

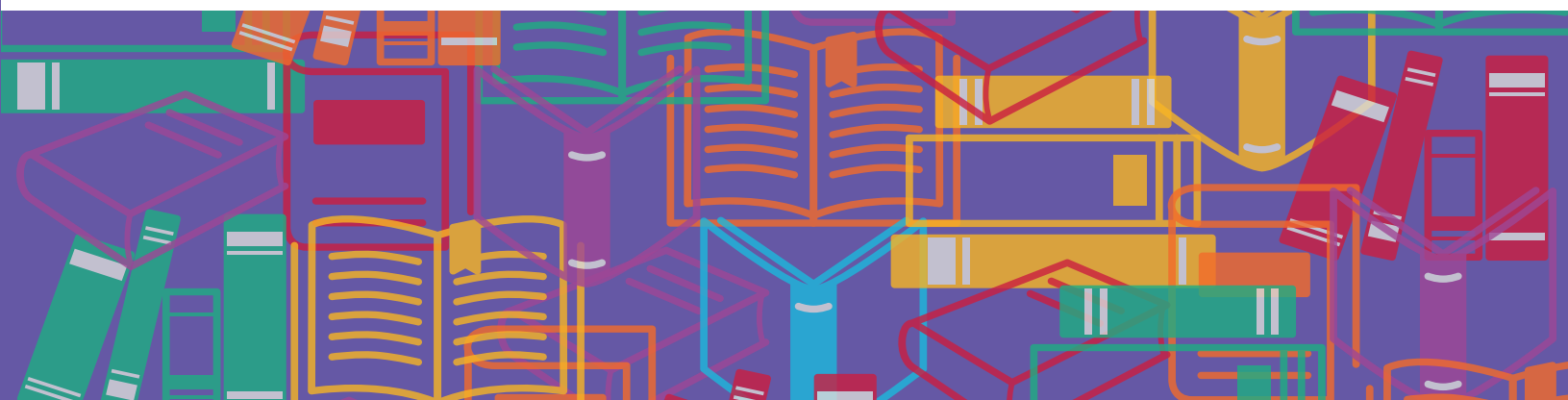


**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНІЦІАТИВА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ПРЕДСТАВЛЕННЯ  
ІНТЕРЕСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ  
(ПРОЕКТ ДІАЛОГ)



**АСОЦІАЦІЯ  
МІСТ УКРАЇНИ**  
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ



НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК  
ДЛЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

# НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ СЕКТОРІ

---





ІНІЦІАТИВА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ПРЕДСТАВЛЕННЯ  
ІНТЕРЕСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ  
(ПРОЕКТ ДІАЛОГ)



АСОЦІАЦІЯ  
МІСТ УКРАЇНИ  
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК  
ДЛЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

# НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ СЕКТОРІ

---

Посібник розроблено в рамках Проекту USAID ДІАЛОГ, який впроваджується Асоціацією міст України. Зміст посібника є відповідальністю АМУ і не обов'язково відображає думку USAID або Уряду США. Дозволяється вільно копіювати, перевидавати й розповсюджувати на всій території України всіма способами, якщо це здійснюється безоплатно для кінцевого споживача. Посилання на Асоціацію міст України є обов'язковим.



УДК 352.078(477)  
ВВК 67.9(4Укр)401  
Т 41

Т 41 **Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування** / В.Тимощук / Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 124 с.

**ISBN 978-966-97526-2-8**

Навчальний посібник покликаний сприяти отриманню знань та формуванню навичок організації надання адміністративних послуг посадовими особами органів місцевого самоврядування. У виданні розкриваються теоретичні та практичні аспекти проблематики адміністративних послуг з особливим акцентом на створення та організацію центрів надання адміністративних послуг, тобто інтегрованих офісів, у яких надається максимум необхідних для громадян та суб'єктів господарювання послуг. Навчальний посібник укладено з урахуванням положень Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року, практики його застосування, кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду організації надання адміністративних послуг.

Книга адресується насамперед міським, селищним, сільським головам, депутатам місцевих рад, іншим представникам органів місцевого самоврядування, а також усім зацікавленим у створенні доступних та зручних умов отримання адміністративних послуг у муніципальному секторі.

**Автор-упорядник – Віктор Тимощук**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького, заступник Голови Правління ГО «Центр політико-правових реформ»

**ISBN 978-966-97526-2-8**

© Асоціація міст України  
© Видавництво ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ»



## ВСТУП

Створення зручних і доступних умов отримання адміністративних послуг є однією з головних задач, що має вирішуватися органами місцевого самоврядування. Адже основне призначення публічної адміністрації – надання послуг, і саме за якістю послуг кожен громадянин оцінює компетентність та доброзичливість влади.

Важливо, що багато заходів з покращання якості надання адміністративних послуг можуть упроваджуватися за власною ініціативою місцевих голів, місцевих депутатів, інших посадових осіб органів місцевого самоврядування. Переважно ці зміни не потребують ухвалення нового законодавства чи особливої підтримки центральної влади. Ця думка фактично була підтверджена досвідом багатьох міст України: Вінниці, Івано-Франківська, Луцька, Харкова та інших, які зробили один з перших кроків для нової якості адміністративних послуг – утворили центри надання адміністративних послуг в ініціативному порядку, тобто ще навіть до набрання чинності відповідних вимог Закону України «Про адміністративні послуги».

Переваги від створення центрів надання адміністративних послуг полягають не лише у зручності та доступності послуг для громадян і бізнесу. Позитиви для політиків і службовців є не менш вагомими. Це, зокрема:

- задоволені громадяни (виборці);
- упорядковані умови праці персоналу;
- раціональні процедури прийняття рішень;
- мінімізація умов для корупції та зловживань;
- покращений інвестиційний клімат.

Цей навчальний посібник покликаний сприяти отриманню знань та формуванню навичок організації надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. У виданні розкриваються теоретичні та практичні аспекти проблематики адміністративних послуг, з особливим акцентом на питання створення та організації центрів надання адміністративних послуг.

Навчальний посібник укладено на основі положень Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року та з урахуванням практики його застосування. У виданні широко використовується кращий вітчизняний досвід організації надання адміністративних послуг.

При підготовці цього видання було використано практичний посібник «Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності», підготовлений авторським колективом у складі: І.Бригілевича, С.Ванька, В.Загайного, І.Коліушка, О.Курінного, В.Стоян, В.Тимощука (загальна редакція), Д.Шиманке, виданий у 2010 році та перевиданий 2011 року. Також було використано інформацію з навчального посібника 2012 року (підготовленого для DESPRO), науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративні послуги» (2013 року видання), інших матеріалів і досліджень.

У цьому виданні акцент зроблено на кращі практики та можливості органів місцевого самоврядування. Особлива увага приділяється досвіду Луцька та інших міст і районів Волинської області як одних з лідерів у практичному впровадженні реформ у сфері адміністративних послуг. Цей досвід докладно описаний у останньому розділі посібника, за що окрема подяка Ларисі Карп'як та Роману Матвійчуку.

Книга адресується передовсім міським, селищним, сільським головам, іншим посадовим особам органів місцевого самоврядування, депутатам місцевих рад, а також іншим особам, зацікавленим у створенні зручних та доступних умов отримання адміністративних послуг.



## РОЗДІЛ 1. ЗАСАДНИЧІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

### 1.1. ІДЕЯ СЕРВІСНОЇ ДЕРЖАВИ

Основою ідеї сервісної держави та доктрини адміністративних послуг є концепція служіння державою людині/громадянину.

З кінця 80-х років минулого століття багато розвинених країн світу, зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія почали запроваджувати клієнтоорієнтовані моделі обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору. Суть цих змін полягає у тому, щоб переорієнтувати заскорузлу бюрократичну машину на гнучкішу, приязнішу до громадян систему обслуговування. Тоді ж стали використовувати оцінювання роботи органів влади, що ґрунтуються на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Серед критеріїв оцінки якості публічних (у т.ч. адміністративних) послуг переважно виділяються: результативність, своєчасність, професійність, компетентність, привітність, зручність.

При цьому категорія «послуг» у публічному, у тому числі муніципальному секторі, у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється переважно за зверненням цієї особи.

**Питання для самоконтролю: У чому суть ідеї сервісної держави? Яка мета використання категорії «послуги» у публічному, в тому числі у муніципальному секторі?**

### 1.2. ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЇХ МІСЦЕ СЕРЕД ІНШИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Офіційне визначення «адміністративної послуги» дається в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року. Зокрема, згідно з цим Законом, 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 обов'язків такої особи відповідно до закону».

Із законодавчого визначення можна виділити ключові ознаки адміністративної послуги:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи. Це означає, що діяльність, яка складає зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги. Відтак, діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що здійснюється за власною ініціативою таких органів (наприклад, інспекційні перевірки), або за скаргами чи іншими зверненнями (пропозиціями, рекомендаціями тощо) не належать до адміністративних послуг.

Заява – це вид звернення особи, що містить прохання (вимогу) про вчинення певних дій та/або прийняття рішень тим, кому адресовано звернення.

Належність звернення особи до категорії «заява» має визначатися суб'єктом надання адміністративної послуги, оскільки громадянин чи інший суб'єкт звернення може не зазначити у своєму зверненні назви такого звернення або ж визначити її помилково.

Заява може подаватися в письмовій (у тому числі електронній) або усній (у тому числі телефонно) формі, залежно від вимог спеціальних (тематичних) законів і реальних технічних можливостей органів влади.

Поза юридичною категорією «адміністративні послуги» може йтися про ширше розуміння подібної категорії. Адже певне обслуговування може здійснюватися органами влади і за власною ініціативою, зважаючи на певні життєві обставини (наприклад, соціального характеру), або ж діючи на випередження (наприклад, у деяких країнах пенсійні органи можуть наперед інформувати особу про наближення її права виходу на пенсію, орієнтований розмір пенсії та потребу звернутися до них).

2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення



прав та/або обов'язків особи. Наразі під таким результатом може розумітися:

- рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), що ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє права та/або обов'язки особи. Це рішення може оформлятися у вигляді певного документа (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності) або ж мати характер реєстраційної дії (реєстрація фізичної особи - підприємця, тобто внесення відповідного запису у Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців) тощо;

- адміністративний договір, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наприклад, договір, що укладається між уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування і суб'єктом підприємницької діяльності на місцеві перевезення.

Законодавець вжив термін «результат» у визначенні поняття «адміністративна послуга» також для того, щоб зорієнтувати суб'єктів надання адміністративних послуг саме на позитивне вирішення справи особи, тобто на результат / результативність. Крім того, метою такого регулювання є запобігання штучному подрібненню адміністративної послуги на окремі, особливо платні послуги. Суб'єктам надання адміністративних послуг необхідно орієнтуватися на цілісність послуги.

Дискусійним може вважатися питання, чи належать до адміністративних послуг відмовні (негативні) рішення, тобто випадки, коли суб'єкту звернення відмовлено у задоволенні його заяви. З одного боку, суб'єкт надання адміністративних послуг вчиняє необхідний комплекс дій з розгляду заяви особи і свої обов'язки виконує. З іншого боку, формально нових прав і обов'язків у особи не виникає. Тобто результату послуги не отримано, і це підстава для неоднозначної оцінки такої правової ситуації (відмови у задоволенні заяви) на предмет її визнання адміністративною послугою. Проте очевидно, що з точки зору порядку прийняття заяви, її розгляду, створення умов для прийому суб'єктів звернення усі ці відносини охоплюються законодавством про адміністративні послуги. До ствердної відповіді про віднесення відмови у задоволенні суб'єкта звернення до категорії адміністративних послуг схиляє і тлумачення пункту 3 частини 4 Закону «Про адміністративні послуги».

Також на практиці можуть виникнути проблеми з віднесенням / не віднесенням до адміністративних послуг тих звернень (заяв) суб'єктів звернення, які не передбачають такого результату – як рішення суб'єкта надання адміністративних послуг (адміністративного акта) чи укладення адміністративного договору. Наприклад, коли йдеться про дії повідомного характеру – надсилання декларацій, звітів тощо. Очевидно, буквально тлумачення категорії «адміністративні послуги» не дозволяє відносити більшість з цих дій до адміністративних послуг, адже у особи не виникають нові права та обов'язки. Проте відповідні організаційні умови для цієї категорії справ все одно мали б вибудовуватися на принципах Закону «Про адміністративні послуги». Підтвердженням цього є й те, що згідно з частиною 9 статті 12 Закону «за рішенням органу, який утворив центр надання адміністративних послуг, у такому центрі також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій, скарг».

3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг. Фактично у цій позиції зафіксовано дві ознаки адміністративної послуги.

По-перше, адміністративна послуга за чинним українським законодавством надається лише обмеженим колом суб'єктів. Так, у пункті 3 статті 1 Закону суб'єктом надання адміністративних послуг визначені «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи». Власне тут перераховані основні суб'єкти публічної адміністрації. Звідси й назва даного виду публічних послуг – «адміністративні».

По-друге, необхідно брати до уваги, що адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень. Тобто з точки зору права, адміністративна послуга – це повноваження органу влади. І хоча ні в законодавстві, ні в теорії не існує усталеного розуміння категорії «владних повноважень», у контексті коментованого Закону може йтися про реалізацію компетенції відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг, зокрема, про виключне повноваження вирішувати певну категорію справ. Владні повноваження отримуються суб'єктом надання адміністративних послуг на підставі закону. Безпосереднє наділення тематичною компетенцією (наприклад,



вирішення питання про те, який орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування здійснює реєстрацію суб'єктів господарювання, а який видає паспорти громадян) – визначається в Україні: законом (Верховною Радою України) – щодо органів місцевого самоврядування; Кабінетом Міністрів України – щодо центральних органів виконавчої влади (за умови первинного закріплення повноваження на рівні закону).

У цьому ж контексті важливо відрізнити реалізацію суб'єктом надання адміністративних послуг «владних повноважень» від внутрішньо-службових відносин (наприклад, щодо прийому і звільнення персоналу тощо), а також відносин цивільно-правової природи (зокрема, придбання різних товарів та послуг органом влади як юридичною особою). Дві останні групи відносин не належать до сфери адміністративних послуг.

4) адміністративна послуга надається відповідно до закону. Цим застереженням законодавець мав на меті визначити:

а) що конкретне повноваження з надання адміністративних послуг має бути закріплене лише законом. Такий підхід зумовлений вимогами Конституції України про те, що виключно законом визначаються повноваження та порядок діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (статті 19, 92, 120 Конституції України). Тобто з точки зору права адміністративна послуга – це повноваження органу влади, визначене у законі;

б) те ж саме стосується і процедури, тобто порядку розгляду та вирішення справ з надання адміністративних послуг.

Ці вимоги Закону спрямовані на те, щоб і обмежити запровадження нових адміністративних послуг (через підзаконні нормативні акти, в тому числі місцеві: акти місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування), і мінімізувати підзаконне регулювання відносин з надання конкретних адміністративних послуг.

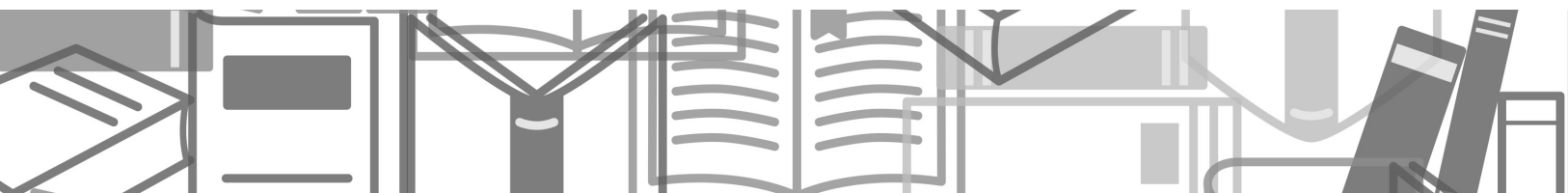
Отже, якщо певна дія, яка виконується органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, не має свого підтвердження (підстави) на рівні закону, то вона є незаконною, а відтак не може ні надаватися, ні належати до категорії адміністративних послуг.

На практиці можуть траплятися складні ситуації, коли певні адміністративні послуги не мають прямої фіксації у Законі, хоча і мають певні передумови для запровадження. Наприклад, у деяких містах вводяться дозволи на в'їзд в центральну чи історичну частину міста. Прямої фіксації даного виду дозволів у законодавстві немає. З іншого боку, законодавство про охорону культурної спадщини надає органам місцевого самоврядування повноваження вживати охоронних заходів щодо відповідних об'єктів. І це може витлумачуватись як повноваження в тому числі обмежувати рух транспорту. Але, за загальним правилом, більшість адміністративних послуг є однаковими для усієї території України, адже компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є однаковою. Разом з тим, можуть бути окремі особливості, зумовлені місцевою специфікою, зокрема, наявністю певних категорій об'єктів, статусів, режимів тощо.

5) нормативні ознаки поняття «адміністративна послуга» вже перераховані. Проте є ще одна ознака – це наявність у особи суб'єктивного права, а саме – права звернення з вимогою про надання адміністративної послуги.

Якщо особа звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг із заявою, що не надає їй права вимоги (наприклад, з клопотанням про присвоєння звання «почесного громадянина міста», чи нагородження «почесною грамотою»), то у цих випадках йдеться не про адміністративні послуги, а про інші відносини – з розгляду пропозицій і рекомендацій громадянина. Особа у цих випадках не може вимагати ні відповідного рішення від адміністративного органу, ні відповідного судового захисту у разі відмови адміністративного органу.

Постає питання, наскільки коректно відносити до категорії «адміністративних послуг» випадки, коли особа звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг у зв'язку з виконанням нею (особою) обов'язку («спрямований на набуття, зміну чи припинення ... обов'язків ... особи»). Наприклад, громадянин України з досягненням 16-річного віку зобов'язаний отримати паспорт



(за новим законодавством – навіть з народження). І багато науковців заперечують у таких відносинах характер «послуги», адже тут немає доброї волі особи, а є примус держави. Проте, як здається, це питання має другорядне значення. Насправді абсолютна більшість адміністративних послуг – це вимога держави, адже, якщо особа бажає керувати транспортним засобом, то зобов'язана отримати посвідчення водія; якщо бажає займатися підприємницькою діяльністю, то зобов'язана зареєструватися підприємцем і т.п. Отже, відмінність лише полягає в тому, що окремі адміністративні послуги зобов'язані отримувати практично усі громадяни (наприклад, щодо реєстрації народження, реєстрації місця проживання, отримання паспорта тощо), а деякі адміністративні послуги мають менше коло споживачів. Але в будь-якому випадку і виконання обов'язку, і створення умов для виконання особою обов'язку належать до адміністративних послуг. Мета такого розуміння категорії «адміністративна послуга» полягає у створенні зручних умов спілкування особи з органами публічної адміністрації у найширшій категорії справ.

Загалом «адміністративні послуги» – це узагальнюючий термін, який стосується дуже широкого кола суспільних відносин. І хоча в спеціальному (тематичному) законодавстві більшість дій не називаються (не позначені) як адміністративні послуги, їх можна ідентифікувати як такі саме завдяки перерахованим вище ознакам.

Ще одним з правил в ідентифікації результату (та діяльності) як адміністративної послуги є певна стандартність (усталена типовість) справи. Адже видача паспортів, дозволів, ліцензій тощо має стандартизовані процедури, чіткі алгоритми дій суб'єктів звернення і суб'єктів надання адміністративних послуг.

Доцільно проводити певне розмежування між поняттям «адміністративні послуги» та деякими суміжними категоріями. Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, разом складають сферу публічних послуг. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізнити державні та муніципальні послуги.

**Державні послуги** – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями.

**Муніципальні послуги** – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами.

Надання адміністративних послуг пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям рішень / вчиненням дій тощо).

Неадміністративними є послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад: освітні та медичні послуги тощо).

**Питання для самоконтролю: Що таке «адміністративні послуги»? Які основні ознаки адміністративних послуг? Які типові результати надання адміністративних послуг? Хто надає адміністративні послуги? Що таке публічні послуги? Яка різниця між державними та муніципальними послугами?**

### 1.3. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ОТРИМАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З ТОЧКИ ЗОРУ СПОЖИВАЧІВ ПОСЛУГ

Практика надання адміністративних послуг в Україні виявляє чимало проблем. Це підтверджується не лише особистим досвідом більшості громадян, але й даними спеціальних соціологічних досліджень (у тому числі проведених у 2009, 2013, 2014 роках)<sup>1</sup>.

На першому місці споживачі ставлять проблему складних процедур отримання адміністративних послуг, які передбачають відвідання замовником адміністративної послуги значної кількості

<sup>1</sup> Див, наприклад, за виданням: Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [Гор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К., 2009. – 196 с.; Порівняльне соціологічне дослідження 2014 року – Джерело в Інтернеті: <http://pravo.org.ua/administratywni-posluhy/230-tsentry-nadannia-administratyvnykh-posluh/sotsiologichni-dani/1852-dlia-pokrashchennia-iaкости-nadannia-administratyvnykh-posluh-potribni-detsentralizatsiia-povnovazhen-ta-rozvytok-intehrovanykh-ofisiv-opytuvannia.html>





інстанцій, подання великої кількості документів, отримання різноманітних проміжних рішень (погоджень, висновків) тощо.

Пов'язаною проблемою є предметна (компетенційна) та територіальна розпорошеність суб'єктів надання адміністративних послуг. Адже навіть для отримання однієї адміністративної послуги особа зазвичай мусить відвідати кілька органів або структурних підрозділів, що часто розташовані в різних будівлях та частинах міста.

На друге місце за корупціогенністю споживачі ставлять занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг. На жаль, рідко суб'єкти надання адміністративних послуг намагаються вирішувати справу оперативно, і рішення переважно приймається в останні дні відведеного законодавством терміну. В Україні практично не існує «швидких послуг», тобто таких, що надаються негайно (за один візит).

Також споживачі адміністративних послуг в Україні нарікають на проблему обмеженого й незручного режиму роботи суб'єктів надання адміністративних послуг. До ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» домінувала практика прийому відвідувачів два-три рази на тиждень протягом кількох робочих годин. Невдоволеність споживачів адміністративних послуг обумовлюється також різноманітними перервами (обідня, технологічна тощо).

Вищевказана проблема, як наслідок, тягне за собою й іншу – наявність великих черг. Більшість громадян, які зверталися за отриманням адміністративних послуг, залишилися незадоволеними саме великими чергами. Через відсутність у багатьох суб'єктів надання адміністративних послуг системи регулювання черги, споживачі фактично змушені «самоорганізовуватися» у чергах, що додатково негативно впливає на оцінку послуг.

Час очікування споживача у черзі супроводжується й іншими проблемами, зокрема, відсутністю належних умов для очікування (місця для сидіння, місця для заповнення документів, кімнати особистої гігієни). Окремий блок проблем пов'язаний з поганим облаштуванням приміщень адміністративних органів під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями, відвідувачів з дітьми тощо.

Значною проблемою, на думку споживачів адміністративних послуг, є також відсутність належної інформації щодо отримання адміністративних послуг та роботи відповідних органів. Це повною мірою стосується і питання консультування. Частими на сьогоднішній день є ситуації, коли за службовими телефонами або не можна додзвонитися взагалі (постійний сигнал «зайнято» або ніхто не відповідає), або ж повідомляється, що «консультації телефоном не надаються».

Актуальною для України є проблема так званого «територіального монополізму». Зокрема більшість послуг для фізичних осіб надаються лише за місцем офіційної реєстрації місця проживання. В умовах України, де ця система реєстрації фактично є дозвільною і досить багато громадян проживають поза місцем реєстрації, такий «монополізм» веде до суттєвих втрат часу та інших ресурсів громадянами. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року «фізична особа, у тому числі фізична особа - підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом». Щоправда, для дієвості цієї норми ще потрібно буде внести зміни до спеціальних законів, щоб зняти відповідні обмеження. Також у багатьох сферах ще потрібні електронні реєстри, впровадженні інформаційно-комунікаційні рішення.

До вагомих проблем належить і питання оплати адміністративних послуг. Суб'єктам звернення бракує інформації про розміри та порядок оплати послуг. До цього додається ще й невпорядкованість та непрозорість законодавства щодо оплати адміністративних послуг. Незручним є й сам порядок оплати, коли потрібно додатково відвідувати банківські установи поза приміщенням органу влади, адже службовці в Україні не мають права приймати кошти від громадян за адміністративні послуги.

Нарешті, окремо треба відзначити таку загальну проблему, як брак належного шанобливого і позитивного ставлення до громадян. На це впливає і брак комунікаційних навичок, і навіть



облаштування робочого простору в органах влади. Типовою є «коридорно-кабінетна» система прийому громадян, що має негативні наслідки з психологічної точки зору для відвідувачів, які почувають себе «прохачами». Частими є випадки некоректного поводження з громадянами, неповаги до громадян. Окремі службовці досі сприймають свою посаду як мандат на «керування» і не відчують морального зобов'язання перед платниками податків, які утримують адміністративний апарат. Звичайно, ця ситуація потребує змін.

І попри те, що Закон України «Про адміністративні послуги» від 2012 року заклав низку норм, спрямованих на усунення вищеперерахованих проблем і недоліків, більшість з них досі залишаються актуальними.

**Питання для самоконтролю: Які проблеми найбільше турбують громадян при отриманні адміністративних послуг? У чому суть такої проблеми, як предметна (компетенційна) та територіальна розпорошеність суб'єктів надання адміністративних послуг? Які наслідки має коридорно-кабінетна система прийому суб'єктів звернення?**

#### **1.4. ОСНОВНІ ВИКЛИКИ У НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З ТОЧКИ ЗОРУ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

На першому місці традиційно виділяють брак фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів для належної організації надання адміністративних послуг. Серед іншого, у муніципальному секторі це пов'язано з тим, що абсолютна більшість муніципальних адміністративних послуг є безоплатними для замовників. Цю причину треба усувати, запроваджуючи хоча б частково компенсаторні розміри адміністративних зборів.

Також викликами для органів місцевого самоврядування є недостатньо узгоджене законодавство, в тому числі покладення обов'язків з виконання делегованих державних повноважень без фінансового забезпечення, брак методологічного супроводу при впровадженні новацій та навіть недостатність конструктивної співпраці з боку окремих центральних органів виконавчої влади (як-от, у 2014 році з боку Державної міграційної служби). Особливо це стало відчутно при включенні до надання через центри надання адміністративних послуг так званих «базових» послуг, які де-юре є компетенцією органів виконавчої влади.

Але найбільшою перепорою для впровадження змін у сфері адміністративних послуг на місцях є фактор «першої особи», тобто недостатнє розуміння міським головою, іншими керівниками суті проблематики адміністративних послуг і необхідних заходів для зміни ситуації. Як правило, без дієвої підтримки таких осіб позитивних досягти неможливо.

**Питання для самоконтролю: З якими основними викликами стикаються органи влади при наданні адміністративних послуг? Які проблеми є у відносинах органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг? У чому суть такої проблеми, як фактор «першої особи»?**



## РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА І ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

### 2.1. ТЕНДЕНЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ

Проблематика адміністративних послуг є однією з небагатьох, що перебуває в постійному полі зору Української держави, починаючи з 2006 року, коли Урядом було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади<sup>2</sup>. У цій Концепції було зафіксовано важливі положення доктрини адміністративних послуг (поняття адміністративних послуг та принципи їх надання), визначені основні задачі реформи. Особливу увагу приділено визначенню критеріїв, за якими має оцінюватися якість надання адміністративних послуг, зокрема:

1) **результативності** (цей критерій стосується спрямованості на позитивне вирішення справ громадян);

2) **своєчасності** (надання адміністративної послуги у терміни, обумовлені у нормативно-правових актах та встановлення у законодавстві обґрунтованих термінів);

3) **доступності** (зручне місцезнаходження адміністративного органу; наявність транспортної розв'язки, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць для паркування; доступ до приміщення без перепусток тощо);

4) **зручності** організації надання адміністративних послуг, що включає: можливість вибору альтернативного способу звернення за наданням адміністративної послуги (поштою, електронною поштою), надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», зручний графік прийому, зручний порядок оплати адміністративних послуг тощо;

5) **відкритості** інформації про адміністративні послуги, що передбачає: доступ до інформації, її повноту та актуальність; надання консультативної допомоги, в тому числі за допомогою засобів телефонного зв'язку, поштового зв'язку, електронної пошти;

6) **ввічливості** та поваги до громадянина, що включає: спокійне та однакове ставлення до всіх споживачів послуг, наявність належних побутових зручностей у приміщенні адміністративного органу тощо;

7) **професійності**, що передбачає наявність у службовців відповідних знань та навичок, і виявляється у належному виконанні обов'язків.

Наступний сплеск уваги Уряду до сфери адміністративних послуг стався через півтора роки. Зокрема, у 2009 році в розпал фінансової кризи Кабінет Міністрів України у пошуку додаткових ресурсів звернувся до тематики платних адміністративних послуг. З цього питання майже щомісяця видавалися акти Кабміну. На думку урядовців, державний бюджет недоотримував щорічно мільярди гривень через те, що частина державних послуг надавалися суб'єктами, які не мали статусу бюджетних установ, і кошти за надання таких послуг проходили повз державний бюджет. Відтак Кабінет Міністрів запропонував кілька основних заходів:

- спрямування усіх коштів за державні платні послуги до державного бюджету;
- заборона передачі повноважень з надання адміністративних послуг суб'єктам господарювання та ліквідація таких суб'єктів господарювання.

Певним підсумком ініціатив Кабінету Міністрів у сфері адміністративних послуг у 2009 році можна вважати Постанову «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17 липня 2009 року №737, якою Кабінет Міністрів затвердив Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг.

У цьому акті Уряду адміністративна послуга була визначена як державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими

<sup>2</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15.02.2006 року № 90-р.



актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

У 2010 році до Тимчасового порядку надання адміністративних послуг були внесені зміни<sup>3</sup>, якими було впорядковано термінологічну базу, а також:

уведено норми, спрямовані на впорядкування питання розмірів та порядку оплати за надання адміністративних послуг (у тому числі встановлено, що плата за надання адміністративних послуг вноситься одноразово за весь комплекс робіт та послуг);

заборонено витребувати від одержувачів послуг документи та інформацію, яка вже є у володінні суб'єкта надання адміністративної послуги чи інших державних органів, підприємств тощо;

доручено органам, які надають адміністративні послуги, вжити заходів щодо функціонування «єдиного вікна».

Власне з 2010-2011 років почала приділятися увага й інтегрованим офісам з надання адміністративних послуг. До міст лідерів (зокрема, Вінниці та Івано-Франківська, які ініціативно відкрили перші центри адміністративних послуг) почали додаватися й інші, підтримані державою пілотні міста (Луганськ, Кіровоград, Київ).

Ця урядова політика знайшла своє відображення в ухваленому 6 вересня 2012 року Законі України «Про адміністративні послуги». Попри неоднозначність з теоретичної точки зору законодавчої фіксації категорії «адміністративні послуги», наразі може йтися і про його позитивний вплив. Це, зокрема, визначення завдань органам місцевого самоврядування та районним державним адміністраціям щодо утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП); законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно; введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів, ліцензійних зборів тощо) тощо (детальніше про Закон у підрозділі 2.3 посібника).

Варто також взяти до уваги, що значну частину адміністративних послуг в Україні становлять так звані «документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Починаючи з 6 вересня 2005 року, з часу прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», розпочалося централізоване створення єдиних дозвільних центрів (ЄДЦ), які мали діяти за принципом організаційної єдності в одному приміщенні. І хоча ця політика була спрямована на покращання умов для отримання послуг лише суб'єктами господарювання, вона здійснювалася згідно з загальними підходами до створення інтегрованих офісів. Більше того, деякі реально-працюючі ЄДЦ стали добрим фундаментом для створення майбутніх центрів надання адміністративних послуг. Саме тому, відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» дозвільні центри було визначено складовою частиною центрів надання адміністративних послуг. З жовтня 2015 року, після набуття чинності законом про дерегуляцію від 12 лютого 2015 року ЄДЦ припиняють своє існування і повинні повністю поглинатися ЦНАПами.

Отже, підсумовуючи цей короткий історичний виклад, можемо констатувати, що протягом 2008-2009 років спочатку піднімалося питання адміністрування коштів отриманих за такі послуги, а згодом почала зростати й увага і до якості надання адмінпослуг.

Створення ЦНАП на міському та районному рівнях, заборона надання адміністративних послуг через підприємства, спрямування усіх коштів за адміністративні послуги до державного або місцевого бюджетів – ці три позиції можна назвати і загальними тенденціями 2008-2013 років.

Нині наріжним каменем реформи є питання делегування повноважень з надання адміністра-

<sup>3</sup> Постанова Кабінетом Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг» від 11.10.2010 р. № 915.



тивних послуг органам місцевого самоврядування та розбудова ЦНАП як інтегрованих офісів. Найбільшою перешкодою для впровадження цієї політики у 2012-2013 роках була паралельна тенденція централізації повноважень. Це стосувалося і надання найпопулярніших адміністративних послуг, зокрема, щодо будівельних дозволів, реєстрації прав на нерухоме майно, реєстрації суб'єктів господарювання, адже відповідні повноваження відбиралися в органів місцевого самоврядування на користь центральних органів виконавчої влади.

У 2014 році, після зміни влади, реформа об'єктивно повинна була отримати нове дихання. Окремі кроки Уряду додавали обґрунтованого оптимізму. 16 травня 2014 року Кабінет Міністрів нарешті затвердив довгоочікуваний Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП, і він включав низку справді найважливіших для громадян послуг. Але на цьому запланована багатоетапна передача послуг до ЦНАП була майже зупинена, адже не була підкріплена конструктивною співпрацею центральної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, змінами до тематичних законів тощо.

Враховуючи задекларовану Президентом та Кабінетом Міністрів політику децентралізації, були також очікування, що органам місцевого самоврядування якнайшвидше повернуть ті повноваження, які були «одержавлені» у попередні роки. Проте Уряд спочатку обрав іншу політику, так званої «конкуренції», а насправді й «комерціалізації». Зокрема, урядовий законопроект «Про <...> спрощення надання адміністративних послуг» (реєстраційний №4322а від 21 липня 2014 року) пропонував надавати адміністративні послуги через «інших осіб», під якими малися на увазі насамперед нотаріуси та банки. Для їх мотивування також пропонувалося повернути практику надання «інших платних послуг, пов'язаних з адміністративними». Крім фрагментарності запропонованого регулювання, очевидним був і кардинальний відхід від задекларованої у Законі «Про адміністративні послуги» державної політики. Законопроект №4322а було ухвалено лише у I читанні.

Уряд знову повернувся до ідеї «конкуренції» у сфері державної реєстрації суб'єктів господарювання та нерухомості у законопроекті 1580 від 22 грудня 2014 року. 12 лютого 2015 року закон був проголосований і в ньому було зроблено кілька краплень про «інші платні послуги, пов'язані з адміністративними послугами» у сфері реєстрації прав на нерухоме майно. Але норми про банки та інших суб'єктів поки не отримали підтримки парламенту.

У цієї політики «конкуренції» є дуже серйозний ризик. Це ймовірно подорожчання реєстраційних адміністративних послуг, адже послуги нотаріусів (приватних) є дорогими, а банки об'єктивно налаштовані на прибутковість діяльності. Зрештою у концепції, де плата за адміністративні послуги повинна мати прибуткову складову, є додаткові серйозні сумніви, адже: держава не повинна перетворюватися на комерційну структуру, бо має інше призначення і вже збрала з суспільства податки; «прибутковість» буде перешкодою для дерегуляції та постійно підвищуватиме вартість послуг.

Крім того, комерційно орієнтовані суб'єкти уникатимуть роботи на територіях, де не буде гарантованого прибутку (сільська місцевість, маленькі містечка). Також комерційні суб'єкти можуть банкрутувати. Тобто держава все одно мусить утримувати основну інфраструктуру реєстраторів. Тож залишалося актуальним питання кому ці реєстратори будуть підпорядковані - центральному органу виконавчої влади (Міністерству юстиції) чи органам місцевого самоврядування? Мін'юст протягом року пропонував спочатку залишити реєстраторів за собою, але врешті пристав на позицію передачі і повноважень, і відповідно реєстраторів органам місцевого самоврядування<sup>4</sup>.

Зрештою, якщо і впроваджувати політику конкуренції у сфері адміністративних послуг, то вона має ґрунтуватися на умовах єдиної ціни (адміністративного збору) за однакову адміністративну послугу, незалежно від суб'єкта надання такої послуги, а також державного ціноутворення у цій сфері.

<sup>4</sup> Проекти законів від 2 червня 2015 року: про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (реєстраційний №2982); про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (реєстраційний №2983).



В МВС України замість децентралізації та підтримки створення інтегрованих ЦНАП у містах та районах запропонували розвивати «сервісні центри МВС», і також з комерційною мотивацією (законопроект 2567). Цей підхід має недоліком те, що в окремих життєвих ситуаціях особі доведеться і далі відвідувати кілька органів / установ, замість єдиного інтегрованого офісу. Також це означає розпорошеність ресурсів на окремі офіси. У останній версії цього законопроекту з'явилася норма про майбутню передачу органам місцевого самоврядування відповідних повноважень (з 2018 року).

На наш погляд, Україні в питанні організації надання адміністративних послуг доцільно обирати шлях Польщі, ФРН та інших децентралізованих країн, великих за територією та кількістю населення. Кращою альтернативною комерціалізації є децентралізація. Тоді питання про якість послуг буде відповідальністю органів місцевого самоврядування. І Україні тут уже є чим пишатися, адже багато міст України вже сьогодні пропонують достатньо якісні послуги.

Мабуть, за умов децентралізованого надання адміністративних послуг їх якість буде відрізнятися у різних громадах. Деся може з'явитися і локальна корупція. Але по-перше, це стане швидше винятком, а не централізованою практикою. По-друге, за належного інституційного розмежування виконавча влада зможе ефективніше контролювати законність дій місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що у Коаліційній угоді та Програмі діяльності Уряду закріплені саме зобов'язання щодо децентралізації та розвитку мережі ЦНАП.

Тому для успіху реформи адміністративних послуг, в тому числі у муніципальному секторі, потрібна чітка визначеність параметрів державної політики та послідовність її впровадження.

