

Doctrinal definition and development of institutional insufficiency as a legal phenomenon, as well as the category of administrative and legal regulation, permits to obtain the answer about the state of the law institute and the need for its further development according to the challenges arising at certain periods of the state and society development.

Key word: administrative legal regulation, public administration, institute of law, legal norms, institutional sufficiency, institutional insufficiency in the field of administrative legal regulation.

DOI: 10.33663/0869-2491-2021-32-366-376

УДК 342.9

В. П. ТИМОЩУК,

кандидат юридичних наук*

ORCID: 0000-0001-6109-0909

ПРО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ ПОВНОВАЖЕНЬ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті аналізується проблематика децентралізації повноважень у сфері надання адміністративних послуг. Ці питання важливі для загального теоретичного та організаційно-правового осмислення механізму делегування повноважень і для практичних цілей сучасної України, що перебуває на піку децентралізаційної реформи. Адже саме делегування повноважень від органів держави органам місцевого самоврядування дає змогу ефективно розподілити повноваження у децентралізованій демократичній державі. Досліджуються наслідки делегування повноважень щодо окремих груп адміністративних послуг протягом 2015–2019 років, їх позитиви та ризики. Пропонується погляд на цілісний механізм делегування повноважень, необхідні важелі для держави в особі її виконавчих органів. Окрема увага приділяється найактуальнішим групам послуг для децентралізації на сучасному етапі, а також зв'язок цього напряму державної політики з цифровізацією.

Ключові слова: децентралізація, делегування, адміністративні послуги.

Тимошук В. П. О децентрализации полномочий по предоставлению административных услуг

В статье анализируется проблематика децентрализации полномочий в сфере предоставления административных услуг. Эти вопросы важны для общего теоретического и организационно-правового осмысления механизма делегирования полномочий и для практических целей современной Украины, которая находится на пике децентрализационной реформы. Ведь именно делегирование полномочий от органов государства органам местного самоуправления позволяет эффективно распределить полномочия в децентрализованном демократическом государстве. Исследуются последствия делегирования полномочий по отдельным группам административных услуг в 2015–2019 годах, их позитивы и риски. Предлагается взгляд на целостный механизм делегирования полномочий, необходимые рычаги для государства в лице его исполнительных органов. Особое внимание уделяется актуальным группам услуг для децентрализации на современном этапе, а также связь этого направления государственной политики с цифровизацией.

Ключевые слова: децентрализация, делегирование, административные услуги.

Tymoshchuk Viktor. On decentralization of powers to provide administrative services

The article deals with the issue of decentralization of powers in the field of administrative services. These issues are important for the general theoretical and legal understanding

*Tymoshchuk Viktor, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.)

© В. П. Тимошук, 2021

of the mechanism of delegation, and for the practical purposes of modern Ukraine, which is at the peak of decentralization reform. After all, it is the delegation of powers from state bodies to local self-government bodies that allows for the effective distribution of powers in a decentralized democratic state. The material examines the consequences of delegating authority to certain groups of administrative services during 2015–2019, their positives on risks. It offers a view of the holistic mechanism of delegation of powers, the necessary levers for the state in the face of its executive bodies. Particular attention is paid to the most relevant groups of services for decentralization at the present stage, as well as the relationship of this area of public policy with digitalization.

Key words: decentralization, delegation, administrative services.

Вступ. Становлення сучасної системи публічної адміністрації в Україні одночасно перебуває під впливом багатьох чинників. Це і людино-центристський сервісний погляд на державу та активний розвиток протягом останніх років доктрини адміністративних послуг, її практичне впровадження. Також це реалізація однієї з найфундаментальніших реформ – децентралізаційної, зокрема укрупнення територіальних громад. Ще одним чинником, який особливо впливатиме на побудову нової адміністративної системи є цифровізація. У цьому контексті стає актуальним завданням потреба оцінити ефективність державної політики щодо децентралізації повноважень, позитиви і ризики цієї політики, а також її перспективи, зокрема, у сфері адміністративних послуг.

