

ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Бублейник В.А.,
кандидат юридичних наук,
докторант Класичного приватного Університету

Бублейник В.А. Діяльність центрів надання публічних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення.

В статті висвітлюється діяльність центрів надання адміністративних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення. Серед проблем в діяльності центрів надання публічних послуг можна виділити наступні: 1) відсутність альтернативних способів звернення до центрів надання адміністративних послуг за отриманням певного виду публічної послуги, що ставить у пряму залежність суб'єктів звернень від посадових осіб, які їх надають; 2) відсутність належних умов для очікування суб'єктів звернення, особливо для осіб з обмеженими фізичними можливостями, коли в приміщеннях суб'єктів публічної адміністрації відсутні елементарні стільці та столи для заповнення бланків, документів, заяв тощо, відсутні засоби для легкого доступу до кабінетів суб'єктів публічної адміністрації суб'єктів звернення з особливими потребами; 3) відсутність та/або обмежений доступ до інформації про адміністративні процедури надання публічних послуг в діяльності ЦНАП; затягування посадовими особами органів місцевого самоврядування, в тому числі центрів надання адміністративних послуг та органами виконавчої влади термінів надання багатьох публічних послуг; 4) занадто величезні «живі» черги у органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, в тому числі і центрів надання публічних послуг; 5) незручний режим роботи центрів надання адміністративних послуг, що надають публічні послуги, який частіше за все співпадає із звичайним графіком роботи більшості суб'єктів звернень та викликає певні незручності у першу чергу для споживачів, які змушені звертатись за отриманням публічних послуг; 6) порушення строків розгляду працівниками ЦНАП щодо вирішення по суті надання певного виду публічної послуги; 7) проміжних рішень та погоджень серед суб'єктів публічної адміністрації, які в свою чергу мають розташування у різних частинах населених пунктів; 8) складність процедур надання публічних послуг, сутність якого полягає в наступному споживачі публічних послуг повинні збирати значну кількість документів у вигляді довідок, копій тощо. Акцентовано увагу, що створення центрів надання адміністративних послуг й повинно стати тією альтернативою, що значно покращить якість обслуговування суб'єктів звернення та допоможе запобігти корупційним ризиків в діяльності ЦНАП.

Доведено, що Законом України «Про адміністративні послуги» було передбачено створення таких центрів у першу чергу у тих суб'єктах публічної адміністрації, де надається максимальна кількість публічних послуг їх структурними підрозділами, зокрема, у виконкомах міських рад міст обласного значення. Крім того Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено заходи з децентралізації надання базових публічних послуг, пов'язані з необхідністю передати повноваження з прийому документів в сфері надання публічних послуг та видачі їх результатів від територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади до відповідних органів місцевого самоврядування та/або місцевим райдержадміністраціям, в тому числі ЦНАП.

Ключові слова: адміністративна послуга, напрямки, нормативно-правовий акт, послуга, правове регулювання, проблемні питання, шляхи вирішення.

Bubleynyk V.A. Activities of public service centers: problematic issues and ways to solve them.

The article covers the activities of administrative service centers: problematic issues and ways to solve them. Among the problems in the activities of public service centers are the following: 1) the lack of alternative ways to apply to administrative service centers for a certain type of public service, which

makes the subjects directly dependent on the officials who provide them; 2) lack of appropriate conditions for waiting for the subjects of treatment, especially for people with disabilities, when the premises of public administration entities do not have basic chairs and tables for filling out forms, documents, applications, etc., there are no means for easy access to the offices objects of public administration of subjects of treatment with special needs; 3) lack and / or limited access to information on administrative procedures for the provision of public services in the activities of the CNAP; delays by local government officials, including administrative service centers and executive authorities, in the timing of many public services; 4) too huge «live» queues in the executive and local governments, including public service centers; 5) inconvenient mode of operation of administrative service centers providing public services, which often coincides with the usual schedule of most of the subjects of appeals and causes certain inconveniences primarily for consumers who are forced to apply for public services; 6) violation of the terms of consideration by the employees of the CNAP regarding the decision on the merits of providing a certain type of public service; 7) intermediate decisions and approvals among the subjects of public administration, which in turn are located in different parts of settlements; 8) the complexity of public service delivery procedures, the essence of which is that consumers of public services must collect a significant number of documents in the form of certificates, copies, etc.