**Питання для самоконтролю: Які основні тенденції державної політики у сфері адміністративних послуг прослідковувалися протягом 2008-2013 років? У чому суть політики конкуренції в сфері адміністративних послуг та які ризики у цієї політики? У чому суть і які переваги у політики децентралізації базових адміністративних послуг?**

## **2.2. ПОТРЕБИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ДЕРЕГУЛЯЦІЯ, СПРОЩЕННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ВПОРЯДКУВАННЯ ОПЛАТИ, ЕЛЕКТРОННІ ПОСЛУГИ)**

Проблематика адміністративних послуг наразі зосереджується навколо питань: 1) дерегуляції та адміністративного спрощення; 2) впорядкування оплати адміністративних послуг; 3) створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг; 4) децентралізації, тобто передачі або делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування; 5) електронного урядування.

**Дерегуляція та адміністративне спрощення** – це загальне скорочення кількості адміністративних послуг та спрощення процедур надання конкретних послуг. На короткострокову перспективу тут значним прогресом стало б наведення порядку з «переліками платних послуг», затвердженими Кабінетом Міністрів. Насамперед слід припинити практику «подрібнення» адміністративних послуг на декілька окремих платних послуг. Найпростіший шлях для вирішення цієї проблеми – повне скасування усіх «переліків платних послуг».

Звичайно, дерегуляція – це насамперед завдання для уряду та парламенту, адже, відповідно до Конституції, виключно законами визначаються повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Особливу увагу треба приділяти адміністративним послугам, за якими без раціональної потреби щороку мільйонами звертаються українці (наприклад, отримання довідки про несудимість чи отримання дозволу на вчинення правочинів з майном неповнолітніх).

Але й на муніципальному рівні можна здійснювати дерегуляцію та адміністративне спрощення. Насамперед, потрібно скасовувати всі адміністративні послуги, які не мають належних правових підстав. Крім того, потрібно спрощувати процедури надання окремих адміністративних послуг.

При цьому основними шляхами такого спрощення є:



- скорочення кількості інстанцій, які залучені до надання адміністративної послуги (включно з кількарізновидними внутрішніми реєстраціями однієї заяви, попереднім «розписуванням» документа міським головою чи його заступниками тощо);
- скорочення кількості документів, які особі необхідно подавати для початку провадження. Припинити практику вимагання інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг або підпорядковані їм структури;
- застосування принципу «мовчазної згоди», принаймні на етапі отримання погоджень, висновків;
- уведення заявного (повідомного) принципу при наданні адміністративних послуг;
- упровадження зручних стандартизованих форм анкет / формулярів для звернення за адміністративними послугами.

Також важливо наголосити, щоб без ухвалення закону про загальну адміністративну процедуру сфера правового регулювання адміністративних послуг в Україні зберігатиме багато прогалин в частині відносин між органами публічної адміністрації (в тому числі муніципальними) та приватними особами.

Іншим напрямом реформи має бути **впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг**. Основними проблемами споживачів адміністративних послуг в частині їх оплати є часто необґрунтовані розміри плати, насамперед, через «подрібнення» однієї послуги на кілька окремих «платних послуг», а також непрозорість системи оплати таких послуг.

Для держави проблемою є неконтрольованість збирання та використання коштів за адміністративні послуги, що фактично має два наслідки. З одного боку, держава недоотримує кошти, які збираються різними неправомірними суб'єктами, що де-факто надають адміністративні послуги (зокрема, деякими державними підприємствами). З іншого боку, багато адміністративних послуг мають такі мізерні розміри (наприклад, за деякі послуги РАЦС та за реєстрацію місця проживання платежі складають по 85 копійок), що це не виправдовує навіть витрат на адміністрування таких платежів.

Для органів місцевого самоврядування проблемою є брак ресурсів на забезпечення організації надання адміністративних послуг, включаючи такі елементарні потреби, як папір, картриджі, витрати на поштові відправлення тощо, оскільки абсолютна більшість адміністративних послуг місцевого самоврядування визначені законами як безоплатні для суб'єктів звернення.

Серед основних причин виникнення цих проблем можна виділити кілька. По-перше, це хаотичність розвитку законодавства з питань оплати адміністративних послуг. В одних випадках плата за адміністративні послуги визначається у законах або актах аналогічного рівня (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» визначає розміри плати за видачу паспортних документів та деякі інші адміністративні послуги тощо). Таких законів налічується більше сотні, і вони по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначають і самі розміри плати (в неоподатковуваних мінімумах, в мінімальних заробітних платах, в абсолютних одиницях, у відсотковому вимірі тощо).

Ще частіше платежі за надання адміністративних послуг закріплюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Багато «платних послуг», у тому числі фактично дублюючих або додаткових платежів за адміністративні послуги, визначені окремою групою актів Кабінету Міністрів України про затвердження згаданих «переліків платних послуг» (див., наприклад, Постанову Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг»). Наразі таких «переліків платних послуг» біля 40 і ними затверджено понад 600 «платних послуг». Більше того, фактично додаткові платежі за дії, які нав'язуються при наданні адміністративних послуг, закріплені в актах центральних органів виконавчої влади та навіть окремих державних підприємств (наприклад, послуги Державного підприємства «Документ» у сфері управління Державної мігра-



ційної служби визначені наказом цього підприємства від 18.07.2012 р. №54/1). Таким чином, через неупорядкованість законодавства – закріплення норм оплати послуг у нормативно-правових актах різного рівня – зі споживачів кошти можуть стягуватися без належних підстав і в необґрунтованих розмірах.

Закон «Про адміністративні послуги» визначив деякі параметри державної політики у цій сфері у статті 11. Визначено, що плата (адміністративний збір) справляється у випадках, передбачених законом. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом .... Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

Проте є проблеми і з виконанням цього Закону, і з нечіткістю деяких його положень. Адже у Законі відсутні критерії платності та безоплатності адміністративних послуг, крім соціальних. І найголовніше – не визначено, яким чином визначається розмір плати (адміністративного збору) за платні адмінпослуги.

Другою причиною проблем у сфері оплати адміністративних послуг є формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг. Популярною є точка зору, що адміністративні послуги мають бути безплатними, оскільки держава утримується на кошти платників податків. Проте податки витрачаються насамперед на загальні публічні функції: оборона, громадська безпека і т.д. Натомість, адміністративні послуги мають персоналізований характер, і громадяни користуються ними у різному обсязі або ж не користуються деякими послугами взагалі. Податки не можуть покрити всі витрати адміністративних органів у зв'язку з наданням адміністративних послуг, і їх фінансування за рахунок державного бюджету є несправедливим відносно самих платників податків. Формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг може призводити лише до фактичного здороження їх вартості для суб'єктів звернення. Натомість законна офіційна платність адміністративних послуг, навпаки, може бути кориснішою для суспільства, оскільки зменшує корупційну мотивацію у суб'єктів звернення.

І, нарешті, третя причина проблем у сфері оплати адміністративних послуг – це бюджетне недофінансування органів влади, фактична вимушеність до заробляння коштів. Тягар витрат покладається на напівлегальні побори зі споживачів адміністративних послуг.

Проблема оплати адміністративних послуг також значною мірою залежить від порядку формування та наповнення Державного бюджету, що складається із загального та спеціального фондів. Останніми роками більшість коштів за адміністративні послуги спрямовувалася до загального фонду Державного бюджету, де вони фактично «розчиняються». Відтак у суб'єктів надання адміністративних послуг бракує ресурсів на належне надання послуг. Це вважається однією з причин, чому органи влади зацікавлені у наданні додаткових «платних послуг», кошти за які більшою мірою виконують компенсаційну функцію. Наприклад, сьогодні у структурі оплати паспорта громадянина України для виїзду за кордон 170 гривень – це державне мито, що спрямовується до загального фонду Державного бюджету. А для компенсації витрат за бланк паспорта і за «оформлення і видачу паспорта...» з громадян стягуються додаткові кошти на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098. До речі, такий підхід подвійної оплати адміністративної послуги вже визнаний неправомірним за рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2013 року, яке, проте, досі не виконується. Але переважна більшість платних послуг не захищені у Державному бюджеті від використання отриманих за них коштів на інші цілі.

З 2015 року більшість платежів за адміністративні послуги спрямовані до місцевих бюджетів. Це позитивний крок. Але тут, на наш погляд, є вже проблема розуміння з боку місцевих органів влади, адже ці кошти не завжди спрямовуються на забезпечення подальшого належного надання адміністративних послуг.

Для розв'язання проблем з оплатою адміністративних послуг є доцільними розроблення і





впровадження нового систематизованого законодавства. Такий закон можна назвати законом «Про адміністративний збір» (далі – закон). У ньому має бути максимально повно врегульовано порядок оплати та розміри адміністративних зборів. У законі треба дати чітке законодавче визначення поняття, видів та функцій адміністративного збору. Адміністративний збір має встановлюватися насамперед з метою повного або часткового відшкодування державі та/або громаді витрат на надання адміністративної послуги. У виняткових випадках адміністративний збір може встановлюватися також з метою отримання додаткових публічних доходів. Адміністративний збір мають складати витрати, безпосередньо пов'язані з розглядом і вирішенням справи про надання адміністративної послуги.

Адміністративний збір в ідеалі має встановлюватися у фіксованому розмірі та визначатися в національній грошовій одиниці України – гривні. Хоча враховуючи нестабільність економіки України, особливо у кризові 2014-2015 роки, прийнятним є варіант встановлення розмірів адміністративного збору з «прив'язанням» до мінімальної заробітної плати.

Розміри адміністративних зборів повинні базуватися на середніх витратах, необхідних для надання адміністративних послуг конкретного виду. Підвищений розмір адміністративного збору може встановлюватися у випадку пришвидшеного (термінового) надання адміністративної послуги. Розміри адміністративних зборів мають періодично переглядатися. Закон «Про адміністративний збір» може містити у додатку перелік розмірів адміністративного збору за конкретні адміністративні послуги, що користуються найбільшим попитом серед громадян, тобто так звані «базові» адмінпослуги.

Дуже важливо врегулювати питання цільового використання коштів, що надходять від сплати адміністративного збору. Розподіл адміністративного збору має передбачати забезпечення належної фінансової спроможності суб'єктів надання адміністративних послуг – безпосередніх суб'єктів надання послуг за рахунок коштів, отриманих в якості адміністративного збору. Саме тому адміністративний збір має зараховуватися до спеціального фонду державного та місцевого бюджетів (залежно від суб'єкта надання послуг) і відповідно «прив'язуватися» до суб'єкта надання адміністративної послуги. Суб'єкти надання адміністративної послуги зобов'язані готувати та оприлюднювати фінансові звіти, де повинна бути вказана інформація про зібрані у вигляді адміністративного збору кошти і про їх використання.

У контексті проблематики оплати адміністративних послуг варто звернути увагу на активність Мінекономрозвитку щодо розробки проекту Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» (остання версія оприлюднена для громадського обговорення 20 травня 2015 р.).

Цей законопроект, на наш погляд, не відповідає ознакам закону, оскільки є сумнівним з точки зору критеріїв правової визначеності та стабільності. Затвердження Верховною Радою запропонованого переліку адміністративних послуг (в одній з останніх версій - 249 сторінок тексту; 570 послуг; при цьому у деяких пунктах є ще десятки підпунктів - підпослуг) важко визнати раціональним. Щоденна робота парламенту, і, як наслідок, зміна, скасування чи поява нових адміністративних послуг кожного разу потребуватиме внесення відповідних змін до цього переліку-закону. У випадку, якщо зміни до цього переліку будуть вноситися несвоєчасно (не синхронно), то це лише спричинить колізії у законодавстві.

Цілі, які очікуються від ухвалення вказаного закону, на нашу думку, повинен виконувати Реєстр адміністративних послуг, який веде Мінекономрозвитку. Щоправда, сам Реєстр потребує впорядкування, і саме перелік, який йде додатком до Законопроекту, має стати основою для створення еталонного Реєстру адміністративних послуг.

Законопроект не спроможний виконувати функцій з дерегуляції. Затвердження Законом запропонованого переліку адміністративних послуг не виключає наявності інших де-факто адміністративних послуг, що не потраплять у цей перелік з різних причин (технічних недопрацювань тощо), та міститимуться у інших нормативних актах. Відсутність таких дій у запропонованому переліку



не вплине на можливість їх надання чи ненадання. Адже, якщо інший чинний нормативний акт передбачатиме вимогу отримання певних дозволів чи вчинення певних дій, то дана вимога може зникнути лише після скасування такого акта. Тобто ухвалення зазначеного законопроекту не знімає потреби проведення дерегуляційних реформ і перегляду та скасування конкретних законів, підзаконних актів чи їх окремих норм. Крім того, варто взяти до уваги, що існують адміністративні послуги органів місцевого самоврядування (наприклад, у Львові – дозвіл на в'їзд в центральну частину міста), які можуть не потрапити до переліку, і постане питання про їх легітимність.

Законопроект, на жаль, не містить положень, які змістовно визначають параметри оплати адміністративних послуг. Тобто залишаються прогалини, починаючи від порядку ціноутворення за адміністративні послуги (визначення конкретних розмірів адміністративних зборів), їх верхньої межі, порядку встановлення та перегляду розмірів зборів, порядку їх сплати тощо. У запропонованому Мінекономрозвитку законопроекті основну увагу треба було б приділяти саме питанням оплати.

Отже, на наш погляд, доцільно припинити роботу над розробленням і просуванням цього законопроекту. Натомість варто:

а) максимально упорядкувати Реєстр адміністративних послуг, що перебуває у розпорядженні Мінекономрозвитку. Саме даний Реєстр має відігравати роль еталонного джерела інформації про усі адміністративні послуги, що надаються в державі, їх правове регулювання та розміри плати;

б) зосередитися на впорядкуванні відносин щодо оплати адміністративних послуг, тобто на розробленні та ухваленні Закону «Про адміністративний збір» (для цього управлінського завдання очевидно, що потрібно коригувати і Закон «Про адміністративні послуги», який передбачає законодавчу фіксацію і переліку адміністративних послуг). До такого Закону доцільно додати перелік базових адміністративних послуг (тих, що користуються найбільшою популярністю серед громадян) з чіткими розмірами плати за їх надання. Фактично це була б заміна Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» 1993 року. Ця робота повинна супроводжуватися актуалізацією конкретних розмірів плати за адміністративні послуги.

Водночас, варто наголосити, що робота, проведена під час розроблення проекту Закону «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» має значну практичну цінність. Напрацьований проект є важливим джерелом інформації для підготовки та реалізації реформи з дерегуляції і впорядкування Реєстру адміністративних послуг.

Інший напрям державної політики у сфері адміністративних послуг має полягати у подальшій підтримці **створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП)**, тобто інтегрованих офісів. Навіть теперішні ЦНАП, у багатьох містах і районах ще дуже далекі від досконалості, підтверджують свої переваги для споживачів.

За даними національного соціологічного дослідження, проведеного у грудні 2014 року на замовлення Центру політико-правових реформ (виконавець – Фонд «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва), менше 5% українців оцінюють якість адмінпослуг як «добру» і «дуже добру». І в той же час, у грудні 2014 році опитування споживачів послуг у ЦНАП десяти міст України дало середню оцінку «добре» і «дуже добре» у 79%. Тобто різниця майже у 40 разів, і це є різниця у якості.

Отже, очевидний позитив вже отримали мешканці багатьох міст України, де відкрито центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Сьогодні це щонайменше: Вінниця, Івано-Франківськ, Луцьк, Харків, Хмельницький, Черкаси, Чернігів, Кіровоград, Кривий Ріг та інші. У таких центрах громадяни і суб'єкти господарювання мають можливість у зручний спосіб в одному місці отримати велику кількість необхідних їм адміністративних послуг. Крім того, перевагами таких центрів є: орієнтований на громадян режим роботи (за законом – не менше 42 прийомних годин на тиждень, без перерв на обід і т. п.), некабінетна система обслуговування (що додає і прозорості в роботу чиновників, і більшої впевненості відвідувачам); електронне регулювання черги (замість стихійної «самоорганізації» відвідувачів); максимальна інформативність (рецепція – допомога першого контакту, інформаційні термінали тощо); умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги і т. ін.). Міста-лідери запро-



ваджують електронні консультації, можливість попереднього запису на прийом через телефон чи Інтернет, SMS-інформування про готовність результату тощо. Прагнучи забезпечити більшу територіальну доступність послуг, Вінниця, Кривий Ріг та Харків вже відкрили додаткові територіальні підрозділи. При цьому у Вінниці в них можна отримати навіть соціальні адміністративні послуги (призначення субсидій, соціальних допомог тощо) та оформити послуги комунальних підприємств-монополістів.

Але у багатьох містах є серйозні проблеми. Це і недостатній перелік дійсно важливих для громадян послуг, і неадекватні приміщення, і диференційовані прийомні години тощо.

Отже, значний обсяг роботи залишається ще за органами місцевого самоврядування. Щоправда ця робота потребує не тільки фінансової підтримки, а насамперед передбачуваної і раціональної державної політики.

Наприклад, для включення послуг органів виконавчої влади, які мають надаватися у ЦНАП за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України від 16 травня 2014 року<sup>5</sup>, потрібні зміни до спеціальних (тематичних) законів, які б уможливили надання адміністративних послуг (насамперед, «швидких») адміністраторами та/або залучення «представників» суб'єктів надання адміністративних послуг до роботи у ЦНАП, принаймні на перехідний період.

Також необхідне пріоритетне завершення створення ЦНАП у великих містах: обласних центрах та містах з кількістю мешканців понад 50-100 тисяч. Як показує практика, далі позитивний досвід успішно відтворюється в інших містах та районах навколо належного ЦНАП.

Але найважливіше – на шляху до загального підвищення якості надання адміністративних послуг особливої актуальності набуло саме питання децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг на рівень органів місцевого самоврядування, зокрема через інструменти делегування. І хоча у багатьох випадках цей напрям потребує узгодження із реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, проте частину повноважень можна вже зараз передати місцевому самоврядуванню (принаймні містам обласного значення). Зокрема, це стосується вже згаданих базових адміністративних послуг. На довгострокову перспективу така децентралізація має бути генеральним напрямом державної політики. Бо саме децентралізація дозволяє суттєво покращити якість послуг через підвищення впливу громади на суб'єктів надання цих послуг.

У наданні адміністративних послуг в Україні досі домінує центральна виконавча влада та її територіальні органи.

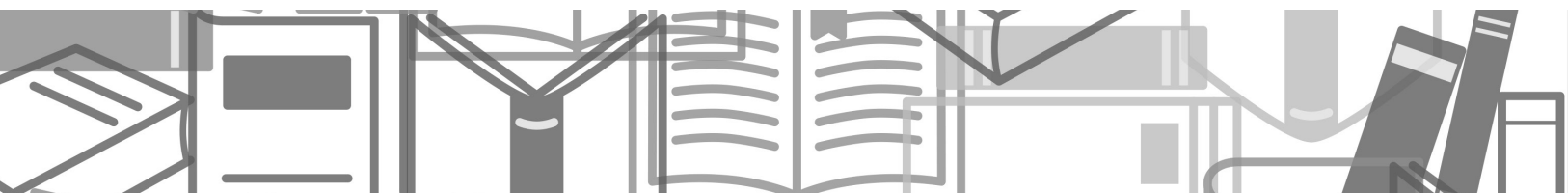
Враховуючи значний обсяг адміністративних послуг, проблематику децентралізації необхідно розглянути з акцентом на ключові послуги, яких потребують громадяни, тобто базових адміністративних послуг.

До останніх може відноситися:

- реєстрація актів цивільного стану (далі – РАЦС);
- реєстрація місця проживання, видача паспортів («внутрішнього» та «для виїзду за кордон»);
- надання дозволів у сфері будівництва та перепланування (зокрема, щодо індивідуальних будинків та перепланування квартир);
- реєстрація прав власності на нерухоме майно;
- реєстрація суб'єктів господарювання;
- реєстрація колісних транспортних засобів та видача посвідчень водія;
- соціальні адміністративні послуги (призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій). До речі, це єдина сфера, яка досить давно делегована органам самоврядування у містах обласного підпорядкування.

Нині ці послуги майже повністю надаються органами виконавчої влади для сільського населення, за винятком окремих послуг у сфері РАЦС. При цьому мешканці сіл та селищ повинні звер-

<sup>5</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних» послуг від 16 травня 2014 р. № 523-р.



татися на районний рівень: до районної державної адміністрації або територіальних органів/ підрозділів ЦОБВ на районному рівні. На рівні міст адміністративні послуги також надаються територіальними органами/підрозділами ЦОБВ, серед яких можна виділити: Міністерство юстиції / Державну реєстраційну службу (Укрдержреєстр наразі перебуває у стадії ліквідації), Державну міграційну службу, ДАІ/МВС.

Головною проблемою базових адміністративних послуг є їх віддаленість (територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл та селищ. Адже по їх отримання необхідно їхати в районний або навіть в обласний центр.

Для ефективної децентралізації конкретних груп адміністративних послуг необхідне спрощення деяких процедур.

Зокрема, функції реєстрації місця проживання, видачі паспортів (внутрішнього/в перспективі – посвідчення особи, та паспорта для виїзду за кордон) має бути передано органам місцевого самоврядування (виконавчим органам рад громад) в порядку виконання делегованих повноважень. Централізованому обліку має підлягати лише видача та відповідне виготовлення паспортів. Тобто замовлення такого паспорта має здійснюватися громадянином через виконавчий орган місцевого самоврядування, який направляє відповідний запит до ЦОБВ чи його підприємства – виробника паспорта.

Щодо реєстрації місця проживання, то тут взагалі держава і громади лише виграють від децентралізації. Адже вести місцевий реєстр мешканців громади значно легше, ніж далі намагатися створити централізовану базу даних. Також було б значно реалістичніше перевести у електронну форму наявні нині паперові реєстри. При цьому має бути забезпечено умови для взаємодії між органами реєстрації. В ідеалі децентралізацію повноважень з реєстрації місця проживання було б добре поєднати зі зміною характеру такої реєстрації: переходом з «дозвільного» на «повідомний» порядок, коли особа подає лише заяву із зазначенням місця свого проживання.

Аналогічні інституційні зміни стосуються реєстрації прав власності на нерухоме майно, в т.ч. на землю. Ці адміністративні послуги повинні надавати органи місцевого самоврядування у порядку делегування, аналогічно – до державних реєстраторів щодо суб'єктів господарювання до липня 2013 року. Кожен виконком громади повинен отримати автоматизовану точку доступу для роботи з відповідною базою даних. Ведення відповідних баз даних має залишатися у визначеному ЦОБВ. Фактично тут пропонується повернути модель реєстрації суб'єктів господарювання, яка функціонувала до липня 2013 року.

Функції реєстрації колісних транспортних засобів, видачі посвідчень водія також у перспективі має бути передано від МВС до компетенції органів місцевого самоврядування. Звичайно, реєстрація транспортних засобів та інформація про видані посвідчення водія має вноситися у централізовані бази даних (реєстри), що ведуться уповноваженим ЦОБВ. Але при цьому у процедурі видачі посвідчення водія потрібно відмовитися від наявного нині подвійного здавання іспитів: спочатку у закладі з підготовки водіїв, а потім – повторно у МРЕВ. Держава повинна відповідально ставитися до акредитації закладів з підготовки водіїв, контролювати якість роботи цих закладів. При реєстрації транспортних засобів достатньо відмовитися від експертного огляду номерів двигуна та кузова. За таких змін громадяни зможуть отримувати відповідні адмінпослуги лише на основі подання документів до виконавчих органів місцевого самоврядування / ЦНАП. Більше того, при такій моделі буде впорядковано і діяльність самої ДАІ, адже цей орган зможе зосередитися лише на інспекційній функції.

Отже, загальна модель взаємодії центральних органів виконавчої влади (ЦОБВ) з органами місцевого самоврядування (ОМС) щодо надання цих «делегованих» повноважень може полягати у наступному. ОМС здійснює безпосереднє надання послуг, тобто спілкується з громадянами. За ЦОБВ зберігається функція ведення загальнодержавних реєстрів. ЦОБВ можуть здійснювати функцію допуску до роботи у деяких реєстрах. ЦОБВ може розглядати скарги в адміністративному порядку. Також за національним рівнем, але вже за відповідним міністерством, залишається функція вироблення правил (політики / законодавства).



Для громадян і бізнесу децентралізація – це шанс на кардинальне покращення якості надання адміністративних послуг. Адже з точки зору споживачів послуг – це насправді інтеграція послуг, тобто їх об'єднання під єдиним керівництвом і відповідальністю. За таких умов і міста, і райони, і майбутні об'єднані сільські громади змогли б повноцінно надавати ці послуги через ЦНАП.

Перевагами децентралізації також є: ефективна організація надання послуг (належні повноваження у керівника, відповідальність, можливість невідкладного надання «швидких послуг»); ефективне використання публічних ресурсів (персоналу, приміщень, техніки тощо).

Нарешті, варто відзначити позитивні зрушення останнього періоду. 14 липня 2015 року в першому читанні ухвалено чотири законопроекти, які стосуються децентралізації повноважень з реєстрації місця проживання, реєстрації прав на нерухоме майно, реєстрації фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, спрощення процедур видачі паспортів, а також надання відомостей з Державного земельного кадастру<sup>6</sup>.

Звичайно, у контексті реформи системи надання адміністративних послуг особливу увагу треба приділяти впровадженню електронного урядування. У цьому контексті має йтися і про створення національного веб-ресурсу (порталу), присвяченого усім адміністративним послугам, і електронізацію конкретних послуг. До речі, у цій сфері певні міста і регіони нині вже мають значні успіхи<sup>7</sup>.

Також варто брати до уваги, що існують досить прогресивні розробки, які вказують на позитивні перспективи запровадження надання адміністративних послуг в електронному форматі. І нині на перше місце виходить навіть не питання електронного цифрового підпису, а інші способи ідентифікації суб'єктів звернення (наприклад, банківська ідентифікація (BankID) для замовлення адміністративних послуг<sup>8</sup>).

Підводячи підсумки, можна відзначити, що тема адміністративних послуг однозначно є однією з найактуальніших для України. Активність влади має зосереджуватися навколо питань якості послуг і максимального спрощення та дерегуляції. Також необхідно заручитися підтримкою органів місцевого самоврядування та суспільства у цій реформі, а для цього слід продемонструвати волю до децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг.

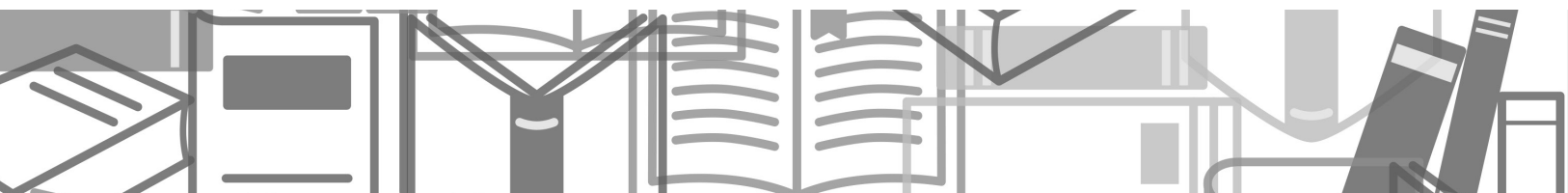
І важливим кроком у цьому напрямі може вважатися реєстрація у Верховній Раді України 2 червня 2015 року чотирьох законопроектів, які таку політику передбачають (зокрема, проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування), реєстраційний №2981; проект Закону про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, реєстраційний №2982; проект Закону про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, реєстраційний №2983; проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, реєстраційний №2984; усі законопроекти від 2 червня 2015 року). Позитивом є ухвалення цих законопроектів у першому читанні 14 липня 2015 року.

***Питання для самоконтролю: Якими повинні бути основні напрями реформування сфери адміністративних послуг? У чому суть політики дерегуляції та політики адміністративного спрощення? Які основні проблеми у питаннях оплати адміністративних послуг і як їх вирішити? У чому суть політики децентралізації базових адміністративних послуг та які позитиви і ризики у цієї політики?***

<sup>6</sup> Проекти законів від 2 червня 2015 року: про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування) (2981); про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (2982); про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (2983); про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг (2984).

<sup>7</sup> Портал адмінпослуг міста Луцька та Волинської області: [www.ap.lutsk.ua](http://www.ap.lutsk.ua) (наразі тестовий режим - <http://37.221.130.43:9090/AskodPortal/>)

<sup>8</sup> <https://igov.org.ua/>



### **2.3. ЗАКОН «ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ» ТА ПІДЗАКОННІ АКТИ НА ЙОГО ВИКОНАННЯ (ПРЕДМЕТ РЕГУЛЮВАННЯ, ВИНЯТКИ ЗІ СФЕРИ ДІЇ, ТОЩО). ПЕРСПЕКТИВИ ЗМІН**

Основними позитивами Закону «Про адміністративні послуги» поряд з офіційним визнанням ідеології служіння держави громадянам є:

визначення завдань органам місцевого самоврядування та районним державним адміністраціям з утворення центрів надання адміністративних послуг;

законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;

спрямування до впорядкування та оптимізації внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг);

надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг);

введення поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів, ліцензійних зборів тощо);

створення легітимних умов для надання супутніх послуг у приміщеннях центрів надання адміністративних послуг та суб'єктів надання адміністративних послуг тощо.

Серед питань, які досі залишаються дискусійними і продовжують перебувати в зоні ризику:

- чи правильною є законодавча вимога до створення ЦНАП, якщо держава не забезпечує цей процес фінансово та у достатньому обсязі – методологічно. Чи, можливо, треба було закладати добровільний механізм утворення ЦНАП;

- чи правильною є заборона надання адміністративних послуг через підприємства та установи. Адже це значно зменшує гнучкість у цій сфері. І це при тому, що «підприємства-паразити», проти яких була спрямована ця норма, досі успішно функціонують (як-от ДП «Документ» у сфері ДМС).

- чи правильною є вимога роботи ЦНАП лише через адміністратора. Адже у короткостроковій і середньостроковій перспективі це ускладнило надання через ЦНАП найширшого спектру послуг, а також «швидких послуг» (тих, які надаються невідкладно або протягом 1-2 днів). Можливо, тут також треба було дати більше гнучкості.

Загалом дія Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг, за винятком відносин щодо:

- 1) здійснення державного нагляду (контролю);
- 2) метрологічного контролю і нагляду;
- 3) акредитації органів з оцінки відповідності;
- 4) дізнання, досудового слідства;
- 5) оперативно-розшукової діяльності;
- 6) судочинства, виконавчого провадження;
- 7) нотаріальних дій;
- 8) виконання покарань;
- 9) доступу до публічної інформації;
- 10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції;
- 11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею;
- 12) набуття прав на конкурсних засадах;
- 13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу.

У цьому переліку винятків є:

- відносини, які по суті є адміністративними послугами (наприклад, набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу. Це, зокрема, може бути отримання дозволу на набуття права власності на вогнепальну гладкоствольну мисливську зброю), але з певних причин (не завжди обґрунтовано) виключені з-під дії Закону «Про адміністративні послуги»;

- відносини, схожі на адміністративні послуги (наприклад, щодо доступу до публічної інформації);



- відносини, які не мають усіх ознак адміністративних послуг, або й узагалі не належать до адміністративної сфери (наприклад, здійснення дізнання, досудового слідства).

Щодо деяких винятків треба зазначити окремо.

Закон України «Про адміністративні послуги» не поширює свою дію на відносини, які виникають у зв'язку з **вчиненням нотаріальних дій**. Вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють у державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси). У населених пунктах, де немає нотаріусів, окремі нотаріальні дії вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування. Хоча, можливо, для цієї сфери законодавцеві і треба було б передбачити виняток з винятку. Зрештою такі нотаріальні дії (а це посвідчення заповітів, довіреностей тощо), можуть за власною ініціативою надаватися такими посадовими особами органів місцевого самоврядування з урахуванням підвищених вимог Закону «Про адміністративні послуги».

З огляду на пункт 9 частини 2 ст. 2 Закону «Про адміністративні послуги», **надання інформації на інформаційний запит** не може розглядатися як вид адміністративної послуги та здійснюється на підставі та у порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації»<sup>9</sup>. Важливо взяти до уваги, що у цих відносинах є спільні ознаки з адміністративними послугами (суб'єкт звернення, заява, суб'єкт розгляду тощо), але рішення (відповідь) про надання публічної інформації не спрямоване на створення прав та/або обов'язків особи.

Проте, якщо особа звертається до органу публічної адміністрації по інформацію про адміністративну послугу, то така інформація має надаватися їй на підставі Закону України «Про адміністративні послуги». Інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг регулюється ст. 6 Закону «Про адміністративні послуги». Така інформація має надаватися безкоштовно.

Також на практиці можуть виникнути проблеми з розмежуванням відносин щодо доступу до публічної інформації та інформації, яка потрібна особі при вирішенні конкретних справ (насамперед, йдеться про різні «довідки»). Критерієм є власне наявність згадки про адресата довідки (його особу, майно, факти тощо) в інформації, яка надається за запитом. Адже на «надання довідок» та інші дії, «у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт» Закон «Про адміністративні послуги» поширюється (частина 3 ст. 3 Закону).

Набуття прав на конкурсних засадах охоплює широкий спектр правових відносин у різних сферах суспільного життя. Конкурс як умова набуття окремих прав найчастіше встановлюється з метою раціонального забезпечення розподілу ресурсів, які є державною або комунальною (муніципальною) власністю, становлять особливий публічний інтерес, або у випадках, якщо певний вид ресурсів є обмеженим. Традиційно конкурс характеризується ускладненою процедурою, яка дозволяє виявити умови (визначити претендентів), що забезпечать ефективне та раціональне використання зазначених ресурсів. Насамперед це стосується закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

Також варто відзначити, що конкурс може бути передумовою набуття прав на надання окремих видів послуг, зокрема житлово-комунальних<sup>10</sup>, пасажирських перевезень<sup>11</sup> тощо. Якщо первинна ініціатива щодо конкурсу виходить від органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, то ці дії не підпадають під поняття та ознаки адміністративної послуги, адже справа ініційована органом влади, а не заявою суб'єкта звернення. Хоча і це неоднозначно, адже заява про допуск до участі в конкурсі завжди присутня.

Ще складніша ситуація, коли справа ініційована зверненням особи. Тобто особа подає заяву,

<sup>9</sup> Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI.

<sup>10</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг» від 21.07.2005р. № 631 (з наступними змінами).

<sup>11</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування» від 03.12.2008 р. № 1081.



але орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування зобов'язаний оголосити конкурс (наприклад, щодо отримання дозволу на місцеві перевезення тощо). Зрештою, саме первинний суб'єкт звернення може виявитися переможцем конкурсу і фактично в результаті отримати адміністративну послугу. Можна зробити висновок, що теоретично конкурсний етап (етапи) не перешкоджає розглядати певну діяльність (і її результат) як адміністративну послугу. Але законодавець в силу складності відповідних процедур, вирішив не поширювати на такі відносини Закон «Про адміністративні послуги». Проте це не перешкоджає суб'єктам надання відповідних адміністративних послуг в ініціативному порядку застосовувати за аналогією кращі підходи цього Закону. Крім того, Мінекономрозвитку планує ініціювати виключення із Закону цього винятку.

Набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу. Відповідно до Додатку № 2 Постанови Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна» від 17 червня 1992 р. до об'єктів, які обмежені у цивільному обігу, належать: вогнепальна гладкоствольна мисливська зброя, вогнепальна мисливська нарізна зброя; об'єкти, що перебувають на державному обліку як пам'ятки історії та культури; радіоактивні речовини.

Зазначеною Постановою Верховної Ради закріплено дозвільний порядок набуття права власності громадянами на перелічені види об'єктів. Наприклад, дозволи на набуття права власності на вогнепальну гладкоствольну мисливську зброя, вогнепальну мисливську нарізну зброя надаються органами внутрішніх справ. На об'єкти, що перебувають на державному обліку як пам'ятки історії та культури, відповідні дозволи надаються спеціально уповноваженими державними органами охорони пам'яток історії та культури.

Надання відповідних дозволів за своєю правовою природою є адміністративною послугою, хоча для цих відносин і є характерними специфічність об'єктів, стосовно яких виникають зазначені правові відносини. Зрештою і в цьому разі органи, що надають відповідні дозволи на набуття прав на об'єкти, обмежені у цивільному обігу, можуть організовувати відносини з суб'єктами звернень за кращими підходами Закону «Про адміністративні послуги».

Але не менш важливе значення для розуміння предмету регулювання Закону України «Про адміністративні послуги» має стаття 3 цього Закону, особливо її частина 3, згідно з якою «вимоги цього Закону поширюються на надання суб'єктом надання адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт».

Метою цієї норми є те, щоб найширше коло відносин публічної адміністрації з приватними особами, в т.ч. відносин схожих на надання адміністративних послуг, регулювалися у спосіб, що створює зручні та доступні умови для суб'єктів звернення. Суб'єкти надання адміністративних послуг не повинні шукати формальні зачіпки для того, щоб під приводом невідповідності певної дії (відносин) ознакам (поняттю) адміністративної послуги уникати дії Закону «Про адміністративні послуги».

У переліку дій, на які поширюються вимоги Закону є такі, що можуть бути адміністративною послугою, зокрема, надання свідоцтва (наприклад, Свідоцтво про реєстрацію шлюбу). Очевидно, що тут має місце повноцінна адміністративна послуга, адже йдеться про результат / правовий акт, що породжує права та обов'язки осіб, тобто надається певний юридичний статус та/або факт.

У переліку дій, на які поширюються вимоги Закону є такі відносини, щодо яких можлива дискусія у питанні кваліфікації як «адміністративної послуги». Наприклад, з одного боку, надання витягу чи виписки з реєстру, зокрема, видачу витягу або витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців можна розглядати як адміністративну послугу. Адже у результаті реєстрації суб'єкт господарювання не має іншої можливості підтвердити свій статус, інакше як отримавши згадані документи. З іншого боку, видача цих документів (витягів і

<sup>12</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг (реєстраційний №2984 від 2 червня 2015 року).





виписок) може розглядатися як «довідка», зокрема, якщо їх видача не є результатом реєстрації суб'єкта господарювання, а отримується вже після факту реєстрації, до того ж повторно й іншими особами. Більше того, для отримання такого витягу чи виписки потрібна окрема заява та окрема оплата.

Третя група відносин / дій, на які поширюються вимоги Закону «Про адміністративні послуги», не підпадає під законодавче поняття адміністративних послуг, адже вони не спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи. Зокрема, якщо йдеться про надання довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Довідкою є документ, що підтверджує певний юридичний статус та/або факт (наприклад, довідка про склад сім'ї, довідка про трудовий стаж тощо). Але довідки не породжують прав та / або обов'язків особи.

