


УДК 342.9.071.6(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2023.1.18>


СЕРГІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ГУСАРОВ,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра адміністративного права та процесу;

 <https://orcid.org/0000-0002-8136-0694>;

МИКОЛА ІВАНОВИЧ МАРЧУК,

доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
факультет № 4;

 <https://orcid.org/0000-0002-0217-478X>,

e-mail: marchuk_m_i@ukr.net

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ШВИДКІСТЬ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ВІЙНИ

Зосереджено увагу на розкритті змісту надання адміністративних послуг під впливом децентралізації та діяльності відповідних органів, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, інтересів юридичних осіб в умовах війни, та визначенні чинників, що впливають на швидкість їх надання. На підставі аналізу наукових позицій учених досліджено терміни «публічна послуга», «адміністративно-правовий інструмент», «адміністративна послуга». Визначено чинники, що впливають на швидкість надання якісних базових адміністративних послуг під впливом децентралізації в умовах війни.

Ключові слова: адміністративно-правовий інструмент, публічні послуги, адміністративні послуги, теорія публічних послуг, децентралізація.

Оригінальна стаття

ВСТУП. Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, зумовлюють реалізацію ідеї сервісної держави, яка має стати альтернативою адміністративній системі державного управління. Реформування сфери надання адміністративних послуг в Україні потребує впровадження сучасних підходів, спрямованих на забезпечення потреб приватних та юридичних осіб, суспільства загалом.

Теоретичні аспекти проблематики адміністративних послуг зазнали суттєвого розвитку протягом останніх років: від перших спроб аналізу та визначення самого поняття, закріплення його в підручниках з адміністративного права до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої Кабінетом Міністрів України, як однієї з пріоритетних у державній політиці, регулярного прийняття урядових рішень з означеного питання та ухвалення відповідних законів.

Сама ідея адміністративних послуг була запозичена Україною з досвіду зарубіжних країн, а саме з доктрини «нового публічного менеджменту» та орієнтації державної влади на потреби й інтереси громадянина як клієн-

та, обслуговування суспільства загалом. Орієнтація на особу з боку органів публічної влади є важливою складовою теорії публічних послуг і, власне, адміністративних послуг, які розглядаються як різновид публічних.

Ідея адміністративних (управлінських) послуг уперше була зафіксована в Концепції адміністративної реформи в Україні. Основне завдання цієї ідеї – перебудова бюрократичної машини на більш гнучку організацію, що використовує відповідні методи та підходи до обслуговування клієнтів. Переорієнтація державою на сервісну спрямованість функціонування стає основоположним принципом трансформації системи провадження сервісної діяльності органами публічної влади (Карпенко, Савченко, 2017; Савченко, 2020). Саме тому до стратегічних пріоритетів розвитку системи надання адміністративних послуг органами держави в умовах децентралізації належить забезпечення здійснення якісних, швидких і доступних адміністративних послуг шляхом дотримання стандартів їх надання, що відповідають очікуванням людей.

Особливе місце в системі органів, які надають адміністративні послуги, відводиться

центрам надання адміністративних послуг та їх взаємодії з іншими органами державної влади щодо обміну відповідною інформацією. В означеному контексті не менш актуальною та значущою видається проблема впливу децентралізаційних процесів на швидкість та якість надання адміністративних послуг в Україні в умовах війни.

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.

Метою статті є визначення впливу децентралізації на швидкість надання адміністративних послуг в Україні в умовах війни й отримання відповідного наукового результату. З урахуванням мети дослідження варто визначити *завдання*, які будуть вирішуватись у статті. Зокрема, слід дослідити і запропонувати власне визначення понять «адміністративно-правовий інструмент», «публічні послуги», «адміністративні послуги»; визначити вплив децентралізації на швидкість надання адміністративних послуг в Україні в умовах війни; окреслити загальні перспективи розвитку системи надання адміністративних послуг.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Для досягнення поставленої мети в науковій статті основні завдання вирішувалися за допомогою відповідних філософських і спеціальних методів наукового пізнання. Так, застосування діалектичного методу дало можливість визначити поняття «адміністративно-правові інструменти взаємодії». За допомогою функціонального методу з'ясовано місце центрів надання адміністративних послуг у системі суб'єктів їх надання. Спеціально-юридичний метод дозволив визначити основні форми взаємодії центрів надання адміністративних послуг з іншими органами державної влади. Застосування логіко-семантичного методу стало підґрунтям для розкриття правової природи адміністративно-правових інструментів взаємодії центрів надання адміністративних послуг з різними органами державної влади. Водночас порівняльно-правовий метод і метод узагальнення дозволили визначити певні перспективні напрями вдосконалення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг з урахуванням децентралізаційних процесів в Україні в умовах війни щодо швидкості та якості їх надання.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ. Правове регулювання відносин органів державної влади та місцевого самоврядування з фізичними та юридичними особами сьогодні є нагальною проблемою для українського суспільства. Сучасні демократичні перетворення суспільства та держави спричинили зміни правових засобів і методів

впливу органів державної влади та місцевого самоврядування на суспільні відносини, що зумовлено появою нових інститутів і категорій в адміністративному праві, тому виникає потреба у відповідному коригуванні правотворчої та правозастосовної практики щодо їх застосування.