Літературний огляд. Питання делегування повноважень та децентралізації розглядалися у працях багатьох теоретиків права, конституціоналістів, адміністративістів, фахівців правової політології та публічного управління, зокрема, О.Ф. Андрійко, О.В. Баганова, В.П. Горбатенка, Л.Т. Кривенко, М.П. Орзіха, В.П. Нагребельного, В.Ф. Погорілка, Л.Л. Прокопенка, М.О. Пухтинського, М.В. Цвіка, Ю.С. Шемшученка та ін.

Зокрема, В.Ф. Погорілко зафіксував суть механізму делегування повноважень, як «тимчасову передачу своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування...»¹. Хоча загалом це значно ширший погляд, не лише на відносини держави з місцевим самоврядуванням, а й у межах державної влади та навіть всередині окремого органу влади.

Саме так широко розглядається у багатьох працях українських вчених питання делегування повноважень. Водночас з потреба поглянути на відносини лише між державою та місцевим самоврядуванням.

При цьому актуальний практично-орієнтований аналіз цього правового механізму, в тому числі через призму сучасних відносин у сфері адміністративних послуг, з впровадженням та оцінкою результатів дає змогу побачити його позитиви та недоліки, цілісну модель, потреби і перспективи.

Постановка проблеми. У 2015 р. були прийняті законодавчі акти^{2, 3, 4}, якими низку ключових повноважень з надання кількох груп адмінпослуг (реєстрація нерухомості, бізнесу та місця проживання) було делеговано органам місцевого самоврядування (далі – ОМС), а з 2016 р. ці рішення були впроваджені в життя. Після 2018 р. політика делегування повноважень ОМС у сфері адмінпослуг зупинилася. Точніше, політики та урядові документи, зокрема Стратегія реформування державного управління в Україні до 2021 р.⁵ і надалі декларували цю потребу (у сфері РАЦС, реєстрації землі, транспортних засобів), але результативних кроків не було. Урядовий законопроект 6150 у сфері РАЦС, з лютого 2017 р. перебував у парламенті без руху.

З середини 2019 р. від цієї політики фактично відмовилися навіть на рівні декларацій. Про цей напрям більше не згадується в офіційних документах (хіба дещо фрагментарно в одному Указі Президента України⁶).

Можливо, вплив на таку позицію має тренд цифровізації. Адже є припущення, що цифрове надання послуг не лише знімає потребу децентралізації повноважень – делегування їх ОМС, а навіть перешкоджає ефективному впровадженню цифровізації. Адже при цифровізації послуги вже стають можливими для громадян 24 години сім днів на тиждень, незалежно від місця проживання. Також є припущення, що централізовані послуги легше цифровізувати, аніж коли йдеться про децентралізовані повноваження.

На ці питання і спробуємо дати відповідь у статті. Чи потрібна далі політика децентралізації повноважень. А також нагадати про теоретичні розробки та практичні наслідки децентралізації повноважень.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є вивчення проблематики децентралізації повноважень на прикладі сфери адмінпослуг, з'ясування позитивних і негативних сторін цього механізму, причин гальмування відповідної державної політики на сучасному етапі, визначення умов оптимальної організації. Тому поставлені завдання:

- визначити зміст децентралізації повноважень та її види;
- розмежувати децентралізацію повноважень з іншими механізмами розподілу повноважень, зокрема такими, як «деконцентрація», «приватизація»;
- виявити чинники, які спонукають Україну до політики децентралізації (делегування) повноважень у сфері адміністративних послуг, та визначити позитивні сторони цієї політики, її ризики та недоліки;
- запропонувати оптимальний механізм децентралізації повноважень, у тому числі елементи державного контролю за виконанням делегованих повноважень;
- окреслити найактуальніші завдання щодо делегування повноважень у сфері адмінпослуг.

Виклад основного матеріалу. Під децентралізацією повноважень треба розуміти їх передачу або делегування від органів державної влади до компетенції органів місцевого самоврядування.

В Україні делегування повноважень здійснюється законом. Тобто Верховна Рада України визначає замість попереднього суб'єкта (зокрема, органів виконавчої влади) нового суб'єкта – ОМС.

При цьому з точки зору оптимальної організації механізму делегування повноважень за державою має залишатися: 1) формування політики у відповідній сфері (через міністерства); 2) адміністрування централізованих державних реєстрів; 3) надання методичної допомоги ОМС; 4) здійснення державного відомчого (фахового) контролю за виконанням делегованих повноважень. Останні три функції мають здійснюватися через «інші центральні органи виконавчої влади» (далі – ЦОВВ).

