

УДК 342.95:351.74 (075)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.48>

МОДЕРНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ УТВЕРДЖЕННЯ НОВИХ ПРИНЦИПІВ ЇХ НАДАННЯ

Павлович-Сенета Я.П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-3491-8878*

Павлович-Сенета Я.П. Модернізація адміністративних послуг в Україні на основі утвердження нових принципів їх надання.

Статтю присвячено темі запровадження нових підходів щодо надання адміністративних послуг в Україні на основі утвердження нових принципів їх надання. Зазначено, що адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері публічного адміністрування, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав. Українська держава досить успішно впоралася з викликами у сфері адміністративних послуг після початку повномасштабного вторгнення РФ 24.02.2022 р. На сучасному етапі формат відносин «держава-громадянин» та «держава-бізнес» має модернізуватися з урахуванням сучасних технологій, оптимізації процедур та підвищення якості обслуговування. Велике значення у процесі надання адміністративних послуг має орієнтація на сучасні, об'єктивні та обумовлені соціально-економічним та технологічним розвитком принципи їх надання. Адже сьогодні поширеним явищем є «диджиталізація» процесу надання адміністративних послуг, що передбачає впровадження електронного документообігу, створення онлайн платформ для отримання послуг та автоматизацію адміністративних процедур. Центр політико-правових реформ розробив «Стратегію реформи адміністративних послуг та їх цифровізацію». З аналізу документа випливає, що принципи надання адміністративних послуг потребують сьогодні доктринального оновлення у їх тлумаченні. Зокрема, систему принципів адміністративних послуг слід доповнити такими, як децентралізація повноважень, спрощення процедур з надання адміністративних послуг, офіційності, інтеграції базових послуг у ЦНАП, компенсаційності за надання адміністративної послуги, уніфікації процедури вирішення адміністративних справ, розвитку електронних публічних послуг, проактивності публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг, захисту персональних даних. Наголошено, що оновлення системи принципів надання адміністративних послуг забезпечить зменшення корупційних ризиків, запровадження новітніх цифрових технологій та поліпшення доступу громадян до якісних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги; адміністративна процедура; влада; громадяни; електронне урядування; обов'язки; права; принципи; публічна адміністрація; реєстрація.

Pavlovich-Seneta Ja. Modernization of administrative services in Ukraine based on the approval of new principles of their provision.

The article is devoted to the topic of introducing new approaches to the provision of administrative services in Ukraine based on the approval of new principles of their provision. It is noted that administrative services are the leading means of realizing the rights of citizens in the field of public administration, because the absolute majority of cases decided by public administration bodies are initiated by citizens themselves and concern their subjective rights. The Ukrainian state quite successfully coped with the challenges in the field of administrative services after the beginning of the full-scale invasion of the Russian Federation on February 24, 2022. At the current stage, the format of “state-citizen” and “state-business” relations must be modernized taking into account modern technologies, optimization of procedures and improvement of service quality. Of great importance in

the process of providing administrative services is the focus on modern, objective principles of their provision determined by socio-economic and technological development. After all, today a widespread phenomenon is the “digitalization” of the process of providing administrative services, which involves the introduction of electronic document management, the creation of online platforms for receiving services, and the automation of administrative procedures. The Center for Political and Legal Reforms developed the “Strategy for the reform of administrative services and their digitalization”. From the analysis of the document, it follows that the principles of providing administrative services today need a doctrinal update in their interpretation. In particular, the system of principles of administrative services should be supplemented with such things as decentralization of powers, simplification of procedures for the provision of administrative services, formality, integration of basic services in the Central Administrative Service, compensability for the provision of administrative services, unification of the procedure for resolving administrative cases, development of electronic public services, proactivity of public administration in the field of provision of administrative services, protection of personal data.

Key words: administrative services; administrative procedure; power; citizens; electronic governance; duties; rights; principles; public administration; registration.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває у надзвичайних політичних, економічних та соціальних умовах. Та незважаючи на серйозні потрясіння, яких зазнає наша держава та суспільство, розвиток правових, інституційних та комунікативних механізмів продовжується. Вражаючим для самих українців та світу є те, що перебуваючи у стані війни наша нація не тільки відбиває збройні напади РФ але й розбудовує свою державу, проводить реформи, запроваджує інновації, відкриває нові форми та методи для розвитку усіх можливих сфер суспільного життя. Безумовним завданням публічної адміністрації у таких обставинах є забезпечення умов, за яких кожен громадянин має відчувати себе таким, якого цінують і поважають, інтереси якого враховуються.