Так, досліджуючи поняття «адміністративно-правовий інструмент», слід відмітити відсутність єдиного підходу науковців до розуміння цього терміна. Зокрема, І. Патерило (2015, с. 268), аналізуючи в межах свого монографічного дослідження поняття «адміністративно-правовий інструмент», наголошує на «відсутності нормативного забезпечення питань інструментів діяльності публічної адміністрації, що призводить як до проблем тлумачення їх сутності, наукових дискусій, так і до ускладнення захисту прав та інтересів осіб, які порушені такими інструментами». Водночас учена відстоює позицію щодо відмови від застосування поняття «форма управління», замінивши його поняттям «інструменти діяльності публічної адміністрації». Інструменти діяльності публічної адміністрації вона пропонує розглядати як «сукупність засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для урегулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління» (Патерило, 2015, с. 288). На думку вченої, такий підхід дозволить не лише адаптувати національне адміністративне право до європейських стандартів, оскільки зможе застосовувати категоріальний апарат, який використовується в європейському адміністративному праві, а й допоможе уникнути як неточностей, так і невідповідності чинному законодавству (Патерило, 2015, с. 376). З таким формулюванням слід погодитись, але з урахуванням того, що дослідниця наголошує на необхідності зміни використання таких категорій, як «форма державного управління», «форма управлінської діяльності», «форма публічного адміністрування».

Зі свого боку автори статті «Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади» серед основних форм реалізації публічної влади, що відіграють важливу роль у підтримці ефективності системи управління, називають видання уповноваженими особами певних наказів та розпоряджень; здійснення контрольно-наглядової діяльності; розгляд скарг тощо, зокрема надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам (Shatava et al., 2020). Тобто відбувається поєднання форм і методів діяльності органів публічної адміністрації для досягнення позитивного

результату їхньої діяльності з метою дотримання прав і свобод людини та громадянина в державному управлінні. У цьому контексті важливим є і рівень задоволеності передусім людини від отримання публічних послуг, що підтверджує ефективність діяльності органів публічної адміністрації.

Водночас західні засновники теорії публічних послуг не надають відповідним категоріям чіткого юридичного визначення, відсутнє і законодавство, за винятком урегулювання питань сплати за послуги. Після ознайомлення з основними напрямками публічних послуг у зарубіжних країнах варто виокремити такі з них: створення найзручніших та найдоступніших умов для отримання послуг споживачами; пошук оптимального суб'єкта надання послуг; упровадження інформаційних технологій для надання послуг, зокрема електронізації окремих послуг, створення відповідних вебпорталів (наприклад, портали www.serviccanada.gc.ca (Канада), www.service-public.fr (Франція)) (Циганов, 2017).

Зазначимо, що за сучасних умов розвитку демократичне суспільство стає більш вимогливим до діяльності органів публічної влади. Водночас надання публічних послуг є основною функцією соціальної держави. У публічній сфері категорія «послуга» має ідеологічне значення. Так, упорядкування системи надання публічних послуг має стати провідним напрямом наближення влади на задоволення основних потреб фізичних та юридичних осіб. Категорія «послуги» акцентує на виконанні саме обов'язків держави перед відповідними особами, що спрямовані на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення ними належної реалізації своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Важливим елементом як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги. Вони розглядаються як та частина публічних послуг, що надається органами публічної влади і пов'язана з реалізацією ними своїх владних повноважень. Зазначимо, що в умовах децентралізації відбувається перерозподіл повноважень і фінансових надходжень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Забезпечення органам місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних джерел вирішувати питання місцевого значення є головною метою реформи місцевого самоврядування.

Варто акцентувати на тому, що прагнення українських науковців і політиків чітко визначити категоріальний апарат спричинило появу як позитивних моментів розвитку док-

трини адміністративних послуг, так і деяких ризиків. Поняття адміністративних послуг одночасно з орієнтацією на цілісність послуги і класифікаційними ознаками не завжди дозволяє дати чітку відповідь на питання, пов'язані з віднесенням або невіднесенням до адміністративних послуг довідок, звітів, декларацій і повідомлень, прохань, пропозицій і рекомендацій тощо. Нині цілком очевидно, що теорія адміністративних послуг повинна мати і певний рівень гнучкості для врахування раціональних потреб практики.