Щодо різниці між «делегуванням» та «передачею» повноважень, то при передачі повноважень держава віддає усю відповідальність за їх виконання ОМС. У цьому разі відсутній державний відомчий (фаховий) контроль, а ОМС діють повністю самостійно. Тобто йдеться про «власні повноваження» ОМС.

У сукупності «делегування» та «передача» повноважень від державних органів до компетенції ОМС складають повний зміст такого явища, як «децентралізація» повноважень. При цьому після базового (установчого) встановлення

системи місцевого самоврядування в країні основним механізмом перерозподілу повноважень між державою та ОМС є саме делегування.

Також потрібно відрізнити від «децентралізації» таке явище, як «деконцентрація». У останньому випадку йдеться про розподіл повноважень у межах однієї системи – як правило, виконавчої влади. Тобто повноваження йдуть не до ОМС, а від вищих щаблів державної влади (національного, регіонального), до нижчих щаблів цієї ж державної виконавчої влади. До прикладу, якщо певні рішення приймалися Урядом чи центральним апаратом державного агентства, то після децентрації ці рішення прийматимуться на рівні району тощо.

Принципово важливо відрізнити від децентралізації (делегування) такі механізми як «приватизація повноважень» (та його квазі-вид «конкуренцію») і «часткове уповноваження». При «приватизації» («конкуренції») – повноваження переходять не до ОМС, а до комерційних суб'єктів (підприємств, в тому числі державних та комунальних). В Україні був нещодавній приклад застосування цієї політики. Зокрема, у сферах реєстрації нерухомості та бізнесу – такі повноваження надавалися, крім ОМС, і державним та комунальним підприємствам (далі – ДП і КП), які відповідали певним умовам (так звані «акредитовані суб'єкти»). Але цей досвід, що тривав три роки (з 2016 до 2019 р.) виявився невдалим, оскільки понад 90% рейдерства припало саме на використання цих ДП і КП. Ще треба буде глибоко вивчати причини такого результату. Але можна попередньо припустити, що серед них: загалом слабка правова система, не здатна протидіяти корупційним впливам; брак державного контролю за діяльністю цих «акредитованих суб'єктів»; власне слабкі вимоги до таких суб'єктів, їх допуску до виконання функцій публічної адміністрації.

«Частковим уповноваженням» можна назвати механізм, коли переходять не всім повноваженням, а його окремі елементи. Зокрема, коли держава уповноважує ОМС виконувати тільки функції «фронт-офісу», але саме прийняття рішень («бек-офіс») залишається за державним органом. Так, наприклад, працює сьогодні паспортна система через ЦНАП ОМС.

В Україні наявна велика кількість чинників, які спонукають саме до політики децентралізації повноважень, зокрема, у сфері адмінпослуг. Адже Україна є державою з великою територією та значною кількістю населення. Тому у нас особлива роль належить ОМС і організації суспільного життя на рівні територіальної громади. Потрібно задіювати ініціативу та відповідальність якомога ширшої кількості громадян.

Для цього і проводиться децентралізаційна реформа, тобто утворення дієвих суб'єктів місцевого самоврядування. Абсолютна більшість з укрупнених 1469 територіальних громад повинні бути спроможними ефективно вирішувати питання життєдіяльності на власній території. І саме у цих суб'єктів є найбільша мотивація забезпечувати кращу якість послуг для своїх мешканців (виборців).

Коли йдеться про політику делегування повноважень, то як правило, з усього набору типових функцій – рекомендується делегувати ОМС саме повноваження у сфері адмінпослуг (тобто сервісні функції). Натомість не рекомендується делегувати повноваження інспекційного типу. Державні органи повинні залишали такі повноваження у своїй компетенції.

Ще однією рекомендацією щодо вибору вже конкретних повноважень чи груп адмінпослуг для делегування ОМС є самі затребувані масові («базові») послуги, адже їх потрібно максимально наблизити до споживачів.

У делегування повноваження при належному механізмі є додаткова раціональність загальної владної організації. Адже безпосереднє виконання повноважень здійснює один суб'єкт (ОМС), а контроль за ним – інший (ЦОВВ). Ці суб'єкти не мають відомчої / корпоративної залежності, тож і передумови для вищого рівня законності та дисципліни є кращими.