Emphasis is placed on the fact that the establishment of administrative service centers should be the alternative that will significantly improve the quality of service to the subjects of treatment and help prevent corruption risks in the activities of the CNAP.

It is proved that the Law of Ukraine «On Administrative Services» provided for the establishment of such centers primarily in those subjects of public administration, where the maximum number of public services is provided by their structural units, in particular, in the executive committees of city councils. In addition, the Law of Ukraine «On Administrative Services» provides for measures to decentralize the provision of basic public services, related to the need to transfer authority to receive documents in the field of public services and issue their results from territorial units of central executive bodies to relevant local governments and / or local district state administrations, including CNAP.

Key words: administrative service, directions, normative-legal act, service, legal regulation, problem questions, ways of the decision.

Постановка проблеми. Законом України «Про адміністративні послуги» було зобов'язано, міські ради міст обласного значення та районні державні адміністрації утворити центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) до 1 січня 2014 року [11]. Постановами Кабінету Міністрів України № 118 від 20.02.2013 року та від № 588 01.08.2013 року були прийняті та затверджені відповідно примірне положення про центр надання публічних послуг та його примірний регламент [11]. Створення таких центрів було спрямовано на подолання чи зменшення багатьох питань у сфері надання публічних послуг, що не тільки знижували рівень довіри суб'єктів звернення до органів публічної влади, але й ставали причиною проявів корупційних ризиків у цих відношеннях [11].

Зокрема, до зазначених проблем можна віднести: відсутність або обмежений доступ до інформації щодо адміністративної процедури надання публічних послуг; відсутність альтернативних способів звернення до суб'єктів публічної адміністрації за отриманням публічних послуг, що ставить у пряму залежність споживачів зазначених послуг від посадових осіб, які їх надають відповідного ЦНАП інше [11].

Наявність вище перелічених умов і необхідність прямого контакту замовника послуг з виконавцем часто спричиняє випадки прихованого або прямого вимагання якихось благ з боку посадових осіб від споживачів послуг, або пошуку останніми іншого, «спрощеного» шляху отримання послуг за відповідну «винагороду» [1, с. 621; 11].

Метою даної статті є висвітлення особливостей діяльності центрів надання публічних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення. Для досягнення вищевказаної мети, нами поставлені наступні **завдання**: проаналізувати діяльність центрів надання публічних послуг; визначити шляхи використання сучасних інформаційних технологій в діяльності центрів надання публічних послуг.

Стан опрацювання проблематики. Нині, завдяки науковим працям: В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьева Ю.П. Битяка, І.В. Дроздової, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, Є.О. Легези, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренка, Я.О. Пономарьова,

В.П. Тимошука та інших науковців, – досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг населенню. Зокрема, В.П. Тимошук, у посібнику «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України» в главі третій детально розглянув адміністративну процедуру у зарубіжних країнах [1]. Але у наукових дослідженнях питання вивчення діяльності центрів надання публічних послуг не вивчались.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про адміністративні послуги» [1] визначено, що центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання публічних послуг [11]. Поняття «робочий орган» зустрічається у різних нормативно-правових актах, але визначення як «робочий орган» не тлумачиться [11].

Роз'яснення або тлумачення цього терміну надано Державною службою України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [11], згідно якому робочий орган не є структурним підрозділом районної державної адміністрації або міського виконавчого комітету, а лише організаційним утворенням, яке забезпечує відповідну роботу місцевого дозвільного органу та державного адміністратора з питань видачі документів дозвільного характеру (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання [1, с. 62; 11].