Наразі ми можемо вести мову про термін «адміністративні послуги» не як про новелу адміністративного права, а як про теорію права, яку пропонуємо визначити як систему знань про передумови виникнення, сутність, зміст і ознаки адміністративних послуг, найбільш загальні закономірності їх надання, а також про функціонування та розвиток цього публічно-правового явища.

Проаналізувавши основні аспекти цієї проблематики, можемо зазначити, що в теоретичному аспекті відбулася своєрідна еволюція. Зокрема, має місце перехід від категорії «управлінські послуги» до категорії «адміністративні послуги» та розширення категорійного апарату – «адміністративні послуги», «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги» тощо, поява більш чітких класифікаційних ознак власне адміністративних послуг.

Основою теорії адміністративних послуг є концепція служіння держави (публічної влади) суспільству й окремій людині, тому «категорія “послуг” у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи» (Тимошук, 2012). Так, до критеріїв ефективності діяльності органів публічної адміністрації варто віднести: ефективність внутрішньої управлінської діяльності органів публічної адміністрації; своєчасність надання публічних послуг, показники надання якісних публічних послуг, економічну складову надання публічних послуг тощо (Streltsov et al., 2021).

Водночас у науковій літературі під засобами та прийомами здійснення чого-небудь розуміють також метод. У цьому контексті Ю. Битяк та В. Зуй (1996, с. 72), В. Колпаков (1999, с. 180), А. Комзюк (2002, с. 27) пропонують під методами діяльності органів державної влади розуміти способи, засоби, прийоми, які використовують для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності. Отже, інструменти діяльності органів публічної

адміністрації включають у себе як форми, так і методи діяльності органів публічної адміністрації, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина і законних інтересів юридичних осіб у громадянському суспільстві.

Слід зазначити, що українська доктрина адміністративних послуг як частина публічних послуг є по суті вітчизняним надбанням. У країнах, звідки до нас прийшла ідея послуг, категорія послуг щодо публічного сектору вживається дуже гнучко та в найширшому значенні. Фактично йдеться про «публічні послуги», «послуги адміністрації», «послуги для громадян», «послуги для бізнесу» тощо. Акцентується на тому, що будь-які продукти (рішення, дії тощо) публічної влади у відносинах із приватними особами є послугами, при цьому юридична складова до уваги не береться.

Зазначимо, що інститут адміністративних послуг, зміст якого передбачає переорієнтування характеру взаємовідносин між державою та людиною, було запроваджено Концепцією адміністративної реформи в Україні¹. А вперше питання щодо проблематики адміністративних послуг на державному рівні було згадано в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади². При цьому лише з 2008 р. розпочалася реалізація ініціатив в означеній сфері, що зводилися насамперед до завдань ліквідувати підприємства, установи, організації, які надають «державні та адміністративні послуги», або позбавити їх відповідних повноважень. Було визначено деякі межі щодо оплати адміністративних послуг; порядок спрямування в бюджет коштів, отриманих за адміністративні послуги; вимоги щодо розміщення інформації про адміністративні послуги та деякі інші вимоги до суб'єктів, що надають такі послуги³.

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 05.02.2023).

² Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p> (дата звернення: 05.02.2023).

³ Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 // БД «Законодав-

ство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-p> (дата звернення: 05.02.2023). Втратила чинність.

ство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-VI> // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 05.02.2023).

Суттєва допомога у відкритті нових ЦНАП була надана не лише Європейським Союзом, а й Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. Одна з найбільших програм міжнародної технічної допомоги для України з підтримки децентралізації та покращення якості надання адміністративних послуг для населення «U-LEAD з Європою» дозволила відкрити ЦНАП європейського стандарту, щоб громадяни мали можливість отримати якісні та швидкі адміністративні послуги⁵.

Сфера адміністративних послуг і в умовах сьогодення залишається однією з пріоритетних у діяльності Уряду. Адже проблеми, які турбують споживачів послуг, також є проблемами і для держави, оскільки впливають на реалізацію прав громадян, інвестиційний клімат, рівень корупції тощо. Для цього Урядом

стало складовою проведення однієї з найуспішніших реформ щодо децентралізації в країні, сприяло розвитку та збільшенню потенціалу регіонів. Про успішність цієї реформи свідчить висока довіра до неї з боку населення (згідно із соціологічними опитуваннями така довіра становить близько 80 %).

Сфера адміністративних послуг і в умовах сьогодення залишається однією з пріоритетних у діяльності Уряду. Адже проблеми, які турбують споживачів послуг, також є проблемами і для держави, оскільки впливають на реалізацію прав громадян, інвестиційний клімат, рівень корупції тощо. Для цього Урядом

стало складовою проведення однієї з найуспішніших реформ щодо децентралізації в країні, сприяло розвитку та збільшенню потенціалу регіонів. Про успішність цієї реформи свідчить висока довіра до неї з боку населення (згідно із соціологічними опитуваннями така довіра становить близько 80 %).