З огляду на це, подальшого наукового дослідження потребує правове врегулювання відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами та юридичними особами, а особливу увагу слід приділити оновленню підходів до надання адміністративних послуг населенню, з урахуванням стрімких технологічних та соціально-економічних змін та позитивного досвіду провідних країн світу. Хоча за останні десять років в Україні й утвердилася концепція «публічно-сервісної» держави та відбулися значні зміни в цьому напрямку, проте, на сучасному етапі формат відносин «держава-громадянин» та «держава-бізнес» має модернізуватися з урахуванням сучасних технологій, оптимізації процедур та підвищення якості обслуговування.

Стан опрацювання теми. В українській адміністративно-правовій науці дослідженням інституту адміністративних послуг займалися В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Ю. Битяк, О. Бандурка, В. Бесчастний, І. Голосніченко, С. Дембіцька, С. Ківалов, А. Комзюк, Т. Коломоєць, І. Коліушко, О. Кузьменко, Є. Курінний, Г. Писаренко, В. Тимошук, К. Химичук та інші. Серед зарубіжних науковців, що здійснювали дослідження у сфері публічних послуг, варто назвати таких, як П. Біркіншоу, В. Браун, Д. Гайфорд, В. Вайс, В. Кемпен, М. Кларк, Ф. Котлер, О. Майер, А. Матеї, Л. Матеї, Р. Міллер, Р. Мердик, К. Пейтман, Р. Ролінгс, М. Сеневіратн, Р. Сірден, Дж. Стюарт, К. Фрідман, Р. Форрест, Е. Форстхофф, Л. Фуллер, Х. Хайнце, Х. Харріс, Х. Ціммерманн, Ф. Шнапш та ін.

Метою статті є аналіз практики модернізації інституту надання адміністративних послуг на основі вироблення нових підходів до розуміння їх принципів.

Виклад основного матеріалу. На даний час інститут адміністративних послуг активно розвивається. Це важлива частина реформ, спрямованих на полегшення доступу громадян та бізнесу до державних послуг. Зокрема, впровадження електронних сервісів, спрощення процедур, створення ЦНАПів на місцях – все це сприяє покращенню якості обслуговування громадян. Разом з тим, у процесі надання адміністративних послуг виникають нові проблеми та труднощі, що обумовлені соціально-політичними та економічними чинниками, а також науково-технічним розвитком, що сьогодні відбувається у всіх сферах [1, с. 280]. Як зазначає Я.Б. Михайлюк, принципи і підходи до правового регулювання інституту адміністративних послуг почали запозичуватися із зарубіжного досвіду, зокрема західноєвропейського, проте подальше його формування й удосконалення має відбуватися саме з урахуванням специфіки вітчизняної практики правозастосування і захисту прав та інтересів громадян [2]. Поширеним явищем, зокрема, є так звана «діджиталізація» проце-

су надання адміністративних послуг, що передбачає впровадження електронного документообігу, створення онлайн платформ для отримання послуг та автоматизацію адміністративних процедур.

Основу правового регулювання надання адміністративних послуг в Україні складають Конституція України, Закони України «Про адміністративні послуги» [3], «Про адміністративну процедуру» [4], «Про ліцензування видів господарської діяльності» та інші.

Згідно з Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI, адміністративна послуга – це 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 [3].

Базовими принципами у сфері надання адміністративних послуг, відповідно до згаданого Закону є:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [3].

Незважаючи на актуальність раніше закріплених принципів адміністративних послуг, варто зазначити, що нові суспільно-політичні умови вимагають закріплення нових підходів та базових засад у процесі надання адміністративних послуг.

У 2023 році наукові співробітники Центру політико-правових реформ в рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації «Бачення України – 2030», розробили документ під назвою «Стратегія реформи адміністративних послуг та їх цифровізація» [5]. Аналіз цієї стратегії дозволяє виділити низку нових принципів надання адміністративних послуг, що є актуальними в сучасних умовах функціонування цього важливого інституту адміністративного права.