Те, що чинники мотивованості ОМС до якісного обслуговування мешканців вже позитивно показали себе при делегуванні повноважень в Україні можна проілюструвати на кількох прикладах. Успішною є децентралізація повноважень Мін'юсту в частині реєстрації нерухомості та бізнесу. Відповідні закони^{7,8} було ухвалено в листопаді 2015 р. Тодішні міста обласного значення отримали такі повноваження як обов'язкові. Інші територіальні громади – могли отримувати ці повноваження за власним бажанням. Але результат став доволі швидким. Зникли черги до державних реєстраторів та побутова корупція. Кількість державних реєстраторів зросла в п'ять разів, адже ОМС зацікавлені задовольняти попит, аби мешканці не нарікали на черги. Також ОМС особливо мотивовані в частині платних адмін-послуг, адже кошти за них надходять переважно до місцевих бюджетів. За оцінкою Мін'юсту, державні реєстратори ОМС є дисциплінованими і законослухняними.

У даному прикладі є ключові елементи механізму делегування:

- ОМС вільний у організаційному вирішенні питань виконання делегованих повноважень – утворювати новий виконавчий орган чи покласти повноваження на діючий; визначити необхідну кількість персоналу тощо;
- Мін'юст (держава) встановлює кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади реєстраторів та перевіряє їх. Мабуть, це виправдано, коли йдеться про такі сфери, де вимагається компетентність певного рівня у різних галузях права;
- Мін'юст (держава) веде централізовані державні реєстри (речових прав на нерухоме майно; юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців);
- Мін'юст (держава) – здійснює фаховий контроль за роботою державних реєстраторів ОМС. І це логічно, адже не може керівництво ОМС оцінювати правомірність дій державного реєстратора. Це потребує фахових знань. Тому фаховий відомчий контроль за ініціативою держави і за скаргами громадян – це абсолютно правильний інструмент. Він надає більше можливостей громадянам для захисту своїх прав та є важливим для цілого механізму делегування.

Щоправда, названі вище адміністративні функції (ведення реєстрів, допуск до професії, фаховий контроль) – не притаманні для міністерства. Міністерство має зосереджуватися на формуванні політики. Натомість для таких цілей доцільно утворити орган виконавчого типу – ЦОВВ (державну службу чи агентство).

Ще однією успішною сферою децентралізації повноважень у сфері адмінпослуг є делегування повноважень з реєстрації місця проживання від Державної міграційної служби (далі – ДМС) до ОМС. Передумовами для цього кроку було те, що власне послуга з реєстрації місця проживання забирала багато часу у громадян. Громадяни, щоб отримати послугу з реєстрації – мусили витратити два візити до «паспортиста» ЖЕКу чи ОСББ (які вели прийом двічі на тиждень протягом кількох годин), залишали паспорт для проставляння штампів у ДМС. Не особливо тоді прискорила справу інтеграція цієї послуги до ЦНАП, бо громадянам і далі були потрібні два візити та тиждень очікування результату.

З квітня 2016 р. ці повноваження делегували ОМС⁹, і за правильної організації ці послуги нині отримуються особою за один візит – протягом 15–20 хвилин. Що дуже

важливо, ці послуги одні з найуспішніших за інтеграцією у ЦНАП. За дослідженням ЦППР у липні 2019 р. – рівень інтегрованості цієї послуги у ЦНАП склав 83–95%. А внутрішній моніторинг Програми «U-LEAD з Європою» 2020 р. взагалі показав їх інтегрованість у ЦНАП на рівні 100%. Це дає змогу ОМС надавати комплексні послуги за моделлю життєвих ситуацій, адже інформація про місце проживання потрібна для багатьох адмінпослуг.