Дублікат документа потрібен у випадку втрати первинного документа, але сам «дублікат» не породжує нових прав та обов'язків особи. Хіба що може йтися про перерву у користуванні певними правами на період втрати та відсутності документа.

Копія документа, як правило, взагалі потрібна тільки для того, щоб від одного суб'єкта надання адміністративних послуг передати її іншому суб'єкту.

Отже, всі ці дії, згадані у частині 3 ст. 3 Закону, виокремлені через їх невідповідність законодавчому поняттю адміністративної послуги, визначеному у пункті 1 ст. 1 Закону. Виходячи з мети норми частини 3 ст. 3, усі згадані у ній дії / відносини повинні бути включені до переліків (реєстрів) адміністративних послуг. При цьому видачу дублікатів та копій документів (як «похідні» послуги) можна не виокремлювати, а за потреби – доцільно поєднувати з базовою послугою. Довідки доцільно вносити до таких переліків / реєстрів, тільки якщо вони мають усталену (стандартизовану) форму, передбачену законодавством.

Інші важливі норми Закону у цьому посібнику будуть аналізуватися у контексті конкретних інститутів та механізмів, як-от: вимоги до інформації щодо адміністративних послуг; інформаційні та технологічні картки адміністративних послуг, центри надання адміністративних послуг, супутні послуги, Реєстр адміністративних послуг та Єдиний державний портал адміністративних послуг тощо.

Серед підзаконних актів, прийнятих на виконання Закону «Про адміністративні послуги» необхідно назвати постанови Кабінету Міністрів України:

«Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 року №118;

«Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 року №588;

«Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 року № 44;

«Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг» від 29 травня 2013 року №379;

«Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 року № 57;

«Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 року №13;

а також Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. №523-р.

Очікувані зміни Закону «Про адміністративні послуги». Протягом 2014 року робоча Мінекономрозвитку та фахівці Державної агенції електронного урядування напрацювали низку змін до



Закону України «Про адміністративні послуги», зумовлених насамперед оцінкою практики дії цього Закону.

Частину з них врешті було імплементовано у законопроект 2984<sup>12</sup>.

У статті 8 пропонується додати низку норм, зокрема, пов'язаних із запровадженням «типових інформаційних карток», якщо за адміністративну послугу відповідає центральний орган виконавчої влади.

Також кілька поправок спрямовані на більшу гнучкість для розвитку електронних ресурсів. Зокрема, передбачається, що у випадку надання адміністративних послуг в електронній формі послуг заява може бути подана через Єдиний державний портал адміністративних послуг та/або інтегровані з ним інші інформаційні системи.

Зважаючи на практику, пропонується дві принципові поправки до статті 12 про ЦНАП.

По-перше, пропонується визначити, що «Рішення про утворення центру, про затвердження положення про центр надання адміністративних послуг, а також переліку адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг ... не є регуляторними актами у сфері господарської діяльності та не підлягають державній реєстрації».

По-друге, пропонується уточнити норми щодо режиму роботи ЦНАП. Зокрема, пропонується відповідну частину статті 12 викласти у такій редакції:

«Час прийому суб'єктів звернень є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, і становить:

1) у центрах надання адміністративних послуг, утворених при міських радах міст, що є адміністративними центрами областей, Автономної Республіки Крим, а також при Київській, Севастопольській міських та районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях – не менше шести днів на тиждень та семи годин на день;

2) в інших центрах надання адміністративних послуг – не менше п'яти днів на тиждень та семи годин на день;

3) у територіальних підрозділах центру надання адміністративних послуг та у віддалених робочих місцях адміністраторів центру час прийому суб'єктів звернень визначається органом, що утворив центр надання адміністративних послуг.

Прийом суб'єктів звернень у центрі надання адміністративних послуг здійснюється без перерви на обід та не менше одного дня на тиждень до двадцятої години».

Як видно з поправки, згаданої вище, також пропонується передбачити можливість запровадження «віддалених робочих місць адміністраторів центру».

У статті 15 (Надання супутніх послуг), пропонується дві поправки. Зокрема, пропонується встановити заборону віднесення до супутніх послуг надання консультацій, інформації, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративних послуг, та надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакету документів.

Крім того пропонується зняти вимоги до добору надавачів супутніх послуг.

**Питання для самоконтролю: Які відносини урегулює Закон «Про адміністративні послуги»? На які відносини поширюється Закон «Про адміністративні послуги», крім адміністративних послуг? Як співвідносяться регулювання надання адміністративних послуг та відносини щодо доступу до публічної інформації, а також прийняття рішень на конкурсних засадах?**

#### 2.4. РЕЄСТР АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Стаття 16 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає формування Реєстру адміністративних послуг.

Реєстр адміністративних послуг (далі – Реєстр) формується і ведеться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку (наразі це Мінекономрозвитку), з метою:



- 1) ведення обліку адміністративних послуг;
- 2) забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

Потреба у Реєстрі обґрунтовувалася невідповідністю інформації про загальну кількість адміністративних послуг в Україні, їх платність / безоплатність тощо. Не в останню чергу це було зумовлено тим, що багато адміністративних послуг «подрібнювалися» на окремі «платні послуги», а також великим різноманіттям підходів до формування переліків послуг та окремих найменувань послуг у різних місцевих органах влади (як в самоврядних, так і державних).

Сам Реєстр є швидше управлінським інструментом для: визначення загальної кількості адміністративних послуг, єдиних підходів до їх найменувань, а також впровадження політики дерегуляції та планування розподілу функцій між різними органами влади. На цьому етапі інформація з Реєстру також має бути основою для розбудови Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Відповідно до частини 2 ст. 16 Закону, Реєстр містить інформацію про:

- 1) перелік адміністративних послуг. Передбачалося, що це буде включення усіх адміністративних послуг, які надаються у державі. Але при цьому було б доцільно забезпечити правило, щодо одноразового відображення кожної послуги, незалежно від кількості однакових суб'єктів, що надають цю послугу (наприклад, районних державних адміністрацій чи сільських рад). Крім того, було б доцільно у цьому Реєстрі відображати не лише адміністративні послуги, але й дії, на які поширюються вимоги Закону «Про адміністративні послуги» (як-от, видача певних довідок, дублікатів документів тощо) на підставі частини 3 статті 3 цього Закону;

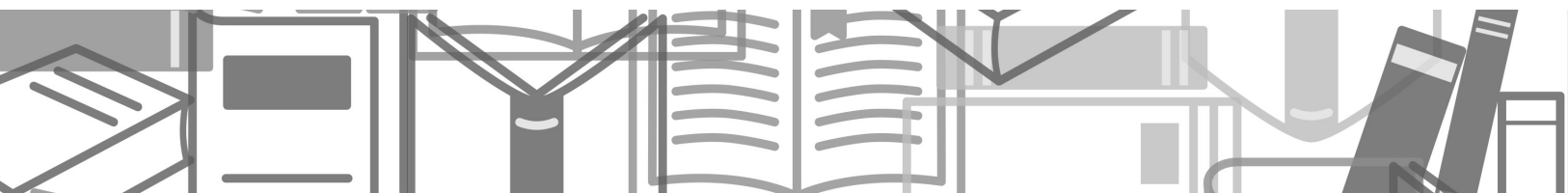
- 2) правові підстави надання адміністративних послуг. Повинні міститися посилання на законодавчі акти та на підзаконні акти, прийняті на їх виконання. Доцільно вказувати назву і реквізити нормативного акта, за потреби, конкретну норму – статтю та (або) її пункт та (або) підпункт, якщо акт має значно ширший предмет регулювання;

- 3) суб'єкт надання адміністративних послуг. З огляду на потребу системності Реєстру, інформація у ньому має бути узагальнена, тобто це мав би бути типовий перелік послуг для всіх суб'єктів надання адміністративних послуг однакової компетенції. Зокрема, для органів загальної компетенції це має бути типовий перелік адміністративних послуг районної державної адміністрації (РДА) та обласної державної адміністрації (ОДА) тощо, а не окремі переліки для кожної ОДА чи РДА. Адже обсяг компетенції у всіх органів певного рівня та спеціалізації – однаковий. На жаль, у нинішній фактичній версії Реєстру з цієї вимогою Закону є проблема, адже наразі обраний підхід відобразити усіх суб'єктів надання адміністративних послуг з усіма їх переліками. Як наслідок, Реєстр надзвичайно переобтяжений, часто некоректний (бо в однотипних органів суттєво відрізняється кількість і найменування послуг). На наш погляд, конкретну інформацію щодо адреси (місцезнаходження) певного суб'єкта надання адміністративних послуг у відповідній адміністративно-територіальній одиниці доцільно подавати не у Реєстрі, а на Єдиному державному порталі адміністративних послуг;

- 4) розмір плати (адміністративний збір) за адміністративну послугу (у разі надання послуги на платній основі).

Порядок ведення Реєстру визначається Кабінетом Міністрів України. З цією метою було ухвалено Постанову «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 р. № 57. У Порядку конкретизовано суб'єктів надання адміністративних послуг, які подають міністерству інформацію про послуги, а також врегульовано технічні питання функціонування Реєстру, форму подання інформації тощо.

На жаль, досі Реєстр адміністративних послуг на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/>) не відповідає переважній більшості вимог і критеріїв Закону та Порядку. Відомості відтворено у даному Реєстрі несистемно й невідповідно, у вигляді зведеної інформації від усіх суб'єктів надання адміністративних послуг. Конкретизовані переліки є для центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), проте і в цьому випадку неясно, які з них надаються територіальними органами ЦОВВ і на яких рівнях.



Отже, Реєстр ще потребує впорядкування. Його належна якість суттєво полегшила б життя не лише споживачам послуг, але й органам місцевого самоврядування. Адже з Реєстру можна було б використовувати належно опрацьовану і коректну інформацію щодо адміністративних послуг, яка потрібна і органам влади. Проте сьогодні кожне місто, селище і село самотужки проходять відповідний шлях.

Звичайно, сам Реєстр не може бути самоціллю. Більше того, його ведення не повинно переобтяжувати органи влади. Мало сенсу вимагати від усіх органів влади подання інформації про зміни у номенклатурі адміністративних послуг, оскільки ці зміни зумовлені переважно змінами у національному законодавстві. Тому у майбутньому потрібно перейти до моделі, коли інформація у Реєстрі оновлюється за поданнями міністерств, між якими розподіляються усі питання державної політики. А ключова відповідальність має лежати на міністерстві, яке веде Реєстр (наразі – Мінекономрозвитку).

З досвіду інших країн не відомо про існування аналогічних реєстрів адміністративних (публічних) послуг. Найповніші переліки послуг, принаймні найбільш затребуваних, є на веб-порталах послуг (і там ці послуги згруповані за моделями життєвих ситуацій) та/або у законодавстві, яке регулює оплату послуг.

В принципі, за умови коректного формування переліку адміністративних послуг у вітчизняному Реєстрі відпала би потреба у законі-переліку, який наразі передбачений частиною 2 статті 5 Закону «Про адміністративні послуги».

Питання для самоконтролю: З якою метою створено Реєстр адміністративних послуг? Яка інформація включається до Реєстру? Яка інформація з Реєстру може бути корисною органам місцевого самоврядування і для яких цілей?

## **2.5. ЄДИНИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПОРТАЛ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ І ЕЛЕКТРОННІ ПОСЛУГИ**

Стаття 17 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг (далі – Портал).

Його основними функціями визначено забезпечення: доступу до інформації про адміністративні послуги; доступу до необхідних документів (формулярів заяв тощо); можливості електронного звернення по адмінпослуги (в перспективі) тощо.

Не всі передбачені ст. 17 Закону вимоги щодо функцій Порталу набрали чинності із прийняттям Закону. Так, норми щодо можливостей: отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв; отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі набули чинності із 1 січня 2014 р.. Це відтермінування було закладено з огляду на складність запровадження зазначених опцій. Проте нині можна визнати, що і цього часу виявилось недостатньо. Адже і досі було запущено лише пілотну версію Порталу з частковим інформаційним наповненням.

Приписи статті 17 Закону відтворено й деталізовано у Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. №13 (далі – Порядок).

Портал має бути офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг, що означає можливість для потенційних споживачів послуг – суб'єктів звернення посилатись безпосередньо на сторінки Порталу й наведену в них інформацію при спілкуванні із суб'єктами надання адміністративних послуг та ЦНАП.

Разом із тим потрібно враховувати, що Портал не є єдиним таким джерелом, хоча би тому, що нормативні акти із положеннями про адміністративні послуги містяться на низці електронних ресурсів, починаючи від порталу головної сторінки сайту «Законодавство України» – офіційного веб-порталу Верховної Ради України й закінчуючи електронними ресурсами окремих органів



державної влади та навіть сайтами окремих ЦНАП. У будь-якому разі, ніщо у ст. 17 Закону та нормах Порядку не повинно тлумачитись як заборона створювати альтернативні електронні ресурси, присвячені адміністративним послугам.

Більше того, зважаючи на проблеми з розробленням і запуском Порталу, в т.ч. через відсутність державного фінансування, і суттєвий прогрес у розвитку локальних електронних ресурсів (як-от веб-сайтів окремих органів чи ЦНАП, регіональних та місцевих порталів адміністративних послуг) було б доцільно підкоригувати норми Закону та передбачити гнучкіший підхід до електронізації у сфері адміністративних послуг.

При цьому доцільність централізованого, а точніше – інтегрованого веб-ресурсу національного рівня є дуже бажаною і для громадян, і для окремих органів, особливо органів місцевого самоврядування.

Нормативними актами передбачено, що на Порталі розміщуються:

- 1) інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри надання адміністративних послуг;
- 2) Реєстр адміністративних послуг;
- 3) реквізити нормативно-правових актів з питань надання адміністративних послуг;
- 4) електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг (далі – форми заяв). Вони мають бути придатні для копіювання з Порталу і друку або ж для заповнення їх в електронній формі;
- 5) адреса електронної пошти суб'єктів надання адміністративних послуг для подання суб'єктами звернення заяв щодо надання адміністративних послуг за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Відповідальність за достовірність, повноту і своєчасність розміщення інформації на Порталі покладено на утримувача Порталу (Мінекономрозвитку).

Для розуміння того, яким має бути повноцінний загальнодержавний електронний ресурс із надання адміністративних послуг, можна звернутися і до кращих практик розвинених демократичних держав.

Електронний веб-ресурс (портал) з надання адміністративних послуг у Канаді ([www.servicescanada.gc.ca/eng/home.shtml](http://www.servicescanada.gc.ca/eng/home.shtml)) має назву «Service Canada». Інформацію про адміністративні послуги на Порталі згруповано за типовими життєвими ситуаціями. Так, на головній сторінці Порталу розміщено дві основні групи: «Я прагну...» (рубрики: звернутись щодо страхування на випадок безробіття; обрахувати суму коштів на персональному пенсійному рахунку тощо), «Життєві ситуації» (рубрики: зміна адреси проживання; пошук роботи; народження дитини; життя із фізичними вадами тощо). Окрім того, в якості окремої групи відомостей подано перелік 10 найбільш популярних питань у сфері публічних послуг.

Канадський Портал не є самозамкнутим електронним ресурсом: він містить посилання на більш ніж 40 сайтів, що охоплюють публічні аспекти всіх сфер суспільного життя, наприклад, на окремі веб-ресурси щодо сфер: охорони здоров'я; туризму; науки й технологій; публічної адміністрації; оподаткування тощо. Ці електронні ресурси згруповано за критерієм як сфер суспільних відносин (освіта; трудові відносини; сім'я і діти; охорона здоров'я; житлова сфера; імміграція; заощадження коштів; ведення бізнесу), так і за критерієм суб'єктів звернення (послуги для представників корінних народів; новоприбулих осіб до Канади; для осіб з обмеженими можливостями; веб-ресурси для допомоги студентам і молоді, ветеранам; особам похилого віку). Окрім того, низка ресурсів присвячена питанням оформлення документів, що посвідчують особу; надання правової допомоги тощо. Відомості щодо кожної послуги подано лаконічно і структуровано, із розбиттям інформації на тематичні блоки й розміщенням гіперпосилання на кожний із них. Наприклад, сторінка з групою послуг про народження дитини містить інформацію щодо: підтримки здорової вагітності; соціального (матеріального) забезпечення породіль; реєстрації народження дитини; заощадження грошей на подальшу освіту дитини; соціальної допомоги на дитину та по



догляду за дитиною, страхування життя і безпеки дитини та навіть щодо порад батькам із догляду за дитиною та її виховання. Кожен із зазначених пунктів-послуг містить посилання на власну електронну сторінку.

Відомості на Порталі регулярно оновлюються й доповнюються. Портал обладнано зручними системами пошуку: загальним пошуком по матеріалах Порталу, а також спеціальною сторінкою пошуку інтегрованих офісів (канадських аналогів ЦНАП) – причому наявна можливість віднаходити такі офіси за віддаленістю від місця перебування споживача, а також здійснювати пошук серед міст та провінцій.

У відповідності до Комунікативної політики уряду Канади, даний Портал може використовувати електронні медійні ресурси, соціальні мережі різного формату (мікроблоги, файлообмінники, блоги та дискусійні форуми) – для надання потенційним споживачам інформації про послуги. Зокрема, використовується електронний ресурс Twitter (для оперативного поширення актуальних та невеликих за обсягом повідомлень) та YouTube (для розміщення відеофайлів і презентацій). При цьому всі важливі повідомлення (зміни в законодавстві, результати аудиту тощо) відображаються на порталі і через офіційні публікації, прес-релізи. Портал забезпечує захист приватної інформації та персональних даних споживачів, а також містить докладну інструкцію щодо експлуатації Порталу та його інформаційної політики.

Французький Портал (<http://www.service-public.fr/>) як офіційний веб-сайт публічних послуг Франції є дуже популярним ресурсом, що нараховує понад 4 мільйони відвідувачів щомісяця. Його метою є спрощення спілкування з адміністрацією для громадян, бізнесу та громадських організацій, надання їм зручного доступу до нормативної бази та інформування щодо їхніх обов'язків. Саме тому сайт зосереджує увагу насамперед на потребах споживачів. Портал дозволяє комунікацію не лише через Інтернет, але і телефонним зв'язком із використанням спеціального сервісу. При цьому для споживачів передбачено можливість надавати коментарі й поради щодо роботи сайту та щодо окремих послуг.

Портал надає доступ до усієї інформації у сфері адміністративних послуг, структурованої чітко і просто за секціями (групами). Послуги та процедури містяться у 200 папках та нараховують 2,500 документів та відповідей на найбільш актуальні питання, а також декілька тисяч гіперпосилань на корисні ресурси, форми, сторінки онлайн-реєстрацій, текстів, інших офіційних сайтів тощо. Також сайт спроможний надавати конкретні онлайн-сервіси: механізми для обрахунку; придатні до завантаження типові бланки документів; контакти телефонних центрів та інші можливості. Нарешті, Портал містить каталог загальнодержавних і місцевих послуг, а також доступ до всіх електронних ресурсів органів публічної адміністрації Франції, Європейських інституцій та ін..

Портал є зручним для пошуку: за тематичними запитами щодо адміністративних послуг у Франції він віднаходиться найпершим. Сайт містить сторінки чотирма мовами: французькою, англійською, іспанською та німецькою. Англійська адреса сайту (<http://www.service-public.fr/langue/english/>) також є компактною й зручною. Разом із тим повноцінно діючою з найбільшою кількістю інформації та можливістю отримати адміністративні послуги є саме франкомовна сторінка.

Система пошуку інформації на Порталі охоплює більш ніж 80 тисяч сторінок даного сайту, а також матеріали інших дотичних офіційних сайтів. Портал надає змогу пошуку за групами послуг та різновидами документів.

Структура французького сайту є дуже зручною. Так, на головній сторінці наведено три основні групи послуг за суб'єктами звернення: послуги для громадян (Particuliers), для бізнесу (Professionnels – підприємців та юридичних осіб), а також для об'єднань громадян (Associations). Головна сторінка Порталу містить і детальнішу рубрикацію послуг за сферами суспільних відносин: питання іноземців і громадянства; сім'ї; трудових відносин; правосуддя; нерухомості; охорони здоров'я та соціальних послуг тощо. Кожна із таких груп у свою чергу містить посилання на детальніші групи послуг, кожна з яких містить від 2 до 5 опцій. Так, наприклад, група соціальних



послуг і здоров'я містить рубрики: соціальний захист (послуги зі страхування); нормативні акти щодо прожиткового мінімуму тощо.

**Питання для самоконтролю:** *Яка мета запровадження Єдиного державного порталу адміністративних послуг і які можливості закладені у ньому законодавцем? Яку цінність має (може мати) Єдиний державний портал адміністративних послуг для органів місцевого самоврядування? Що у зарубіжному досвіді функціонування інтегрованих веб-ресурсів, присвячених адміністративним послугам, здається доцільним для запозичення?*

## 2.5. ЄДИНИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПОРТАЛ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ І ЕЛЕКТРОННІ ПОСЛУГИ

Стаття 17 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачає ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг (далі – Портал).

Його основними функціями визначено забезпечення: доступу до інформації про адміністративні послуги; доступу до необхідних документів (формулярів заяв тощо); можливості електронного звернення по адмінпослуги (в перспективі) тощо.

Не всі передбачені ст. 17 Закону вимоги щодо функцій Порталу набрали чинності із прийняттям Закону. Так, норми щодо можливостей: отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв; отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі набули чинності із 1 січня 2014 р.. Це відтермінування було закладено з огляду на складність запровадження зазначених опцій. Проте нині можна визнати, що і цього часу виявилось недостатньо. Адже і досі було запущено лише пілотну версію Порталу з частковим інформаційним наповненням.

Приписи статті 17 Закону відтворено й деталізовано у Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. №13 (далі – Порядок).

Портал має бути офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг, що означає можливість для потенційних споживачів послуг – суб'єктів звернення посилатись безпосередньо на сторінки Порталу й наведену в них інформацію при спілкуванні із суб'єктами надання адміністративних послуг та ЦНАП.

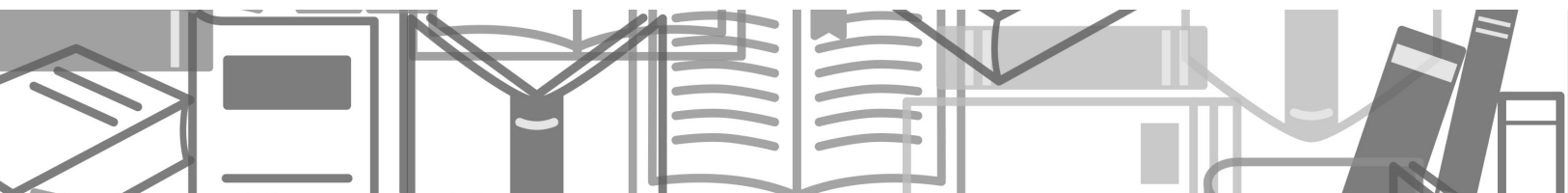
Разом із тим потрібно враховувати, що Портал не є єдиним таким джерелом, хоча би тому, що нормативні акти із положеннями про адміністративні послуги містяться на низці електронних ресурсів, починаючи від порталу головної сторінки сайту «Законодавство України» – офіційного веб-порталу Верховної Ради України й закінчуючи електронними ресурсами окремих органів державної влади та навіть сайтами окремих ЦНАП. У будь-якому разі, ніщо у ст. 17 Закону та нормах Порядку не повинно тлумачитись як заборона створювати альтернативні електронні ресурси, присвячені адміністративним послугам.

Більше того, зважаючи на проблеми з розробленням і запуском Порталу, в т.ч. через відсутність державного фінансування, і суттєвий прогрес у розвитку локальних електронних ресурсів (як-от веб-сайтів окремих органів чи ЦНАП, регіональних та місцевих порталів адміністративних послуг) було б доцільно підкоригувати норми Закону та передбачити гнучкіший підхід до електронізації у сфері адміністративних послуг.

При цьому доцільність централізованого, а точніше – інтегрованого веб-ресурсу національного рівня є дуже бажаною і для громадян, і для окремих органів, особливо органів місцевого самоврядування.

Нормативними актами передбачено, що на Порталі розміщуються:

- 1) інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри надання адміністративних послуг;
- 2) Реєстр адміністративних послуг;



3) реквізити нормативно-правових актів з питань надання адміністративних послуг;

4) електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг (далі – форми заяв). Вони мають бути придатні для копіювання з Порталу і друку або ж для заповнення їх в електронній формі;

5) адреса електронної пошти суб'єктів надання адміністративних послуг для подання суб'єктами звернення заяв щодо надання адміністративних послуг за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Відповідальність за достовірність, повноту і своєчасність розміщення інформації на Порталі покладено на утримувача Порталу (Мінекономрозвитку).

Для розуміння того, яким має бути повноцінний загальнодержавний електронний ресурс із надання адміністративних послуг, можна звернутися і до кращих практик розвинених демократичних держав.

Електронний веб-ресурс (портал) щодо надання адміністративних послуг у Канаді ([www.serviccanada.gc.ca/eng/home.shtml](http://www.serviccanada.gc.ca/eng/home.shtml)) має назву «Service Canada». Інформацію про адміністративні послуги на Порталі згруповано за типовими життєвими ситуаціями. Так, на головній сторінці Порталу розміщено дві основні групи: «Я прагну...» (рубрики: звернутись щодо страхування на випадок безробіття; обрахувати суму коштів на персональному пенсійному рахунку тощо), «Життєві ситуації» (рубрики: зміна адреси проживання; пошук роботи; народження дитини; життя із фізичними вадами тощо). Окрім того, в якості окремої групи відомостей подано перелік 10 найбільш популярних питань у сфері публічних послуг.

Канадський Портал не є самозамкнутим електронним ресурсом: він містить посилання на більш ніж 40 сайтів, що охоплюють публічні аспекти всіх сфер суспільного життя, наприклад, на окремі веб-ресурси щодо сфер: охорони здоров'я; туризму; науки й технологій; публічної адміністрації; оподаткування тощо. Ці електронні ресурси згруповано за критерієм як сфер суспільних відносин (освіта; трудові відносини; сім'я і діти; охорона здоров'я; житлова сфера; імміграція; заощадження коштів; ведення бізнесу), так і за критерієм суб'єктів звернення (послуги для представників корінних народів; новоприбулих осіб до Канади; для осіб з обмеженими можливостями; веб-ресурси для допомоги студентам і молоді, ветеранам; особам похилого віку). Окрім того, низка ресурсів присвячена питанням оформлення документів, що посвідчують особу; надання правової допомоги тощо. Відомості щодо кожної послуги подано лаконічно і структуровано, із розбиттям інформації на тематичні блоки й розміщенням гіперпосилання на кожний із них. Наприклад, сторінка з групою послуг про народження дитини містить інформацію щодо: підтримки здорової вагітності; соціального (матеріального) забезпечення породіль; реєстрації народження дитини; заощадження грошей на подальшу освіту дитини; соціальної допомоги на дитину та по догляду за дитиною, страхування життя і безпеки дитини та навіть щодо порад батькам із догляду за дитиною та її виховання. Кожен із зазначених пунктів-послуг містить посилання на власну електронну сторінку.

Відомості на Порталі регулярно оновлюються й доповнюються. Портал обладнано зручними системами пошуку: загальним пошуком по матеріалах Порталу, а також спеціальною сторінкою пошуку інтегрованих офісів (канадських аналогів ЦНАП) – причому наявна можливість віднаходити такі офіси за віддаленістю від місця перебування споживача, а також здійснювати пошук серед міст та провінцій.

У відповідності до Комунікативної політики уряду Канади, даний Портал може використовувати електронні медійні ресурси, соціальні мережі різного формату (мікроблоги, файлообмінники, блоги та дискусійні форуми) – для надання потенційним споживачам інформації про послуги. Зокрема, використовується електронний ресурс Twitter (для оперативного поширення актуальних та невеликих за обсягом повідомлень) та YouTube (для розміщення відеофайлів і презентацій). При цьому всі важливі повідомлення (зміни в законодавстві, результати аудиту тощо) відображаються на порталі і через офіційні публікації, прес-релізи. Портал забезпечує захист приватної





інформації та персональних даних споживачів, а також містить докладну інструкцію щодо експлуатації Порталу та його інформаційної політики.

Французький Портал (<http://www.service-public.fr/>) як офіційний веб-сайт публічних послуг Франції є дуже популярним ресурсом, що нараховує понад 4 мільйони відвідувачів щомісяця. Його метою є спрощення спілкування з адміністрацією для громадян, бізнесу та громадських організацій, надання їм зручного доступу до нормативної бази та інформування щодо їхніх обов'язків. Саме тому сайт зосереджує увагу насамперед на потребах споживачів. Портал дозволяє комунікацію не лише через Інтернет, але і телефонним зв'язком із використанням спеціального сервісу. При цьому для споживачів передбачено можливість надавати коментарі й поради щодо роботи сайту та щодо окремих послуг.

Портал надає доступ до усієї інформації у сфері адміністративних послуг, структурованої чітко і просто за секціями (групами). Послуги та процедури містяться у 200 папках та нараховують 2,500 документів та відповідей на найбільш актуальні питання, а також декілька тисяч гіперпосилань на корисні ресурси, форми, сторінки онлайн-реєстрацій, текстів, інших офіційних сайтів тощо. Також сайт спроможний надавати конкретні онлайн-сервіси: механізми для обрахунку; придатні до завантаження типові бланки документів; контакти телефонних центрів та інші можливості. Нарешті, Портал містить каталог загальнодержавних і місцевих послуг, а також доступ до всіх електронних ресурсів органів публічної адміністрації Франції, Європейських інституцій та ін..

Портал є зручним для пошуку: за тематичними запитамися щодо адміністративних послуг у Франції він віднаходиться найпершим. Сайт містить сторінки чотирма мовами: французькою, англійською, іспанською та німецькою. Англійська адреса сайту (<http://www.service-public.fr/langue/english/>) також є компактною й зручною. Разом із тим повноцінно діючою з найбільшою кількістю інформації та можливістю отримати адміністративні послуги є саме франкомовна сторінка.

Система пошуку інформації на Порталі охоплює більш ніж 80 тисяч сторінок даного сайту, а також матеріали інших дотичних офіційних сайтів. Портал надає змогу пошуку за групами послуг та різновидами документів.

Структура французького сайту є дуже зручною. Так, на головній сторінці наведено три основні групи послуг за суб'єктами звернення: послуги для громадян (Particuliers), для бізнесу (Professionnels – підприємців та юридичних осіб), а також для об'єднань громадян (Associations). Головна сторінка Порталу містить і детальнішу рубрикацію послуг за сферами суспільних відносин: питання іноземців і громадянства; сім'ї; трудових відносин; правосуддя; нерухомості; охорони здоров'я та соціальних послуг тощо. Кожна із таких груп у свою чергу містить посилання на детальніші групи послуг, кожна з яких містить від 2 до 5 опцій. Так, наприклад, група соціальних послуг і здоров'я містить рубрики: соціальний захист (послуги зі страхування); нормативні акти щодо прожиткового мінімуму тощо.

**Питання для самоконтролю: Яка мета запровадження Єдиного державного порталу адміністративних послуг і які можливості закладені у ньому законодавцем? Яку цінність має (може мати) Єдиний державний портал адміністративних послуг для органів місцевого самоврядування? Що у зарубіжному досвіді функціонування інтегрованих веб-ресурсів, присвячених адміністративним послугам, здається доцільним для запозичення?**



## РОЗДІЛ 3. ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

### 3.1. ІНФОРМАЦІЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

Обов'язок здійснення інформування суб'єктами надання адміністративних послуг займає важливе місце серед усього комплексу завдань органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, оскільки, крім можливості скористатися всіма умовами доступного та зручного отримання адміністративної послуги, також забезпечує прозорість та відкритість діяльності влади.

Право фізичних та юридичних осіб на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги передбачене частиною 1 статті 6 Закону «Про адміністративні послуги».

Шляхами реалізації зазначеного права визначено:

1) безоплатний доступ до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі (про зазначений Реєстр детальніше йдеться у статті 16 Закону – та у підрозділі цього посібника 2.4);

2) цілодобову Урядову телефонну довідку (завдання з її створення визначене законодавцем, але реальна можливість скористатися таким правом потребує фактичного створення такої телефонної довідки. За задумом суб'єкта законодавчої ініціативи це має бути телефонна лінія аналогічна до «швидкої допомоги» чи служби «911». Але органи місцевого самоврядування цілком можуть організувати і власні довідкові служби подібного типу, що до речі, вже зроблено в деяких містах України);

3) інформування населення через засоби масової інформації.

Частина друга статті 6 Закону визначає низку конкретних обов'язків суб'єктів надання адміністративних послуг із забезпечення отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані облаштувати у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційні стенди із зразками відповідних документів та інформацією в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги.

Споживачів адміністративних послуг цікавить лаконічна та конкретна інформація про розташування органу, де здійснюється прийом суб'єктів звернення, прийомні години, порядок заповнення документів тощо. Важливим є зручне та швидке отримання потрібної їм інформації без зайвих витрат часу.

Інформаційний стенд є зручним засобом надання інформації з можливістю її швидкого оновлення. Інформаційні стенди повинні розміщуватися в зручному для перегляду місці та містити актуальну інформацію, необхідну для отримання адміністративних послуг, у тому числі інформаційні картки адміністративних послуг, зразки заповнення бланків/формулярів заяв, банківські реквізити для оплати послуг, відповіді на питання, з якими найчастіше звертаються суб'єкти звернення. Перевагою інформаційних стендів є можливість розміщення на них графічних зображень: фотографій та схематичних матеріалів (наприклад, інструкцій та схеми користування системою управління чергою).

Але на сьогодні особливо зростає роль веб-ресурсів як каналів інформації. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити створення та функціонування веб-сайтів, на яких повинна розміщуватися інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, сполучення громадського транспорту, підїзних шляхів та місць паркування, номери довідкових телефонів, електронна пошта; перелік надаваних адміністративних послуг; відомості про плату за надання адміністративних послуг; інформаційні картки в електронному вигляді. Важливим є розміщення архівованих файлів зручних форматів. Детальніше про вимоги до веб-ресурсів ЦНАП, їх типові проблеми і шляхи вирішення йдеться у підрозділах 4.4.2 і 4.6.3 цього посібника.



Обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг (пункт 3 частини 2 ст. 6 Закону) є одним з механізмів забезпечення права особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, визначеного статтею 40 Конституції України.

Це право може бути реалізоване насамперед на особистому прийомі. При цьому слід розрізняти два різновиди особистого прийому: прийом керівниками та/або вищими посадовими особами державних органів, органів місцевого самоврядування, а також особистий прийом службовцями цих органів, що надають конкретні адміністративні послуги. В останньому випадку основним завданням службової особи є надання вичерпної консультації про адміністративну послугу та прийняття заяви на замовлення адміністративної послуги.

Стаття 6 Закону «Про адміністративні послуги» передбачає, що:

1) у кожного суб'єкта надання адміністративної послуги має бути офіційно затверджений керівником такого суб'єкта графік прийому суб'єктів звернення. Протягом часу такого прийому має здійснюватися і консультування суб'єктів звернення;

2) кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин. Ця вимога стосується тих суб'єктів надання адміністративних послуг, як здійснюють особистий прийом суб'єктів звернення за адміністративними послугами, тобто не передали всі свої адміністративні послуги до компетенції центру надання адміністративних послуг (ЦНАП). Також варто зауважити, що для ЦНАП наразі Законом встановлений інший обсяг прийомних годин (42 години на тиждень) і чітко визначено конкретні вимоги до часу прийому.

Консультації на практиці можуть надаватися двома основними способами: шляхом особистого спілкування з суб'єктами звернення, а також дистанційним інформуванням споживачів адміністративних послуг у відповідь на їх звернення за допомогою відповідних технічних засобів зв'язку: телефоном; електронною поштою; іншими засобами зв'язку. Такими можуть бути спеціальні програми (типу Skype) та традиційні засоби комунікації (звичайна пошта).

Консультативна допомога за допомогою телефонного зв'язку є одним з найефективніших способів надання інформації. У відкритих джерелах має бути зазначено тематичне призначення «гарячої лінії», наведено номери телефонів та режим роботи для телефонного консультування. Ефективне функціонування телефонної довідкової служби дозволяє заощаджувати час та інші ресурси споживачів послуг, а також раціонально використовувати робочий час персоналу, який здійснює особистий прийом суб'єктів звернень. Типові питання та відповіді на них доцільно фіксувати у базі даних та використовувати для подальшого консультування і телефоном, і через веб-ресурси (наприклад, у рубриці «часті питання»). Важливою тенденцією західних країн, насамперед у муніципальному секторі, є інтеграція довідкових телефонних каналів, тобто використання єдиного номера для міста чи регіону – замість окремих номерів різних служб і службовців.

Підтримка контактів за допомогою електронної пошти є одним із найбільш перспективних до розвитку способів консультування суб'єктів звернення. Для цього доцільно зазначати електронну адресу на усіх інформаційних носіях та джерелах відомостей про суб'єкта надання адміністративних послуг або ЦНАП. Необхідно наголосити, що для запиту на інформацію щодо адміністративної послуги не є обов'язковою ідентифікація суб'єкта звернення.

Закон «Про адміністративні послуги» не визначає строків для надання інформації за запитом. Згідно з кращими стандартами це має робитися якнайшвидше: 1) у випадку запиту телефоном або особисто в органі влади – у момент запиту; 2) у випадку запиту електронною поштою – протягом доби. У випадку направлення запиту на інформацію щодо порядку надання адміністративних послуг звичайною поштою, відповідь має надаватися у строки, визначені Законом України «Про доступ до публічної інформації», тобто за загальним правилом – протягом 5 робочих днів (ч. 1 ст. 20).

**Питання для самоконтролю: Які основні канали інформування та консультування по-**



## **винні використовувати суб'єкти надання адміністративних послуг? Які вимоги встановлені законодавцем щодо надання інформації суб'єктам звернення?**

### **3.2. ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ**

Одним із способів забезпечення зручного доступу громадян та суб'єктів господарювання до інформації про адміністративні послуги є інформаційні картки, що складаються на кожен адміністративну послугу.

Практика формування інформаційних карток послуг набула поширення в органах місцевого самоврядування України у 2005-2010 роках. Переважно цей процес був пов'язаний із сертифікацією ISO 9001-2000; 9001-2008, який проходили міста.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про адміністративні послуги», наявність інформаційних карток на кожен адміністративну послугу визнано обов'язковою. Згідно з частиною 2 статті 8 Закону інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про:

1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту);

Якщо адміністративна послуга надається через центр надання адміністративних послуг, то в інформаційній картці необхідно вказувати лише інформацію про ЦНАП, як єдине місце для контакту з суб'єктом звернення;

2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а у разі потреби - інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги.