Сфера адміністративних послуг і в умовах сьогодення залишається однією з пріоритетних у діяльності Уряду. Адже проблеми, які турбують споживачів послуг, також є проблемами і для держави, оскільки впливають на реалізацію прав громадян, інвестиційний клімат, рівень корупції тощо. Для цього Урядом

країни було затверджено перелік адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади через ЦНАП¹, та застосування відповідної Методики, розробленої Центром політико-правових реформ спільно з партнерами. Якість адміністративних послуг, які надає держава, стала оцінюватись і за результатами соціологічних досліджень, зокрема, здійснених у межах проекту «Поліпшення якості адміністративних послуг шляхом посилення впливу громадянського суспільства на політику у цій сфері». Як наслідок, державі було надано пропозицію поділити адміністративні послуги на декілька окремих, що дозволило спрямувати владу на результативність і надання цілісної послуги з урахуванням ключових державних рішень щодо надання адміністративних послуг.

Військова агресія російської федерації проти України і запровадження воєнного стану не вплинули на запити громадян до сфери адміністративних послуг. Реєстрація актів цивільного стану, отримання паспортних документів, облік та захист внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО), кількість яких суттєво зросла, переміщення бізнесу в більш безпечні регіони, окупація певних територій – це все ті проблеми, з якими стикнулася держава у зв'язку з початком війни. В умовах воєнного стану зросла актуальність соціальної підтримки й інших категорій громадян, які опинилися у скрутних життєвих обставинах. На це у своєму дослідженні звертає увагу Н. Філіпська (2022, с. 71), яка наголошує, що «серед категорій громадян, які є вразливими, найбільшої уваги суспільства та держави потребують особи з обмеженими можливостями, які тією чи іншою мірою залежні від сторонньої допомоги і є найбільш уразливими в ситуації війни».

Серед наявних проблем надання адміністративних послуг у перші дні та тижні війни важливо виокремити такі: встановлення особи при втраті всіх документів і одночасному закритті демографічного реєстру, припинення роботи підрозділів Державної міграційної служби; зупинення всіх послуг, що вчиняються за допомогою державних реєстрів (реєстрація бізнесу, нерухомості, транспортних засобів тощо); припинення надання однієї з наймасовіших груп послуг – реєстрації/декларування

¹ Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p> (дата звернення: 05.02.2023).

місця проживання, що мало вплив і на можливість надання інших послуг або ускладнило їх надання (як наслідок, більшість послуг, які надавалися ЦНАП, були тимчасово недоступні). Водночас слід нагадати, що Постановою Кабінету Міністрів України № 165 на період воєнного стану також були зупинені і строки надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання, а також строки видачі дозвільними органами документів дозвільного характеру².

Утім, Українська держава досить успішно впоралася з викликами у сфері адміністративних послуг, які мали місце на початку повномасштабного вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 р. Застосунок «Дія», перебоїв в роботі якого спостерігалися в певний момент, суттєво врятував ситуацію, оскільки дозволив швидко вирішувати проблему виплат державної допомоги («Підтримка») для мільйонів українських громадян, а також користуватися іншими корисними сервісами. Сьогодні у «Дії» можна подати заявку про пошкоджене під час війни майно, подати єДекларацію для бізнесу, отримати довідку ВПО тощо³.

Аналіз сфери надання адміністративних послуг в умовах війни дає можливість виокремити ті рішення Уряду, які суттєво вплинули на швидкість надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. Серед них: продовження дії «протермінованих» паспортів та посвідчень водія; перенесення місця виплат пенсій і соціальної допомоги незалежно від зареєстрованого місця проживання; автоматичне продовження соціальних виплат; телефонне підтвердження статусу безробітного; «ЄДокумент»; шлюб протягом доби без доплат з використанням відеозв'язку і свідків тощо. Такі дії з боку держави дозволили говорити про рівень задоволеності громадян від отримання публічних послуг, що підтверджує ефективність діяльності органів публічної адміністрації. Водночас маємо наголосити, що якість надання окремих видів адміністративних

² Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 № 165 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/165-2022-p> (дата звернення: 05.02.2023).

³ На порталі «Дія» тепер можна отримати витяг про місце проживання // Media Sapiens : сайт. 06.06.2022. URL: <https://ms.detector.media/trendi/post/29621/2022-06-06-na-portali-diya-teper-mozhna-otrymaty-vytyag-pro-mistse-prozhyvannya/> (дата звернення: 05.02.2023).

послуг вимагає вдосконалення з урахуванням як безпекових викликів, так і тих верств населення, які потребують такої допомоги.