У науково-практичному коментарі до Закону України «Про адміністративні послуги» за загальною редакцією В.П. Тимошука зазначено, що статус постійно діючого робочого органу передбачає його формування із числа працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів публічної адміністрації надання публічних послуг, в тому числі залучення до складу такого органу чи підрозділу працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів надання публічних послуг принаймні для консультування [2, с. 191; 11].

Організуюючи роботу ЦНАП, відповідні органи публічної влади обрали найбільш зручну, на їх погляд, форму утворення центрів [11]. Так більшість ЦНАП Миколаївської та Херсонської областей (відповідно 78% та 89% від загальної кількості) працюють у формі постійно діючого робочого органу, а в Одеській області 81% центрів створено як структурні підрозділи райдержадміністрацій та виконкомів міськрад [1, с. 624; 11]. Крім цього, для зручності обслуговування населення при ЦНАП можуть утворюватись територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг та/або віддалені місця для роботи адміністраторів такого центру [11]. Така можливість використовується головним чином у містах, що є обласними центрами або іншими великими містами обласного значення (Київ, Вінниця, Харків, Одеса, Кривий Ріг та ін.) [11].

Для зручного обслуговування суб'єктів звернення Законом передбачена можливість надання у приміщеннях ЦНАП супутніх послуг (копіювання, ламінування документів, продаж канцтоварів, фотографування, банківські послуги тощо) суб'єктами господарювання, добір яких здійснюється органом, що утворив центр надання адміністративних послуг, на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення [11]. Разом з цим було окреслено заборону надання платних супутніх послуг безпосередньо суб'єктом надання адміністративних послуг або центром надання адміністративних послуг [11]. Але практика показує, що надання публічних послуг організовано лише окремими центрами, більшість яких розташовано, зокрема, в Одеській області [11]. Гальмування цього процесу пов'язано як з недостатньою площею приміщень ЦНАП, так і зі складністю і суперечністю нормативних документів, що регламентують діяльність органів публічної адміністрації в цьому напрямку [11]. За підсумками – суб'єктів звернення змушені шукати місця, де можна оплатити необхідну публічну послугу, зробити копію відповідних документів, щоб сформувати необхідний пакет для отримання публічної послуги тощо, і далеко не завжди суб'єкти влади, які надають зазначені послуги знаходяться поруч із ЦНАП [11].

За інформацією міськвиконкомів міст обласного значення та райдержадміністрацій у Херсонській області визначено основні проблемні питання в частині створення та належного функціонування ЦНАП, які потребують нагального вирішення як на державному, так і місцевому рівні, а саме: відсутність затвердженого на державному рівні Переліку публічних послуг, які повинні надаватися через ЦНАП [11]. Невідповідність нормативно-правових актів суб'єктів

надання публічних послуг вимогам чинного законодавства з питань надання публічних послуг [10, 1, с. 628; 11].

Дійсно, відсутність затвердженого на державному рівні переліку публічних послуг призводить до того, що органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади не дивлячись на те, що поняття таких послуг було наведено як у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, так і у Законі України «Про адміністративні послуги» [1], не можуть або не бажають чітко визначитись, які саме види їх діяльності підпадають під визначення адміністративної послуги та потребують особливих умов їх здійснення для покращення обслуговування мешканців територіальних громад та запобігання корупційних ризиків у цій сфері [11]. Як наслідок, маємо ситуацію, коли працюючи в однаковому правовому полі, навіть – в одному регіоні, органи місцевого самоврядування надають різну кількість публічних послуг [11]. Наприклад, по міськрадах міст обласного значення, які здійснюють надання найбільшої кількості адміністративних послуг, необхідно віднести: у Миколаївській області розбіжність у кількості публічних послуг складала від 24 по Первомайській міській раді до 94 по Миколаївській міській раді [11]; в Одеській області розбіжність у кількості публічних послуг складала від 22 по Ізмаїльській міській раді до 86 по Білгород-Дністровській міській раді [11]; у Херсонській області розбіжність у кількості публічних послуг складала від 1 по Каховській міськраді до 34 Новокаховській міській раді [1, с. 629; 11].