Це, зокрема:

1. *Децентралізація повноважень.* Повноваження з надання переважної більшості базових адміністративних послуг мають бути делеговані від центральних органів виконавчої влади з їх територіальною мережею до органів місцевого самоврядування. В Україні вже відчутний прогрес у цьому напрямі. Так, серед базових адміністративних послуг до компетенції ОМС делеговано послуги з реєстрації бізнесу, нерухомості, місця проживання. Частково делеговані також три базові послуги у сфері реєстрації актів цивільного стану (реєстрація народження, шлюбу, смерті).

Також у середньостроковій перспективі необхідно завершити децентралізацію повноважень щодо: реєстрації нерухомості та бізнесу, реєстрації земельних ділянок, реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчення водія, адміністративних послуг соціального характеру (субсидії, державні допомоги тощо). Ці завдання закріплені і в урядових документах (Стратегії реформування державного управління 2016–2021 років, і в чинній Стратегії до 2025 року).

2. *Спрощення процедур з надання адміністративних послуг.* Усі адміністративні послуги, особливо базові, потребують постійної уваги на предмет спрощення процедури їх надання. Зокрема, у найближчі роки Україні доцільно повністю перейти на декларативну (повідомну) модель реєстрації місця проживання. Також спрощення можливі у низці інших груп базових адміністративних послуг. Зокрема, при реалізації делегованої моделі реєстрації транспортних засобів, видачі посвідчень водія, надання адміністративних послуг соціального характеру, тощо.

3. *Офіційності.* Необхідно забезпечити реалізацію положень Закону України «Про адміністративні послуги» та Закону України «Про адміністративну процедуру», за якими адміністративний орган не може вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу.

4. *Інтеграція базових послуг у ЦНАП.* Відкриття ЦНАПів у кожній громаді, що буде надавати базові адміністративні послуги має стати принципом державної політики у цій сфері. Адже, ефективний ЦНАП у громаді суттєво полегшує життя мешканцям громади, і сприяє економічній діяльності. Разом з розвитком цифрових послуг ОМС/ЦНАП повинні забезпечувати споживачів послуг усім необхідним від держави. До базових адміністративних послуг належать ті, що повинні отримуватися усіма громадянами та/або є найбільш масовими серед наявних нині понад двох тисяч адміністративних послуг. Це зокрема: реєстрація актів цивільного стану, реєстрація (декларування) місця проживання, адміністративні послуги соціального характеру (житлові субсидії, державні допомоги тощо), паспортні послуги, реєстрація нерухомого майна, реєстрація бізнесу, реєстрація землі, реєстрація транспортних засобів, посвідчення водія, пенсійні послуги, окремі податкові послуги.

5. *Компенсаційності за надання адміністративної послуги.* Для держави та органів місцевого самоврядування плата за надання адміністративних послуг має бути достатньо компенсаційною. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, адже на них лягає основний тягар надання адміністративних послуг, в тому числі у порядку виконання делегованих повноважень, і забезпечення створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг. Надходження у місцеві бюджети у багатьох громадах не покривають навіть витрат на оплату праці персоналу, що виконує цю роботу. Тому доцільно ухвалити закон про адміністративний збір. У такому законі мають бути визначені основні засади і призначення адміністративного збору, встановлено критерії платності та безоплатності адміністративних послуг, врегульовано порядок його визначення, сплати, повернення.

6. *Уніфікації процедури вирішення адміністративних справ.* У зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» потрібно забезпечити внесення змін до інших «загальних» та спеціальних законів для їх узгодження. При цьому слід мінімізувати дублювання норм та мінімізувати спеціальні процедури (винятки), максимально покладатися на загальну процедуру, встановлену Законом України «Про адміністративну процедуру». Необхідно пам'ятати, що мета Закону України «Про адміністративну процедуру» – максимально уніфікувати процедури вирішення адміністративних справ, щоб громадяни та бізнес у більшості випадків мали однаковий алгоритм відносин з державою.

7. *Розвитку електронних публічних послуг.* Цифровий уряд (це, сьогодні, термін, який використовує ЄС, у нас переважно «електронне урядування» прим. авт.) є новим еволюційним етапом розвитку електронного уряду, в результаті поглиблення цифровізації та удосконалення цифрових технологій. Повноцінний цифровий уряд має бути спроектованим на основі цифрових технологій; керуватися даними у формуванні та реалізації політики; діяти як платформа, бути відкритим, людиноцентричним (клієнтоорієнтованим), проактивним.

