, що нерозривно пов'язано з результатами надання адміністративних послуг. У практичній площині перед «бекофісами» та «фронтфісами» постане проблема ефективного та гармонійного застосування норм законів про адміністративну процедуру, про адміністративні послуги з нормами спеціального законодавства, тому говорити про завершення реформи «сервісного» публічного управління в Україні ще доволі зарано.

Висновки. Утворення нових районів в областях України та продовження реформи децентралізації публічної влади актуалізує питання про вдосконалення інструментів публічного адміністрування, що використовуються для вирішення справ з реалізації приватними особами своїх прав і свобод, забезпечення законних інтересів у сфері публічного адміністрування.

Адміністративні послуги посідають провідне місце у системі публічно-правових форм управління. Незважаючи на тривалий час упровадження в Україні європейських стандартів «сервісної» держави, законодавчі новації у сфері надання адміністративних послуг потребують прискорення реалізації заходів з утворення нових центрів надання адміністративних послуг, забезпечення доступності отримання адміністративних послуг, інтеграції електронних інформаційних систем, комплексів, реєстрів між «фронтфісами» та «бекофісами». Варто констатувати, що Україна втратила багато часу на початкову розбудову електронного урядування, що і має наслідком недостатньо ефективну діджиталізацію системи надання адміністративних послуг. Однак саме інститут адміністративних послуг є позитивним прикладом реформ публічного управління та децентралізації публічної влади в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
3. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 33. Ст. 235.
4. 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 3 листопада 2020 р. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#n10> (дата звернення: 1 серпня 2021 р.)
5. Перерозподіл повноважень у сфері надання адміністративних послуг під час упровадження реформи децентралізації. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. 2019. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-06/Перерозподіл%20повноважень%20у%20сфері%20надання%20адміністративних%20послуг.pdf> (дата звернення: 1 серпня 2021 р.)
6. ДП «ІОЦ Мінсоцполітики України». URL: <https://socgromada.ioc.gov.ua> (дата звернення: 1 серпня 2021 р.)
7. «ЦНАП, «Вулик» і «Трембіта» – чого і коли слід очікувати від їхньої взаємодії». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11541.amr> (дата звернення: 1 серпня 2021 р.)