Додатково до вимог Закону також рекомендується у разі вимагання документів, які отримуються в інших органах влади чи установах, організаціях: по-перше, вичерпно визначати кількість таких документів (тобто давати нумерований перелік); по-друге, зазначати за можливості контакти органів / установ, які видають такі документи. Це зніме потребу надавати додаткові консультації про місце отримання відповідних документів. Неприйнятним є виклад замість переліку документів посилань на норми законодавства, у яких такий перелік визначено. Якщо при зверненні за адміністративною послугою вимагається подання особою письмової заяви, то доцільно розробляти і додавати до інформаційної картки формалізовані бланки заяв (формуляри / заяви-анкети), щоб особа лише вказувала персональну інформацію і відзначала індивідуальні особливості справи;

3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір та порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу.

До інформації про платність/безоплатність послуги доцільно зазначати і реквізити для платежу, адже плата переважно вноситься перед поданням заяви;

4) строк надання адміністративної послуги;

Цей строк має визначитися у: невідкладному наданні послуги – тобто у момент особистого звернення, або у робочих (кращий варіант) чи календарних днях, а для деяких адміністративних послуг – у місяцях;

5) результат надання адміністративної послуги;

Необхідно чітко визначити, який документ має отримати у результаті розгляду та вирішення справи особа (наприклад, «свідоцтво про ...», «дозвіл на ..», «витяг із рішення ...», «договір ...» тощо), або ж які дії можуть вважатися завершенням процедури надання адміністративної послуги (наприклад, внесення запису до реєстру, проставлення штампа на документі тощо);

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

Такими способами отримання відповіді / результату адміністративної послуги є, насамперед, особисто та/або поштою. При цьому в інформаційній картці необхідно зазначити, чи має можливість суб'єкт звернення обрати спосіб отримання відповіді / результату, чи цей спосіб безальтернативно визначений законодавством. До речі, у разі наявності у місті кількох центрів надання адміністративних послуг чи філій ЦНАП у особи буває можливість замовити послугу в одному офісі, а результат отримати в іншому. Про таку можливість теж необхідно інформувати суб'єктів звернень;



7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Щонайменше мають бути визначені спеціальні (тематичні) нормативні акти, які стосуються надання адміністративної послуги. Недоцільно переобтяжувати інформаційну картку актами, які мають віддалене, фрагментарне чи опосередковане відношення до адміністративної послуги, навіть якщо у них визначені засадничі функції чи завдання, що стосуються певної сфери (наприклад, посилання на норми Конституції України або Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Інформаційна картка адміністративної послуги має своїм завданням надання корисної для особи інформації і не повинна бути переобтяженою зайвими відомостями. Слід дотримуватись балансу між інформативністю картки та її зручністю для користування. Надмірні масиви інформації збільшують розмір карток і демотивують суб'єктів звернення знайомитися з картками. У таких випадках суб'єкт звернення віддасть перевагу зверненню за особистою консультацією до персоналу. Оптимальним форматом інформаційних карток є формат А5, прийнятним є також формат А4. Для різних сфер законодавства / груп послуг можна також використовувати папір різного кольору та інші способи візуалізації.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень (абзац восьмий частини 2 ст. 8 Закону). Тобто інформаційна картка є відритими документом, і суб'єкт надання адміністративних послуг та / або ЦНАП має вживати усіх заходів, щоб забезпечити вільний і широкий доступ до інформаційних карток. На веб-сайті інформаційні картки доцільно «під'язувати» безпосередньо до переліку адміністративних послуг, у тому числі додавати і форму бланку заяви (якщо її необхідно заповнювати особі).

Якісна інформаційна картка зменшує потреби в усних та інших персональних консультаціях, і є джерелом інформації як для споживачів послуг, так і для персоналу, що здійснює прийом відвідувачів.

Якщо адміністративна послуга є комплексною, тобто передбачає проходження декількох послідовних етапів, у яких беруть участь різні суб'єкти, то для неї у будь-якому разі розробляється одна інформаційна картка. Тобто діє правило: одна адміністративна послуга – одна інформаційна картка.

*Приклад - Форма інформаційної картки адміністративної послуги:*

#### ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА № хх/уу

(назва послуги)

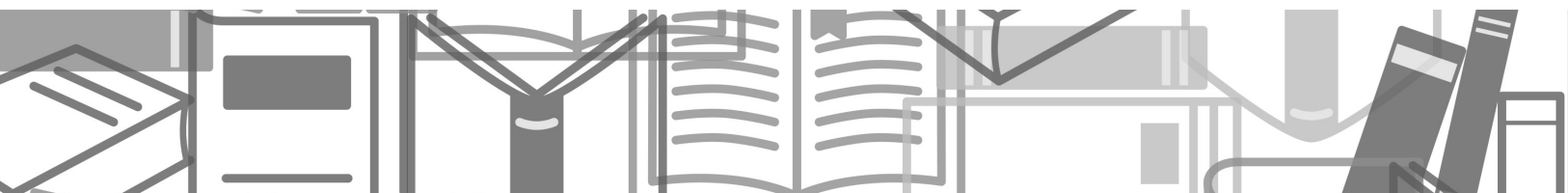
1.	<b>Суб'єкт надання адміністративної послуги та/або ЦНАП</b> (найменування, місцезнаходження, режим роботи, довідковий телефон та адреса електронної пошти та веб-сайту*)	
2.	<b>Перелік документів, порядок та спосіб подання (у разі необхідності – умови / підстави отримання послуги)</b>	1. Заява**
3.	<b>Платність або безоплатність послуги</b> (якщо послуга платна, то: порядок оплати, рекомендовано – банківські реквізити)	
4.	Строк надання послуги	
5.	Результат послуги	
6.	Можливі способи отримання відповіді (результату)	
7.	Акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання послуги	

#### Рекомендовані умовні позначки:

**хх/уу** – шифр послуги, де

**хх** – код структурного підрозділу (суб'єкта надання адміністративних послуг),

**уу** – номер послуги структурного підрозділу (суб'єкта надання адміністративних послуг).



Законом «Про адміністративні послуги» встановлено обов'язок затвердження суб'єктом надання адміністративних послуг інформаційної картки на кожну адміністративну послугу, а в разі, якщо суб'єктом надання є посадова особа, – то органом, якому вона підпорядковується.

У Законі не визначено виду правового акта, яким відбувається таке затвердження. Процедура «затвердження» означає, що цей правовий акт має юридичні наслідки і є обов'язковим для персоналу суб'єктів надання адміністративних послуг. З юридичної точки зору такі акти мають ознаки внутрішніх інструкцій. Інформаційні картки не повинні розглядатися як зовнішні нормативно-правові акти, оскільки в них не можуть визначатися права та обов'язки громадян, суб'єктів господарювання. Тому акти про затвердження інформаційних карток не потребують реєстрації в органах юстиції.

З іншого боку, інформаційні картки адміністративних послуг «зв'язують» суб'єкта надання адміністративних послуг, і суб'єкт звернення може посилатися на такі акти, невідповідність вимог та/або дій працівників суб'єкта надання адміністративних послуг чи ЦНАП порівняно з правилами, зафіксованими у цих картках, при оскарженні рішень, дій та бездіяльності суб'єкта надання адміністративних послуг / ЦНАП в адміністративному чи судовому порядку.

При затвердженні інформаційних карток адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, доцільно передбачати участь у процедурі розробки та затвердження таких карток керівника ЦНАП (наприклад, через їх погодження / візування тощо). У такий спосіб можна забезпечити кращу якість карток, а також єдині стандарти документів та процедур.

Відповідно до Примірною регламенту ЦНАП (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588):

- орган, що утворив центр, а також керівник центру можуть вносити суб'єктові надання адміністративної послуги пропозиції щодо необхідності внесення змін до затверджених інформаційних карток адміністративних послуг (пункт 17);

- у разі внесення змін до законодавства щодо надання адміністративної послуги суб'єкт її надання своєчасно інформує про це орган, що утворив центр, а також керівника центру, готує пропозиції щодо внесення змін до інформаційних ... карток згідно із законодавством (пункт 18).

Дуже важливо вчасно переглядати та актуалізувати інформаційні картки адміністративних послуг. Наприклад, у Луцьку в середині 2015 року використовувалася вже сьома версія карток.

**Питання для самоконтролю: Що таке інформаційна картка адміністративної послуги? Для яких цілей розробляється і затверджується інформаційна картка? Які обов'язкові реквізити інформаційної картки? Де і як потрібно оприлюднювати інформаційні картки? Хто розробляє і затверджує інформаційну картку?**

### 3.3. ТЕХНОЛОГІЧНА КАРТКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ

Технологічна картка адміністративної послуги – це детальний опис порядку надання конкретної адміністративної послуги, тобто послідовності дій працівників суб'єкта (суб'єктів) надання адміністративних послуг та ЦНАП (у разі надання послуги через центр) від моменту отримання заяви і закінчуючи видачею результату суб'єкту звернення.

Відповідно до частини 3 ст. 8 Закону «Про адміністративні послуги», у технологічній картці адміністративної послуги зазначаються:

- 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
- 2) відповідальна посадова особа;
- 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
- 4) строки виконання етапів (дії, рішення).

Основним завданнями технологічної картки адміністративної послуги є раціоналізація порядку вирішення справи з надання адміністративної послуги та офіційне закріплення такого порядку. Саме з метою виключення зайвих етапів надання послуги, спрощення процедур і скорочення строків у Законі «Про адміністративні послуги» і було закладено регулювання про технологічні картки.



Технологічна картка повинна давати офіційну вичерпну інформацію про етапи проходження справи, відповідальних осіб та строки прийняття рішень. На кожен адміністративну послугу затверджується одна технологічна картка, навіть якщо у її наданні задіяні різні структурні підрозділи чи органи влади.

При розробці технологічних карток суб'єкт надання адміністративної послуги повинен критично переглядати наявні етапи проходження справи й усувати недоліки організаційного процесу. У зв'язку з цим дуже важливо з певною періодичністю (наприклад, раз на два роки) переглядати технологічні картки, щоб спрощувати і пришвидшувати процес вирішення справи. Особливо важливо враховувати нові можливості від розвитку інформаційних технологій.

Технологічна картка – це також інструмент контролю за своєчасністю надання адміністративних послуг. Орієнтуючись на послідовність дій, викладених в технологічній картці, керівник суб'єкта надання адміністративних послуг та / або центру надання адміністративних послуг, інші зацікавлені посадові особи (зокрема, адміністратори ЦНАП) можуть контролювати порядок проходження справи, у т.ч. дотримання строків виконання кожного етапу відповідальними виконавцями тощо.

Технологічна картка – це також основа для розбудови електронного документообігу. Адже технологічна картка показує і послідовність етапів, і виконавців, і строки.

Нарешті, технологічна картка – це важливе джерело інформації для навчання персоналу, особливо нових працівників. Навіть новий працівник буде спроможним супроводжувати справу з надання адміністративної послуги, маючи інформацію про послідовність усіх етапів.

Закон також передбачає, що вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги визначаються Кабінетом Міністрів України. Ця норма була введена з тією метою, щоб суб'єкти надання адміністративних послуг при складанні технологічних карток не обмежилися простою фіксацією існуючого порядку надання послуги, а вживали заходів для усунення зайвих етапів та елементів.

Такі вимоги до технологічної картки адміністративної послуги (далі – вимоги), були затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44.

Положення вимог переважно дублюють норми частини 3 ст. 8 Закону «Про адміністративні послуги» про обов'язкову інформацію в технологічній картці, і додатково вводять ряд нових норм, обов'язкових для суб'єктів надання адміністративних:

а) критерії, за якими повинні формуватися технологічні картки визначені у пункті 3 вимог. Термінологічно «критерії» стосуються підготовки технологічних карток, а змістовно – порядку надання адміністративної послуги:

- він має бути оперативним та своєчасним,
- з мінімізацією зусиль суб'єкта звернення та використання ресурсів (часу та ін.) суб'єкта надання адміністративної послуги;

б) вимоги до змісту технологічної картки. У першу чергу, це заборона внесення до технологічних карток інформації, що не відповідає чинному законодавству та заборона встановлення прав та обов'язків суб'єктів звернення (пункт 4 вимог). По-друге – це основна інформація про розгляд заяви суб'єкта звернення. По-третє – це визначення постійних етапів надання адміністративних послуг в пункті 6, зокрема, таких як: реєстрація заяви суб'єкта звернення, ... видача результату адміністративної послуги та його реєстрація;

в) сумарна тривалість етапів надання адміністративних послуг не може перевищувати тривалість надання адміністративної послуги, передбачену законодавством (пункт 9 вимог).

При підготовці технологічної картки доцільно враховувати наступне:

1) Технологічна картка повинна бути лаконічною. Не потрібно подавати зайвої інформації. Наприклад, якщо за послугу відповідає один орган (структурний підрозділ), то не варто дублювати його назву на кожному етапі руху заяви.

Водночас, інформації повинно бути достатньо. Особливо це стосується питання «відповідаль-



ної посадової особи». Пунктом 7 Вимог передбачено, що відповідальною посадовою особою слід вважати керівника відповідного структурного підрозділу або посадову особу, якщо та за законом відповідальна за надання послуги. Як здається, недостатньо в розділі про відповідальних за етап осіб просто зазначити керівника структурного підрозділу. Роль керівника переважно полягає у здійсненні функцій організації та контролю, а опрацювання конкретної справи здійснюється виконавцями. Отже, необхідно додатково зазначити і посаду виконавця, відповідального за той чи інший етап. Такий підхід відповідатиме вимогам Закону. При цьому недоцільно разом з посадою вказувати також прізвища відповідальних посадових осіб, оскільки при кожній зміні персоналу чи перерозподілі обов'язків виникатиме потреба у новому затвердженні технологічних карток.

2) Кожен етап надання послуги має бути чітко відокремлений від інших. Така відокремленість повинна бути наглядною. Якщо технологічна картка виконана у форматі таблиці, то кожен етап надання адміністративної послуги повинен мати окремий рядок. Не можна об'єднувати дії різних суб'єктів або різні дії одного суб'єкта в один етап. Якщо адміністративна послуга має альтернативні шляхи руху справи, то ці альтернативи теж повинні бути відображені.

3) Класифікація дій відповідальних осіб в технологічній картці на «виконує /бере участь/ погоджує /затверджує» («В/У/П/З»). Така класифікація передбачена в стандарті ISO 9001:2000 і досить широко використовується суб'єктами надання адміністративних послуг в Україні нині. Така класифікація має сенс, якщо вона використовується на практиці для аналізу скільки часу і ресурсів йде на погодження, затвердження результату надання адміністративної послуги тощо. Але, загалом, опис дії відповідальних осіб і так повинен давати вичерпне розуміння етапу.

4) Згідно з абзацом другим пункту 6 Вимог, в технологічній картці повинна міститися інформація про порядок оскарження результату надання адміністративної послуги. Хоча це нормативна вимога, насправді така інформація є зайвою для технологічної картки, адже технологічна картка не призначена для суб'єктів звернення. Подання скарги означатиме початок нових етапів проходження справи (нерідко – взагалі нової процедури в іншому органі). Але для дотримання Вимог в технологічній картці можна хіба що коротко зазначити про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги. За умови внесення змін у зазначений акт Кабінету Міністрів варто взагалі виключити цю інформацію з технологічних карток.

5) Інформацію про строки виконання етапів (дій, рішень) доцільно подавати по наростаючій. Наприклад, реєстрація заяви відбувається «протягом першого дня», передача справи виконавцеві – «протягом першого-другого дня», опрацювання справи – «протягом другого – п'ятого дня» і т.д.

6) Кожній технологічній картці доцільно присвоювати номер. Цей номер повинен співпадати з номером адміністративної послуги у відповідному переліку адміністративних послуг, затвердженому суб'єктом надання адміністративних послуг. У цьому разі буде полегшено і пошук необхідної технологічної картки (особливо серед схожих за назвою послуг). Також ця «зв'язаність» буде використовуватися при формуванні системи електронного документообігу. Дана рекомендація стосується й інформаційних карток.

7) Сам процес формування технологічної картки повинен бути відкритим та критичним. На першому етапі у проекті технологічної картки необхідно відобразити всі дії (етапи), які практично виконуються, і зазначити максимальні строки, які фактично йдуть на виконання кожного етапу. Наступним кроком є критична оцінка кожного етапу і строку. Зайві етапи повинні вилучатися, недосконалі – коригуватися. Рекомендується для підготовки технологічних карток використовувати як досвід персоналу, який безпосередньо працює з конкретною категорією адміністративних послуг, так і критичний погляд зовнішніх експертів (представників неурядових організацій, бізнесу, науковців тощо).

Як вже зазначалося, суб'єкту надання адміністративних послуг у подальшому потрібно слідкувати за тим, щоб зміст технологічних карток періодично переглядався.





Приклад Форми технологічної картки:

Технологічна картка № хх/уу

(назва послуги)

№ п/п	Етапи послуги	Відповідальна посадова особа і структурний підрозділ	Дія (В, У, П, З)	Термін виконання (днів)
1				
2				
3				
4				
5				
Загальна кількість днів надання послуги – хх				
Загальна кількість днів (передбачена законодавством) – уу				

**Рекомендовані умовні позначки:**

**хх/уу** – шифр послуги, де

**хх** – код структурного підрозділу (суб'єкта надання адміністративних послуг),

**уу** – номер послуги структурного підрозділу (суб'єкта надання адміністративних послуг).

На відміну від інформаційної картки у Законі «Про адміністративні послуги» немає вимог щодо обов'язкового оприлюднення технологічних карток адміністративних послуг. Така відмінність зумовлена тим, що інформаційна картка призначена насамперед для суб'єктів звернення. Натомість технологічна картка містить інформацію для персоналу суб'єктів надання адміністративних послуг та персоналу ЦНАП. У ній немає інформації важливої для суб'єктів звернення. Отже, і обов'язку оприлюднювати технологічні картки у суб'єктів надання адміністративних послуг немає. Разом з тим, якщо будь-які особи цікавляться змістом технологічних карток, то вони мають право отримувати таку інформацію на підставі Закону «Про адміністративні послуги» або на підставі Закону «Про доступ до публічної інформації». Зрештою суб'єкти надання адміністративних послуг можуть за власною ініціативою оприлюднювати технологічні картки (розміщувати на сайті тощо).

Законом «Про адміністративні послуги» встановлено обов'язок затвердження технологічної картки суб'єктом надання адміністративних послуг, а в разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується.

Як і щодо інформаційних карток технологічні картки адміністративних послуг «зв'язують» суб'єкта надання адміністративних послуг, і суб'єкт звернення може посилатися на такі акти, невідповідність вимог та/або дій працівників суб'єкта надання адміністративних послуг чи ЦНАП порівняно з правилами зафіксованими у цих картках, при оскарженні рішень, дій та бездіяльності суб'єкта надання адміністративних послуг та ЦНАП в адміністративному чи судовому порядку.

При затвердженні технологічних карток адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП доцільно передбачати участь у процедурі розробки та затвердження таких карток керівника ЦНАП (наприклад, через їх погодження / візування тощо). У такий спосіб можна забезпечити кращу якість карток, а також єдині стандарти документів та процедур.

Відповідно до Примірного регламенту ЦНАП (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588):

- орган, що утворив центр, а також керівник центру можуть вносити суб'єктові надання адміністративної послуги пропозиції щодо необхідності внесення змін до затверджених .. технологічних карток адміністративних послуг (у тому числі для документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності) (пункт 17);



- у разі внесення змін до законодавства щодо надання адміністративної послуги суб'єкт її надання своєчасно інформує про це орган, що утворив центр, а також керівника центру, готує пропозиції щодо внесення змін до ... технологічних карток згідно із законодавством (пункт 18).

**Питання для самоконтролю: Що таке технологічна картка адміністративної послуги? Для яких цілей розробляється і затверджується технологічна картка? Які обов'язкові реквізити технологічної картки? З якою метою потрібно періодично переглядати технологічну картку? Кого потрібно залучати до розробки і перегляду технологічних карток?**

### 3.4. ВІДМІННІСТЬ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТА ТЕХНОЛОГІЧНИХ КАРТОК АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ВІД «СТАНДАРТІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ» ТА РЕГЛАМЕНТІВ ДДХ

Законодавством свого часу було встановлено вимоги з розробки і затвердження «стандартів надання адміністративних послуг». Наказом Мінекономіки № 219 від 12.07.2007 року були затверджені Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг.

Згідно з зазначеним Наказом, «стандарт повинен містити:

- перелік категорій одержувачів, у тому числі вразливих верств населення;
- перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги;
- склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги;
- вимоги до строку надання адміністративної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги;
- вичерпний перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги;
- опис результату, який повинен отримати одержувач;
- інформацію про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плата передбачена;
- вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи вимоги до їх кваліфікації;
- вимоги до місця надання адміністративної послуги з урахуванням його транспортної і пішохідної доступності;
- режим роботи адміністративного органу, порядок прийому одержувачів, у тому числі можливість одержання бланків запитів про надання адміністративної послуги та їх реєстрації тощо;
- черговість надання адміністративної послуги (здійснення дій та прийняття рішень) у випадку перевищення попиту на адміністративну послугу над можливістю її надання без очікування, у тому числі терміни й умови очікування надання адміністративної послуги;
- вимоги до інформаційного забезпечення одержувача при зверненні за одержанням та у ході надання адміністративної послуги;
- особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо;
- порядок подачі, реєстрації і розгляду скарг на недотримання стандарту;
- порядок виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги і відшкодування збитків одержувачу...

Стандарт повинен містити посилання на нормативно-правові акти, що стосуються надання адміністративної послуги».

Отже, з одного боку, такий стандарт поєднує в собі характеристики і інформаційної картки, і технологічної картки адміністративної послуги. З іншого боку, у ньому передбачені вимоги до приміщення, у якому надаються адміністративні послуги та інша інформація, яка стосується не лише конкретної послуги. Зважаючи на ухвалення у 2012 році Закону «Про адміністративні послуги» і наявність законодавчих вимог щодо інформаційних та технологічних карток, доцільність розробки і ухвалення «стандартів надання адміністративних послуг» у розумінні Наказу № 219 наразі є сумнівною. Навпаки, для зменшення продукування зайвих документів від затвердження цих «стандартів» доцільно відмовитися. Такий підхід дозволив би використовувати термін «стан-



дарт адміністративної послуги» у його значенні, поширеному у розвинених країнах. Це, наприклад, максимальний час очікування у черзі, строк надання послуги тощо.

Також необхідно взяти до уваги, що у чинному нормативному полі України була передбачена вимога щодо розробки «регламентів (інформаційних карток)» для «документів дозвільного характеру». Зокрема, це було передбачено Основними вимогами до порядку взаємодії адміністратора з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру<sup>13</sup>. Там «регламент (інформаційна картка)» визначено як послідовність дій для отримання документів дозвільного характеру, схеми дозвільних (погоджувальних) процедур.

Передбачено, що у регламенті (інформаційній картці), зокрема, зазначаються:

- найменування органу, що видає документ дозвільного характеру (в тому числі найменування органу, який у випадках, передбачених законом, здійснює погодження документів дозвільного характеру, надає попередні висновки тощо);
- перелік документів, необхідних для видачі документів дозвільного характеру;
- розмір плати за видачу документів дозвільного характеру (якщо це передбачено законодавством);
- строк, протягом якого видається документ дозвільного характеру або надається обґрунтована відмова в його видачі;
- підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру;
- посилання на закон, яким встановлено вимоги щодо видачі документа дозвільного характеру.

Тобто до «документів дозвільного характеру» були встановлені власні вимоги щодо упорядкування інформації для споживачів послуг. Хоча навряд чи коректно до цих інформаційних карток як синонім вживати термін «регламент», адже останній є ближчим вже до технологічної картки (тобто внутрішньої організації порядку надання адміністративної послуги).

Але після ухвалення 12 лютого 2015 року Закону про дерегуляцію, можна говорити про зближення вимог до адміністративних послуг і документів дозвільного характеру. Тобто для усіх адміністративних послуг, у тому числі для суб'єктів господарювання, доцільно обмежитися двома обов'язковими документами: інформаційною та технологічною картками.

**Питання для самоконтролю: Які регламентаційні документи потрібно розробити і затвердити на кожну адміністративну послугу?**

### 3.5. СТАНДАРТИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК ВЛАСНІ ВИМОГИ ЯКОСТІ

Як зазначено у попередньому підрозділі посібника, поняття «стандартів надання адміністративних послуг» в Україні використовувалося у специфічному значенні.

Тому у статті 7 Закону «Про адміністративні послуги» згадується категорія «вимоги щодо якості надання адміністративних послуг». Зокрема, передбачено, що суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг). У разі, якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується. Ці вимоги не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом.

Метою цих норм є заохочення суб'єктів надання адміністративних послуг до постійного покращення якості надання адміністративних послуг, у тому числі завдяки запровадженню власних стандартів обслуговування суб'єктів звернення.

<sup>13</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21.05.2009 р. № 526.



І хоча у Законі категорії «стандарт надання адміністративної послуги» чи «стандарт обслуговування» не вживаються, фактично стаття 7 стосується саме стандартів послуг у розумінні, поширеному у розвинених країнах<sup>14</sup>. Адже стандарт обслуговування або стандарт послуги – це параметр, який: а) дозволяє оцінювати якість послуги; б) є мірилом-метою кращої якості послуг, до якої прагне суб'єкт надання послуг.

Законодавцем подано кілька орієнтовних критеріїв для таких «вимог щодо якості надання адміністративних послуг». Це, зокрема:

- визначення кількості годин прийому суб'єктів звернення (наприклад, суб'єкт надання адміністративних послуг визначить, що він здійснюватиме прийом відвідувачів не менше 50 годин протягом тижня та / або 10 годин протягом дня);

- максимальний час очікування у черзі (наприклад, зобов'язання, що суб'єкт звернення потрапить на прийом до уповноваженого працівника не пізніше, ніж через 10 хвилин після реєстрації в системі керування чергою).

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

- загального обслуговування (наприклад, щодо територіальної доступності до найближчого офісу надання адміністративних послуг (у кілометрах тощо); щодо можливості замовлення адміністративних послуг телефоном чи засобами електронної пошти; щодо вирішення справ з надання адміністративних послуг у строк, що є значно коротшим, аніж установлений законодавством; щодо можливості отримання консультацій про адміністративні послуги телефоном або електронними засобами комунікації протягом семи днів на тиждень і протягом 24 годин на добу; що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо);

- надання адміністративної послуги конкретного виду (наприклад, щодо строку, протягом якого надаватиметься дана адміністративна послуга; способів її замовлення тощо).

Очікується, що «власні вимоги щодо якості» лише покращуватимуть умови порівняно з параметрами, визначеними законом, і однозначно не можуть їх погіршувати.

У зарубіжних країнах є практика, коли стандарт встановлюється не в абсолютному значенні (наприклад, визначається, що офіс з надання послуг буде розташовуватися на відстані до 10 км для щонайменше 90% мешканців громади).

Для адміністративних послуг, за які відповідає безпосередньо суб'єкт надання адміністративних послуг, такі «вимоги» затверджуються організаційно-розпорядчим актом такого суб'єкта (частина 1 ст. 7 Закону). У разі, якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується (частина 2 ст. 7). Наприклад, до передачі повноважень з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб підприємців до компетенції Укрдержреєстру (наразі – Мін'юсту) відповідні посадові особи – державні реєстратори – підпорядковувались у містах обласного значення безпосередньо міському голові. Отже, міський голова міг визначати відповідні «вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» з реєстрації суб'єктів господарювання.

«Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» не потребують реєстрації в органах юстиції і не можуть містити прав та обов'язків громадян чи суб'єктів господарювання. За недотримання «власних вимог щодо якості» (тобто власних стандартів) суб'єкт надання адміністративних послуг не несе юридичної відповідальності. Ідея цієї норми полягає у тому, що «вимоги» – це інструмент самовдосконалення, ініціативного покращення власної роботи.

Незважаючи на те, що центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) у буквальному розумінні Закону «Про адміністративні послуги» не є суб'єктом надання адміністративних послуг, положення статті 7 цілком можуть застосовуватися і до послуг, які надаються через ЦНАП, і до власне організації діяльності ЦНАП. Суб'єктом, який затверджує відповідні вимоги, має бути орган, який утворив ЦНАП, у разі потреби (щодо окремих послуг) – узгоджено з суб'єктом надання відповідної категорії адміністративних послуг.

<sup>14</sup> Див.: Тимошук В.П., Кривач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. – К.: Факт, 2005. – 88 с.



**Питання для самоконтролю: Що таке стандарти адміністративних послуг і з якою метою вони визначаються? Які вимоги щодо якості адміністративних послуг є важливими, на Вашу думку? Яку відповідальність несуть органи влади за недотримання власних вимог щодо якості?**

### 3.6 СТРОКИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Статтю 10 Закону «Про адміністративні послуги» врегульовуються загальні питання визначення строків надання адміністративних послуг: рівень нормативного акта для визначення таких строків; правила визначення строку, якщо граничний строк надання конкретної адміністративної послуги не визначено спеціальним (тематичним) законом та інші важливі положення.

Це регулювання встановлено з метою забезпечення своєчасного та оперативного надання адміністративних послуг.

Законодавцем запроваджено поняття граничного строку надання адміністративної послуги та передбачено, що такий строк має визначатися виключно законом.

Граничний строк надання адміністративної послуги – це строк, у який адміністративна послуга має бути надана суб'єкту звернення.

Враховуючи, що значну частину законодавства, яке регулює суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, на сьогодні все ще складають акти Кабінету Міністрів або акти інших органів виконавчої влади, таке законодавство має бути приведене у відповідність до зазначених вимог Закону шляхом встановлення граничних строків надання адміністративних послуг на рівні закону.

Закон передбачає загальне правило, за яким, у разі якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання адміністративної послуги.

При цьому частиною 3 статті 10 Закону передбачено, що суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а ЦНАП забезпечує організацію надання такої послуги в найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення.

При визначенні строків надання адміністративних послуг мають враховуватися принципи, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг, а саме: оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації процедурних дій.

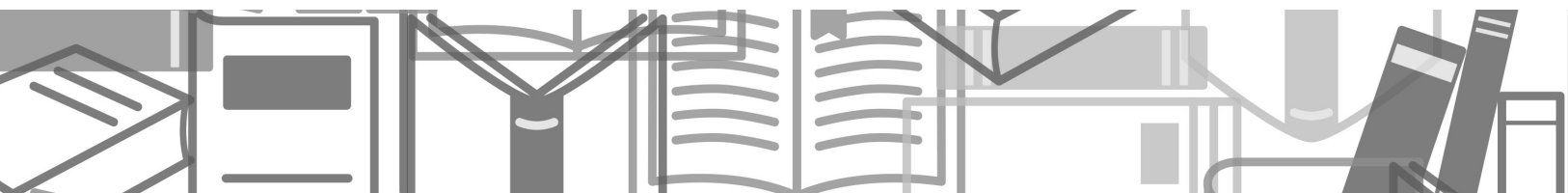
На сьогодні законодавство, яке регулює суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, визначає різні підходи щодо визначення строків надання адміністративних послуг, які становлять години, дні (робочі або календарні), місяці.

При встановленні граничних строків надання адміністративної послуги у законодавчих актах обов'язково мають враховуватися особливості надання цих послуг. Тобто строки надання адміністративних послуг можуть бути тривалими і перевищувати 30 календарних днів, що передбачені частиною 2 статті 10 Закону.

Важливим є питання щодо визначення граничних строків надання адміністративних послуг у календарних або у робочих днях. Для суб'єктів звернення обчислення зручніше у календарних днях. У той же час раціональніший підхід для практики - це визначення строків надання адміністративних послуг у робочих днях, особливо, якщо такі строки складають від 2 до 10 робочих днів.

Звичайно, за наявності у суб'єкта надання адміністративних послуг можливостей, адміністративні послуги можуть, та навіть повинні надаватися ним і раніше визначеного законом граничного строку.

При визначенні граничного строку надання адміністративної послуги мають також враховуватися особливості організації роботи відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Зокрема, у разі надання послуги суб'єктом, який діє на засадах колегіальності, рішення про надання послуги або про відмову в її наданні приймається у строк, визначений частиною першою або другою статті 10 Закону (тобто як вимагає спеціальний закон або ж протягом 30 календарних



днів), а в разі неможливості прийняття зазначеного рішення в такий строк – на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку.

Зазначене стосується, зокрема, й таких органів місцевого самоврядування, як місцеві ради, виконавчі комітети.

При цьому відповідно до частин першої, п'ятої статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць.

У практиці органів місцевого самоврядування окремих міст є позитивний досвід регулярнішого проведення засідань колегіальних органів. Наприклад, засідання виконкому у Вінниці проводяться щотижня, що дозволяє їй значно швидше надавати адміністративні послуги.

Частиною 5 статті 10 Закону «Про адміністративні послуги» передбачено, що адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Враховуючи, що абзацом другим частини 4 ст. 9 Закону передбачено, що письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, отримати результат адміністративної послуги можна у той же спосіб, у який відбувалося подання заяви. Разом з тим надсилання результату адміністративної послуги поштою або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку має певні особливості, оскільки можливість надсилання у відповідний спосіб має бути передбачена законодавством. Інакше надсилається лише повідомлення про можливість отримання такої послуги (документа тощо) на адресу суб'єкта звернення. Згідно з Законом, строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги.

Якщо надання адміністративної послуги здійснюється через ЦНАП, то видачу або забезпечення направлення результатів надання адміністративних послуг здійснює адміністратор ЦНАП.

**Питання для самоконтролю: Що таке граничний строк надання адміністративної послуги? Які загальні правила визначення строків надання адміністративних послуг? Які є особливості для обчислення строків надання послуг органами, що діють на засадах колегіальності? Коли адміністративна послуга вважається наданою?**

### 3.7. ПЛАТА ЗА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (АДМІНІСТРАТИВНИЙ ЗБІР)

У статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» встановлені найзагальніші засади визначення платності / безоплатності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та обмежень щодо справляння коштів за адміністративні послуги.

Законодавцем для уніфікації усіх видів платежів за різні адміністративні послуги введено новий термін – «адміністративний збір». Поступово ця категорія має замінити такі різноманітні терміни, як «державне мито», «реєстраційний збір», «збір», «плата» тощо.

Схематично підхід до питань оплати адміністративних послуг можна зобразити наступним чином:

1) за загальним правилом, плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) з суб'єктів звернення справляється лише у випадках передбачених законом (частина 1 ст. 11). При цьому щодо адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян передбачено спеціальний припис щодо їх надання на безоплатній основі (частина 2 ст. 11). Адміністративними послугами у сфері соціального забезпечення громадян є послуги, пов'язані з призначенням державних допомог, субсидій тощо;



2) розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) визначається законом «з урахуванням її соціального та економічного значення» (частина 3 ст. 11). У внесеному до парламенту законопроекті цей припис формулювався у прив'язці до собівартості надання адміністративної послуги, і за загальним правилом не повинен був перевищувати розміру собівартості. Тобто мета отримання прибутку на адміністративних послуг, за загальним правилом, є неприйнятною. Ухвалена в остаточній редакції норма передбачає, що при визначенні розміру плати (адміністративного збору) ураховуються і додаткові критерії, на наш погляд, насамперед для зменшення розміру плати за адміністративні послуги. Але безпосереднє виключення з тексту Закону «прив'язки» до собівартості адміністративних послуг дозволяє не лише зменшувати розмір плати за адміністративні послуги, але й збільшувати його, зважаючи на недостатньо чіткі критерії. Перепоною від таких зловживань є лише добросовісне тлумачення і застосування відповідних норм;

3) плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо) (частина 5 ст. 11). Тобто законодавець забороняє «подрібнення» однієї адміністративної послуги на окремі «платні послуги». Крім того, додатково у частині 6 коментованої статті наголошується на забороні стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових, не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів.

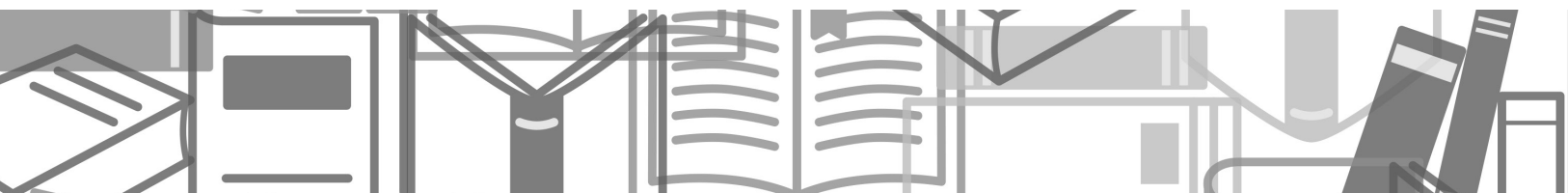
Попри достатньо просту схематику питань оплати адміністративних послуг, відповідні проблеми є одними з найдискусійніших у теорії та найскладніших на практиці.

Багатьма фахівцями ставиться під сумнів правомірність справляння плати за адміністративні послуги в принципі, адже вважається, що держава вже утримується на кошти платників податків і тому справляння додаткових коштів є несправедливим. Проте необхідно брати до уваги, що насправді податки і плата за адміністративні послуги мають різну природу: походження і призначення (про це вже йшлося також у підрозділі 2.2 цього посібника). Податки сплачуються, як правило, з доходу чи блага матеріального характеру і витрачаються на загальносуспільні цілі або на публічні функції в інтересах усього суспільства (оборона держави, громадський порядок, захист від надзвичайних ситуацій, дошкільне виховання, освіта, загальна інфраструктура тощо). Натомість звернення за адміністративними послугами завжди персоналізоване, споживачі адміністративних послуг завжди конкретні, тому і плата має індивідуальний характер. При цьому плата за адміністративні послуги має насамперед компенсаційну функцію – відшкодування принаймні частини витрат, пов'язаних з наданням адміністративної послуги.

До речі, варто зауважити, що на сьогодні адміністративні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування, є переважно безоплатними. Натомість послуги органів виконавчої влади переважно платні, і плата не впорядкована.

Частина 4 статті 10 Закону містить імперативний припис, за яким плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Зміни до бюджетного законодавства кінця 2014 року взагалі передбачають, що більшість видів плати за адміністративні послуги справляються до місцевих бюджетів. І протягом 2015 року такі кошти справді суттєво збільшили надходження місцевих бюджетів. Тепер важливо ці кошти або принаймні їх частину, використовувати саме на подальше забезпечення належної якості адміністративних послуг.