Аналізуючи питання щодо швидкості надання адміністративних послуг під час війни в умовах децентралізації, важливо враховувати те, що для легітимних органів влади, зокрема органів місцевого самоврядування, повинна бути можливість надавати критично важливі послуги базового рівня, навіть якщо їх верифікація та внесення до реєстрів відбуватиметься пізніше; залишати можливість паперового обліку, зокрема з можливим відхиленням від певної форми (наприклад, у разі втрати журналу внаслідок пожежі). Для мешканців із регіонів активних бойових дій повинна існувати можливість встановлення особи доступними засобами, видачі документа про особу (принаймні тимчасового), реєстрації місця проживання (як реєстрація в електронній формі), оскільки згідно з наявним порядком потрібна взаємодія з іншими реєстрами. Водночас важливим залишається документальне підтвердження місця проживання особи в паспортному документі, зокрема з міркувань безпеки (враховуючи перевірки на блокпостах, встановлені комендантські обмеження, боротьбу з диверсантами тощо). Це питання є важливим також у діяльності органів місцевого самоврядування для виконання відповідних повноважень щодо забезпечення життєдіяльності, можливості використання ЦНАП, територіальних підрозділів і віддалених робочих місць для надання послуг іншими суб'єктами, зокрема Пенсійним фондом України, тощо.

Взагалі на шляху до загального підвищення якості надання адміністративних послуг особливої актуальності набуває питання передачі повноважень у сфері надання адміністративних послуг на рівень органів місцевого самоврядування, зокрема через інструменти делегування. Незважаючи на необхідність узгодження цього напрямку з реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, частину повноважень можна вже сьогодні передати місцевому самоврядуванню (принаймні містам обласного значення). Зокрема, це стосується базових адміністративних послуг. Така децентралізація у довгостроковій перспективі має бути одним із найважливіших напрямів державної політики. Адже «сама децентралізація дозволяє суттєво покращити якість послуг через підвищення впливу громади на суб'єктів надання цих послуг» (Тимошук, 2015, с. 18).

Так, зазначимо, що у Львові відбувся перший Всеукраїнський форум адміністративних

послуг «Точка Дотику», під час проведення якого представники різних міністерств, бізнесу та працівники ЦНАП з усіх областей України обмінялися досвідом, напрацювали нові ідеї щодо надання швидких та якісних послуг населенню, враховуючи воєнний стан та нові виклики. На форумі було наголошено, що під час війни пріоритетом є надання електронних послуг, цифровізація, збільшення онлайн-комунікацій, реалізація ідей щодо автоматичних послуг, які надаються без залучення людини. Водночас було акцентовано на обслуговуванні різних категорій осіб, зокрема розкрито плани щодо побудови одного з найбільших в Україні центрів для ветеранів – так званого ветеранського ЦНАП у Львові. Варто зазначити, що як науковцями, так і практичними працівниками значна увага приділяється вирішенню таких питань, як «надання послуг у період невизначеності» з урахуванням викликів та можливостей громад, впливу пережитого досвіду на формування сфери адміністративних послуг; «трансформація та адаптація адміністративних послуг» з урахуванням сучасних підходів у наданні адміністративних послуг¹.

При наданні адміністративних послуг важливо також враховувати потреби тієї частини суспільства, що не є користувачем застосунок «Дія» (важливою залишається можливість заявки на відповідну послугу через ЦНАП; потрібно чітко доносити споживачам інформацію щодо доступності конкретної послуги). Щоб електронними послугами могли користуватися по всій країні, розробляється національний план розвитку широкопasmового доступу до інтернету, особливо в сільській місцевості, для подолання цифрового розриву, створення нових робочих місць і зменшення міграції сільських мешканців до міст².

Вважаємо, що в умовах війни варто визначити критично важливі групи адміністративних послуг чи окремі послуги, проаналізувати та зробити висновки, щоб споживачі послуг мали принаймні якісні та швидкі базові адміністративні послуги з урахуванням безпекових чинників (Тимошук, 2022). Наприклад, надання

¹ Щоб надавати якісні послуги під час війни: понад 200 працівників ЦНАП приїхали до Львова на Всеукраїнський форум // Львівська міська рада : офіц. сайт. 09.12.2022. URL: <https://city-adm.lviv.ua/news/city/tsnap/294422-shchob-nadavaty-iakisni-posluhy-pid-chas-viiny-ponad-200-pratsivnykiv-tsnap-priykhaly-do-lvova-na-vseukrainskiy-forum> (дата звернення: 05.02.2023).

² Цифрова держава : сайт. URL: <https://plan2.diia.gov.ua/> (дата звернення: 05.02.2023).

комплексної послуги «єМалятко» було припинено. Проте актовий запис цивільного стану міг бути зроблений у паперовій формі з подальшим унесенням інформації до електронного реєстру після відновлення доступу.

В умовах війни збільшилося навантаження і на відповідні органи держави щодо надання адміністративних послуг. Зокрема, у зв'язку з воєнними діями і вимушеним переміщенням значна кількість громадян була змушена покинути своє постійне місце проживання, переміститись із регіонів, де ведуться активні бойові дії, у більш безпечні, отримала право набуття статусу ВПО. Ця обставина певним чином вплинула на надання якісних та швидких базових адміністративних послуг¹.