Позитивною стороною тогочасного рішення є прискорення електронізації у цій сфері. Держава раніше багато років ставила завданням перейти від паперових картотек до електронних баз даних. Основною причиною того, чому за багато років так і не з'явився електронний реєстр місця проживання, були «традиційні» ресурсні обмеження та виклики (брак коштів, людських ресурсів, інституційної спроможності органів влади). Коли повноваження з ведення реєстрів територіальних громад (далі – РТГ) делегували громадам, то процес цифровізації зрушився з мертвої точки. З'явилися комерційні рішення, які придбавали окремі міста, та комунальні ІТ-розробки. Багато міст (включно з мільйонниками), а потім і менших громад – перейшли на електронні реєстри. У результаті ці ОМС самотужки оцифрували паперові картотеки та наповнили е-реєстри, налагодили внутрішню взаємодію з іншими суб'єктами, яким потрібна відповідна інформація. Тепер люди у цих громадах не бігають за довідками, а самі ОМС не роблять зайвої роботи.

Другий аргумент – чому саме за ОМС закріплені РТГ, це те, що саме громаді потрібно знати хто проживає на її території, і конкретно, і узагальнено. Ця інформація необхідна для планування інфраструктури, бюджетування тощо.

Саме відсутність централізованого реєстру місця проживання, зумовила специфіку делегування у цій сфері. Мабуть через брак інституційної пам'яті нова політична влада заявляє, що зміни 2015 р. були помилкові, і що ОМС наразі просто зобов'язані вести РТГ у е-формі. Але ж питання тут не стільки у ІТ-складовій, а в змісті повноваження. Бажано спочатку перейти на повідомний принцип реєстрації місця проживання, тоді й архітектура ІТ-рішення спроститься кардинально. І якби ДМС запропонувала якісне типові ІТ-рішення щодо ведення РТГ, то темпи переходу на е-реєстри у громадах також були б швидшими.

Отже, відсутність тут централізованого реєстру – це не негативний наслідок делегування повноважень, а вихідна умова у цій групі послуг. До речі, інформація з ОМС регулярно передається до ДМС, і цей ЦОВВ, за бажання, міг би вже сформувати загальний реєстр.

Те, що децентралізація не перешкоджає цифровізації, підтверджено на низці інших послуг, які є делегованими, але цілком піддаються і цифровізації, і наступним модифікаціям цієї цифровізації (як-от, реєстрація ФОП у е-формі, в т. ч. через застосунок «ДІЯ»).

Зрештою, цифровізація не розв'яже усіх проблем України з адмінпослугами у середньостроковій перспективі (3–5 років) чи навіть довше. Насамперед через велику кількість мешканців, у т. ч. осіб старшого віку, яким складніше опановувати цифрові технології. Також через великі розміри території країни та відсутність якісного покриття інтернетом, брак технічної інфраструктури і в держави, і у громадян, брак довіри до захисту персональних даних тощо. Тобто тут ще багато роботи. І якщо Україна буде рухатися від 5% користувачів адмінпослугами онлайн у 2019 р. до якісно вищих показників потребує кількох років. А громадяни повинні мати альтернативу і гідні послуги сьогодні.

До позитивних аспектів децентралізації повноважень можна віднести й те, що ОМС може ефективніше за державу виконувати такі повноваження. Бо ОМС може одну посадову особу, чи кількох посадових осіб або виконавчий орган навантажувати різним обсягом повноважень. ОМС є гнучкішим і швидшим у прийнятті організаційних рішень, ніж держава. Державний орган не може дійти до кожної громади, тим паче до старостинського округу або окремого населеного пункту. Натомість ОМС може бути найближче до людини, наблизити послугу.

Отже, ОМС концентрує (централізує на рівні територіальної громади) різні повноваження та може ефективно їх поєднувати. Відповідно ОМС може комплексно обслуговувати громадян за моделлю життєвих ситуацій, використовуючи різну інформацію зі своїх баз даних, внутрішню взаємодію.

Децентралізація вигідна і з т.з. публічних ресурсів. Адже тоді не треба кожному ЦОВВ, державному органу утворювати та утримувати власну територіальну мережу, що потребує приміщень, персоналу, коштів.

У політики децентралізації повноважень є й ризики. Найпершим є те, що ОМС різні за спроможністю. Звідси якість виконання повноважень і якість послуг є і буде різною у різних громадах. Цілком можливі ситуації, що окремі ОМС не забезпечують належної якості. Проте для цієї проблеми потрібні й контрольні повноваження держави, і «страхувальні» механізми (як-от, державні структури, які можуть виконувати ті ж повноваження протягом певного часу на певній території, та принцип екстериторіальності в наданні послуг).