Важливо в перспективі досягти ще зв'язку між фінансуванням відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг і обсягом наданих ним послуг. Враховуючи проблему постійного бюджетного дефіциту та пріоритетного спрямування публічних ресурсів на соціальні цілі, необхідно долати ризики неналежного фінансування витрат, що стосуються діяльності з надання адміністративних послуг.



*Питання для самоконтролю: Які загальні правила визначення платності/безоплатності адміністративних послуг та встановлення плати за адміністративні послуги? Що таке адміністративний збір? На які цілі мають спрямовуватися кошти, отримані за надання адміністративних послуг?*





## РОЗДІЛ 4. ЦЕНТР НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ЦНАП): СТВОРЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ

### 4.1. СУТЬ ТА СТАТУС ЦЕНТРУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

#### 4.1.1. СУТЬ ЦНАП - ІНТЕГРОВАНІЙ ОФІС

Концепція ЦНАП передбачає створення єдиного місця прийому громадян та суб'єктів господарювання щодо усіх або більшості необхідних їм адміністративних послуг. Тобто це, насамперед, запровадження «єдиної приймальні» для органів та підрозділів, що раніше окремо контактували із відвідувачами.

У різних країнах установи з надання послуг називаються по-різному, наприклад, «офіс для громадян» або «служба для громадян» (ФРН), «адміністративний центр» або «служба (відділ) обслуговування мешканців» (Польща), «інтегрований офіс» (Канада) тощо. В англomовному варіанті дуже поширена назва таких утворень, чи навіть точніше назва способу надання послуг «one-stop-shop», що часто перекладають як «магазин однієї зупинки». Тут доцільнішим є не буквальный переклад, а змістовний, тобто сенс, що закладається в такий офіс: щоб особа могла отримати будь-яку послугу або максимум послуг в одному місці.

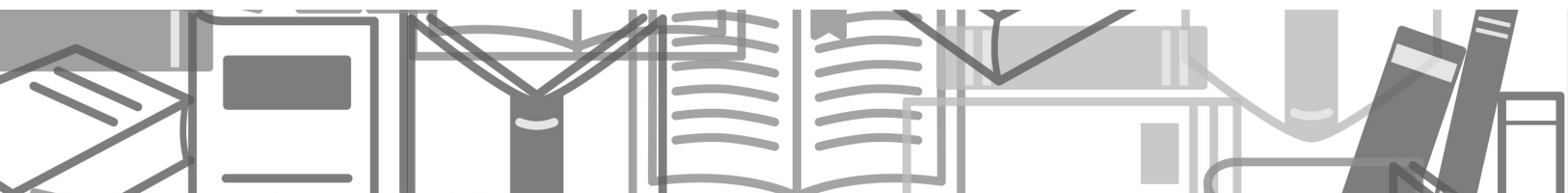
У поточній практиці України використовувалося багато індивідуальних назв для таких новоутворень, наприклад: Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» (Вінниця), Центр надання адміністративних послуг (Івано-Франківськ), Центр муніципальних послуг (Кривий Ріг) тощо. В принципі кожна з цих назв є цілком прийнятною. Але надалі використовується назва «Центр надання адміністративних послуг» (або аббревіатура – ЦНАП), оскільки саме вона зафіксована і в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р.

Важливо розуміти переваги інтегрованого офісу порівняно з відомчим способом обслуговування громадян, коли останні змушені відвідувати різні органи влади.

Наприклад, для того, щоб здійснити реєстрацію народження дитини, сьогодні треба витратити багато часу і нервів на відвідування трьох різних органів – РАЦС (система Мін'юсту), Державної міграційної служби (система МВС) та Управління соціального захисту (в міськвиконкомі чи райдержадміністрації), і проходження відповідних бюрократичних процедур. Адже необхідно здійснити: 1) реєстрацію самого факту народження дитини; 2) реєстрацію місця проживання дитини; 3) замовлення на призначення державної допомоги при народженні. У разі включення цих послуг до компетенції ЦНАП ці три справи могли б вирішуватися за один візит громадянина. Тобто економія часу особи буде колосальною. І зарубіжний досвід це також підтверджує. Якщо взяти до уваги, що народжуваність в Україні складає біля 500 тисяч дітей щорічно, це може миттєво акумулювати економічний ефект для держави й бізнесу від такого нововведення.

ЦНАП мають цінність для громадян саме тоді, коли вони можуть отримувати там найнеобхідніші їм послуги, тобто базові послуги (від реєстрації народження і місця проживання до видачі посвідчень водія і реєстрації автомобілів). У цьому власне і полягає основна перевага ЦНАП над відомчими офісами – це інтегрованість, тобто робота за принципом «єдиного офісу».

Є певні відмінності у створенні універсамів послуг у зарубіжних країнах. В одних акцент робиться лише на «швидких» і часто затребуваних послугах. Зокрема «офіси для громадян» ФРН надають найбільш затребувані з боку громадян послуги (реєстрація місця проживання, реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень особи та паспортів тощо). В інших країнах намагаються в таких офісах надавати максимальну кількість послуг. «Адміністративні центри» у Польщі налічують десятки різноманітних послуг, згрупованих за галузевим критерієм. Наприклад, у Кракові в Адміністративному центрі надаються всі послуги, починаючи від паспортів та реєстрації транспортних засобів, і закінчуючи соціальною допомогою. Максимальний набір послуг і в аналогічних установах міста Гаага (Нідерланди).



Позитивними сторонами ЦНАП, які фактично є і вимогами до таких офісів є територіальна доступність (що включає, за потреби, наявність філій), відкрите (некабінетне) приміщення для обслуговування, умови для осіб з обмеженими можливостями та осіб з дітьми, розширені години роботи (у тому числі подовжена робота до 20.00 у певні дні тижня та робота у суботу), електронне регулювання черги (для великих офісів), супутні послуги тощо.

Останні характеристики можуть використовуватися і окремими «відомчими офісами». Але з точки зору публічних ресурсів, інтегроване надання послуг є також економічнішим, адже для рівних комфортних умов потрібно значно більше ресурсів на створення окремих відомчих офісів. При цьому потрібно пам'ятати, що кожен окремий територіальний орган – це, як правило, ще й витрати на наскрізне забезпечення (керівництво, служба персоналу, бухгалтерія, відділ ІТ тощо).

Як вже зазначалося, соціологічні опитування підтверджують очевидність переваг та кращої якості при наданні адміністративних послуг через інтегровані центри порівняно з відомчими офісами.

Можна виділяти як окремий чинник для кращої якості послуг у ЦНАП те, що переважно найкращі ЦНАП утворюються органами місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що місцеві політики зацікавлені у симпатіях виборців, тому докладають максимальних зусиль для забезпечення належної якості послуг. Крім того, в органів місцевого самоврядування більше потенційних ресурсів (вибору приміщень, бюджетних коштів на розвиток, можливостей отримання грантів і кредитів), які можуть використовуватися для створення ЦНАП та покращення якості адміністративних послуг. Також в органів місцевого самоврядування більша стабільність, зважаючи на виборний мандат.

ЦНАП – це також мінімізація умов для корупції. Наприклад, за незалежними оцінками, ЦНАП у Волинській області є одними з найкращих в Україні. Так само позитивною є і оцінка суб'єктами господарювання стану корупції<sup>15</sup> саме у цьому регіоні. На наш погляд, цей зв'язок є прямим.

**Питання для самоконтролю: Що таке ЦНАП? У чому суть інтегрованого офісу? Які переваги інтегрованого офісу порівняно з відокремленим відомчим наданням послуг?**

#### 4.1.2. ЗАГАЛЬНА СТРУКТУРА ЦНАП. РОЗПОДІЛ НА ФРОНТ-ОФІС ТА БЕК-ОФІС

У спрощеному вигляді ЦНАП – це приміщення та працівники, що здійснюють прийом суб'єктів звернень. За українським законодавством, такі працівники – це адміністратори, які приймають заяви від суб'єктів звернень, передають отримані документи на опрацювання суб'єктам надання адміністративних послуг, а потім повертають суб'єктам звернення результати наданих послуг.

У зв'язку з вимогами Закону України «Про адміністративні послуги» безпосереднє надання адміністративної послуги адміністратором допускається лише у випадках передбачених законом. Для ефективної реалізації цієї норми досі ще необхідні зміни до інших законів.

ЦНАП великого міста, як правило, включає в себе також працівників першого контакту (рецепцію), де здійснюється загальне інформування відвідувачів та надання допомоги у реєстрації в системі керування чергою.

Обидва вищеописані умовні групи персоналу ще називають «фронт-офісом» – частиною ЦНАП, у якій відбувається контакт суб'єктів звернення з працівниками органу влади. В принципі саме фронт-офіс в Україні і є ЦНАПом для споживачів послуг. Адже за українським законодавством ЦНАП та його адміністратори мають виступати переважно посередниками, що приймають заяви від суб'єктів звернення, а потім повертають результати наданих послуг.

Зроблено це було насамперед з антикорупційною метою, щоб «розірвати» спілкування відвідувачів зі службовцями, що приймають рішення. У західних країнах такої абсолютизації ролі персоналу у боротьбі з корупцією немає, і вони можуть опрацьовувати справи і по суті. Це особливо виправдано, якщо послуга надається невідкладно, тобто за один візит особи. Але й у триваліших справах у західних країнах персонал таких офісів частину часу працює на прийомі відвідувачів, а потім – частину часу може опрацьовувати справи у закритій від громадян частині приміщення.

<sup>15</sup> <http://corruption-index.org.ua/>



Цю закриту для відвідувачів частину адміністрації називають «бек-офісом». Його складають тематичні (фахові) структурні підрозділи / органи з опрацювання справ по суті. Це стосується справ, які потребують тривалого опрацювання (вивчення документів, витребування додаткових документів, погоджень тощо) або досі належать до компетенції інших органів, аніж ті, що утворили ЦНАП (наприклад, Державна міграційна служба).

У маленьких інтегрованих офісах на 3-4 робочих місця цей розподіл на фронт-офіс та бек-офіс може бути досить умовним. І окрема рецепція також, як правило, не створюється.

**Питання для самоконтролю: Що таке «фронт-офіс» та «бек-офіс»? Які основні функції ЦНАП за українським законодавством? Чи можуть працівники ЦНАП (адміністратори) безпосередньо надавати адміністративні послуги?**

#### 4.1.3 МОДЕЛЬ ЦНАП

До ухвалення Закону «Про адміністративні послуги» на практиці існували два концептуальні підходи до визначення порядку роботи ЦНАП: універсальний та спеціалізований.

Модель ЦНАП із універсальною компетенцією працівників (універсалами / адміністраторами) передбачає можливість отримання заяв споживачів будь-ким із персоналу у порядку черговості. Зазначена модель дає можливість оптимізувати штат (загальну чисельність) з огляду на відсутність необхідності включення до його складу представників усіх спеціалізованих підрозділів органу влади та представників інших органів влади. Ця модель також забезпечує рівномірне навантаження на персонал, що прискорює процедуру обслуговування. Недоліком зазначеної моделі є брак у працівників глибоких спеціальних знань щодо специфіки різних правовідносин (особливо на перших етапах роботи ЦНАП), а також власне брак достатньої кількості кваліфікованого персоналу на такі посади «універсалів» у малих містах і районах.

Друга модель ЦНАП – спеціалізована – передбачає структурування відділу прийому споживачів в окремих «віконцях» (підрозділах/окремими працівниками) за групами питань, об'єднаних за галузевим або відомчим принципом (наприклад, одні службовці приймають заяви щодо реєстрації суб'єктів господарювання, інші – щодо житлових питань тощо). Проблемою цього підходу є потреба у більшій кількості робочих місць для різних спеціалізацій. Також в Україні враховувався негативний досвід надмірного структурування (спеціалізації) працівників/підрозділів щодо прийому документів у дозвільних центрах. Досить часто до представників окремих дозвільних органів протягом годин прийому не приходив жоден відвідувач, і їхній робочий день виявлявся практично змарнованим в очікуванні замовника. Тобто мало місце нерівномірне навантаження на працівників.

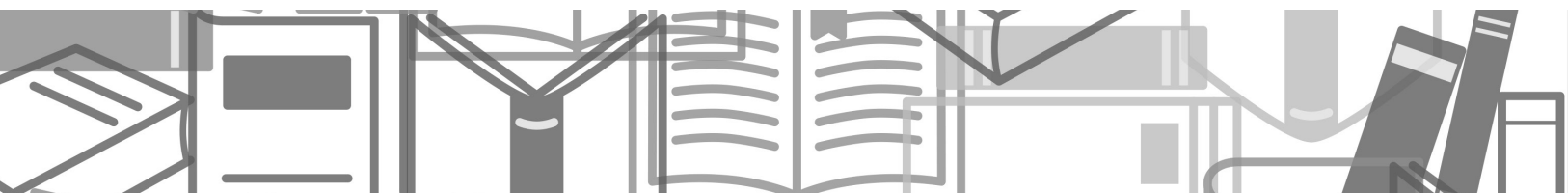
Разом із тим, часткова спеціалізація працівників ЦНАП (у межах групи питань/послуг), особливо у великих містах може бути виправданою й прискорювати обслуговування суб'єктів звернень. Навіть попри те, що Закон України «Про адміністративні послуги» в імперативному порядку впроваджує модель роботи ЦНАП лише через адміністраторів, спеціалізація цілком можлива. Адже одні адміністратори можуть працюватись з однією тематикою (групою послуг), інші – з іншою.

**Питання для самоконтролю: Які переваги та недоліки спеціалізації та універсалізації адміністраторів? Чи допустима спеціалізація адміністраторів на окремій групі послуг відповідно до чинного законодавства?**

#### 4.1.4. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ ЦНАП

Частина 4 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги» передбачає, що з метою забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи ЦНАП.

Закон не регулює порядку прийняття рішень про створення чи організацію діяльності територіальних підрозділів ЦНАП. Тому органи, які утворюють ЦНАП, мають можливість вирішувати це питання на власний розсуд. І тут критеріями можуть бути як кількість мешканців у місті /



районі, так і географічні особливості цієї адміністративно-територіальної одиниці, наприклад, протяжність міста або наявність відособлених мікрорайонів.

Отже, важливо забезпечити розумну фізичну доступність до послуг та економічну ефективність додаткових офісів.

Як уже зазначалося, в деяких країнах (наприклад, Канаді, ФРН) визначаються стандарти територіальної доступності до офісу аналогічного ЦНАП, і вони складають від 5 до 10 км для 90% мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У більшості населених пунктів з населенням понад 100 тис. мешканців доцільним є утворення одного ЦНАП (великого офісу) та одного або більше менших офісів – територіальних підрозділів ЦНАП. Це може бути проста управлінська система з єдиним керівником і з можливістю ротації (переміщення) персоналу.

У більших містах і особливо містах-мільйонниках може бути доцільнішим створення кількох рівнопорядкових ЦНАП (мережі великих офісів). Додатково можуть відкриватися і менші офіси – територіальні підрозділи ЦНАП.

Важливо забезпечити горизонтальні зв'язки між усіма ЦНАП у місті та забезпечити можливість мешканцям міста отримувати послуги у будь-якому ЦНАП міста чи його підрозділі без прив'язки до місця проживання<sup>16</sup>. Бажано, щоб переліки послуг у всіх ЦНАП міста були однаковими. Однак, у менших територіальних підрозділах ЦНАП обсяг компетенції (перелік послуг) може бути вужчим та зорієнтованим лише на найпопулярніші і простіші послуги.

Беручи до уваги загальні обмеження Закону (і частини 1 ст. 12, яка визначає адміністративні рівні на яких функціонує ЦНАП; і частини 4 ст. 12, у якій йдеться виключно про «територіальні підрозділи» ЦНАП), очевидно, що навіть у разі утворення рівнопорядкових ЦНАП (великих офісів) у районах міста (чи в різних місцях у районі – якщо йдеться про районну державну адміністрацію), такі утворення повинні бути підпорядковані головному офісу (ЦНАП) і його керівництву. Тобто вертикальні зв'язки, відносини підпорядкування таких підрозділів повинні забезпечуватися в силу положень Закону.

В українських містах вже почали відкриватися територіальні підрозділи ЦНАП, наприклад, у Вінниці таких філій – 3, у Харкові – 9, у Кривому Розі – 7. При цьому деякі міста орієнтуються на свій наявний або попередній районний поділ. У будь-якому разі, важливо надати додаткову зручність споживачам послуг, а не створити їм перешкоду. Не повинно бути прив'язки місця проживання особи до територіального підрозділу ЦНАП. Коректним є варіант, коли особа може звернутися до будь-якого територіального підрозділу. До прикладу у Вінниці особа може подати заяву в одній філії ЦНАП, а отримання результату замовити на іншу філію. Ідеальним є також варіант, коли в усіх підрозділах є однаковий набір послуг.

У містах ФРН (наприклад, у Гейдельбергу) у територіальних пунктах можна отримати фактично повний набір послуг (як і в центральному офісі). Прикметно, що у 10-ти територіальних пунктах для 140-тисячного міста немає жодної керівної посади, адже діяльність усіх службовців скеровується з центрального офісу.

***Питання для самоконтролю: Що таке територіальні підрозділи ЦНАП? У яких випадках доцільно утворювати територіальні підрозділи ЦНАП? Які правила доцільно врахувати при створенні територіальних підрозділів ЦНАП?***

#### 4.1.5. ЮРИДИЧНИЙ СТАТУС ЦНАП

Згідно з Законом «Про адміністративні послуги», «центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради<sup>17</sup> або .. районної державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг» (ч. 1 ст. 12 Закону).

<sup>16</sup> Окремо необхідно розглядати ситуацію у місті Києві. Не лише через великі розміри міста та кількість мешканців, а насамперед, через те, що значна кількість повноважень закріплена безпосередньо за районними у місті Києві державними адміністраціями. Тому тут і далі, не йдеться про особливості організації ЦНАП у місті Києві.

<sup>17</sup> Тут і надалі огляд закону буде здійснюватися без уваги на особливості організації адміністрації в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим.



Звідси, а також у системному тлумаченні з нормами частин 2 та 3 статті 12 Закону, можна зробити наступні висновки:

1) ЦНАП утворюється на рівні міст, селищ та районів. Утворення ЦНАП при обласній державній адміністрації, а також відомчих ЦНАП (при окремих центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та підрозділах) не відповідатиме Закону. Адміністративні послуги цих органів влади (принаймні базові / популярні послуги) в ідеалі повинні бути децентралізовані або ж надаватися через ЦНАП міст і районів.

Беручи до уваги норму частини 2 статті 12, очевидно, що утворення ЦНАП при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного значення, районних державних адміністраціях є обов'язковим. При цьому районний рівень був вибраний на перехідний період, до проведення адміністративно-територіальної реформи та утворення спроможних громад у сільській місцевості.

Утворення ЦНАП при міських радах міст районного підпорядкування та селищних радах є необов'язковим, і рішення приймається на розсуд відповідних місцевих рад.

ЦНАП юридично може мати два статуси: постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ. Рішення про вибір статусу належить до компетенції органу, який утворює ЦНАП. При цьому варто взяти до уваги наступне:

а) статус постійно діючого робочого органу передбачає його формування із числа працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг, у тому числі залучення до складу такого органу працівників різних суб'єктів надання адміністративних послуг. Беручи до уваги норми статті 20 Закону щодо перехідного періоду (до 1 січня 2014 року), утворення ЦНАП у статусі постійно діючого робочого органу мало сенс насамперед до цього періоду, адже з 1 січня 2014 року ЦНАП може працювати лише через адміністратора.

Як варіант може розглядатися підхід, за яким посади адміністраторів вводяться у різні структурні підрозділи одного органу влади, який утворив ЦНАП (наприклад, у різних виконавчих органах міської ради). За такого підходу також можливе певне виправдання для утворення ЦНАП у статусі «постійно діючого робочого органу»;

б) статус структурного підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради, районної державної адміністрації передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з власним штатним розписом та власним персоналом. У разі виконання вимог Закону щодо роботи ЦНАП виключно через «адміністратора» (з 1 січня 2014 року), оптимальною формою організації ЦНАП стає саме структурний підрозділ.

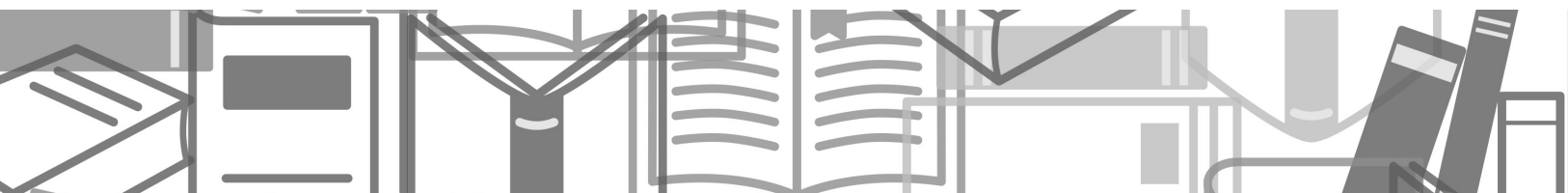
Рішення про утворення ЦНАП приймається: у містах і селищах – відповідними селищними або міськими радами, у районах – головою районної державної адміністрації.

Частина 3 статті 12 Закону передбачає, що «у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів ..., центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень».

Це насамперед означає, що у разі утворення ЦНАП міською або селищною радою міста або селища, яке є адміністративним центром району у такому ЦНАП можуть надаватися також адміністративні послуги відповідної районної державної адміністрації. Тобто замість утворення двох ЦНАП: міського (або селищного) та районного, може функціонувати один ЦНАП (фактично – міськрайонний), утворений органом місцевого самоврядування. Такий підхід вимагає «узгоджених рішень», якими на практиці можуть бути насамперед угоди між міською / селищною радою та районною державною адміністрацією.

У Примірному положенні про ЦНАП є прямий припис, що «у разі прийняття такого узгодженого рішення між райдержадміністрацією та міською або селищною радою населених пунктів, які є адміністративними центрами районів, центр при райдержадміністрації не утворюється».

У містах - обласних центрах через міський ЦНАП можуть також надаватися адміністративні послуги обласної державної адміністрації.



У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності ЦНАП у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладається керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру (ч. 5 ст. 12 Закону). Тобто такий структурний підрозділ (виконавчий орган) фактично має виконувати роль базової одиниці, яка забезпечує роботу ЦНАП. Очевидно, що тут може йтися не лише про «утворення» нового структурного підрозділу (виконавчого органу), але й про покладення відповідних обов'язків на раніше утворений, тобто на діючий структурний підрозділ (виконавчий орган).

На практиці ЦНАП в Україні наразі найчастіше утворюються на базі структурних підрозділів, у яких перебувають державні адміністратори. Очевидно, що це можуть бути й інші структурні підрозділи (виконавчі органи).

У цьому ж контексті необхідно розглядати питання про рівень інтеграції ЦНАП та дозвільних центрів. За приписами статті 20 Закону дозвільні центри були визначені складовою частиною ЦНАП. Відповідно до Закону про дерегуляцію від 12 лютого 2015 року дозвільні центри повністю поглинаються ЦНАПами, а посади адміністраторів у цих центрах будуть уніфіковані.

**Питання для самоконтролю: На яких адміністративно-територіальних рівнях є обов'язковим утворення ЦНАП? Який юридичний статус може мати ЦНАП? Хто приймає рішення про утворення ЦНАП?**

## 4.2. КОМПЕТЕНЦІЯ ЦНАП ТА НОРМАТИВНА ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЦНАП

### 4.2.1. КОМПЕТЕНЦІЯ ЦНАП. ПЕРЕЛІК АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ ЧЕРЕЗ ЦНАП

Згідно з частиною 6 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який створив ЦНАП.

З точки зору інтересів споживачів послуг важливо, щоб у ЦНАП надавалася максимальна кількість послуг і щоб там обов'язково були популярні (базові) адміністративні послуги. Більшість з них сьогодні належать до компетенції органів виконавчої влади, і тому можливість включення цих послуг до переліку послуг ЦНАП залежить від Кабінету Міністрів України.

Основним інструментом інтеграції цих послуг у ЦНАП є норми абзацу першого частини 7 ст. 12 Закону, за яким до переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, повинні бути включені послуги органів виконавчої влади, які мають надаватися в ЦНАП за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Таке рішення було ухвалене 16 травня 2014 року<sup>18</sup>.

Розпорядження №523 зачіпає кілька груп адміністративних послуг, зокрема:

- щодо реєстрації місця проживання, видачі паспортів;
- щодо реєстрації фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб;
- щодо реєстрації прав на нерухоме майно;
- щодо реєстрації земельних ділянок.

Практика показує, що ці послуги справді є найнеобхіднішими для громадян і суб'єктів господарювання. Зокрема, показовою є статистика роботи ЦНАП Волинської області у березні 2015 року, адже: 38% склали послуги Мін'юсту (реєстрація бізнесу і прав на нерухоме майно); 26% – послуги Державної міграційної служби (реєстрація місця проживання і паспорти); 25% – послуги Держземагентства (реєстрація земельних ділянок); 11% – власні послуги райдержадміністрацій та міських виконавчих органів. Тобто майже 90 відсотків послуг, за якими звертаються люди у ЦНАП, – це послуги трьох державних структур. І незалежно від перспектив децентралізації цих груп послуг, вони і далі складатимуть найбільший інтерес для споживачів.

Відповідно до абзацу другого частини 7 ст. 12 Закону через ЦНАП також можливе надання ін-

<sup>18</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. №523-р.



ших адміністративних послуг будь-яких суб'єктів надання адміністративних послуг (у тому числі органів виконавчої влади) на підставі узгодженого рішення органу, що створив ЦНАП та суб'єкта надання таких послуг. Прикладами таких «узгоджених рішень» є угоди про співпрацю.

Вищезазначений перелік послуг, що надається через ЦНАП (частина 6 ст. 12 Закону), не слід плутати з законом про перелік адміністративних послуг та розмір плати за них (частина 2 ст. 5; частина 2 ст. 20 Закону «Про адміністративні послуги»). За задумом суб'єкта законодавчої ініціативи, цей закон повинен був містити перелік усіх адміністративних послуг в Україні, незалежно від надання їх безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг або через ЦНАП. Але, наш погляд, ухвалення подібного закону-переліку послуг є недоцільним, адже забезпечити стабільність і коректність подібного списку практично неможливо.

Згідно з частиною 9 статті 12 Закону «у центрі за рішенням органу (посадової особи), що його утворив, також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій та скарг». На наш погляд, ці документи не зв'язані лише компетенцією суб'єкта, який утворив ЦНАП. Крім того, наприклад, у Вінниці в ЦНАП міста та його територіальних підрозділах можна отримати адміністративні послуги Пенсійного фонду, послуги комунальних підприємств-монополістів тощо.

При визначенні переліку адміністративних послуг для ЦНАП необхідно зважати на реальні можливості до забезпечення належної якості таких послуг. З точки зору суб'єктів звернення ідеальною була б ситуація, коли у ЦНАП можна отримати усі адміністративні послуги, які існують в державі чи принаймні на відповідному адміністративно-територіальному рівні.

З іншого боку, чим більша кількість послуг, тим більше буде суб'єктів звернень, що потребує відповідних площ приміщень, кількості робочих місць, місць для очікування, вищого рівня організації документообігу тощо. Але ще більшим викликом є готовність персоналу ЦНАП працювати з великим різноманіттям адміністративних послуг. Тому до досягнення ідеального стану – максимуму послуг в кожному ЦНАП – можна підходити поетапно: на перших етапах перелік послуг у ЦНАП може бути меншим, а в міру напрацювання практики, налагодження технології роботи можуть поступово додаватися нові послуги. Також варто взяти до уваги, що окремі адміністративні послуги можуть і виключатися з компетенції ЦНАП, якщо це не додало зручності суб'єктам звернення, але потребує непропорційних витрат ресурсів для збереження їх у компетенції ЦНАП.

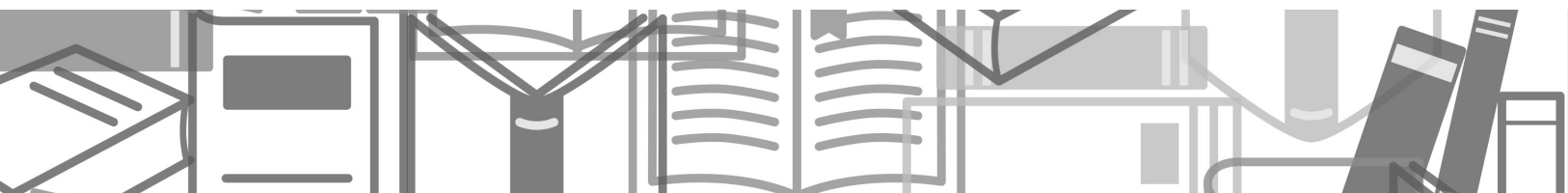
Досвід функціонування ЦНАП в Україні до кінця 2012 року базувався на тому, що соціальні адміністративні послуги (призначення субсидій та державних допомог тощо), у ЦНАП не надавалися. Це обумовлювалося як утворенням ЦНАП на базі дозвільних центрів (для бізнесу), так і загальним дефіцитом ресурсів для ЦНАП: браком приміщень, робочих місць, персоналу тощо. Але з кінця 2012 року, коли у Вінниці було відкрито три додаткових центри надання адміністративних послуг у колишніх районах міста, і в цих ЦНАП (філіях) вже надаються й соціальні адміністративні послуги.

Досвід багатьох країн (зокрема, Канади, Нідерландів, Польщі) також показує можливість і доцільність надання соціальних адміністративних послуг через офіси аналогічні ЦНАП. Це лише питання спроможності. Навіть у містах, де вже налагоджено роботу окремих центрів, де надаються і соціальні послуги, і ЦНАП, може ставитися питання про їх реорганізацію у єдину мережу ЦНАП та надання в обох офісах універсального переліку адміністративних послуг. Такий підхід може значно покращити територіальну доступність ЦНАП для мешканців міста.

***Питання для самоконтролю: Які послуги повинні надаватися у ЦНАП? Що таке базові адміністративні послуги? Чи доцільно включати до компетенції ЦНАП адміністративні послуги соціальної сфери? На якій підставі до компетенції ЦНАП при міських радах можуть включатися адміністративні послуги органів виконавчої влади?***

#### **4.2.2. ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ПЕРЕЛІКУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ДЛЯ ЦНАП**

Перелік адміністративних послуг для ЦНАП має складатися на основі загального переліку адміністративних послуг, що надаються міською радою та її виконавчими органами. При фор-



муванні Переліку адміністративних послуг первинна інформація може братися від структурних підрозділів та органів влади, які сьогодні надають ці послуги. Але збір такої інформації, маючи ознаки функціонального обстеження, не повинен завершуватися механічним включенням усіх позицій, поданих структурними підрозділами до одного списку. Надзвичайно важливо провести аналіз надлишкових функцій-послуг (у тому числі скасовуючи необґрунтовані послуги), а також функцій, які при застосуванні принципу «єдиного вікна» повинні отримати статус «внутрішніх функцій (процедур)», як-от різноманітні погодження, висновки тощо.

Варто ще раз нагадати про ознаки адміністративних послуг, головними з яких є:

- заявний характер (особа звертається за отриманням такої послуги для себе);
- владно-монопольний характер (змістом і результатом послуги є прийняття владного рішення / вчинення реєстраційної дії / укладення адміністративного договору. В ідеалі послуга повинна мати завершений вигляд (результат), а не подрібнюватися на погодження/затвердження/надання висновків).

Не є адміністративними послугами і тому не можуть бути включені до переліку:

- контрольно-інспекційна діяльність (без звернення заявника-адресата);
- фактичні дії (без потреби прийняття адресного рішення. Наприклад, «гаряче харчування для безпритульних осіб»);
- окремі процедурні дії, що не породжують прямих правових результатів (наприклад, «прийняття заяв», «реєстрація вхідної/вихідної кореспонденції» тощо);
- звернення, не пов'язані з суб'єктивними правами особи. Наприклад, не є адміністративною послугою «присвоєння почесних звань», «вручення грамот» тощо, оскільки відмова у такому присвоєнні не підлягає судовому захисту.

При складенні Переліку адміністративних послуг важливим є точне формулювання найменування послуги, яке має відображати її суть (наприклад, «державна реєстрація фізичної особи-підприємця»). Слід уникати загальних формулювань типу «створення умов для реалізації гарантованого Конституцією України права громадян на отримання дошкільної освіти».

Не потрібно штучно розширювати перелік послуг шляхом деталізації однієї послуги.

При формуванні Переліку адміністративних послуг за первинний критерій слід брати назву (вид) послуги, а не підрозділ, що її надає. Інформація про підрозділ є додатковою, а для громадян при зверненні до ЦНАП – навіть зайвою, бо це питання внутрішньої організації діяльності.

Звичайно має бути і зручний критерій для порядку викладу послуг. При цьому можуть бути різні варіанти, зокрема:

- предметний (коли послуги викладаються послідовними групами: підприємницькі, соціальні, житлові, земельні і т.д.); та/або
- алфавітний (для пошуку) тощо.

Досвід зарубіжних держав виявив поширену тенденцію до групування переліків за моделлю так званих «життєвих ситуацій» (переїзд у інше місто, одруження, народження дитини, вихід на пенсію тощо).

Для максимального задоволення інтересів громадян та суб'єктів господарювання у Законі України «Про адміністративні послуги» визначено, що «вимоги цього Закону поширюються на надання суб'єктом надання адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт» (ч. 3 ст. 3 Закону). Тобто ця норма має на меті створити універсальні доступні та зручні умови обслуговування органами публічної адміністрації своїх споживачів у найширшому колі відносин. І в цьому контексті вже не має значення юридична кваліфікація певних дій – чи це «чиста» адміністративна послуга, чи дія, на яку поширюються вимоги Закону. Хіба що для органів влади можна рекомендувати затверджувати Переліки адміністративних послуг та дій, на які поширюються вимоги Закону «Про адміністративні послуги».





**Питання для самоконтролю: Як сформулювати Перелік адміністративних послуг для ЦНАП? Чи можуть бути у цьому Переліку не адміністративні послуги? Як групувати послуги у Переліку?**

#### 4.2.3. ЗАБОРОНА «ПАРАЛЕЛЬНОГО ПРИЙОМУ»

У контексті визначення компетенції ЦНАП особливу увагу необхідно звернути на частину 8 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги», за якою суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг, якщо такі послуги за законом надаються через центри надання адміністративних послуг<sup>19</sup>. Це так звана заборона «паралельного прийому».

Законом закладено вимогу, що у разі надання адміністративної послуги через ЦНАП усі контакти із суб'єктами звернення щодо даної послуги (і даного виду послуг загалом) можуть здійснюватися лише через ЦНАП. Це має на меті не лише антикорупційну складову, але й потребу забезпечення умов для належного документообігу, дотримання принципу рівності у вирішенні справ тощо.

Досвід міст однозначно підтверджує раціональність цієї норми. Адже у разі збереження «паралельного прийому» і через ЦНАП, і безпосередньо у суб'єкта надання адміністративної послуги суб'єкти звернення часто зверталися не до ЦНАП, а до посадової особи, яка вирішує справу. Така ситуація унеможлиблювала ефективну роботу ЦНАП, адже паралельна реєстрація вхідних документів з однієї категорії справ унеможлиблює контроль за однопорядковим вирішенням цих справ. У суб'єкта надання адміністративних послуг зберігається потреба утримувати персонал, що здійснює прийом відвідувачів, тобто державі потрібно фінансувати подвійну інфраструктуру.

Теоретично «паралельність» допустима не в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці, а лише у розрізі країни. Там, де ЦНАП утворено і він готовий надавати послуги відомчого територіального органу, такий ЦОВВ повинен припиняти прийом відвідувачів, а там де належний ЦНАП не утворено, такий територіальний орган і надалі має здійснювати прийом відвідувачів.

**Питання для самоконтролю: Що таке «паралельний прийом» і чому його доцільно заборонити?**

#### 4.2.4. ПОЛОЖЕННЯ ПРО ЦНАП

Згідно з частиною 10 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги» Положення про центр надання адміністративних послуг затверджується органом, який прийняв рішення про утворення центру.

Положення про ЦНАП є нормативно-правовим актом, у якому визначаються статус ЦНАП (це постійно діючий робочий орган чи структурний підрозділ); його основні завдання; статус персоналу; основні завдання адміністраторів та їх повноваження; статус керівника ЦНАП та його обов'язки; порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення ЦНАП.

Кабінет Міністрів України затверджує примірне положення про центр надання адміністративних послуг. Термін «примірне» означає, що орган, який приймає рішення про утворення ЦНАП та відповідно затверджує Положення про ЦНАП, не зв'язаний цим актом Кабінету Міністрів, а може використовувати його як основу для підготовки власного акта.

20 лютого 2013 року Кабінет Міністрів України Постановою № 118 затвердив Примірне положення про центр надання адміністративних послуг (далі – Примірне положення). Більшість позицій Примірного положення відтворюють норми Закону «Про адміністративні послуги». Деякі з них систематизовано подано саме у контексті створення ЦНАП, зокрема:

а) у пункті 4 Примірного положення визначені основні завдання ЦНАП:

<sup>19</sup> 4 жовтня 2015 року набуває чинності норма Закону про дерегуляцію від 12 лютого 2015 року, за яким дане положення стає ще чіткішим у контексті заборони «паралельного прийому».



- організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;
- спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання;
- забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг;

б) у абзаці п'ятому пункту 5 визначено, що у разі прийняття ... узгодженого рішення між райдержадміністрацією та міською або селищною радою населених пунктів, які є адміністративними центрами районів, центр при райдержадміністрації не утворюється.

в) у пункті 15 Примірного положення визначено, що: «у разі утворення центру як постійно діючого робочого органу місцевої держадміністрації або виконавчого органу міської ради його очолює керівник структурного підрозділу (виконавчого органу), на який покладається здійснення функцій з керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру. Керівник призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським головою.

У разі утворення центру як структурного підрозділу місцевої держадміністрації або виконавчого органу міської ради, керівник центру призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським або селищним головою».

Важливим у Примірному положенні є визначення повноважень керівника ЦНАП (у пункті 16 Примірного положення. Детальніше про це у підрозділі 4.5.2 цього посібника). При цьому у підпункті 7 пункту 16 Примірного положення передбачено, що керівник ЦНАП може здійснювати функції адміністратора. Звідси так само очевидно випливає, що керівник ЦНАП не обов'язково повинен мати статус адміністратора.