З метою сприяння покращенню якості та швидкості надання органами державної влади та місцевого самоврядування адміністративних послуг держава зробила низку важливих кроків. Так, 17 лютого 2022 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про адміністративну процедуру», завдяки якому має бути забезпечений належний баланс між інтересами громадян, суспільства й обов'язками держави. Закон набуде чинності 15 грудня 2023 р., однак цьому моменту має передувати низка кроків: від унесення численних змін до законодавства до навчання працівників адміністративних органів новим правилам і процедурам.

Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» – це новий етап у взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування як з громадянами, так і з бізнесом. Слід звернути увагу на те, що положення Закону направлені на прискорення ухвалення рішення та оптимізацію комунікації особи з публічною адміністрацією. Завдяки цьому процедура взаємодії стане уніфікованою, орієнтованою на потреби громадян і бізнесу, ефективною та прозорою. А запровадження загальної адміністративної процедури наблизить Україну до стандартів Європейського Союзу, оскільки аналогічні закони діють у всіх державах – членах ЄС як невід'ємна частина «права на належне адміністрування» (Тимошук та ін., 2022).

Загалом, проаналізувавши сферу надання адміністративних послуг в аспекті децентралізації в умовах війни, не можемо не погодитися з думкою науковців, які впевнені, що «за-

декларовані у Конституції України права людини мають усі шанси бути реалізованими в майбутньому за умови, що зовнішні та внутрішні чинники сприятимуть цьому чи бодай не перешкоджатимуть вільно розвиватися Україні до демократичного суспільства та верховенства права» (Voitsikhovskiy et al., 2022, p. 339).

ВИСНОВКИ. Для підвищення якості та швидкості надання адміністративних послуг в умовах війни під впливом децентралізації особливої актуальності набуває питання передачі повноважень із надання адміністративних послуг на рівень органів місцевого самоврядування, зокрема через інструменти делегування, передачі повноважень та фінансових надходжень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Теоретичні аспекти проблематики адміністративних послуг зазнали суттєвого розвитку протягом останніх років: від перших спроб аналізу та визначення самого поняття, закріплення його в підручниках з адміністративного права до затвердження Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади як однієї з пріоритетних у державній політиці, регулярного прийняття урядових рішень з означеного питання та ухвалення відповідних законів.

Щодо поняття «адміністративно-правовий інструмент», то слід зазначити відсутність єдиного підходу науковців до розуміння цього терміна. Під інструментами діяльності публічної адміністрації розуміють сукупність певних засобів та прийомів здійснення відповідної діяльності.

Категорія «послуги» пов'язана з виконанням саме обов'язків держави перед відповідними особами, спрямована на юридичне оформлення умов, які необхідні для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Правовий інститут адміністративних послуг являє собою систему відносно відокремлених і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють відносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) у процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу. Адміністративні послуги як частина публічних послуг надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Їх надання пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Серед основних проблем надання адміністративних послуг для фізичних осіб варто виокремити: складність процедур; низьку якість

¹ Як отримати довідку переселенця (статус ВПО) // Факти : сайт. 08.02.2023. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/suspilstvo/20230208-yak-otrymaty-dovidku-pereselentsya/> (дата звернення: 10.02.2023).

надання адміністративних послуг, проблеми з доступністю та зручністю отримання послуг (тривалі терміни надання послуг, обмежені форми звернення за послугами, черги, непристосовані до потреб відвідувачів приміщення адміністративних органів тощо); непрозорість в оплаті адміністративних послуг і надмірні фактичні розміри плати за окремі з них.

В умовах війни Урядом країни було прийнято низку рішень, які значно вплинули на швидкість надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. Серед них: продовження дії «протермінованих» паспортів, посвідчень водія; автоматичне продовження соціальних виплат; перенесення місця виплат пенсій і соціальної допомоги незалежно від зареєстрованого місця проживання; телефонне підтвердження статусу безробітного; резе-

рвні державні реєстри та перенесення їх у хмарне сховище тощо.

Водночас варто звернути увагу на загальні перспективи розвитку системи надання адміністративних послуг, зокрема: впорядкування оплати адміністративних послуг, дерегуляції та адміністративного спрощення – скорочення кількості адміністративних послуг та спрощення процедур надання конкретних послуг.