Також ризиком є локальна корупція. Хоча з таким явищем очевидно простіше боротися, аніж з системною централізованою корупцією.

До видів делегування повноважень належать і «факультативно-диспозитивна», як-от у архітектурно-будівельній сфері. Ці повноваження беруть тільки ті ОМС, що бажають і готові, що теж є прийнятним рішенням. Адже з держави знімається принаймні частина «тягаря» щодо обслуговування громадян.

Для забезпечення виконання делегованих повноважень звісно потрібні ресурси. І з делегуванням у сфері адмінпослуг усе відносно просто. Якщо адмінпослуга платна, то, по-суті, держава, делегуючи таке повноваження, одразу надає і джерело для компенсації видатків на таке повноваження. А якщо це безоплатна послуга, то джерело фінансування має бути визначене окремо, в тому числі видатки на адміністрування.

На сучасному етапі найважливішими для делегування можна назвати дві групи послуг, з огляду на їх загальнообов'язковий та масовий характер.

Перша – сфера реєстрації актів цивільного стану (далі – РАЦС). Проблема полягає у тому, що внаслідок децентралізаційної реформи багатьом громадянам наразі суттєво ускладнено доступ до реєстрації народження, шлюбу, смерті. Це зумовлено тим, що у законодавстві закріплено різний обсяг повноважень у сфері РАЦС між різними громадами. Зокрема, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (крім колишніх міст обласного значення (далі – м.о.з.)) проводять державну реєстрацію народження, шлюбу, смерті. Натомість укрупнені територіальні громади, що утворені на базі м.о.з., не мають таких повноважень.

Така ситуація особливо негативно вплинула саме на мешканців колишніх сільських, селищних і міських (міст районного значення) рад, які мали у своїх громадах власних посадових осіб чи виконавчі органи, що здійснювали повноваження РАЦС. З моменту входження у нову укрупнену територіальну грома-

ду на базі м.о.з. такі повноваження втрачаються. Негативними наслідками цієї ситуації є потреба мешканців з відповідних населених пунктів на доїзди до нового адміністративного центру громади у підрозділ РАЦС Мін'юсту, нерідко на відстані 30–40 км. В умовах поганого транспортного сполучення, а у 2020–2021 р. – ще й карантинних обмежень – це великі виклики, ризики і втрати.

Отже, потрібно якнайшвидше законом надати усім територіальним громадам принаймні базові повноваження у сфері РАЦС: реєстрацію народження, шлюб, смерті. Цей крок уможливить для ОМС забезпечити доступ до таких послуг своїм мешканцям.

Другою проблемною сферою є адміністративні послуги соціального характеру (далі – АПСХ). Тут парадокс полягає у тому, що після жовтня 2020 р., навпаки, найбільші територіальні громади, зокрема, утворені на базі м.о.з. могли втратити свої повноваження у цій сфері. Тобто після децентралізаційної реформи у спроможних ОМС могло стати менше повноважень.

У серпні 2020 р. Уряд визначив у Концепції реалізації державної політики щодо соціального захисту населення, що на базі підрозділів соцзахисту (УСЗН) райдержадміністрацій буде утворено новий ЦОВВ з відповідною територіальною мережею. Долю м.о.з. і їх повноваження урядова Концепція не визначила. Лише у листопаді 2019 р. у Законі щодо впорядкування окремих питань діяльності органів державної влади та ОМС у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів, і лише через поправки до другого читання ОМС зберегли компетенцію АПСХ за укрупненими громадами з колишніми м.о.з.

Але загалом Урядом наразі пропонується підхід побудови централізованої моделі соціального захисту. Де, за державою будуть закріплені дійсні повноваження («бек-офіс»: призначити допомогу чи субсидію), а за ОМС – тільки функції «фронт-офісу» (приймати заяви людей і передавати до ЦОВВ). Це теж життєздатна модель. Але невідомо чи розглядався альтернативний варіант державної політики – делегувати відповідні повноваження усім територіальним громадам, тобто надати їм той же обсяг, що був у громад – колишніх м.о.з.

Про загальні переваги і ризики децентралізації повноважень вже зазначалося вище. Але саме для АПСХ важливе максимальне фізичне наближення послуги, розв'язання проблем людини на найближчому до неї рівні.