Також звідси доцільно зробити висновок, що у ЦНАП взагалі можуть працювати не лише «адміністратори». Наприклад, на посадах, які не пов'язані з прийомом документів суб'єктів звернень, можуть працювати й інші посадові або службові особи (наприклад, на рецепції – консультанти чи відповідальні чергові). Також для консультування заявників, а ще краще – адміністраторів, у ЦНАП на перших етапах можна залучати працівників суб'єктів надання адміністративних послуг. Їх діяльність повинна регламентуватися узгодженим рішенням органу, який утворив ЦНАП та суб'єкта надання адміністративних послуг. До виконання окремих функцій у ЦНАП (наприклад, для загального консультування, для надання допомоги у користуванні системою керування чергою тощо) можуть бути залучені також практиканти, волонтери.

**Питання для самоконтролю: Що є предметом регулювання Положення про ЦНАП? Що таке Примірне положення про ЦНАП? Чи можуть органи місцевого самоврядування відходити від норм Примірного положення про ЦНАП при затвердженні власних положень?**

#### 4.2.5. РЕГЛАМЕНТ ЦНАП

Регламент ЦНАП є нормативно-правовим актом, у якому визначається порядок діяльності ЦНАП, зокрема: принципи діяльності ЦНАП; вимоги до розміщення інформації у ЦНАП та про ЦНАП; правила керування чергою; порядок роботи з суб'єктами звернення, починаючи від першого візиту у ЦНАП і закінчуючи врученням оформленого результату наданої адміністративної послуги; порядок передачі документів від ЦНАП до суб'єкта надання адміністративних послуг; порядок передачі документів від суб'єкта надання адміністративних послуг до ЦНАП тощо.

Згідно з частиною 10 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги», регламент ЦНАП затверджується органом, який прийняв рішення про утворення центру.

Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» Кабінет Міністрів України затверджує примірний регламент ЦНАП. Термін «примірне» означає, що орган, який приймає рішення про утворення ЦНАП та затверджує Регламент ЦНАП, не зв'язаний примірним актом Кабінету Міністрів, а може використовувати його лише як основу для підготовки власного акта.

1 серпня 2013 року Кабінет Міністрів України Постановою № 588 затвердив Примірний регламент центру надання адміністративних послуг (далі – Примірний регламент). У цьому акті



Уряду викладено багато норм рекомендаційного характеру, які можуть сприяти повноцінному впровадженню ідеї ЦНАП.

Зокрема, у Примірному регламенті визначено, що:

1) Центр розміщується в центральній частині міста/селища або іншому зручному для суб'єктів звернення місці з розвинутою транспортною інфраструктурою. На вході до приміщення (будівлі) розміщується інформаційна вивіска з найменуванням центру та графіком його роботи. Вхід до центру повинен бути облаштований пандусами для осіб з обмеженими фізичними можливостями. На прилеглий до центру території передбачається місце для безоплатної стоянки автомобільного транспорту суб'єктів звернення. На прилеглих вулицях розміщуються вказівники, на яких зазначається місце розташування центру (пункт 5 Примірного регламенту);

2) Приміщення центру поділяється на відкриту та закриту частини. У відкритій частині здійснюється прийом, консультування, інформування та обслуговування суб'єктів звернення працівниками центру. Суб'єкти звернення мають безперешкодний доступ до такої частини центру. Відкрита частина включає: сектор прийому; сектор інформування; сектор очікування; сектор обслуговування. Відкрита частина розміщується на першому або другому поверсі будівлі.

Закрита частина призначена виключно для опрацювання документів, пошти, надання консультацій з використанням телефонного зв'язку, а також збереження документів, справ, журналів обліку/реєстрації (розміщення архіву). Вхід до закритої частини центру суб'єктам звернення забороняється. Закрита частина може розміщуватися на інших поверхах, ніж відкрита частина (пункт 6 Примірного регламенту);

3) Сектор інформування облаштовується з метою ознайомлення суб'єктів звернення з порядком та умовами надання адміністративних послуг. У секторі інформування розміщуються інформаційні стенди, а також у разі можливості – інформаційні термінали в зручному для перегляду місці, що містять актуальну, вичерпну інформацію, необхідну для одержання адміністративних послуг (пункт 8 Примірного регламенту);

4) Сектор очікування розміщується в просторому приміщенні, площа якого визначається залежно від кількості осіб, які звертаються до центру протягом дня, та облаштовується в достатній кількості стільцями, кріслами тощо. Сектор очікування у разі потреби обладнується автоматизованою системою керування чергою, системою звукового інформування осіб похилого віку та тих, що мають проблеми із зором (пункт 9 Примірного регламенту);

5) Сектор обслуговування повинен бути утворений за принципом відкритості розміщення робочих місць. Кожне робоче місце для прийому суб'єктів звернення повинне мати інформаційну табличку із зазначенням номера такого місця, прізвища, імені, по батькові та посади адміністратора центру (пункт 10 Примірного регламенту);

6) На інформаційних стендах та інформаційних терміналах розміщується інформація, зокрема, про: найменування центру, його місцезнаходження, номери телефонів для довідок, факсу, адресу веб-сайту, електронної пошти;

графік роботи центру (прийомні дні та години, вихідні дні);

перелік адміністративних послуг, які надаються через центр, та відповідні інформаційні картки адміністративних послуг;

строки надання адміністративних послуг;

бланки заяв та інших документів, необхідних для звернення за отриманням адміністративних послуг, а також зразки їх заповнення;

платіжні реквізити для оплати платних адміністративних послуг;

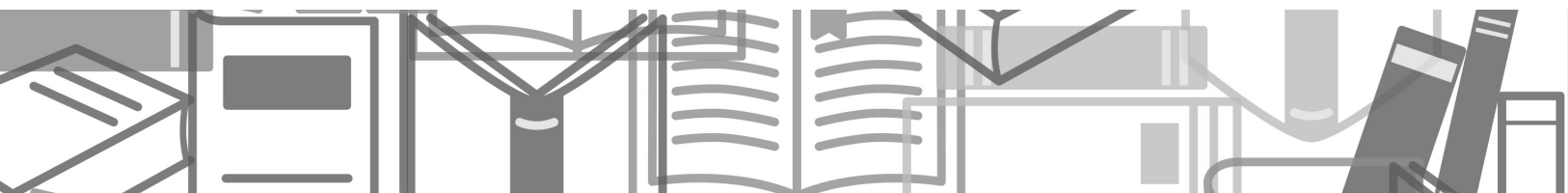
супутні послуги, які надаються в приміщенні центру;

прізвище, ім'я, по батькові керівника центру, контактні телефони, адресу електронної пошти;

користування інформаційними терміналами (у разі їх наявності);

користування автоматизованою системою керування чергою (у разі її наявності);

положення про центр;



регламент центру (пункт 12 Примірного регламенту);

7) Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр, повинен розміщуватися у доступному та зручному для суб'єктів звернення місці, у тому числі на інформаційному терміналі (у разі його наявності). Адміністративні послуги в переліку групуються за моделлю життєвих ситуацій суб'єктів звернення та/або сферами правовідносин (законодавства), та/або суб'єктами надання адміністративних послуг (пункт 13 Примірного регламенту);

8) Особам з обмеженими фізичними можливостями забезпечується вільний доступ до інформації шляхом розміщення буклетів, інформаційних листів на стендах, інших необхідних матеріалів, надрукованих шрифтом Брайля. У разі можливості на інформаційних терміналах розміщується голосова інформація та відеоінформація, а також здійснюється інформування іншими способами, які є зручними для осіб з обмеженими фізичними можливостями (пункт 15 Примірного регламенту);

9) З метою забезпечення зручності та оперативності обслуговування суб'єктів звернення у центрі вживаються заходи для запобігання утворенню черги, а у разі її утворення – для керування чергою. У разі запровадження автоматизованої системи керування чергою суб'єкт звернення для прийому адміністратором центру реєструється за допомогою терміналу в такій системі, отримує відповідний номер у черзі та очікує на прийом. Автоматизована система керування чергою може передбачати персоналізовану реєстрацію суб'єкта звернення (із зазначенням його прізвища та імені). Центр може здійснювати керування чергою в інший спосіб, гарантуючи дотримання принципу рівності суб'єктів звернення (пункти 23, 24, 26 Примірного регламенту). Варто додати, що у разі запровадження автоматизованої системи керування чергою, реєстрація у такій системі є обов'язковою, і прийом суб'єкта звернення без реєстрації не допускається. Персоналізована реєстрація суб'єкта звернення може бути доцільною у разі зловживань у приміщенні ЦНАП іншими особами, які недобросовісно впливають на формування черги (наприклад, реєструються у системі з метою наступного продажу місця дійсним суб'єктам звернення);

10) У центрі може здійснюватися попередній запис суб'єктів звернення на прийом до адміністратора на визначену дату та час. Попередній запис може здійснюватися шляхом особистого звернення до центру та/або електронної реєстрації на веб-сайті центру. Прийом суб'єктів звернення, які зареєструвалися шляхом попереднього запису, здійснюється у визначені керівником центру години (пункт 25 Примірного регламенту). Варто додати, що попередній запис є факультативною опцією і відведені для нього години повинні визначатися таким чином, щоб не призводити до несправедливого обслуговування громадян і негативного впливу на чергу (наприклад, не рекомендується надавати можливість попереднього запису на пікові години відвідування у ЦНАП);

11) Прийняття від суб'єкта звернення заяви та інших документів, необхідних для надання адміністративної послуги (далі – вхідний пакет документів), та повернення документів з результатом надання адміністративної послуги (далі – вихідний пакет документів) здійснюється виключно в центрі (пункт 27 Примірного регламенту);

12) Адміністратор центру перевіряє відповідність вхідного пакета документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви. У разі коли суб'єкт звернення припустився неточностей або помилки під час заповнення бланка заяви, адміністратор повідомляє суб'єктові звернення про відповідні недоліки та надає необхідну допомогу в їх усуненні (пункт 31 Примірного регламенту);

13) Адміністратор центру складає опис вхідного пакета документів, у якому зазначаються інформація про заяву та перелік документів, поданих суб'єктом звернення до неї, у двох примірниках. Суб'єктові звернення надається примірник опису вхідного пакета документів за підписом і з проставленням печатки (штампа) відповідного адміністратора центру, а також відмітки про дату та час його складення. Другий примірник опису вхідного пакета документів зберігається в матеріалах справи, а у разі здійснення в центрі електронного документообігу – в електронній формі.



Адміністратор центру під час отримання вхідного пакета документів зобов'язаний з'ясувати прийнятний для суб'єкта звернення спосіб його повідомлення про результат надання адміністративної послуги, а також спосіб передачі суб'єктові звернення вихідного пакета документів (особисто, засобами поштового або телекомунікаційного зв'язку), про що зазначається в описі вхідного пакета документів у паперовій та/або електронній формі.

У разі, коли вхідний пакет документів отримано засобами поштового зв'язку, і він не містить інформації про прийнятний для суб'єкта звернення спосіб його повідомлення, адміністратор центру не пізніше наступного робочого дня надсилає суб'єктові звернення опис вхідного пакета документів електронною поштою (та/або його відскановану копію) чи іншими засобами телекомунікаційного зв'язку (пункти 33-37 Примірного регламенту);

14) Після реєстрації вхідного пакета документів адміністратор центру формує справу у паперовій та/або електронній формі та в разі потреби здійснює її копіювання та/або сканування. Інформацію про вчинені дії адміністратор центру вносить до листа про проходження справи у паперовій та/або електронній формі (крім випадків, коли адміністратор є суб'єктом надання адміністративної послуги). Лист про проходження справи також містить відомості про послідовність дій (етапів), необхідних для надання адміністративної послуги, та залучених суб'єктів надання адміністративних послуг (пункти 38-39 Примірного регламенту);

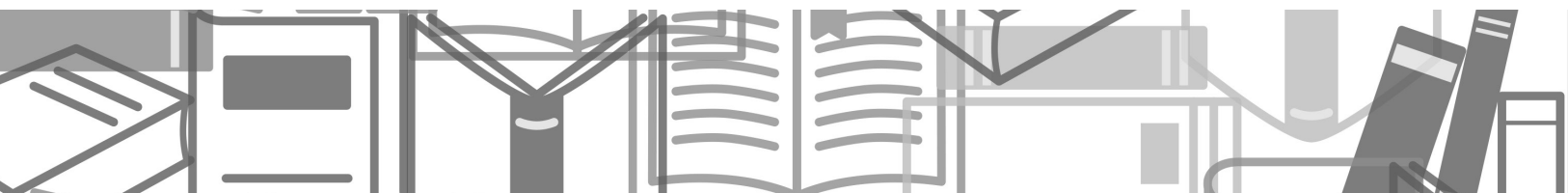
15) Після вчинення дій, передбачених пунктами 27-39 Примірного регламенту, адміністратор центру зобов'язаний невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня, надіслати (передати) вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить прийняття рішення у справі, про що робиться відмітка в листі про проходження справи із зазначенням часу, дати та найменування суб'єкта надання адміністративної послуги, до якого її надіслано, та проставленням печатки (штампа) адміністратора, що передав відповідні документи. Передача справ у паперовій формі від центру до суб'єкта надання адміністративної послуги здійснюється в порядку, визначеному органом, що утворив центр, але не менше ніж один раз протягом робочого дня, шляхом доставки працівником центру, надсилання відсканованих документів з використанням засобів телекомунікаційного зв'язку або в інший спосіб (пункти 40-41 Примірного регламенту);

16) Контроль за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг строків розгляду справ та прийняття рішень здійснюється адміністраторами центру відповідно до розподілу обов'язків за рішенням керівника центру. Суб'єкт надання адміністративної послуги зобов'язаний: своєчасно інформувати центр про перешкоди у дотриманні строку розгляду справи та прийнятті рішення, інші проблеми, що виникають під час розгляду справи; надавати інформацію на усний або письмовий запит (у тому числі шляхом надсилання на адресу електронної пошти) адміністратора центру про хід розгляду справи. У разі виявлення факту порушення вимог законодавства щодо розгляду справи (строків надання адміністративної послуги тощо) адміністратор центру невідкладно інформує про це керівника центру (пункти 43-44 Примірного регламенту);

17) Адміністратор центру невідкладно, у день надходження вихідного пакета документів, повідомляє про результат надання адміністративної послуги суб'єктові звернення у спосіб, зазначений в описі вхідного пакета документів, здійснює реєстрацію вихідного пакета документів шляхом внесення відповідних відомостей до листа про проходження справи, а також до відповідного реєстру в паперовій та/або електронній формі (пункти 46 Примірного регламенту);

18) Вихідний пакет документів передається суб'єктові звернення особисто під розписку (у тому числі його уповноваженому представникові) у разі пред'явлення документа, що посвідчує особу та/або засвідчує його повноваження або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб. Інформація про дату отримання вихідного пакета документів суб'єктом звернення зберігається в матеріалах справи (пункт 47 Примірного регламенту);

19) У разі незазначення суб'єктом звернення зручного для нього способу отримання вихідного



пакета документів або його неотримання в центрі протягом двох місяців відповідні документи надсилаються суб'єктові звернення засобами поштового зв'язку. У разі відсутності відомостей про місце проживання (місцезнаходження) суб'єкта звернення та іншої контактної інформації вихідний пакет документів зберігається протягом тримісячного строку в центрі, а потім передається для архівного зберігання (пункт 48 Примірного регламенту);

20) У разі, коли адміністративна послуга надається невідкладно, адміністратор центру реєструє інформацію про результат розгляду справи в журналі (у паперовій та/або електронній формі), негайно формує вихідний пакет документів та передає його суб'єктові звернення (пункт 50 Примірного регламенту);

21) Інформація про кожну надану адміністративну послугу та справу у паперовій (копія) та/або електронній (від скановані документи) формі, зокрема заява суб'єкта звернення, результат надання адміністративної послуги та інші документи, визначені органом, що утворив центр, зберігається у центрі. Усі матеріали справи зберігаються у суб'єкта надання адміністративної послуги (пункт 51 Примірного регламенту).

Ще раз важливо наголосити, що примірні акти Кабінету Міністрів України мають рекомендаційний характер. Тому орган, який утворює ЦНАП, може відходити від тексту Примірного регламенту, і передбачати власні регулювання. Головне при цьому – не суперечити вимогам Закону.

**Питання для самоконтролю: Що є предметом регулювання Регламенту ЦНАП? Що таке Примірний регламент ЦНАП і які норми у ньому Вам здаються корисними для врахування? Чи можуть заяви на адміністративні послуги прийматися, а результати надання послуг видаватися поза приміщеннями ЦНАП? Що таке «опис вхідного пакета документів»? Що таке «лист про проходження справи»? Де повинні зберігатися матеріали справ щодо наданих адміністративних послуг?**

### 4.3. ПРИМІЩЕННЯ ТА ІНШІ КЛЮЧОВІ ЕЛЕМЕНТИ ЦНАП

#### 4.3.1. МІСЦЕ РОЗТАШУВАННЯ ЦНАП

Для визначення місця розташування ЦНАП необхідно проаналізувати специфіку конкретної адміністративно-територіальної одиниці (її площу, протяжність, локалізацію населення, наявну транспортну інфраструктуру тощо). Першочергово слід дбати про територіальну наближеність (доступність) ЦНАП для отримувачів послуг. Бажано, щоб будівля, у якій буде знаходитися ЦНАП, розташовувалася у відомому місці. Тож не випадково в абсолютній більшості випадків ЦНАП розташований у приміщенні місцевої ради/виконкому або райдержадміністрації.

Необхідним атрибутом ЦНАП мають бути вивіски та вказівні знаки, які допомагають визначити шлях до ЦНАП. Підбір відповідного кольору таких вказівних знаків та вивісок може бути візитною картою офісу, адже візуалізація є одним із необхідних елементів ЦНАП.

У виняткових випадках ЦНАП може розташовуватись і не в центральній адміністративній установі. Зокрема, це актуально для міст зі старовинною архітектурою, де немає можливості переобладнати наявні приміщення для нових потреб, або ж немає можливості забезпечити зручний доступ громадського та приватного транспорту до будівлі ЦНАП.

Для споживачів, які користуються власним автотранспортом або велосипедами, під'їзні шляхи також повинні бути зручними та безпечними. Паркінг має забезпечити достатню кількість місць для автомобілів та інших видів транспортних засобів (зокрема, велосипедів). Звичайно, перевагу слід віддавати безкоштовним паркінгам.

Питання для самоконтролю: У якій частині міста, селища найдоцільніше обирати місце для розташування ЦНАП? У яких випадках ЦНАП доцільно розташовувати не у будівлі міської ради?

#### 4.3.2. ВИМОГИ ДО ПРИМІЩЕННЯ ДЛЯ ЦНАП ТА ЙОГО ЗОНУВАННЯ

Однією з ключових ідей ЦНАП є новаційний підхід до приміщення для прийому громадян. В ідеалі це має бути велика, світла і відкрита зала (так званий «відкритий простір») з приємним та



простим дизайном, тобто повна протилежність традиційній моделі вузьких коридорів та «закритих» кабінетів. І хоча ця вимога щодо ЦНАП не встановлена законом, але вимогу до приміщення (відкритого простору) можна вважати концептуальною для ЦНАП.

Поверховість приміщення. Якнайближче розміщення місця прийому споживачів адміністративних послуг, зокрема, при вході в будівлю буде найоптимальнішим варіантом розташування ЦНАП. Такі умови може забезпечити розташування фронт-офісу на першому та/або другому поверсі. Слід також враховувати потреби людей похилого віку та осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Критерії площі приміщення ЦНАП. Перш за все до уваги має братися кількість надаваних послуг, що дозволяє обрахувати і кількість відвідувачів та робочих місць. При плануванні площі приміщення необхідно виходити з того, що номенклатура адміністративних послуг ЦНАП може розширюватися. Також слід враховувати нерівномірність потоків відвідувачів у ЦНАП упродовж дня.

Згідно з пунктом 11 Примірного регламенту ЦНАП площа секторів очікування та обслуговування повинна бути достатньою для забезпечення зручних та комфортних умов для прийому суб'єктів звернення і роботи адміністраторів центру. Рекомендована Урядом загальна площа секторів очікування та обслуговування становить для:

центрів, які утворюються при міських радах міст, що є адміністративними центрами областей і Автономної Республіки Крим, а також м. Києва і Севастополя, – не менш як 100 кв. метрів;

центрів, які утворюються при міських радах міст обласного та республіканського Автономної Республіки Крим значення, – не менш як 70 кв. метрів;

інших центрів – не менш як 50 кв. метрів.

І хоча це лише рекомендаційні норми, але потрібно враховувати, що належне приміщення – це найважливіший поряд з номенклатурою послуг показник належного ЦНАП.

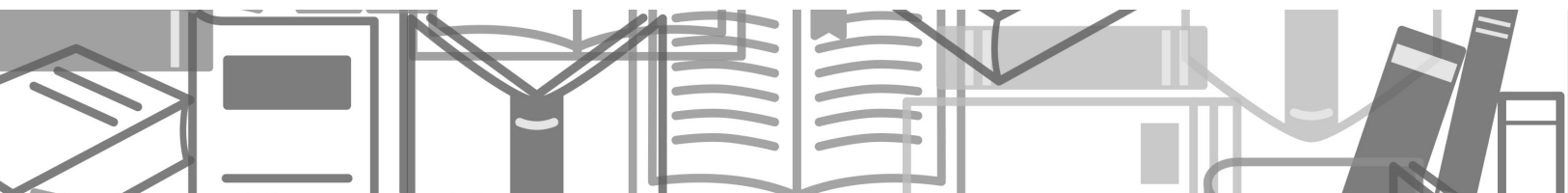
«Зонування приміщення» ЦНАП. Цей компонент організації стосується поділу ЦНАП на фронт-офіс та бек-офіс (про що вже йшлося вище). Але у даному контексті це стосується режиму доступу до приміщення ЦНАП, яке фактично також має поділятися на «відкриту» та «закриту» частини. Критерієм для такого поділу приміщення (будівлі) є можливість входу споживачів адміністративних послуг до певної її частини. У «відкритій» частині має відбуватися прийом споживачів. У «закритій» частині споживачі взагалі не повинні мати доступу.

Створення «відкритої» та «закритої» частин приміщення ЦНАП має два завдання: 1) забезпечення відкритого (безперешкодного і без перепусток) доступу споживачів адміністративних послуг до «відкритої» частини – робочих місць працівників, які здійснюють прийом відвідувачів; 2) забезпечення функціонування «закритої» частини виключно для виконання працівниками адміністрації інших обов'язків (опрацювання документів, пошти, надання консультацій телефоном тощо). Останнє зручно і для працівників адміністрації, адже відвідувачі їх не відволікатимуть від роботи.

Відкритість «відкритої» частини ЦНАП також передбачає заборону розташування при вході в ЦНАП охорони, яка обмежуватиме доступ громадян. Вхід має бути вільним. У великих ЦНАП охорона може перебувати в приміщенні ЦНАП, але виключно для стеження за дотриманням громадського порядку.

Найближче до входу у відкритій зоні має розташовуватись інформаційний хол та рецепція (для великих ЦНАП). Поряд – зона очікування (у Примірному регламенті у цьому контексті використовується термін «сектор»), тобто місце, де громадяни можуть заповнити необхідні документи, чекати запрошення на зустріч з працівником ЦНАП. Тут також можна розмістити інформаційні матеріали.

Зона очікування включає також місця для заповнення документів. Для цієї мети необхідні відповідні меблі, зокрема стільці та столи. Їх кількість має розраховуватися з урахуванням максимальної кількості споживачів, що можуть одночасно очікувати в ЦНАП. Можуть встановлюватися також стояки для заповнення документів. Місця для заповнення документів повинні розташовуватися поблизу стелажа з формулярами, а також інформаційними стендами і зразками заповне-



них заяв (формулярів).

Побутові зручності в ЦНАП. Необхідно подолати наявну на сьогодні в багатьох органах проблему відсутності загальнодоступних кімнат особистої гігієни (туалетів). Окрему увагу треба приділяти урахуванню потреб осіб з обмеженими можливостями.

Умови очікування можуть бути покращені за рахунок упровадження додаткових заходів. Зокрема, поширення набуває облаштування «місць для дітей» (наприклад, дитячий стіл з кольоровими олівцями та папером, або окрема ігрова кімната/зона чи кімната з мультиками). У Вінниці для цих цілей навіть залучають кваліфікованого фахівця для догляду за дітьми.

Основний елемент «відритої частини» – зона обслуговування – це робочі місця працівників, які здійснюють прийом відвідувачів, тобто адміністраторів.

Ці дві зони можуть бути відокремлені, наприклад, скляною перегородкою, щоб зберегти відчуття відкритості, але обмежити проникнення шуму.

У зоні обслуговування робочі місця можна відокремлювати невеликими перегородками з шумопоглинальними властивостями, щоб забезпечувати конфіденційність розмов та берегти здоров'я працівників і відвідувачів. Завжди доцільним є використання прозорих матеріалів. Акцент має робитися на відкритості адміністрації та близькості працівників ЦНАП до споживачів. Навіть у будівлях, які мали кабінетну систему, можна досягати «прозорості», якщо використовувати прозорі двері, відео-трансляцію робочого процесу на екрани у зоні очікування тощо. При цьому скромність облаштування однозначно вітається.

Пристаєваність до потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями. Сприятливі умови мають бути створені для осіб з особливими потребами. Зокрема, однією з проблем в Україні є відсутність спеціальних доріжок (пандусів). Біля приміщення ЦНАП мають бути під'їзні шляхи для осіб, що можуть пересуватися лише за допомогою спеціальних засобів. Ними зможуть користуватися і батьки з малими дітьми на колясках. Стане в нагоді і кнопка виклику, скориставшись якою, особа зможе викликати працівників ЦНАП на допомогу.

Обов'язок суб'єкта надання адміністративних послуг забезпечити вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі створити належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями, передбачено і Законом «Про адміністративні послуги» (ч. 12 ст. 9).

**Питання для самоконтролю: Яка основна концептуальна вимога до приміщення для ЦНАП? На яких поверхах доцільно розташовувати ЦНАП? Які умовні зони можна виділити у ЦНАП? На потреби яких категорій потенційних суб'єктів звернення потрібно звернути особливу увагу при облаштуванні приміщення ЦНАП?**

### 4.3.3. РЕЦЕПЦІЯ

У великих ЦНАП доцільним є створення так званої «рецепції», тобто робочих місць (консультантів / чергових) першого контакту.

Розташування рецепції, як правило, здійснюється при вході у приміщення ЦНАП перед частиною офісу, у якій здійснюється прийом документів суб'єктів звернення. Персонал рецепції (як правило, одна-дві особи) має здійснювати загальне інформування новоприбулих відвідувачів до ЦНАП про компетенцію ЦНАП, надавати допомогу у користуванні системою керування чергою.

У деяких містах практикують на рецепції і видачу готових результатів. Хоча, на наш погляд, для цього краще виділити окреме робоче місце або кілька робочих місць вже у залі обслуговування.

Фахове консультування персонал рецепції здійснювати, за загальним правилом, не повинен. Хіба що у відповідних працівників вистачає належних знань, і це не впливає на збільшення черги до рецепції / ЦНАП.

На рецепції можуть працювати не лише адміністратори, а й будь-який інший персонал ЦНАП чи органу, що утворив ЦНАП. У деяких містах практикується періодична ротація усіх адміністраторів ЦНАП на рецепцію. Для роботи на рецепції, поряд з досвідченим фахівцем можуть залу-





чатися стажери та практиканти. Важливо, щоб персонал рецепції був привітним, і міг надати допомогу у користуванні інформаційними терміналами, системою керування чергою та іншим обладнанням у ЦНАП.

У випадку незначних розмірів ЦНАП, зокрема, у малих містечках або територіальних підрозділах ЦНАП, працівники, які здійснюють фаховий прийом, можуть одночасно надавати усі консультативно-інформаційні послуги. Тобто створення окремої рецепції є недоцільним.

**Питання для самоконтролю: Які основні функції рецепції? Який статус може мати персонал на рецепції? Коли рецепцію утворювати недоцільно?**

#### 4.3.4. РЕЖИМ РОБОТИ ЦНАП (ПРИЙОМНІ ГОДИНИ)

В абзаці першому частини 11 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги» визначено вимоги щодо часу прийому суб'єктів звернень у ЦНАП, зокрема:

- цей час становить не менше шести днів на тиждень (тобто з понеділка до суботи включно);
- цей час становить не менше семи годин на день;
- прийом суб'єктів звернень здійснюється без перерви на обід (тобто йдеться про вимогу безперервної роботи протягом робочого дня);
- не менше двох днів на тиждень прийом суб'єктів звернень у ЦНАП здійснюється до двадцятої години.

Час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП. Існування окремих (диференційованих) годин прийому щодо окремих категорій адміністративних послуг чи в розрізі окремих суб'єктів надання адміністративних послуг, чи з розподілом на години для консультацій та години для прийому документів тощо є незаконним.

Відповідно до абзацу другого частини 11 статті 12 за рішенням органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, час прийому суб'єктів звернень може бути розширено. Це означає, що ЦНАП може здійснювати прийом суб'єктів звернень і більше, ніж 42 години на тиждень.

Усі ці норми, як і власне створення ЦНАП, спрямовані на забезпечення найбільш сприятливого режиму його роботи як однієї з умов якісного обслуговування. Тому вітається максимальна кількість прийомних годин на тиждень.

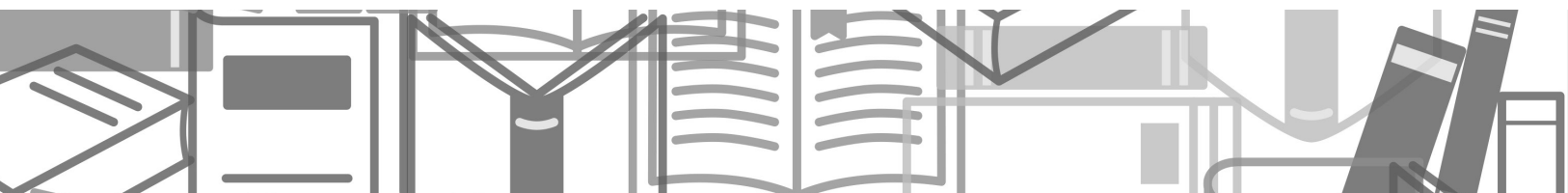
Реалізація вимоги щодо відсутності перерв (на обід, технічних перерв тощо) у роботі ЦНАП є можливою у разі взаємозамінності працівників та гнучкого режиму роботи у них. Зокрема, працівники можуть мати обідню перерву в різний час. Також, у перспективі – за умови коригування законодавства – варто залучати персонал до роботи у ЦНАП на умовах неповної зайнятості.

Зручним для громадян є графік, який легко запам'ятовується. Серед іншого це може бути єдина година початку роботи тощо.

На практиці можна часто зустріти ситуацію, коли загальний час роботи ЦНАП не збігається з реальними «годинами прийому громадян» і/або загальна кількість прийомних годин складає менше 42 годин, визначених Законом. Для цього застосовуються кілька, найчастіше два некоректних інструменти:

1) у ЦНАП іноді розмежовують «режим роботи ЦНАП» і «години прийому громадян». Це заплутує відвідувачів ЦНАП і часто веде до того, що кількість прийомних годин є меншою, ніж 42 годин на тиждень;

2) у деяких ЦНАП практикується використання диференційованого графіку прийому громадян у розрізі різних категорій справ (земельні, архітектурно-будівельні тощо). Часто ця ситуація має успадкований характер, коли прийом у ЦНАП здійснювався через представників суб'єктів надання адміністративних послуг, тобто працівників різних структурних підрозділів виконкому чи райдержадміністрації. І в такому разі відвідувача зорієнтовували і далі зорієнтовують на окремі прийомні години представника певного структурного підрозділу / органу.



Звичайно, такі недоліки потрібно усувати.

Але варто взяти до уваги, що відповідно до очікуваних змін у Законі «Про адміністративні послуги» (згідно із законопроектом 2984), вимоги щодо прийомних годин у менших ЦНАП (тобто крім міст – обласних центрів) будуть дещо пом'якшені.

**Питання для самоконтролю: Які вимоги встановлені законом до прийомних годин у ЦНАП? Чи можуть використовуватись у ЦНАП будь-які перерви протягом робочого дня? Які типові порушення на практиці зустрічаються у питанні режиму роботи ЦНАП?**

#### 4.3.5. УПОРЯДКУВАННЯ ЧЕРГИ

Серйозним недоліком наявної практики у багатьох органах влади є не лише самі факти черг відвідувачів, а й неупорядкованість цих черг. Громадяни змушені «самоорганізовуватися»: складати списки, стежити за дотриманням черги тощо. Така ситуація неприпустима.

Для великих ЦНАП, у яких черга виникає регулярно, щонайменше у години пікових навантажень, слід вживати заходів для її регулювання. Одним із таких заходів є впровадження «електронного керування чергою», коли відвідувачі в електронному терміналі отримують талон з порядковим номером у черзі. Тоді споживачі зможуть спокійно очікувати на прийом. Таким чином, зменшується – також негативна психологічна атмосфера в органі.

Упровадження електронної черги, крім інтеграції з програмним забезпеченням ЦНАП, потребує достатньої кількості табло (моніторів), що допоможе споживачам стежити за просуванням черги.

Завжди, але особливо на початку впровадження системи керування чергою, необхідно надавати допомогу споживачам у користуванні цією системою. Як вже зазначалося, це має бути обов'язком працівників рецепції.

Електронна система управління чергою дозволяє покращити умови відвідувачам, перешкоджає обслуговуванню поза чергою, уможливорює здійснення об'єктивного контролю за роботою працівників ЦНАП. Зокрема, ця система дозволяє швидко підраховувати: загальну кількість відвідувачів; пікові навантаження протягом дня і протягом тижня; середній період очікування та обслуговування споживачів у ЦНАП; тривалість обслуговування споживачів конкретними працівниками ЦНАП тощо.

**Питання для самоконтролю: Який оптимальний спосіб керування чергою у ЦНАП? Для яких ЦНАП система керування чергою є критично необхідною? Які аналітичні та управлінські можливості дає система керування чергою?**

#### 4.3.6. СУПУТНІ ПОСЛУГИ У ЦНАП

Питанню надання супутніх послуг присвячена стаття 15 Закону «Про адміністративні послуги». Зокрема, Законом визначено, що у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються адміністративні послуги, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо). Супутні послуги надаються суб'єктами господарювання, добір яких здійснюється суб'єктом надання адміністративних послуг чи органом, що утворив центр надання адміністративних послуг, на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення.

Доцільність їх надання у приміщенні ЦНАП виправдана зручністю для споживачів. Найпопулярнішими серед споживачів адміністративних послуг є банківські послуги та послуги з ксерокопіювання документів. Водночас необхідно раціонально розрізняти ситуації, коли останню послугу може надати і орган влади, але без окремої плати.

Слід звертати увагу на можливість автоматизації зазначених послуг, тобто встановлення спеціальних автоматів для копіювання, фотографування на документи тощо.

На виконання вимог Закону Постановою Кабінету Міністрів України № 379 від 29 травня 2013 р. було затверджено Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг (далі



– Типовий порядок). Органи, які утворили ЦНАП, та суб'єкти надання адміністративних послуг, які надають адміністративні послуги поза ЦНАП, повинні затвердити власні порядки проведення конкурсу для надання супутніх послуг, керуючись цим Типовим порядком. Відповідно до пункту 19 Типового порядку, для кожного виду супутніх послуг повинен бути затверджений окремий порядок проведення конкурсу.

Загальний алгоритм проведення конкурсу (за Типовим порядком) включає: формування конкурсної комісії з числа працівників організатора конкурсу; публікацію оголошення про проведення конкурсу на сайті організатора та в ЗМІ; прийняття конкурсних пропозицій; розкриття та оцінку конкурсних пропозицій; прийняття рішення про визначення переможця; публікацію результатів конкурсу; укладення договору за результатами конкурсу.

Ні Законом, ні Типовим порядком не врегульовано питання укладання договору за результатами конкурсу з переможцем. На практиці з переможцем укладається договір про оренду частини приміщення в будівлі, де розташовується ЦНАП чи суб'єкт надання адміністративних послуг. Такий договір повинен відповідати вимогам Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 року. Тому для цього фактично проводиться ще другий конкурс – для власне оренди майна.

У будь-якому разі бажано, щоб у договорі були передбачені вимоги до надання послуг, з урахуванням інтересів суб'єктів звернення. Це можуть бути, зокрема, норми: про узгодження графіку роботи з надання супутніх послуг з режимом роботи ЦНАП чи суб'єкта надання адміністративних послуг; обмеження в розміщенні надмірної чи неадекватної реклами; встановлення вимог до якості обслуговування суб'єктів звернення; заборона провадити в приміщенні іншу діяльність, крім надання супутніх послуг тощо.

У Мінекономрозвитку розробляються законопроектні ініціативи, спрямовані на те, щоб змінити допуск до надання супутніх послуг. За одними варіантами, пропонується дещо спростити цю конкурсну процедуру та запровадити порядок проведення єдиного конкурсу на право оренди майна для надання супутніх послуг. За іншим варіантом – пропонується взагалі відмовитися від законодавчої регламентації питання такого допуску.

Необхідно наголосити, що надання платних супутніх послуг суб'єктом надання адміністративних послуг, центром надання адміністративних послуг забороняється (ч. 4 ст. 15 Закону).

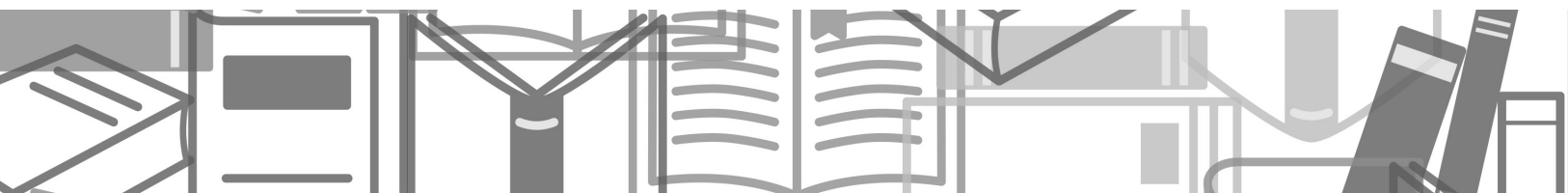
Конкурсний відбір суб'єктів господарювання для надання супутніх послуг повинен гарантувати оптимальне співвідношення ціни та якості.