На сьогодні ми бачимо, що майже за два роки діяльності центрів надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування з моменту створення все ж таки краще вдалось організувати цю роботу, ніж районним державним адміністраціям [11]. Так, наприклад, середня кількість адміністративних послуг, що надавалась через ЦНАП, утворені міськрадами міст обласного значення у Херсонській області (не враховуючи обласний центр) на 10 послуг (або в 1,2 рази) більша, ніж по центрах при райдержадміністраціях [11]. У Миколаївській області – на 50 послуг (або в 1,8 рази більше), а в Одеській області – на 94 послуги (або в 2,7 рази більше) [1, с. 629; 11].

Згідно Законом України «Про адміністративні послуги» [2] у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей та районів, центри надання публічних послуг утворюються за рішенням відповідних селищних або міських рад і можуть забезпечувати надання публічних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень [11]. У разі утворення центрів надання адміністративних послуг районними державними адміністраціями такі центри можуть забезпечувати надання публічних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на основі їх узгоджених рішень [11]. Крім цього, також на основі узгоджених рішень із суб'єктами надання публічних послуг через ЦНАП можуть надаватися інші адміністративні послуги і в обов'язковому порядку - послуги, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України [11]. І чим більше послуг від різних органів влади надається через центр, тим краще для суб'єктів звернення, оскільки в такому випадку максимально забезпечується можливість обслуговування в «єдиному вікні» без необхідності відвідувати чисельні адміністративні органи [11]. З метою найкращої реалізації цієї мети прогресивними у цьому напрямку міськими радами у приміщеннях ЦНАП забезпечується й надання іншого виду обслуговування, наприклад надання юридичних та профільних консультацій різними органами влади, видача архівних довідок та копій рішень міськрад, прийом звернень та скарг від суб'єктів звернення, прийом та обслуговування спеціалістами підприємств, що здійснюють надання комунальних послуг тощо [12]. Звичайно, все це становиться можливим за умови достатньої площі та організації приміщень центрів, їх відповідного матеріального та кадрового забезпечення [13].

Проаналізувавши дані, наведені у інформаційних матеріалах з публічних послуг, розміщених на офіційному веб-сайті Міністерства цифрової трансформації України, можна зробити висновки про певний рівень організації обслуговування через ЦНАП та налагодження взаємодії між різними органами публічної влади в процесах надання публічних послуг, зокрема через центри надання адміністративних (публічних) послуг [11]. Так, у південних регіонах України простежується безініціативність з боку райдержадміністрацій у цьому напрямку, оскільки через утворені ЦНАП надавалось в середньому від 51 (Херсонська область) до 67 (Миколаївська область) публічних послуг [11]. Якщо врахувати, що згідно розпорядженню Кабінету Міністрів України від № 523-р через ЦНАП повинні були в обов'язковому порядку надаватися базові адміністративні послуги територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади у кількості 51 послуг, а також

усі відповідні дозвільні документи, можна зробити висновок, що райдержадміністрації майже не виконували зазначені вимоги, а послуги власних структурних підрозділів продовжують надавати за старими умовами без належного регулювання та прозорості [11].