Отже, державі доцільно принаймні опрацювати варіант децентралізованої стратегії АПСХ і порівняти обидві моделі. Адже для чого відбувалася децентралізаційна реформа – щоб максимум повноважень передати на рівень громад. Щоб питання громадян вирішувалися якнайближче до них. Відповідно і в цій сфері можна рухатися стратегічним курсом делегування повноважень до ОМС, і робити це поетапно. Наприклад, спочатку надати право ОМС протягом наступних 1–2 років добровільно отримувати такі повноваження. На третій рік – перейти до обов'язкового делегування таких повноважень усім громадам. У держави повинна бути можливість «підстрахувати» ті громади, де керівництво ОМС тимчасово не впоралося. Протягом цього часу колишні УСЗН РДА можуть продовжувати свою роботу навіть у форматі нового ЦОВВ. Але через 2–3 роки функції нового ЦОВВ у сфері соцзахисту повинні бути кардинально змінені. Його основними функціями мають стати: адміністрування централізованих державних реєстрів та адміністрування самих виплат (на підставі рішень, прийнятих ОМС), державний відомчий контроль за законністю дій ОМС. Так може бути побудована раціональна та стала система.

Як приклад моделювання, можна показати такий підхід.

Делегування повноважень АПСХ усім територіальним громадам	
<i>позитиви</i>	<i>ризики / недоліки</i>
Краща орієнтація на людину, її потреби	Брак спроможності окремих ОМС
Максимальне територіальне наближення послуг до людини	Потреба повного та своєчасного фінансування державою, залежність ОМС від держави
Легша інтеграція послуг у ЦНАП	Різна якість послуг у межах країни
Повна відповідальність ОМС за всю послугу	
Менше взаємодій з державою / ЦОВВ	
Оптимальний розподіл функцій: ОМС надає послуги; ЦОВВ – контролює ОМС	
Централізована модель – новий ЦОВВ відповідає за АПСХ, а ОМС виконують лише функції фронт-офісу	
<i>позитиви</i>	<i>ризики / недоліки</i>
Повна відповідальність держави	Гірша доступність до послуг для людини і зв'язок з людиною
Швидке розгортання системи / мережі на базі УСЗН РДА	Більше взаємодій ОМС-ЦОВВ (подвійне опрацювання справи, передачі документів)
	Гірший контроль всередині системи та розміта відповідальність
	Потреба забрати повноваження у колишніх міст обл. значення, тобто централізація

Навіть цей спрощений погляд показує, що у делегування є переваги, варті уваги.

Висновки. У сучасній демократичній та децентралізованій державі потрібно максимально використовувати мотивацію та гнучкість ОМС для ефективного розподілу функцій публічної адміністрації, зокрема, й делегувати повноваження щодо надання базових адміністративних послуг для ОМС.

При цьому важливо забезпечувати цілісність механізму делегування повноважень, тобто передбачати збереження централізованих державних реєстрів, методологічну допомогу з боку держави для ОМС, державний відомчий контроль за виконанням делегованих повноважень. І, звісно - забезпечувати ОМС ресурсами для виконання делегованих повноважень

Протягом 2021 р. пріоритетну увагу у питанні делегування повноважень потрібно приділити сфері РАЦС та адмінпослугам соціального характеру.

Децентралізація (делегування) повноважень є не альтернативою чи протидією цифровізації. Це – два однаково важливі стратегічні напрями державної політики у сфері адміністративних послуг.

Водночас для вітчизняної юридичної науки є важливим завданням дослідження проблематики делегування повноважень від держави органам місцевого самоврядування, в тому числі у контексті децентралізаційної реформи та цифрової трансформації. Окрему увагу в цих дослідженнях треба звертати

на типи публічних функцій \ повноважень, які доцільно делегувати ОМС, а також на організаційні та правові інструменти забезпечення ефективного виконання делегованих повноважень.

1. Погорілко В.Ф. Делегування повноважень. *Юридична енциклопедія*. Відп. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ, 1998. Т.2, С.54–55. 2. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст.9. 3. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 2. Ст.17. 4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст.30. 5. Стратегія реформування державного управління в Україні до 2021 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р (з наступними змінами). *Офіційний вісник України*. 2016 р. № 55. С.36. Ст.1919. 6. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України № 647/2019. *Урядовий кур'єр*. Від 06.09.2019. № 170. 7. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст.9. 8. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 2. Ст.17. 9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст.30.