В умовах сьогодення важливого значення набуває можливість обміну інформацією між електронними реєстрами, користування електронними послугами по всій країні, оптимального розподілу повноважень між різними рівнями публічної адміністрації і, зокрема, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України : конспект лекцій. Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
2. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М., Школик А. М. Адміністративна процедура : навч. посіб. / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2019. 206 с.
3. Карпенко О. В., Савченко Н. В. Базові детермінанти формування сервісно-орієнтованої державної політики: контракціонізм та клієнтизм. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія: Державне управління*. 2017. № 3. С. 10–15.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
5. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 408 с.
6. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол.: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін. ; за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ : ФОРМ-Мішалов Д. В., 2019. 460 с.
7. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 444 с.
8. Савченко Н. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2020. 495 с.
9. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник. Київ : Софія-А, 2012. 104 с.
10. Тимошук В. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє // UPLAN : сайт. 20.04.2022. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-poslugh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/> (дата звернення: 05.02.2023).
11. Тимошук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : V&A, 2015. 124 с.
12. Тимошук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом : посібник. Київ, 2022. 74 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/832/zap.pdf> (дата звернення: 05.02.2023).
13. Філіпська Н. О. Роль недержавних громадських об'єднань у захисті прав осіб з обмеженими можливостями в Україні під час війни. *Право і безпека*. 2022. № 4 (87). С. 69–80. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.4.06>.
14. Циганов О. Г. Теорія адміністративних послуг та її реалізація в країнах Європейського Союзу та в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 111–114. URL: https://sej.org.ua/5_2017/31.pdf (дата звернення: 05.02.2023).
15. Shatrava S., Tsybulnyk N., Bezpalova O., Muzychuk O. Public Administration as a Form of Realization of Public Authority. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9, Iss. 30. Pp. 60–66. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2020.30.06.6>.
16. Streltsov V., Bezpalova O., Dzhafarova O., Shatrava S., Kisiliuk E. Approaches for Assessing the Public Administration Activities in the Field of Ensuring Economic Security // 37th IBIMA Conference (30–31 May 2021, Cordoba, Spain). URL: <https://ibima.org/accepted-paper/approaches-for-assessing-the-public-administration-activities-in-the-field-of-ensuring-economic-security/> (дата звернення: 05.02.2023).

17. Voitsikhovskiy A., Bakumov O., Ustymenko O., Lohvynenko Ye. The role of international organizations in the protection of human rights in Ukraine. *Novum Jus*. 2022. Vol. 16, No. 2. Pp. 305–340. DOI: <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.2.12>.

Надійшла до редакції: 23.02.2023

Прийнята до опублікування: 20.03.2023

REFERENCES

1. Andriiko, O. F., Bevzenko, V. M. et al. (2019). *Scientific and practical commentary on the draft Law of Ukraine "On Administrative Procedure"* (V. P. Tymoshchuk, Ed). Individual entrepreneur Myshalov D. V.
2. Boiko, I. V., Zyma, O. T., Soloviova, O. M., & Shkolyk, A. M. (2019). *Administrative Procedure* (I. V. Boiko, Ed). Right.
3. Bytiak, Yu. P., & Zui, V. V. (1996). *Administrative law of Ukraine*. Yaroslav Mudryi National Law Academy of Ukraine.
4. Filipka, N. O. (2022). The role of non-governmental public associations in protecting the rights of persons with disabilities in Ukraine during the war. *Law and Safety*, 4(87), 69-80. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.4.06>.
5. Karpenko, O. V., & Savchenko, N. V. (2017). Basic determinants forming service-oriented public policy: contractualism and clientelism. *Bulletin of the NAPA under the President of Ukraine. Series: Public Administration*, 3, 10-15.
6. Kolpakov, V. K. (1999). *Administrative Law of Ukraine*. Yurinkom Inter.
7. Komziuk, A. T. (2002). *Administrative coercion in law enforcement activities of the police in Ukraine* [Doctoral dissertation, National University of Internal Affairs].
8. Paterylo, I. V. (2015). *Administrative and legal instruments of the public administration activity in Ukraine* [Doctoral dissertation, Zaporizhzhia National University].
9. Savchenko, N. V. (2020). *Mechanisms of service-oriented public employment policy making in Ukraine* [Doctoral dissertation, National University of Civil Defence of Ukraine].
10. Shatrava, S., Tsybulnyk, N., Bezpalova, O., & Muzychuk, O. (2020). Public Administration as a Form of Realization of Public Authority. *Amazonia Investiga*, 9(30), 60-66. <https://doi.org/10.34069/AI/2020.30.06.6>.
11. Streltsov, V., Bezpalova, O., Dzhafarova, O., Shatrava, S., & Kisiliuk, E. (2021, May 30-31). *Approaches for Assessing the Public Administration Activities in the Field of Ensuring Economic Security* [Conference presentation abstract]. 37th IBIMA Conference, Cordoba, Spain. <https://ibima.org/accepted-paper/approaches-for-assessing-the-public-administration-activities-in-the-field-of-ensuring-economic-security/>.
12. Tsyhanov, O. H. (2017). Theory of administrative services and its implementation in the countries of the European Union and in Ukraine. *Juridical Scientific and Electronic Journal*, 5, 111-114. https://sej.org.ua/5_2017/31.pdf.
13. Tymoshchuk, V. (2012). *Administrative services*. Sofia-A.
14. Tymoshchuk, V. (2015). *Provision of administrative services in the municipal sector. Training manual for local self-government officials*. V&A.
15. Tymoshchuk, V. (2022, April 20). *The war impact on the administrative services sector and recommendations for the future*. UPLAN. <https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/>.
16. Tymoshchuk, V., Boiko, I., Shkolyk, A., & Shkolnyi, Ye. (2022). *Law "On Administrative Procedure": general transparent rules of interaction between the state and citizens and business*. Kyiv. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/832/zap.pdf>.
17. Voitsikhovskiy A., Bakumov O., Ustymenko O., & Lohvynenko Ye. (2022). The role of international organizations in the protection of human rights in Ukraine. *Novum Jus*, 16(2), 305-340. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2022.16.2.12>.