Висновки. Отже, багато публічних послуг, які надаються міськвиконкомом ЦНАП, що потрапили до Реєстру публічних послуг, оприлюдненого на офіційному веб-сайті Міністерства цифрової трансформації України визначені не досить вдало [11]. Служба у справах дітей Очаківської міської ради помилково віднесла до адміністративних послуг такі функції, як «Реєстрація народження підкинутої чи знайденої дитини» та «Надання дитині статусу дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування» [16]. Здійснення цих процедур не передбачає звернення споживача таких послуг за її наданням, це є необхідні дії служби з метою захисту прав дітей [11]. Управління соціального захисту населення Очаківської міської ради вказує серед своїх послуг «Визначення статусу суб'єктів звернення, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та видача дубліката посвідчення у разі його втрати або псування», що фактично є послугою облдержадміністрації [11]. Голопристанська міська рада чомусь віднесла до публічних послуг «Надання довідки-характеристики на суб'єктів звернення за місцем проживання виконавчого комітету», що не передбачено владними повноваженнями міськради, визначеними законом [14]. Одним із структурних підрозділів Одеської міської ради серед публічних послуг зазначено «Підготовку проекту рішення виконавчого комітету», хоча це не має абсолютно ніякої конкретики та може бути лише проміжним етапом у підготовці рішення з надання якоїсь адміністративних послуги [15]. Крім того, Одеська міська рада віднесла до адміністративних багато послуг, що надаються її комунальними підприємствами, наприклад: «Погодження на розміщення рекламних конструкцій на зеленій зоні міста» (КП «Міськзелентрест»); «Узгодження проектування, будівництва, реконструкції, розширення, технічного переобладнання» (КП «Міжнародний аеропорт Одеса»); «Видача технічних умов на реконструкцію та капітальний ремонт вулиць м. Одеси» (КП «Міські дороги») та інші [16].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колективна монографія. / за заг. ред. Р.М. Плюща Київ: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О.М. 392 с.
3. Офіційний веб-портал міста Черноморськ (Іллічівськ). URL: <http://www.ilyichevsk-rada.gov.ua/>.
4. Офіційний веб-сайт виконавчого комітету Теплодарської міської ради. URL: <http://www.teplodar.biz.ua/>.
5. Офіційний веб-сайт Міністерства цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/committees>.
6. Офіційний веб-сайт міста Ізмаїл. URL: <http://www.izmail-rada.gov.ua/>.
7. Офіційний веб-сайт Херсонської обласної державної адміністрації. URL: <http://khoda.gov.ua/>.
8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
9. Офіційний веб-сайт міста Білгород-Дністровський. URL: <http://www.bilgorod-d.org.ua/>.
10. Офіційний веб-сайт Херсонської обласної державної адміністрації. URL: <http://khoda.gov.ua/>.
11. Гуненкова О.В. Надання адміністративних муніципальних послуг в умовах децентралізації влади України. URL: http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/dis_gun.pdf.
12. Кращі практики надання публічних послуг у містах України. URL: https://elearning.sumdu.edu.ua/free_content/lectured:74090b41403037efc498b52a699cbd91e49b56e0/20171218212258/489720/index.html.
13. Leheza, Yevhen. Pisotska, Karina. Dubenko, Oleksandr. Dakhno, Oleksandr. Sotskyi, Artur. 2022. the essence of the principles of ukrainian law in modern jurisprudence. *revista jurídica portucalense*, december, 342–363. doi: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(32\)2022.ic-15](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(32)2022.ic-15).

14. Leheza, Yevhen, Nalyvaiko, Larysa Sachko, Oleksandr Shcherbyna, Victor. Chepik-Trehubenko. Olha (2022). Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani Revista De Derecho*, 11(2), 55–79. <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.312>.
15. Zadyraka, Nataliia. Leheza, Yevhen. Bykovskyi, Mykola. Zheliezniak, Yevhenii. Leheza, Yulia. 2023. Correlation of Legal Concepts of Administrative Procedure and Administrative Liability in the Sphere of Urban Planning. *Jurnal cita hukum indonesian law journal*. Vol. 11 No. 1, pp. 33–44, DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v11i1.31784>.
16. Volobuieva, Olena. Leheza, Yevhen. Pervii, Vita. Plokhuta, Yevhenii. Pichko, Roman. 2023. Criminal and Administrative Legal Characteristics of Offenses in The Field of Countering Drug Trafficking: Insights from Ukraine. *Yustisia*. Vol. 12, No. 3. 262-277. DOI: <https://doi.org/10.20961/yustisia.v12i3.79443>.