References

1.Pohorilko V.F. Delehuvannia povnovazhen. Yurydychna entsyklopediia./ Vidp. red. Yu.S. Shemshuchenko. Kyiv, 1998. T.2, S.54–55. [ukr]. 2.Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen z derzhavnoi reiestratsii rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 1. St.9. [ukr]. 3.Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu reiestratsiiu yurydychnykh osib ta fizychnykh osib – pidpriemtsiv» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen z derzhavnoi reiestratsii yurydychnykh osib, fizychnykh osib – pidpriemtsiv ta hromadskykh formuvan: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 2. St.17. [ukr]. 4.Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozshyrennia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta optymizatsii nadannia administratyvnykh posluh: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 3. St.30. [ukr]. 5.Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini do 2021 roku, zatverdzhena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 chervnia 2016 r. № 474-r (z nastupnymy zminamy). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2016 r. № 55. S.36. St.1919. [ukr]. 6.Pro deiaki zakhody iz zabezpechennia nadannia yakisnykh publicnykh posluh: Ukaz Prezidenta Ukrainy № 647/2019. *Uriadoviy kurier*. Vid 06.09.2019. № 170. [ukr]. 7.Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na

nerukhome maino ta yikh obtiazhen» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen z derzhavnoi reiestratsii rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 1. St. 9. [ukr]. 8. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu reiestratsiiu yurydychnykh osib ta fizychnykh osib – pidpriyemstiv» ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo detsentralizatsii povnovazhen z derzhavnoi reiestratsii yurydychnykh osib, fizychnykh osib – pidpriyemstiv ta hromadskykh formuvan: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 2. St. 17. [ukr]. 9. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozshyrennia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta optymizatsii nadannia administratyvnykh posluh: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 3. St. 30. [ukr].

Tymoshchuk Viktor. On decentralization of powers to provide administrative services

Introduction. *The formation of public administration in Ukraine is simultaneously influenced by many factors. These are both the service view of the state and the development of the doctrine of administrative services, and the implementation of decentralization reform, in particular the consolidation of territorial communities, as well as digitalization. In this context, it becomes an urgent task to assess the effectiveness of policy on decentralization of powers, its positives, risks, prospects.*

Aim of the article. *The purpose of the article is to study the issue of decentralization of powers on the example of administrative services, the reasons for slowing down this policy in recent years, determining the conditions for optimal organization. Tasks: to determine the content of decentralization of powers and its types; to distinguish decentralization of powers with other mechanisms of division of powers; show the factors that motivate Ukraine to the policy of decentralization (delegation) of powers in the field of administrative services; propose the optimal mechanism of delegation of powers; outline the most pressing tasks for the delegation of the following groups of services.*

Results. *Ukraine's experience in delegating powers to local self-governments (LCGs), in particular, in the registration of real estate, business, residence has been successful. Services have become closer to citizens territorially, queues and reasons for domestic corruption have disappeared, the speed of service delivery, their integration into a single office (CNAP) and opportunities for service according to the model of life situations have improved. Delegation of powers of local self-government bodies allows to use motivation and flexibility of local self-government bodies, initiative and responsibility of citizens. Although there are risks of different LCGs capacity and quality of services. But it is better for the state to help local self-government bodies and "insure" them.*

It is also important to ensure the integrity of the mechanism of delegation of powers, ie to provide for the preservation of centralized state registers, methodological assistance from the state for local self-government, professional departmental control over the implementation of delegated powers.

The reasons and peculiarities of decentralization of residence registration powers should be analyzed separately. But this experience is also quite successful. After all, he also improved the service for consumers, promoted electrification in the field. Decentralization of powers is not an alternative or opposition to digitalization. These are two equally important strategic directions of public policy.

Conclusions. *In a modern democratic and decentralized state, it is necessary to make maximum use of the motivation and flexibility of local self-government bodies, in particular, to delegate to them the authority to provide basic administrative services. It is important to ensure the integrity of the delegation mechanism, and to provide local self-government bodies with resources to perform delegated powers. During 2021, priority in the delegation of powers should be given to the areas of registration of civil status and administrative services of a social nature.*

Key words: decentralization, delegation, administrative services.