Received the editorial office: 23 February 2023

Accepted for publication: 20 March 2023

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ ГУСАРОВ,

*доктор юридических наук, профессор,
зачуженный юрист Украины,
член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины,
Харьковский национальный университет внутренних дел,
кафедра административного права и процесса;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8136-0694>;*

НИКОЛАЙ ИВАНОВИЧ МАРЧУК,

*доктор юридических наук, профессор,
декан факультета № 4,
Харьковский национальный университет внутренних дел;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0217-478X>,
e-mail: marchuk_m_i@ukr.net*

**ВЛИЯНИЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА СКОРОСТЬ ОКАЗАНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ВОЙНЫ**

Сосредоточено внимание на раскрытии содержания предоставления административных услуг под влиянием децентрализации и деятельности соответствующих органов, направленной на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц в условиях войны, и определение факторов, влияющих на скорость их предоставления. На основании анализа научных позиций ученых исследованы термины «публичная услуга», «административно-правовой инструмент», «административная услуга». Установлено факторы, влияющие на скорость предоставления качественных базовых административных услуг под влиянием децентрализации в условиях войны.

Ключевые слова: административно-правовой инструмент, публичные услуги, административные услуги, теория публичных услуг, децентрализация.

SERHII MYKOLAIOVYCH GUSAROV,

*Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine,
Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine,
Kharkiv National University of Internal Affairs,
Department of Administrative Law and Procedure;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8136-0694>;*

MYKOLA IVANOVYCH MARCHUK,

*Doctor of Law, Professor,
Kharkiv National University of Internal Affairs,
Faculty No. 4;
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0217-478X>,
e-mail: marchuk_m_i@ukr.net*

**THE IMPACT OF DECENTRALIZATION ON THE SPEED OF PROVISION
OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN WARTIME CONDITIONS**

The article focuses on the disclosure of the content of administrative services under the impact of decentralisation and the activities of relevant bodies aimed at ensuring human and civil rights and freedoms, interests of legal entities in wartime, and identifying factors affecting the speed of their provision. It has been noted that, in order to improve the quality and speed of administrative service provision in the context of war under the influence of decentralisation, the issue of decentralisation of powers to provide administrative services at the level of local self-government bodies is becoming particularly relevant, in particular through the instruments of delegation, transfer of powers and budget revenues from state bodies to local self-government bodies.

It has been noted that the legal institution of administrative services is a system of relatively separate and interrelated legal provisions which regulate relations arising in the course of exercising subjective rights of an individual or a legal entity (at their request) in the course of public authority activities of an administrative body. Administrative services as part of public are provided by executive authorities and local self-government bodies. Their provision is related to the exercise of power.

On the basis of the analysis of scholars' scientific positions, the terms "public service", "administrative and legal instrument", "administrative service" have been studied. The factors affecting the speed of providing quality basic administrative services under the influence

of decentralisation in the context of war have been identified, and the general prospects for the development of the administrative service delivery system have been determined, in particular: regulation of payment for administrative services, deregulation and administrative simplification to reduce the number of administrative services and simplify the procedures for providing specific services. The importance of information exchange between electronic registers, the possibility of using electronic services throughout the country, and optimising the distribution of powers between different levels of public administration has been emphasised.

Key words: *administrative and legal instrument, public services, administrative services, public service theory, decentralisation.*

Цитування (ДСТУ 8302:2015): Гусаров С. М., Марчук М. І. Вплив децентралізації на швидкість надання адміністративних послуг в умовах війни. *Право і безпека*. 2023. № 1 (88). С. 202–212. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2023.1.18>.

Citation (APA): Gusarov, S. M., & Marchuk, M. I. (2023). The impact of decentralization on the speed of provision of administrative services in wartime conditions. *Law and Safety*, 1(88), 202–212. <https://doi.org/10.32631/pb.2023.1.18>.