Щодо банківських послуг (касових, платіжно-розрахункових операцій) варто пам'ятати, що в Україні заборонено прийняття коштів працівниками органів влади. Хоча це питання потребує ревізії, адже принаймні безготівкове обслуговування (через термінали для роботи з банківськими картами) цілком могло б здійснюватися і адміністраторами ЦНАП. Це був би найоптимальніший для споживачів варіант. Адже особа могла б вирішити усі питання, звернувшись лише до одного працівника ЦНАП, у тому числі і здійснити оплату послуг.

Головним критерієм відбору банку має бути не сума, яку орган влади може отримати за оренду, а інтереси споживачів, які полягають у тому, щоб банківські витрати були мінімальними і щоб при цьому банківське обслуговування було якісним. Також важливо пам'ятати, що особа завжди залишається вільною у виборі банку для обслуговування чи отримання іншої супутньої послуги.

Можливим способом оплати адміністративних послуг є також облаштування так званих лайт-боксів, тобто терміналів для самообслуговування при сплаті різних платежів.

**Питання для самоконтролю: Які послуги належать до супутніх? Які види супутніх послуг найважливіші для громадян? Хто має право надавати супутні послуги? Які критерії найважливіші при відборі надавачів супутніх послуг? За якої умови органи влади / ЦНАП може надавати окремі супутні послуги?**



## 4.4. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦНАП ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ЙОГО ДІЯЛЬНОСТІ

### 4.4.1. ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ КАРТКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ, ЯКА НАДАЄТЬСЯ ЧЕРЕЗ ЦНАП

Питання про суть інформаційної картки адміністративної послуги, її обов'язкові складові, порядок розробки і затвердження розглядалися у підрозділі 3.2 цього навчального посібника. У цьому підрозділі буде зроблено лише кілька наголосів на особливостях інформаційних карток адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП.

Отже, якщо адміністративна послуга надається через центр надання адміністративних послуг, то в інформаційній картці необхідно вказувати лише інформацію про ЦНАП як єдине місце для контакту з суб'єктом звернення. Зокрема, зазначається найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адреса електронної пошти та веб-сайт ЦНАП. Аналогічну інформацію про суб'єкта надання адміністративної послуги у картці рекомендується взагалі не зазначати.

Інформаційна картка адміністративної послуги має розміщуватися у приміщенні ЦНАП та на його веб-сайті.

При затвердженні інформаційних карток адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, доцільно передбачати участь у процедурі розробки та затвердження таких карток керівника ЦНАП (наприклад, через їх погодження / візування тощо). У такий спосіб можна забезпечити кращу якість карток, а також єдині стандарти документів та процедур.

Як уже зазначалося, відповідно до Примірного регламенту ЦНАП (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588):

- орган, що утворив центр, а також керівник центру можуть вносити суб'єктові надання адміністративної послуги пропозиції щодо необхідності внесення змін до затверджених інформаційних ... карток адміністративних послуг (у тому числі для документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності) (пункт 17);

- у разі внесення змін до законодавства щодо надання адміністративної послуги суб'єкт її надання своєчасно інформує про це орган, що утворив центр, а також керівника центру, готує пропозиції щодо внесення змін до інформаційних ... карток згідно із законодавством (пункт 18).

Практика надання адміністративних послуг через ЦНАП показує, що інформаційні картки постійно потрібно удосконалювати. Пропозиції щодо цього повинні подавати керівник та адміністратори ЦНАП.

Питання для самоконтролю: Які особливості інформації у інформаційній картці адміністративної послуги, що надається через ЦНАП? Яка роль ЦНАП та керівника ЦНАП у розробці та затвердженні інформаційних карток адміністративних послуг?

### 4.4.2. ВЕБ-СТОРІНКА ЦНАП

У підрозділі 4.1 цього посібника вже йшлося про загальні вимоги до забезпечення інформацією про адміністративні послуги потенційних споживачів таких послуг. Проте веб-сторінка ЦНАП має деякі особливості на які варто звернути окрему увагу.

Веб-сайт ЦНАП виконує кілька принципово важливих функцій для споживачів:

- інформування стосовно організації та порядку функціонування ЦНАП, а також порядку надання окремих послуг;

- збереження інформації;

- можливість в електронному режимі звернутися за адміністративними послугами (принаймні за деякими з них, уже навіть сьогодні в Україні)

- зворотний зв'язок ЦНАП зі споживачами послуг та опитування споживачів щодо якості надання послуг.

Інформація, важлива для розміщення на веб-сайтах:

- координати ЦНАП: адреса, інформація про зручні для споживачів транспортні маршрути із



відповідними картами місцевості;

- засоби зв'язку із ЦНАП, зокрема, номери телефонів, факсу, електронна пошта, поштова адреса;
- режим роботи ЦНАП;
- компетенція ЦНАП (перелік адміністративних послуг);
- інформаційні картки адміністративних послуг;
- електронні версії формулярів / бланків заяв зі зразками їх заповнення;
- нормативна база, пов'язана із надаваними адміністративними послугами та іншими важливими юридичними питаннями;
- відомості про «супутні» послуги у ЦНАП тощо.

При розробці й інформаційному наповненні сайту необхідно дотримуватися вимог належного оформлення інформації. Зокрема споживачам має бути запропоновано повний обсяг інформації, систематизованої належним чином, у тому числі й розташованої без надмірного заглиблення в розділи сайту. Окрім того, інформацію має бути технічно викладено у форматі, сприятливому для орієнтації споживачів у процесі її пошуку, а також зручному для безперешкодного та швидкого її скачування.

Сьогодні проблеми у технічному налаштуванні й інформаційному наповненні веб-сайтів є характерними для багатьох органів місцевого самоврядування. Зокрема, серед типових проблем можна виділити те, що:

- багато ЦНАП взагалі не мають веб-ресурсу (ні власного сайту, ні сторінки на сайті міської ради чи РДА);

- на більшості сайтів міських рад інформація про ЦНАП розкривається через рубрику «адміністративні послуги». При цьому така, життєво-важлива для більшості громадян, інформація подається без особливого акценту (окремого банера, збільшеного шрифту тощо), і тому її складно знайти;

- іноді є протилежна тенденція, коли інформація про один ЦНАП подається одночасно на різних сайтах, які мають офіційне походження (і міська рада, і окремих сайт ЦНАП, і сайт обласної державної інформації з інформацією про ЦНАП міста), і додатково – неофіційні сайти ЦНАП (на громадських та комерційних ресурсах). При цьому спосіб подачі інформації на цих різних веб-ресурсах різний, інформація неузгоджена і навіть суперечлива. Це також негативна практика, адже такий підхід заплутує потенційних споживачів адміністративних послуг;

- типовою є картина, коли на сайті неможливо чітко знайти ні інформації про контакти ЦНАП, ні навіть переліку послуг чи інформаційні картки послуг. Досить часто якоїсь важливої інформації на сайті не подано взагалі, або ж така інформація подається хаотично, або подається застаріла інформація;

- багато сайтів подають інформацію через вивішування текстів нормативних актів, сканованих файлів тощо. Інформація не адаптується під споживача, який не має спеціальних знань, і така інформація незручна для пошуку та обробки. Зрештою, це також змушує особу звертатися за додатковими консультаціями телефоном чи під час відвідування ЦНАП.

Отже, для ЦНАП необхідно щонайменше: мати одне офіційне веб-представництво (веб-ресурс), у якому інформація має бути подана під споживача, спеціально згрупована і адаптована. При цьому має бути забезпечено можливість зручного пошуку інформації на сайті. Звичайно, інформація має бути повною та актуальною.

Питання для самоконтролю: Яку інформацію про ЦНАП та про адміністративні послуги необхідно розмішувати в Інтернеті і як це робити? Які типові недоліки веб-сайтів ЦНАП?

#### 4.4.3. ОСОБЛИВОСТІ КОНСУЛЬТУВАННЯ У ЦНАП

Консультавання в ЦНАП залежно від виду інформації та суб'єкта її надання повинно бути розподілене на загальноорганізаційне (надається в межах рецепції) і вузько-профільне (фахово-юридичне – надається працівниками, які здійснюють прийом документів, тобто адміністраторами).



Перше стосуватиметься організаційних питань діяльності ЦНАП: загальних відомостей щодо компетенції, режиму роботи, порядку прийому тощо.

Друге стосуватиметься інформації щодо конкретної адміністративної послуги, порядку її отримання, переліку необхідних документів тощо.

Недоцільно виокремлювати спеціальні посади консультантів, адже переважна більшість заявників потребують фахової консультації стосовно конкретної справи. Найкраще таку консультацію надасть будь-який адміністратор, що приймає заяви на відповідні адміністративні послуги.

У цьому контексті представників суб'єктів надання адміністративних послуг недоцільно залучати до присутності у ЦНАП як консультантів для суб'єктів звернення. Це є нераціональним. Таких представників доцільно залучати лише на етапі включення адміністративної послуги до компетенції ЦНАП, наприклад протягом перших 1-2 місяців для надання допомоги адміністраторам, їх практичного навчання.

У ЦНАП важлива організаційна та технічна взаємодія між рецепцією, адміністраторами (фронт-офіс) та суб'єктами надання адміністративних послуг (бек-офіс), відповідальними за телефонне й електронне консультування. Між підрозділами повинен існувати зв'язок на основі інформаційно-комунікаційних технологій (із використанням засобів телефонного зв'язку, електронної пошти, використанням мережі Інтернет та локальної комп'ютерної мережі) з тим, щоб працівник на прийомі мав технічну можливість також проконсультуватися з компетентним працівником з бек-офісу.

Слід проектувати окремі робочі місця для опрацювання телефонних дзвінків. Варто наголосити на несумісності одночасного виконання двох функцій працівником ЦНАП: робота з відвідувачем та розмова по телефону на тому ж робочому місці. Першочергової уваги потребує клієнт, який безпосередньо прийшов до органу влади та вступив у діалог зі службовцем. Телефонні консультації мають бути організовані таким чином, щоб це не перешкоджало виконанню інших функцій. У цьому контексті є також доцільним обмеження використання мобільного зв'язку працівниками ЦНАП під час прийому споживачів.

Цікавим є зарубіжний досвід. У деяких країнах має місце запровадження єдиної телефонної лінії з питань публічної адміністрації (аналогічно до «швидкої допомоги» чи «поліції»). Номер має бути простим і добре розрекламованим. Таким чином, телефонні довідки надають спеціально створені служби.

В ідеалі, кожна телефонна консультація має фіксуватися в комп'ютерній базі даних. На основі тематики запитів формується база даних з найбільш типових запитань, яка надалі є окремим джерелом інформації для споживачів послуг та для персоналу.

Також бажано встановити в ЦНАП спеціальні інформаційні термінали (інфомати), які б забезпечували легкий доступ до інформації про адміністративні послуги у приміщенні ЦНАП. При цьому практика показує, що для ефективного використання інфоматів доцільно мати відповідну підтримку з боку персоналу ЦНАП (наприклад, від працівника рецепції або практиканта/стажера). В інфоматах може бути інформація не лише про послуги, що надаються через ЦНАП, але й інша потенційно цікава для споживачів інформація. Наприклад, у Луцьку в таких інфоматах є інформаційні картки адміністративних послуг з реєстрації актів громадянського стану, хоча ці послуги у ЦНАП наразі не надаються.

У Канаді в інтегрованих офісах є цікавий досвід виділення окремих вільних комп'ютеризованих місць для відвідувачів. Їх відвідувачі можуть використовувати як для пошуку інформації про послуги, так і для електронного замовлення окремих послуг. Подібна практика впроваджується і в деяких українських містах.

**Питання для самоконтролю: Які особливості надання консультацій у ЦНАП? Які рекомендації слід враховувати щодо телефонних консультацій у ЦНАП?**



#### 4.4.4. ДОКУМЕНТООБІГ ЦНАП ТА ПРОГРАМНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У кожному ЦНАП має бути на належному рівні забезпечено ведення документообігу всередині ЦНАП, а також з суб'єктами надання адміністративних послуг. На сьогоднішній день в Україні застосовується переважно паперовий документообіг. Але часто навіть його потенціал не використовують, перекладаючи обов'язок збирання погоджень, висновків, довідок на споживачів адміністративних послуг.

У ЦНАП необхідно передбачати періодичні передачі заяв (пакетів документів) до суб'єктів надання адміністративних послуг і назад. У практиці різних ЦНАП це питання вирішується по-різному. В одних містах цю функцію виконує спеціально виділений працівник ЦНАП, на якого виданий відповідний наказ та доручення, і який перевозить документи. В інших містах навпаки – суб'єкти надання адміністративних послуг забирають отримані для них заяви та привозять готові результати. У маленьких ЦНАП, як правило, адміністратори особисто доставляють справи до суб'єктів надання адміністративних послуг. Законодавство дозволяє обирати тут найоптимальніший спосіб (способи) для ЦНАП і для суб'єктів надання адміністративних послуг.

Звичайно, ефективнішим був би лише електронний документо-обіг. Але сьогодні є обов'язок паралельно передавати і паперові версії документів.

З метою забезпечення функціонування електронного документо-обігу як працівники ЦНАП, так і працівники суб'єктів надання адміністративних послуг мають бути забезпечені інформаційно-комунікативними технологіями з програмним забезпеченням відповідного рівня та створені електронними базами даних.

Адміністратори ЦНАП повинні сканувати паперові документи і вводити їх до відповідної електронної бази даних.

У ході надання деяких адміністративних послуг додаються нові документи (висновки, погодження тощо), на основі яких потім приймається кінцеве рішення у справі – адміністративний акт. Відповідно, усі перелічені документи також мають бути відскановані та введені до відповідної електронної бази даних.

Навіть коли адміністративна послуга надається невідкладно, інформацію про результати справи теж треба вводити до відповідної бази даних (за потреби сканувати документ). Таким чином, буде формуватися електронна версія вхідного та вихідного пакета документів у кожній справі. І, при потребі, завжди можна буде відновити документ.

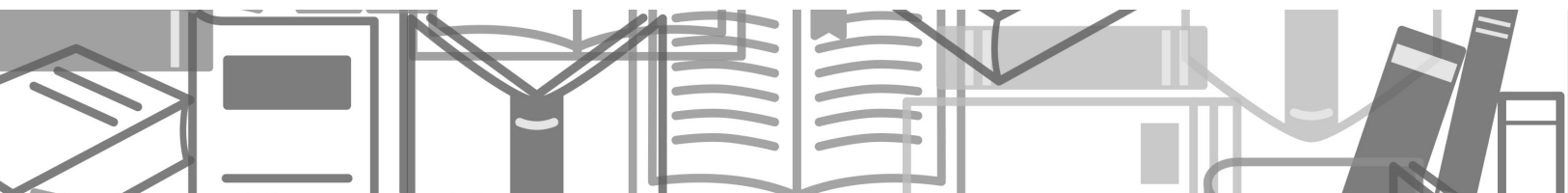
Доступ до електронних баз даних має забезпечуватися обов'язковою авторизацією працівника, контролем за цільовим використанням інформації.

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» порядок документообігу має бути прописано у регламенті ЦНАП, який затверджується органом, що прийняв рішення про утворення центру.

З метою забезпечення функціонування системи електронного документообігу необхідно мати відповідне програмне забезпечення. Сучасні автоматизовані системи діловодства – це програмно-технічні комплекси, які забезпечують високий технологічний рівень та ефективне опрацювання великих обсягів службової кореспонденції. Вони призначені для автоматизації ділових процесів щодо обліку і опрацювання вхідної, вихідної, розпорядчої службової кореспонденції, колективної роботи з підготовки документів, безпосереднього контролю за виконанням документів та підвищення оперативності взаємодії між працівниками, структурними підрозділами, зовнішніми організаціями, зберігання, архівування, адміністрування доступу до інформації та інше.

Сучасна система автоматизації діловодства та управління документами (САД) використовує передові технології збереження і захисту інформації і є надійним сховищем електронних копій документів. Архітектура системи дозволяє розгортати її в територіально-розподілених організаціях.

На ринку в Україні присутні комплексні промислові рішення як вітчизняних, так і закордонних виробників, що забезпечують автоматизацію процесу діловодства, а також ведення електронного документообігу організації. Як правило, їх базові версії підтримують виконання таких функцій: реєстрація, накопичення та надійне зберігання будь-яких документів, що надходять ззовні,



створюються у власній організації або адресуються в інші установи з обов'язковим контролем щодо їх відповідності наперед визначеним правилам;

збереження в базі даних системи електронних копій документів, створених засобами сканування-розпізнавання або за допомогою офісних засобів;

друк реєстраційних та контрольних карток, електронних копій документів;

автоматизований контроль показників;

надходження і відправка повідомлень і нагадувань про контроль та терміни виконання;

заповнення деяких типів документів за наявними шаблонами;

актуалізація нормативно-довідкової інформації (класифікаторів та довідників);

автоматизація, встановлення резолюцій та приміток до документів з використанням стандартних шаблонів тексту;

пошук документів, реєстраційних та контрольних карток за будь-якими реквізитами;

підтримка збереження фільтрів будь-яких списків документів, карток тощо;

створення та підтримка архівних електронних копій документів за попередні роки;

ініціалізація автоматизованого робочого місця тільки з використанням системи паролів;

встановлення різних прав доступу користувачів до баз даних;

надання допомоги у вигляді підказок щодо призначення команд та кнопок, виведення на екран інструкцій;

формування журналу змін картки та контролю дій користувачів системи за будь-які періоди часу;

індивідуальна настройка роботи деяких параметрів системи для конкретного користувача.

Поряд з промисловими прикладними рішеннями для САД використовуються часто власні розробки.

З введенням САД у роботу ЦНАП:

реєстрація вхідного, вихідного або внутрішнього документа виконується в Системі один раз, так що документ або його розділи відразу ж після реєстрації стають доступними у всіх необхідних підрозділах, і тим самим виключається необхідність повторної реєстрації документа;

забезпечується висока швидкість доступу до даних;

ведення уніфікованої нормативно-довідкової інформації забезпечує логічну цілісність і несуперечність збережених даних про документи;

механізм завдань і сценаріїв дозволяє створювати й відображати в зручній графічній виставі складні маршрути обробки документів (з можливістю паралельної обробки, фіксацією проміжних результатів, умовами вибору подальшого шляху руху, резолюціями керівників і т.д.), що значно заощаджує час фахівців і підвищує якість обробки вхідної, вихідної і внутрішньої кореспонденції.

Система надає зручний механізм здійснення контролю за виконанням документів. Контролер може контролювати виконання як документа в цілому, так і його окремих завдань, що підлягають -виконанню. При цьому підсистема інформування вчасно інформує виконавців та контролерів про наближення термінів виконання або їх порушення.

У процесі впровадження електронного документообігу необхідно забезпечити можливість роботи як за новою, так і за старою технологією, щоб не призвести до збою діяльності органу. Дуже важливу роль відіграє реальна підтримка проекту впровадження керівництвом (так званий «фактор першої особи»).

Проблему «опору змінам» можна розв'язати шляхом поступового і планомірного впровадження елементів електронного документообігу, починаючи з найпростішого і проведення необхідної роз'яснювальної роботи. Також у ході впровадження електронного документообігу обов'язково варто організувати тренінги та консультації для працівників.

У цьому плані можна звернути увагу на різні успішні практики України.

Наприклад, фахівцями ЦНАП Івано-Франківська розроблено програму «Універсам послуг», яка дозволяє щонайменше здійснювати реєстрацію вхідної та вихідної документації, її «розпис», контроль за дотримання термінів, формування різних типів аналітичної та звітної інформації.

У Волинській області взагалі впроваджено електронний документообіг. Усі ЦНАП області, як зрештою і всі органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації працюють з





єдиним програмним забезпеченням. Є дві його версії, залежно від потужностей мереж. Усі працівники мають електронні цифрові підписи. Уся інформація зберігається на серверах обласної державної адміністрації. Фахівці ОДА надають IT-підтримку усім ЦНАП райдержадміністрацій та міст обласного значення. У ЦНАП Луцька взагалі відмовилися від паперового архіву. Уся інформація зберігається лише в електронній формі. Детальніше про цей досвід Волинської ОДА описано у додатку цього посібника.

**Питання для самоконтролю: Які можливості надає електронний документообіг у ЦНАП?**

#### 4.5. ПЕРСОНАЛ ЦНАП

##### 4.5.1. АДМІНІСТРАТОР

Відповідно до частини 1 статті 13 Закону «Про адміністративні послуги» адміністратор – це посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Отже, адміністратор – це насамперед організаційно-процедурний посередник між суб'єктом звернення і суб'єктом надання адміністративних послуг.

У окремих випадках, передбачених законом, адміністратор може особисто надавати адміністративні послуги (на підставі пункту 4 частини 5 статті 13).

Введення посад адміністраторів мало насамперед антикорупційну мету через уникнення контакту суб'єкта звернення з посадовою особою, яка готує / ухвалює рішення. Також наявність посади адміністратора, очевидно, передбачає, що така посадова особа є універсальним працівником, спроможним прийняти у будь-якого суб'єкта звернення заяву щодо будь-якої адміністративної послуги (чи одразу кількох послуг). І, на наш погляд, ця характеристика посади адміністратора є значно важливішою, адже дозволяє ефективно організовувати роботу ЦНАП.

Залежно від суб'єкта утворення ЦНАП, адміністратор є:

- посадовою особою місцевого самоврядування (у випадку, якщо суб'єктом утворення ЦНАП є орган місцевого самоврядування, зокрема міські ради (їх виконавчі органи);

- державним службовцем (у випадку, якщо суб'єктом утворення ЦНАП є місцеві державні адміністрації).

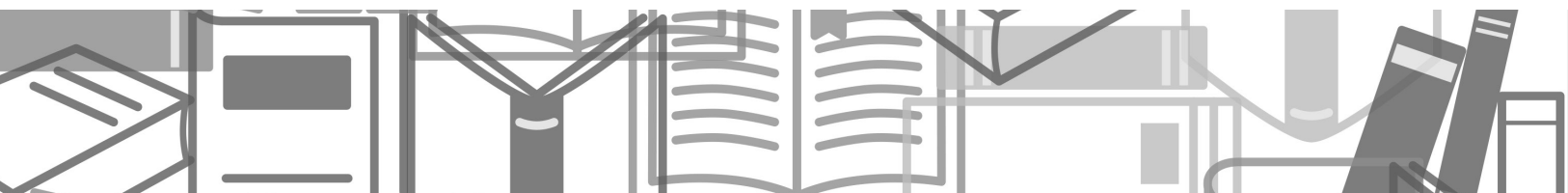
Якщо ЦНАП утворюється у статусі «структурного підрозділу», то адміністратори повинні перебувати у штаті такого структурного підрозділу. Може також розглядатися питання про введення посад адміністраторів у різні структурні підрозділи одного органу влади, який утворив ЦНАП (наприклад, адміністратора відділу обліку і розподілу житла міської ради тощо). Це актуально, якщо ЦНАП функціонує у статусі «постійно діючого робочого органу».

Надання адміністративних послуг у ЦНАП через адміністраторів (питання назви посади тут вторинне), тобто універсальних працівників, підпорядкованих керівнику ЦНАП, має суттєві переваги для суб'єктів звернення та загальної якості надання адміністративних послуг:

1) універсальність та гнучкість персоналу, що сприяє оптимізації використання робочих місць в ЦНАП, надає можливість суб'єкту звернення замовляти декілька послуг в одного працівника ЦНАП та надає можливість керівництву ЦНАП впливати на зменшення черг;

2) підпорядкованість адміністраторів керівнику ЦНАП, що забезпечує персональну відповідальність працівників та дієвий контроль за якістю надання адміністративних послуг.

Максимальна універсалізація персоналу ЦНАП (адміністраторів) є ідеальним станом, проте залишається досить складним завданням. Адже за повної універсалізації адміністратори повинні бути добре обізнані у питанні десятків, а то й сотень, різних адміністративних послуг. Такий професійний рівень вимагає дуже великих зусиль. Більш реалістичним і цілком виправданим є підхід часткової універсалізації, тобто спеціалізації кожного адміністратора (груп адміністраторів) на певній групі адміністративних послуг (наприклад, одні спеціалізуються – на питаннях благоустрою і землі; інші – на питаннях соціальних адміністративних послуг; треті – на питаннях реєстрації місця проживання, паспортів тощо). Такий підхід дозволяє оперативніше обслуговувати відвідувачів і цілком ефективно забезпечувати взаємозамінність адміністраторів. Такий підхід



є однозначно актуальним для великих ЦНАП з великою чисельністю персоналу.

Повною протилежністю моделі роботи через адміністраторів є надання адміністративних послуг в ЦНАП «представниками суб'єктів надання адміністративних послуг», або вузькоспеціалізованими адміністраторами. Ця модель має низку очевидних недоліків та ризиків:

1) Це призводить до незручностей для заявників та неможливості забезпечити рівномірне навантаження на персонал ЦНАП, оскільки:

- особі неможливо замовити в одного працівника ЦНАП пов'язані послуги, які надають різні суб'єкти надання адміністративних послуг (хоча ця ідея стоїть в основі зручності ЦНАП для суб'єктів звернення);

- ЦНАП не може оперативного коригувати різномірне навантаження на персонал, у тому числі пов'язане з сезонним попитом на окремі групи адміністративних послуг та загальними відмінностями в попиті на послуги протягом дня, тижня, місяця. У результаті, одні працівники будуть недовантажені, а інші, навпаки, перевантажені. Такий стан справ, серед іншого, породжує невдоволеність працівників різним навантаженням при приблизно однаковій оплаті праці;

- потреба забезпечити постійні робочі місця для представників усіх суб'єктів надання адміністративних послуг чи вузькоспеціалізованих адміністраторів вимагає великої кількості персоналу, великих площ приміщень та інших матеріальних ресурсів. На практиці дефіцит робочих місць призводить до запровадження диференційованих графіків прийомних годин для різних послуг, що теж не відповідає ідеї ЦНАП та вимогам Закону.

2) Відсутність підпорядкування представників суб'єктів надання адміністративних послуг керівнику ЦНАП. Як свідчить досвід уже створених ЦНАП в Україні, а також міжнародний досвід, це призводить до багатьох проблем:

- низька виконавча дисципліна представників суб'єктів надання адміністративних послуг;

- брак повноважень у керівництва ЦНАП / органу, що утворив ЦНАП, забезпечити належну якість послуг ЦНАП;

- слабкий організаційний зв'язок між представниками суб'єктів надання адміністративних послуг у ЦНАП;

- неможливість споживачів послуг вимагати кращої якості послуг, які надаються різними суб'єктами надання адміністративних послуг, підпорядкованими міністерству чи іншому ЦОБВ.

3) Неможливість наблизити до споживачів адміністративні послуги, які закріплені за суб'єктами надання адміністративних послуг, що перебувають лише на верхніх щаблях адміністративно-територіального устрою (наприклад, на обласному рівні). Адже надати «представників» в усі ЦНАП області такі органи не зможуть. Натомість організувати ефективний документообіг і опрацювати справи, отримані через міський чи районний ЦНАП – цілком можливо.

Повноваження щодо призначення та звільнення адміністраторів ЦНАП належать до компетенції керівника органу, що прийняв рішення про утворення ЦНАП. Отже, ухвалення рішення щодо призначення та звільнення адміністраторів у ЦНАП, які створені міськими або селищними радами, належить до компетенції відповідного міського або селищного голови.

Призначення особи на посаду адміністратора має здійснюватися за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад публічної служби.

Також доцільним є проведення відповідного стажування та випробування. Наприклад, при створенні ЦНАП у м. Луцьку адміністраторами були призначені працівники виконавчих органів міської ради, які пройшли відповідні навчання та стажування з питань надання адміністративних послуг у різних сферах.

При доборі кандидатів на посади адміністраторів важливо враховувати, щоб:

- особа була спроможною позитивно працювати з відвідувачами. Саме для цього необхідно перевірити роботу особи в реальних умовах протягом випробувального періоду;

- особа завжди була готова до постійного підвищення кваліфікації і професійного розвитку: засвоєння нових тем, нового законодавства, нових груп адміністративних послуг тощо.



Проходження та припинення служби адміністраторів регулюється законодавством України у сфері публічної служби. Дуже важливо, щоб адміністратори періодично проходили психологічні тренінги з метою удосконалення комунікаційних навичок.

Згідно з абзацом другим частини 2 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги» кількість адміністраторів визначається органом, який прийняв рішення про утворення ЦНАП. Відповідно, таке рішення може ухвалюватися або міськими та селищними радами, або місцевими державними адміністраціями, які утворили конкретний ЦНАП.

Закон не визначає критеріїв, які мають впливати на визначення кількості адміністраторів ЦНАП. Однак, це питання є надзвичайно важливим з огляду на необхідність забезпечити достатню кількість персоналу ЦНАП для швидкого та якісного обслуговування суб'єктів звернення. З метою забезпечення якнайвищої якості надання адміністративних послуг при визначенні кількості адміністраторів ЦНАП, до уваги повинні братися насамперед статистика звернень за відповідними адміністративними послугами у попередні періоди (роки). Також має враховуватись середній розрахунковий час, необхідний на обслуговування одного суб'єкта звернення (з урахуванням специфіки і рівня складності різних справ). Для більш складних розрахунків також можуть враховуватись загальна кількість прийомних годин у ЦНАП, коефіцієнт непрацездатності персоналу ЦНАП (у зв'язку з відпустками, хворобами тощо) чи навпаки – корисна тривалість протягом робочого дня / тижня, сезонність попиту на окремі адміністративні послуги тощо.

Відповідно до частини 4 статті 13 Закону «Про адміністративні послуги» адміністратор має своїми завданнями:

1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг.

2) прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання;

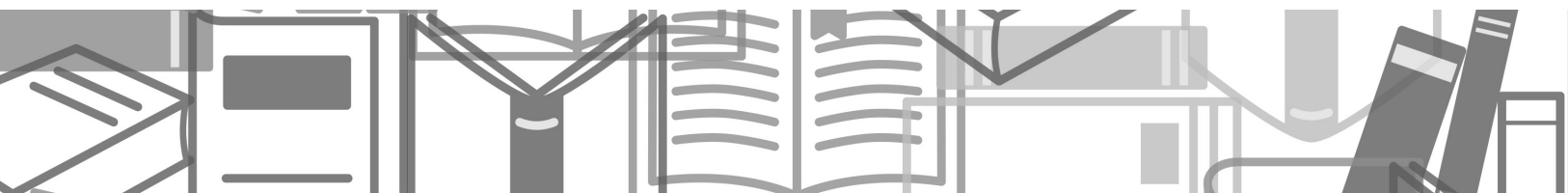
Адміністратор повинен прийняти від суб'єкта звернення відповідний пакет документів, перевірити його повноту на відповідність вимогам законодавства. У випадку, якщо з певних причин суб'єкт звернення не надав повного переліку необхідних документів, необхідно вказати йому це та роз'яснити, які саме документи потрібні.

Після перевірки повноти вхідного пакету документів адміністратор повинен провести їх реєстрацію. Реєстрацією необхідно розглядати як внесення відомостей у відповідний реєстр. Реєстр може бути як електронним (у випадку функціонування у ЦНАП електронного документообігу), так і звичайним (наприклад, журнал реєстрації вхідних заяв та документів). На практиці у багатьох містах України після прийняття та реєстрації документів суб'єкту звернення видається відповідний документ – опис – у якому зазначається, які документи прийнято від особи (що особливо важливо, якщо суб'єкт звернення наполягає на прийнятті неповного пакету документів), час прийняття, ідентифікаційна інформація про суб'єкта звернення, найменування послуги, адміністратора. Якщо заяву та документи від суб'єкта звернення отримано поштою, то в аналогічний спосіб доцільно надсилати йому інформацію про реєстрацію відповідних документів (крім випадку, коли справа вирішується у короткі строки, що робить нераціональним окреме інформування про реєстрацію заяви).

При прийнятті документів від суб'єкта звернення, адміністратор повинен дотримуватись вимог Закону України «Про захист персональних даних» та гарантувати суб'єкту звернення права, пов'язані із захистом його персональних даних<sup>20</sup>; повідомити про місцезнаходження його персональних даних; надати інформацію про умови надання доступу до персональних даних, зокрема інформацію про третіх осіб, яким передаються його персональні дані.

Після реєстрації прийнятих від суб'єкта звернень документів, необхідних для надання ад-

<sup>20</sup> Існує позиція, за якою сам факт звернення за адміністративною послугою і надання персональних даних органу влади, є автоматичною згодою на обробку і збереження цих даних. Але окрема згода особи точно необхідна, у випадку, якщо персональні дані особи будуть передаватися іншим суб'єктам або отримуватися від інших суб'єктів.



міністративних послуг і їх реєстрації наступним етапом-завданням адміністратора визначено подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання. Порядок передачі справ від адміністратора до суб'єкта надання адміністративних послуг має визначатись у Регламенті ЦНАП. Це може бути як особиста передача, так і передача через спеціально уповноваженого працівника ЦНАП або ж через отримання відповідних справ працівниками суб'єкта надання адміністративних послуг у приміщенні ЦНАП.

3) видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг.

Це завдання адміністратор може виконати як шляхом особистого вручення результатів суб'єктам звернення, так і через направлення засобами поштового зв'язку. Також адміністратор має своїм завданням повідомити про можливість отримання адміністративної послуги, оформленої суб'єктом надання адміністративних послуг. Таке повідомлення може здійснюватися засобами електронної пошти, телефонного зв'язку, через SMS тощо. Дані питання можуть бути деталізовані Регламентом ЦНАП.

Наприклад, Регламентом ЦНАП у м. Хмельницьку, затвердженим рішенням виконавчого комітету Хмельницької міської ради від 10.05.2012 р. № 438, передбачено окремий розділ, який регламентує правила видачі суб'єкту звернення результату надання адміністративної послуги. Зокрема, передбачена обов'язкова реєстрація вихідного пакету документів, а також можливість його передання суб'єкту звернення протягом п'яти робочих днів з моменту його реєстрації у ЦНАП особисто. І лише у разі, коли замовник або його представник протягом п'яти робочих днів з дня повідомлення їх телефоном або електронною поштою про необхідність отримати у ЦНАП вихідний пакет документів, не з'явилися до ЦНАП для його одержання, вихідний пакет документів надсилається поштою з описом вкладення та з повідомленням про вручення.

До речі, бажаний спосіб отримання оформленого результату адміністративної послуги (якщо спеціальне / тематичне законодавство дозволяє тут гнучкість) необхідно з'ясувати у суб'єкта звернення при поданні заяви, або ж уточнювати перед його видачею чи відправленням поштою (це передбачено і Примірним регламентом ЦНАП);

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг.

Сюди можуть належати: забезпечення взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг; забезпечення проведення (в разі необхідності) представниками суб'єктів надання адміністративних послуг додаткових заходів, необхідних для правильного вирішення справи; погодження документів (рішень) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримання їх висновків з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення; отримання інформації чи документів, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні інших органів публічної влади тощо. Хоча насправді більшість з цих дій мають забезпечувати суб'єкти надання адміністративних послуг;

5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень.

Це завдання адміністратор може реалізувати зокрема через фіксування у порядку, передбаченому Регламентом ЦНАП:

- дати надходження справи;
- дати передачі справи відповідному суб'єкту надання адміністративної справи або структурним підрозділам суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальним за етапи (дію, рішення);
- дотримання строків проходження кожного етапу адміністративної послуги;
- строків розгляду справи відповідним суб'єктом надання адміністративної справи;
- дати передання результату адміністративної послуги у ЦНАП і суб'єкту звернення.



Висновок про дотримання термінів розгляду справ та прийняття рішень адміністратор може зробити, порівнюючи реальні строки із строками, визначеними у технологічній картці адміністративної послуги.

б) надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом (пункт 6 частини 4 статті 13).

Якщо адміністративна послуга є простою та не потребує передачі справи на опрацювання в інші органи влади, така адміністративна послуга повинна була б надаватись невідкладно, якщо це не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення. Такими є окремі реєстраційні адміністративні послуги та видачі витягів, виписок тощо.

Підхід пункту 6 частини 4 статті 13 вступає у певну суперечність із загальною моделлю роботи ЦНАП через адміністратора як процедурного посередника між суб'єктом звернення і суб'єктом надання адміністративної послуги. Проте потреба у невідкладному вирішенні справи (насамперед ідеться про справи що вирішуються за один візит, невідкладно) переважає інші аргументи, і є раціональною і з точки зору публічних інтересів (ефективне використання ресурсів), і з точки зору інтересів суб'єктів звернення.

Ця норма Закону вимагає, щоб випадки, у яких адміністратор безпосередньо надає адміністративні послуги, визначалися законом. При цьому розробниками законопроекту «Про адміністративні послуги» малися на увазі саме випадки, коли певні адміністративні послуги закріплені законом за певними посадовими особами (наприклад, державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців). З юридичної точки зору, для уможливлення невідкладного (негайного) надання певних адміністративних послуг адміністратором у ЦНАП необхідно на рівні спеціальних (тематичних) законів дозволити поєднання (суміщення) посад адміністратора з іншою відповідною посадою або ж дозволити призначення на посаду адміністратора ЦНАП відповідних осіб, що наділені певними повноваженнями.

Частиною 5 статті 13 Закону закріплені права адміністратора.

Відповідно до положень цієї статті, адміністратор має право:

1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг, у порядку, визначеному статтею 9 цього Закону;

2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення;

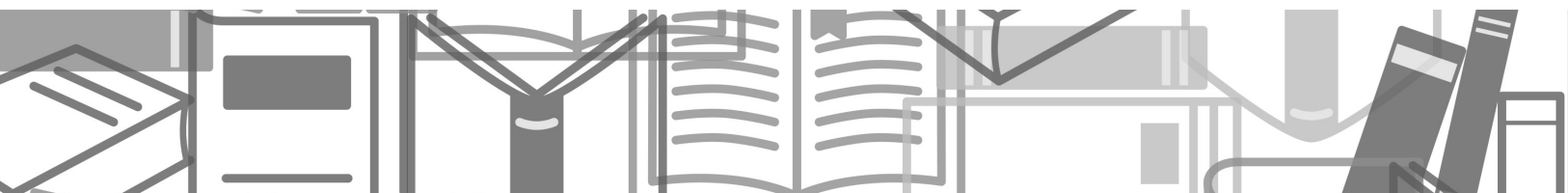
3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг та керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;

4) посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги.