Ініціативи цифрового уряду розвиваються в таких напрямках: 1) розвиток цифрових процедур та послуг віртуального уряду; 2) використання цифрових технологій для своєчасної та ефективної комунікації з суспільством, посилення контролю з боку суспільства через цифрові технології; 3) реалізація публічного адміністрування на основі партнерства, відкритості та інклюзивності, яка забезпечена цифровими технологіями.

8. *Проактивності публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг.* Публічна адміністрація має орієнтуватися та розробляти проактивні механізми і процеси. Це означає, що адміністративний орган не чекає звернення людини, щоб надати їй послугу, а керуючись даними, випереджає та пропонує сервіси, орієнтуючись на них. Так само формується політика «на випередження», це означає що Уряд не стільки реагує на проблеми, що вже виникли, а передусім запобігає їх виникненню. Для цього використовуються цифрові інструменти: дані, моніторинг, цифрові алгоритми, штучний інтелект.

На наш погляд, утвердження зазначених принципів у процедурі надання адміністративних послуг значно підвищить їх ефективність та забезпечить доступність послуг до фізичних та юридичних осіб. Одночасно глобальна цифровізація даних процедур може викликати нові проблеми пов'язані із захистом персональних даних. Адже захист персональних даних під час надання адміністративних послуг є надзвичайно важливою складовою сучасного суспільства. Для забезпечення належного рівня захисту, органи, які надають ці послуги, повинні дотримуватись низки законодавчих та технічних вимог. Це, насамперед, положення Закону України «Про захист персональних даних» [6], що регулює обробку персональних даних, визначає права суб'єктів, що є

власниками даних та обов'язки їх розпорядників. Вказаний закон вимагає забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності персональних даних. Крім зазначеного закону, суб'єктам надання адміністративних послуг варто враховувати положення Європейського регламенту [7], який хоча й не застосовується в Україні, але враховуючи проєвропейський вектор розвитку нашої держави, може бути використаний у частині використання міжнародних стандартів захисту персональних даних. З огляду на цей документ, принцип захисту персональних даних передбачає:

- законність, справедливість і прозорість у процесі обробки персональних даних;
- мінімізацію у зборі даних, виходячи з цілей для яких вони збираються;
- точність у процесі збору даних, та їх оновлення відповідно до потреб;
- обмеження у тривалості зберігання даних, що впливає із необхідності їх збору;
- цілісність та конфіденційність, що передбачає, що дані повинні бути захищені від несанкціонованого чи незаконного оброблення, а також від випадкової втрати, знищення або пошкодження;
- забезпечення належних технічних та організаційних заходів: шифрування, контроль доступу, аудити та моніторинги, навчання персоналу.

Висновки. Таким чином, реформа місцевого самоврядування та територіального устрою, швидкий розвиток цифрових інструментів, прийняття нового законодавства на фоні військових, економічних, енергетичних, соціальних та інших викликів, які сьогодні приймає Україна, зумовлюють розробку нових підходів і у процесі надання адміністративних послуг. Модернізація адміністративних послуг спрямована на підвищення ефективності публічного адміністрування у цій сфері, зменшення корупційних ризиків, запровадження новітніх цифрових технологій та поліпшення доступу громадян до якісних послуг. Це сприятиме розвитку економіки, покращенню інвестиційного клімату та підвищенню довіри до державних інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чечель А.О., Омелянович Р.А. Державне управління у сфері надання адміністративних послуг: європейський досвід. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 279–284.
2. Михайлюк Я.Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. 12.06.2015. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/451-teoretychni-zasadynadannya-administratyvnyh-poslug-u-krayinah-yevropeyskogo-soyuzu> (дата звернення: 15.05.2024).
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
5. Стратегія реформи Адміністративні послуги та їх цифровізація «Україна після перемоги» Бачення України 2030. URL: <https://pravo.org.ua/vision-ukraine/strategiya-reformy-administratyvni-poslugy-ta-yih-tsyfrovizatsiya-ukrayina-pislya-peremogy-bachennya-ukrayiny-2030/>.
6. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
7. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text.