Останнє дозволяє забезпечувати достовірність інформації, а також достовірність копій (фотокопій) документів, які подаються суб'єктом звернення для отримання адміністративної послуги. Також це дозволяє уникнути необхідності посвідчувати зазначені види документів у інших посадових осіб (наприклад, за місцем роботи чи місцем проживання особи) або у нотаріальному порядку (крім випадків, коли нотаріальне посвідчення прямо вимагається законом), що у свою чергу економить час та кошти суб'єктів звернення.

Такий законодавчий підхід також забезпечує персональну відповідальність кожного адміністратора за правильність оформлення документів, ведення справи.

Треба пам'ятати про складність тривалої роботи з відвідувачами. Тому бажано використовувати поділ робочого дня працівника на прийом відвідувачів і роботу з документами в бек-офісі. Складання графіків роботи має бути дуже виважене, чітко розплановане і таке, що враховує особисті потреби працівників.



**Питання для самоконтролю: Хто такий адміністратор? Як визначається кількість адміністраторів і хто їх призначає на посаду? Як позитиви і недоліки є в універсалізації та спеціалізації адміністраторів (персоналу ЦНАП)? Які основні завдання та права адміністратора?**

#### 4.5.2. КЕРІВНИК ЦНАП

У Законі України «Про адміністративні послуги» взагалі не згадується керівник ЦНАП. Але роль цієї особи у належній організації ЦНАП неможливо переоцінити.

Саме тому важливим є визначення повноважень керівника ЦНАП у Примірному положенні про ЦНАП. Зокрема, у пункті 16 Примірного положення передбачено, що керівник ЦНАП:

1) здійснює керівництво роботою центру, несе персональну відповідальність за організацію діяльності центру;

2) організовує діяльність центру, у тому числі щодо взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг, вживає заходів до підвищення ефективності роботи центру;

3) координує діяльність адміністраторів, контролює якість та своєчасність виконання ними обов'язків;

4) організовує інформаційне забезпечення роботи центру, роботу із засобами масової інформації, визначає зміст та час проведення інформаційних заходів;

5) сприяє створенню належних умов праці у центрі, вносить пропозиції органу (посадовій особі), що утворив центр, щодо матеріально-технічного забезпечення центру;

6) розглядає скарги на діяльність чи бездіяльність адміністраторів;

7) може здійснювати функції адміністратора;

8) виконує інші повноваження згідно з актами законодавства та положенням про центр.

Очевидно, що цей перелік не є вичерпним, адже до обов'язків керівника необхідно віднести і:

- забезпечення постійного підвищення кваліфікації персоналом ЦНАП;

- участь у процедурі формування / затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг;

- визначення чи погодження графіків роботи працівників ЦНАП, їх переміщення як по різних робочих місцях, так і в інші територіальні підрозділи ЦНАП (у випадку їх утворення);

- керівництво територіальними підрозділами ЦНАП (у випадку їх утворення);

- організація збирання пропозицій і зауважень суб'єктів звернень щодо якості адміністративних послуг, їх аналіз, вжиття відповідних заходів та/або внесення пропозицій до інших компетентних суб'єктів тощо.

У підпункті 7 пункту 16 Примірного положення передбачено, що керівник ЦНАП може здійснювати функції адміністратора. Звідси так само очевидно випливає, що керівник ЦНАП не обов'язково повинен мати статус адміністратора. Для великих ЦНАП навіть доцільно, щоб керівник ЦНАП був мінімально задіяний до виконання повноважень адміністратора або й взагалі був вивільнений від них на користь виконання управлінських функцій.

Досвід ЦНАП в Україні однозначно демонструє, що саме від керівника ЦНАП залежить і якість роботи самого ЦНАП. Іноді це не менш важливо, як ніж розуміння ідеї ЦНАП з боку міського голови чи голови РДА.

При цьому дуже важливо для керівника ЦНАП приділяти належну увагу постійному удосконаленню роботи ЦНАП, формуванню відповідних планів розвитку і донесення ідей до керівників міста / району.

**Питання для самоконтролю: Які основні завдання та повноваження керівника ЦНАП? Чи може керівник ЦНАП не мати статусу адміністратора?**

#### 4.5.3. ІНШІ ПОСАДИ У ЦНАП. ПРИСУТНІСТЬ «ПРЕДСТАВНИКІВ» У ЦНАП

При створенні будь-якої інституції (структури) складається документ, що має визначити, яка кількість працівників необхідна і які посади будуть займати працівники. Такий документ в Україні



з назвою «штатний розпис» містить у собі перелік посад працівників, викладених у порядку їх підпорядкованості всередині структурних підрозділів.

Перші ЦНАП в Україні, як правило, мали статус робочих органів, що не передбачало власного «штатного розпису». Його персонал де-юре залишався у штатному розписі інших структурних підрозділів (органів). І для вирішення цієї проблеми використовувалися такі інструменти, як загальний перелік посад у ЦНАП, «опис робочого місця» та подвійна підпорядкованість окремих працівників – і керівнику ЦНАП, і керівнику фахового органу / підрозділу.

Після 1 січня 2014 року ЦНАП переважно мають статус структурного підрозділу (виконавчого органу) міської ради або райдержадміністрації. Тож, крім посад адміністраторів і керівника ЦНАП (зі статусом адміністратора чи без нього), у його штаті звичайно можуть бути й інші посади: від ІТ-спеціаліста до юриста тощо. Хоча краще обходитися мінімальною кількістю таких посад наскрізного забезпечення і покладати такі функції (як і служби персоналу чи бухгалтерії) на відповідні виконавчі органи міської ради чи структурні підрозділи РДА. Наявність такого роду посад також може впливати наявності статусу окремої юридичної особи у ЦНАП. Але в будь-якому разі очевидно, що у ЦНАП можуть бути не лише адміністратори, а й спеціалісти чи консультанти, наприклад, для виконання відповідних функцій на рецепції.

2014 та 2015 роки показали іншу практичну проблему у роботі ЦНАП. Зокрема, через неузгодженість тематичного законодавства із Законом «Про адміністративні послуги» дуже складно було розширити компетенцію ЦНАП, дотримуючись вимоги прийняття суб'єктів звернення виключно через адміністраторів. Так, у сферах реєстрації прав на нерухоме майно, земельних ділянок тощо у багатьох ЦНАП залучали до роботи працівників суб'єктів надання адміністративних послуг (так званих «представників»). Державних реєстраторів Мін'юсту та державних кадастрових реєстраторів залучали безпосередньо до роботи у фронт-офісі, тобто на прийомі. Представників ДМС переважно залучали до роботи у бек-офісі (для проставляння штампів реєстрації місця проживання).

Ідеальним виходом із цієї ситуації є звичайно повна узгодженість законодавства. При цьому потрібно розуміти, що центральною фігурою у ЦНАП є все ж не адміністратор, а клієнт (суб'єкт звернення). Тому для зручності клієнтів і максимального збільшення номенклатури послуг ЦНАП потрібно використовувати усі легітимні інструменти. Серед них і пункт 16 Примірного регламенту ЦНАП, узгоджені рішення, залучення представників для навчання адміністраторів на робочому місці тощо. 12 лютого 2015 року було ухвалено закон, який передбачає повністю легітимне виконання адміністраторами функцій прийому заяв і видачі результатів у сферах реєстрації прав на нерухоме майно та суб'єктів господарювання.

Раніше у практиці ЦНАП також була проблема, зумовлена тим, щоб багато невеликих ЦНАП у своєму штаті мали лише одного адміністратора і «одного державного адміністратора», тобто посадової особи дозвільного центру. Проте тут же постали колізії, пов'язані із взаємозамінністю «державного адміністратора» та «адміністратора», а також спроможністю двох осіб забезпечити мінімальну кількість прийомних годин у ЦНАП.

Питання покладення на державного адміністратора обов'язків з прийому та видачі документів не лише щодо ДДХ, але й усіх адміністративних послуг вже давно вирішено на нормативному рівні. Спочатку відповідно до Наказу Мінекономрозвитку від 22 листопада 2013 року №1391 (зареєстровано в Міністерстві юстиції 28 січня 2014 року), було внесено зміни до Положення про державного адміністратора та порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання. Цими змінами було передбачено, що «на державного адміністратора за рішенням керівника відповідного органу, що призначив його на посаду, можуть покладатися обов'язки адміністратора, визначені Законом України «Про адміністративні послуги».

Цей же припис відтворено у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо вдосконалення процедури видачі доку-



ментів дозвільного характеру, оформлених центральними органами виконавчої влади» від 13 травня 2014 року (набув чинності 7 грудня 2014 року).

Певний час залишалося відкритим зворотнє питання: чи може адміністратор ЦНАП виконувати обов'язки державного адміністратора. Відповідь була негативна, адже такого уповноваження у законодавстві не було передбачено. Але врешті законом про дерегуляцію від 12 лютого 2015 року і цю проблему вирішено. Через шість місяців після оприлюднення Закону (тобто 4 жовтня 2015 року) набуває чинності норма про відмову від окремих посад «державних адміністраторів». Тобто відбудеться їх повна уніфікація з посадою «адміністратора».

**Питання для самоконтролю: Які посади, крім посад адміністраторів, можуть вводитись до штатного розпису ЦНАП? Чи є доцільність і можливість залучення «представників» суб'єктів надання адміністративних послуг до роботи ЦНАП?**

#### 4.5.4. ЗАЛУЧЕНІСТЬ ПЕРСОНАЛУ ДО ЗМІН ТА ПІДВИЩЕННЯ ЙОГО КВАЛІФІКАЦІЇ

На етапі створення і наступного функціонування ЦНАП необхідно проводити анкетування працівників ЦНАП на предмет їхнього бачення основних проблем в організації діяльності ЦНАП та в особистій роботі. Це може надати додаткову корисну інформацію керівництву. Також доцільно проводити опитування працівників для вивчення їхніх думок щодо того, наскільки добре роботодавець задовольняє потреби та очікування самих працівників. На думку зарубіжних експертів, задоволеність персоналу є однією з ключових умов для надання якісних послуг.

Опитування персоналу має бути анонімним. Оскільки бачення однієї проблеми може відрізнятися в анкетуванні (опитуванні) споживачів адміністративних послуг та працівників ЦНАП, то при оцінці таких результатів потрібно враховувати, що організація роботи ЦНАП має бути спрямована на задоволення інтересів передусім споживачів адміністративних послуг.

Підвищення кваліфікації працівників також є надзвичайно важливим чинником для належного функціонування ЦНАП. Персонал має орієнтуватися на підвищення продуктивності власної діяльності та постійно займатися професійним самовдосконаленням: закріпленням та збагаченням знань, здобуттям додаткових навичок. Особливу увагу слід приділяти психологічній підготовці.

При цьому засобами підвищення кваліфікації є:

- самоосвіта персоналу шляхом опрацювання працівниками погодженого з керівником необхідного обсягу джерел;
- організація керівником навчально-ознайомлювальних занять практичної спрямованості для персоналу, як-от: тренінгів, виїзних зборів, зустрічей колективу, інших заходів з метою вивчення, обміну та поширення досвіду. Викладачами (тренерами) на таких заходах можуть виступати більш досвідчені службовці ЦНАП чи суб'єктів надання адміністративних послуг. При підвищенні кваліфікації акцент має бути зроблено саме на практичні заняття;
- відрядження на спеціальні заняття (курси) підвищення кваліфікації;
- обмін кращими практиками (досвідом) між ЦНАП різних міст;
- стажування працівників.

Як уже зазначалося, наприклад, у місті Луцьку, перед тим, як бути призначеним до ЦНАП, кандидати проходили стажування у різних структурних підрозділах (виконавчих органах) міської ради, вивчаючи особливості різних адміністративних послуг, формували для себе самостійно довідкові матеріали на різні види цих послуг.

Цікавим є досвід підвищення кваліфікації в одному з «офісів для громадян» німецького міста Саарбрюкен. Так, щосереді персонал офісу має фіксований час на планові заняття (або тренінги, або спілкування колективу тощо), спрямоване на отримання нових знань та удосконалення певних навичок. При цьому тренерами є переважно досвідчені працівники органів публічної адміністрації і того ж офісу для громадян.

Подібний досвід перейняли і в ЦНАП Луцька. Зокрема, щоранку, перед початком прийому відвідувачів відбувається спілкування персоналу ЦНАП на предмет проблем у попередні дні, но-





винок законодавства, інших актуальних питань.

**Питання для самоконтролю: Чому необхідно враховувати думку персоналу ЦНАП при його створенні та подальшій роботі? Які форми підвищення кваліфікації можуть застосовуватись у ЦНАП?**

#### 4.6. ІНШІ ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦНАП

##### 4.6.1. ТЕХНОЛОГІЯ СТВОРЕННЯ ЦНАП (УЗАГАЛЬНЕННЯ)

Про найважливіші етапи створення ЦНАП уже йшлося вище. Але якщо схематично передати всю технологію в одному переліку, то вона може виглядати наступним чином:

1) Передпідготовча робота. Її суть зводиться насамперед до формування лідируючої команди з кількох осіб, які мають уявлення щодо інтегрованого офісу (ЦНАП) і готові виконувати таку лідерську роль. Добре, коли серед членів цієї команди є представники на рівні міського голови або його заступника (аналогічно – і в районних державних адміністраціях). Ключовим питанням для успішності таких ініціатив є наявність політичної волі у місцевого керівництва;

2) Формування Робочої групи проекту. Доцільно залучити до проекту зі створення ЦНАП якнайширше коло працівників з різних структурних підрозділів. Усі повинні відчувати свою причетність до проекту. До складу Робочої групи доцільно включити додатково до «лідерської групи» також представників підрозділів, які будуть залучені до роботи ЦНАП. До складу Робочої групи можуть бути включені представники усіх зацікавлених сторін, зокрема, від громади міста, а також зовнішні консультанти, які мають відповідний досвід. Робоча група створюється не стільки для колегіального прийняття рішень, скільки для всебічного обговорення спірних питань та мінімізації ризиків від ймовірних помилок.

Як правило, серцевиною майбутнього ЦНАП є якийсь із найбільш прогресивних підрозділів у виконкомі. За попередньою практикою, це були дозвільні центри, рідше – відділ звернень громадян. Міське керівництво повинно заохочувати та винагороджувати таку ініціативність та додаткові навантаження на працівників;

3) Розробка концепції (або програми) створення ЦНАП та її офіційне схвалення, а також плану заходів на виконання концепції (програми). Така Концепція / Програма повинна передбачати висвітлення таких питань:

недоліки (проблеми) існуючої системи надання адміністративних послуг в місті або районі;  
модель, до якої пропонується перейти (на основі поєднання двох ключових принципів: єдиного офісу та єдиного вікна);

технологія переходу (хто керуватиме проектом; які етапи будуть пройдені; які зміни передбачаються у процедурах вирішення справ; які групи послуг надаватимуться у ЦНАП тощо);

організаційне забезпечення (які підрозділи будуть залучені; хто забезпечуватиме роботу ЦНАП тощо);

інформаційне забезпечення;

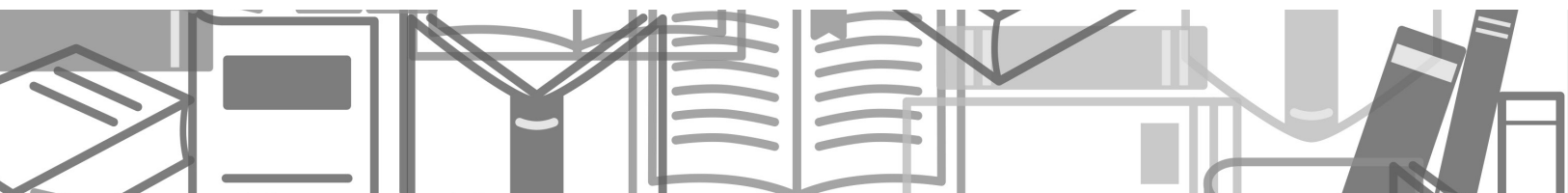
середньострокові та довгострокові перспективи (зокрема, щодо залучення органів виконавчої влади до надання послуг через ЦНАП, створення територіальних підрозділів ) тощо.

Для реалізації Концепції необхідно скласти відповідний План заходів.

Концепція як стратегічний документ і заходи її реалізації як оперативний документ за потреби можуть переглядатися і уточнюватися. Але ці документи є дуже важливими для єдності підходів у владній команді; для інформаційно-консультаційної підтримки проекту; для майбутнього фінансування проекту;

4) Підготовка приміщення (це питання потрібно опрацьовувати якнайшвидше). Як показує досвід, без належного вибору і облаштування відповідного приміщення всі інші потуги можуть бути марними. Також доцільно передбачити пов'язаний захід – розробку дизайну робочого місця працівника ЦНАП з орієнтацією на відвідувача;

5) Функціональне обстеження органу влади. Потрібно зібрати повну інформацію щодо існую-



чого стану справ у відповідному органі влади з детальним описом послуг, які сьогодні надаються, та процедур їх надання;

6) Розробка і затвердження переліку адміністративних послуг для ЦНАП;

7) Розробка і затвердження інформаційних карток на кожну адміністративну послугу;

8) Розробка і затвердження технологічних карток на кожну адміністративну послугу. Основою є існуюча процедура надання адміністративних послуг (її опис). На її базі, виключаючи «зайві» ланки (документи; погодження тощо) або замикаючи їх всередині адміністрації, виробляється новий алгоритм надання кожної адміністративної послуги;

9) Розробка нормативної документації, більшість якої має бути прийнято міським головою або місцевою радою. Ключовими актами є: положення про ЦНАП та регламент ЦНАП;

10) Налагодження співробітництва між ЦНАП та «непідпорядкованими» адміністративними органами. Основним варіантом залучення непідпорядкованих суб'єктів надання адміністративних послуг є угоди (меморандуми) про співпрацю;

11) Добір персоналу для роботи в ЦНАП, його підготовка;

12) Розробка або придбання програмного забезпечення, оргтехніки;

13) Забезпечення надання в ЦНАП супутніх послуг;

14) Проведення спеціальної інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо створення ЦНАП, яка повинна включати популяризацію ЦНАП. Окрім звичайних джерел, за допомогою яких має поширюватися інформація про роботу ЦНАП, на цьому етапі дуже важливо налагодити співпрацю з місцевими засобами масової інформації;

15) Робота ЦНАП вимагатиме постійного моніторингу і коригування діяльності. Тож на початку проекту і через кожні наступні 1,5-2 роки доцільно проводити порівняльне оцінювання якості адміністративних послуг.

Питання для самоконтролю: Які загальні кроки створення ЦНАП та які з них найважливіші? Чому є необхідною розробка концепції (або програми) створення ЦНАП та її офіційне схвалення?

#### 4.6.2. ЗВОРОТНІЙ ЗВ'ЯЗОК ЗІ СПОЖИВАЧАМИ ПОСЛУГ

Органи влади повинні відстежувати рівень задоволеності замовників якістю надаваних послуг. Протягом певного періоду часу відповідні дослідження повинні проводитися для усіх видів послуг і категорій споживачів. Міра задоволеності може визначатися шляхом:

прямого анкетування / опитування споживачів (як власними силами, так і з залученням сторонніх організацій);

розміщення анкет на веб-сайті міської ради / ЦНАП;

проведення консультацій зі споживачами (фокус-груп тощо).

Відповідно до пункту 6 частини 2 ст. 6 Закону «Про адміністративні послуги», суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів. Мета цієї норми полягає у тому, щоб суб'єкти надання адміністративних послуг і ЦНАП постійно дбали про якість своїх послуг. Обов'язковим інструментом контролю та покращення якості послуг є зворотний зв'язок зі споживачами послуг, що передбачає з'ясування їх думки про поточну якість послуг і про можливі шляхи покращення якості.

Підтвердженням цієї роботи є аналітичний документ, у якому повинна бути зведена інформація щодо отриманих зауважень та пропозицій та щодо реагування на них, а також офіційно схвалений щорічний план заходів та /або окремо впроваджені заходи протягом певного періоду.

Необхідно взяти до уваги, що суб'єкт надання адміністративних послуг не зобов'язаний надсилати персональні відповіді (інформацію) суб'єктам звернення, які подали свої зауваження та пропозиції згідно пункту 6 частини 2 статті 6 Закону «Про адміністративні послуги». Доцільно в узагальненій формі періодично інформувати громадськість про отримані зауваження та пропо-



зиції, заплановані та реалізовані заходи реагування.

Активні опитування суб'єктів звернення можуть проводитися як згідно з окремим планом, так і після кожного надання відповідної послуги (наприклад, анкетування споживача послуги відразу після надання послуги або відвідування ЦНАП).

Анкетування споживачів доцільне у формі заповнення анонімної анкети. Зміст анкети може стосуватися: оцінки особистої культури і ввічливості посадових осіб, оцінки своєчасності надання послуг, задоволеності швидкістю обслуговування тощо. Для більшої об'єктивності можна залучати представників неурядових організацій (громадських об'єднань) або соціологічних фірм.

Для формування анкети можна використати опитувальник, який використовувався і в містах ФРН, і в Україні (див. Додаток №5.5).

Анкета для споживачів не повинна бути громіздкою та обтяжливою. Також анкети (опитувальники) мають бути сформовані таким чином, щоб їх легко можна було опрацювати. Відповідно найпростішим та найоптимальнішим є написання анкет (опитувальників), у яких більшість запитань буде оцінюватися за певною шкалою. Кількість відкритих запитань в анкеті має формуватися з урахуванням їх доцільності, адже здійснювати обробку та аналіз таких запитань в анкеті набагато важче.

Періодичність та час анкетування (або соціологічного опитування) визначається виходячи з потреб. Але частіше опитування проводяться на початку створення ЦНАП і рідше – при стабілізації його роботи. На думку фахівців коректні оцінки, придатні для порівняльного аналізу, можна отримати при оцінці результатів з різницею у два роки.

Важливими питаннями анкетування є:

- забезпечення відвідувачів анкетами;
- наявність скриньки для збирання анкет;
- пояснення правил анкетування та безпосереднє інформування замовників про проведення анкетування і правила заповнення анкети;
- поточний контроль за правильністю проведення анкетування;
- підбиття підсумків анкетування;
- визначення строків оприлюднення результатів та інформування громадськості;
- підготовка звіту керівництву про результати анкетування.

Особливо важливо, щоб за результатами подібного анкетування вживалися заходи щодо покращення роботи ЦНАП. І про такі заходи також необхідно інформувати громадськість.

Цікавим є спосіб з'ясування задоволеності споживачів у деяких ЦНАП України. Наприклад, у Луцьку відвідувачі мають можливість «проголосувати» своїм талоном із системи керування чергою, оцінивши роботу ЦНАП у одній з прозорих скриньок (зі смайликами): «задоволений», «незадоволений». Ці талончики не лише підраховуються для загальної статистики, але й аналізуються окремі справи. Зокрема, щодо талонів зі скриньки «незадоволений» керівництво ЦНАП має можливість з'ясувати, у якій справі звертався споживач, хто його обслуговував, яка суть справи, при потребі – прослухати розмову (адже усі розмови записуються) та навіть зателефонувати громадянину. Така увага до думки відвідувачів дозволяє постійно покращувати роботу ЦНАП та демонструвати мешканцям міста, що думка кожного має значення і буде почута.

Окремим напрямом зворотнього зв'язку може вважатися розгляд скарг на роботу ЦНАП та суб'єктів надання адміністративних послуг. Кожен відвідувач ЦНАП повинен мати доступ до інформації про порядок оскарження рішень адміністративних органів та дій і бездіяльності працівників ЦНАП. Інформація щодо суб'єктів, які уповноважені розглядати такі скарги, термінів оскарження тощо має бути загальнодоступною і розміщуватися на інформаційних стендах, у інформаційних матеріалах, на Інтернет-ресурсах ЦНАП тощо. Також така інформація повинна надаватися споживачам адміністративних послуг за їх запитом при усному консультуванні.

Але першочергово порядок оскарження обов'язково необхідно вказувати в рішенні, яке видається споживачеві адміністративної послуги, зокрема, якщо рішення негативне (про відмову в



задоволенні заяви особи, про неповне задоволення прохання особи тощо). Ця інформація може зазначатися і в окремому документі.

Частина скарг споживачів стосуватиметься не рішення, яке вони отримали в ЦНАП, а поведінки працівників ЦНАП (наприклад, щодо неввічливого або дискримінаційного ставлення, повільного обслуговування тощо). Такі скарги мають подаватися керівникові ЦНАП і оперативно вирішуватися. І хоча в таких категоріях справ варто завжди виходити з презумпції правоти споживача адміністративної послуги (клієнта), все-таки для прийняття будь-яких заходів щодо працівника ЦНАП слід всебічно з'ясувати обставини конфлікту.

**Питання для самоконтролю: Чому важливий зворотній зв'язок зі споживачами послуг? Які форми зворотнього зв'язку можуть використовуватися у ЦНАП? Як правильно організувати опитування (анкетування) споживачів адміністративних послуг? Які є особливості розгляду скарг у ЦНАП?**

#### 4.6.3. ТИПОВІ ПРОБЛЕМИ ЦНАП ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

**Проблема №1.** ЦНАП – «вивіска»: мала кількість послуг і незмінні процедури

З понад 650 ЦНАП, які вже вважаються офіційно відкритими, де-факто центром надання адміністративних послуг можна назвати далеко не всі. Є чимало випадків, коли у багатьох містах та районах замість повноцінних ЦНАП є лише відповідна «вивіска» «ЦНАП» на дверях певного кабінету, або й непогано обладнані приміщення, у яких насправді немає ні адміністративних послуг, ні відвідувачів.

Власне два останні критерії дозволяють дати найоб'єктивнішу оцінку, чи утворено належний ЦНАП у певному місті / районі та чи є він ефективним. Мінімальна кількість послуг у переліку послуг ЦНАП, а також відсутність відвідувачів (низька кількість прийнятих заяв та виданих документів, особливо у порівнянні з ЦНАП, аналогічних за кількістю населення міст, районів) свідчать, що такий ЦНАП не став справжнім місцем для отримання адміністративних послуг громадянами і суб'єктами господарювання. Більше того, існують прецеденти, коли ЦНАП лише обтяжує громадян, адже став додатковою ланкою, яку треба відвідати особі при поданні заяви і реєстрації результату.

Але, звичайно, неправильно акцентувати увагу лише на негативному досвіді. В Україні вже є чимало належних ЦНАП, які практично не поступаються кращим зарубіжним зразкам інтегрованих офісів. Це, насамперед, такі міста, як Вінниця, Івано-Франківськ, Луцьк, Харків, Хмельницький тощо.

Отже, якість ЦНАП можна оцінювати насамперед за такими критеріями, як наявність значної кількості адміністративних послуг у ЦНАП, і, насамперед, базових (популярних) адміністративних послуг та, відповідно висока кількість таких послуг, що надаються протягом дня, місяця, року.

**Проблема №2.** Неналежне приміщення

На жаль, для багатьох ЦНАП виділяються приміщення, які не дозволяють належним чином організувати обслуговування відвідувачів. Часто це традиційні коридори і кабінети, де неможливо створити належні умови для відвідувачів і де прийом суб'єктів звернення здійснюється у закритому форматі «один на один». Недоліком більшості ЦНАП в Україні є також недостатність площі приміщень, які не дозволяють нормально організувати робочі місця і є перешкодою для розширення спектру послуг.

Як уже зазначалося вище, для ЦНАП має обиратися (за потреби ремонтуватися або будуватися) приміщення, яке відповідатиме концепції «відкритого простору», тобто облаштування робочих місць персоналу у одній великій залі чи кількох великих кімнатах.

Це є принципова вимога, адже такий формат додає прозорості у роботі, а також дозволяє ефективно вибудовувати роботу персоналу.

Приміщення ЦНАП також повинно дозволяти створити належні умови для розміщення реєстрації (інформаційного пункту першого контакту), умови для очікування тощо.

Виняткова увага має приділятися створенню умов для відвідувачів з особливими потребами



(з інвалідністю тощо). На жаль, більшість українських ЦНАП у цій частині обмежуються лише пандусами для входу у приміщення. Разом з тим, потрібно пам'ятати і про умови для доступу осіб з особливими потребами до інформації у ЦНАП, до робочих місць адміністраторів, до кімнат особистої гігієни тощо.

**Проблема №3.** Диференційовані прийомні години

На практиці можна часто зустріти ситуацію, коли загальний час роботи ЦНАП не співпадає з реальними «годинами прийому громадян» і/або загальна кількість прийомних годин складає менше 42 годин, визначених Законом. Для цього, як уже зазначалося вище, застосовуються кілька некоректних інструментів:

1) у ЦНАП іноді розмежують «режим роботи ЦНАП» і «години прийому громадян», і при цьому кількість прийомних годин є значно меншою, ніж 42 години на тиждень (які вимагаються Законом);

2) у багатьох ЦНАП практикується використання диференційованого графіку прийому громадян у розрізі різних категорій справ;

3) у роботі ЦНАП протягом робочого дня використовуються перерви (технологічні, обідні тощо). Такий підхід також не відповідає Закону, хоча загальна кількість прийомних годин може бути досить значною і навіть перевищувати мінімальні вимоги Закону. Наявність таких перерв змушує споживачів послуг підлаштовуватися під особливості графіку роботи ЦНАП, а не обирати зручний для себе час відвідування. Крім того, такі перерви ведуть до штучних пікових навантажень та необґрунтованих черг у роботі ЦНАП.

Отже, варто пам'ятати, що час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, що у ньому надаються.

**Проблема №4.** Збереження «паралельного» прийому

Однією з помилок, яка суттєво підриває ефективність функціонування ЦНАП, є збереження «паралельного прийому», тобто можливість суб'єкта звернення отримати консультацію або зда-ти документи не лише у ЦНАП, але й безпосередньо в структурному підрозділі / органі влади, які вирішують дану справу по суті.

Таким чином, особа часто обиратиме варіант звернення напряму до суб'єкта надання адміністративних послуг, а не до ЦНАП, оскільки це фактично заощаджує час, забезпечує можливість фахового обслуговування, і найгірше – для недоборочесних осіб – дає можливість прямого контакту з метою корупційного заохочення чиновника до швидшого і позитивного вирішення справи.

У результаті потоки відвідувачів розподіляються на ЦНАП і суб'єктів надання адміністративних послуг. Контроль за послідовністю і якістю надання послуг стає практично неможливим.

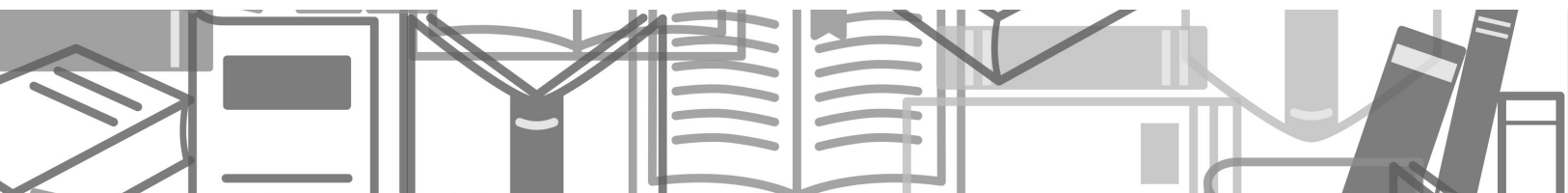
Така ситуація також веде до потреби утримання подвійної інфраструктури для прийому і обслуговування відвідувачів.

При цьому необхідно визнати, що на першому етапі створення ЦНАП через широкий спектр послуг якість консультування та час обслуговування клієнта при первинному прийомі може дещо погіршуватися. Як свідчить зарубіжний досвід, такий стан може тривати від півроку до року. Але надалі якість послуг однозначно зростає. Більше того, варто нагадати, що вже проведені соціологічні дослідження в Україні показують, що якість адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, оцінюється суттєво вище, аніж при розпорошеному відомчому прийомі громадян.

Необхідно також визнати, що первинна норма про заборону паралельного прийому (частина 8 статті 12 Закону) була викладена не дуже чітко, тому дуже багато залежало від наполегливості органу, що утворює ЦНАП. Важливо, щоб саме цей суб'єкт забезпечив інтегроване обслуговування споживачів послуг і заборонив паралельний прийом на рівні власного регламенту чи узгоджених рішень. Але після ухвалення закону від 12 лютого 2015 року про дерегуляцію внесені зміни щодо уточнення цієї частини 8 статті 12.

**Проблема №5.** Невиконана підготовча робота

Деякі ЦНАП не мають навіть чіткого переліку адміністративних послуг, які надаються через такий ЦНАП. Іноді обґрунтовують відсутність такого переліку і тим, що досі не ухвалено Закону



«Про перелік адміністративних послуг та розмір плати за їх надання». Проте цей аргумент помилковий. Повноваження визначати перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП прямо передбачене у статті 12 Закону «Про адміністративні послуги», і це повноваження належить, органу що утворює ЦНАП та ніяк не пов'язане з із згаданим законом (законопроектом) «Про перелік ...».

Окремі ЦНАП працюють, не завершивши формування інформаційних карток (далі також – ІК) на всі адміністративні послуги. Ще частіше мають місце не дуже якісні інформаційні картки. У таких умовах ЦНАП не спроможний працювати ефективно, адже без інформаційних карток адміністратор не в змозі ні прийняти необхідні документи у суб'єкта звернення, ні надати елементарну консультацію відвідувачу. І хоча обов'язок із затвердження ІК лежить на суб'єктах надання адміністративних послуг, ЦНАП (його керівництво) мають бути першочергово зацікавлені у погодженні таких ІК, адже надалі саме ЦНАП працюватиме з використанням цих документів.

Ще частішою є ситуація, коли в ЦНАП немає технологічних карток (далі – ТК) на усі адмінпослуги, або й взагалі немає жодної ТК. Це зумовлено тим, що підготувати ТК дещо складніше, особливо, якщо послуга багатопатна. На перший погляд, без технологічних карток ЦНАП може деякий час навіть працювати, адже ЦНАП має відношення до процедури надання послуги лише на етапах прийому документів від суб'єкта звернення і їх передачі суб'єкту надання адміністративних послуг, і потім у зворотному порядку. Але ЦНАП, серед іншого, несе відповідальність за своєчасне надання адміністративної послуги, а в адміністратора є завдання щодо здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ (пункт 5 частини 4 статті 13 Закону). Очевидно, що не існує можливості контролювати своєчасність руху справи, якщо немає інформації, де (у якому підрозділі / посадової особи) на певному етапі перебуває справа.

Без якісних інформаційних та технологічних карток послуг неможливо також будувати систему електронного документообігу у ЦНАП.

Про низьку якість інформації / комунікацій, особливо, якщо оцінювати два таких найпростіших канали взаємодії, як телефон та Інтернет, вище вже йшлося.

І якщо про веб-ресурси йшлося досить детально (див. підрозділ 4.4.2), то щодо телефонної довідки прикладами помилок є:

а) відсутність будь-якої можливості отримання телефоном довідки щодо роботи ЦНАП чи щодо конкретної послуги. На практиці або повідомляється, що «телефоном консультації не надаються», або просто неможливо знайти конкретний номер телефону;

б) наявність замалої кількості персоналу для телефонних консультацій, відтак громадянам дуже важко додзвонитись на таку телефонну лінію;

в) для телефонних консультацій виділено не окремий (спеціальний) телефонний номер («гарячу лінію», кол-центр), а в якості довідкових телефонів наводяться десятки номерів телефонів різних спеціалістів / структурних підрозділів. Відтак громадянину доводиться здійснювати кілька дзвінків до різних служб, аби знайти необхідного фахівця. Крім неприємних вражень і втрат часу громадянина, такі ж самі втрати часу та відволікання від основної роботи дошкуляють і працівникам органу влади;

г) телефонні консультації надаються адміністраторами ЦНАП, причому під час їх перебування у фронт-офісі, тобто при фізичному прийомі інших клієнтів. Відтак, з одного боку, адміністратор ЦНАП не може приділити належної уваги особі, що телефонує, адже усвідомлює, що перед ним перебуває одночасно інший клієнт, а до того ж може зростати черга. З іншого боку, відвідувач буде незадоволеним, що його час витрачається даремно на консультацію іншої особи, що телефонує.

Отже, для усунення цих проблем рекомендується, особливо для великих міст утворити універсальний кол-центр або принаймні запровадити таку телефонну довідку, коли при першому контакті працівник зможе швидко переадресувати особу до компетентного спеціаліста. При цьому важливо не заплутувати громадян розмаїттям номерів телефонів та назв структурних підрозділів. В ідеалі має виділятися один простий, добре розрекламований номер телефону. За можливості



дзвінки мають поступати у бек-офіс, тобто до персоналу, який працює з документами, а не з відвідувачами. Навіть у разі роботи у форматі кол-центру його працівники зможуть швидко назбирати базу інформації про найбільш часті (типові) запитання та відповіді на них. Цю ж базу даних можна використати і для інформування суб'єктів звернення через інші канали консультування, в тому числі Інтернет.

**Питання для самоконтролю: Які основні недоліки у роботі багатьох ЦНАП та як їх усунути?**

#### 4.6.4. НАЙОСТАННІШІ ДОСЯГНЕННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ЦНАП В УКРАЇНІ

Серед останніх новацій у багатьох вітчизняних ЦНАП можна назвати:

- можливість замовлення / отримання одразу декількох адміністративних послуг у одного працівника ЦНАП за один візит;
- можливість попереднього запису на прийом на визначений час як через Інтернет, так і через систему електронного керування чергою;
- SMS-інформування про готовність результату;
- створення окремих кімнат для дітей (для відвідувачів з дітьми);
- створення «особистого кабінету» для споживачів послуги (на веб-сайті ЦНАП);
- виділення кількох вільних комп'ютеризованих місць для відвідувачів, які можуть використати їх для пошуку інформації або звернення за електронними послугами;
- можливість звернення за адміністративною послугою у будь-якому територіальному підрозділі ЦНАП та замовлення доставки результату на інший підрозділ;
- можливість відслідковування стану черги у ЦНАП та його територіальних підрозділах на веб-ресурсі ЦНАП / міськради і вибір найменш завантаженого ЦНАП для замовлення послуги;
- покладення обов'язків заповнення бланків заяв / формулярів на персонал ЦНАП із обов'язком особи виключно перевірити персоналі дані та підписати заяву;
- власні веб-портали надання адміністративних послуг з можливістю електронного замовлення деяких послуг. При цьому може використовуватися для ідентифікації як електронний цифровий підпис (зокрема, для суб'єктів господарювання), так й інші засоби ідентифікації (зокрема, так званий «Bank-ID» / банківська ідентифікація);
- можливість замовлення і отримання через ЦНАП закордонних біометричних паспортів;
- можливість отримання у ЦНАП не лише адміністративних послуг, але й послуг комунальних підприємств-монополістів тощо.

Детальніше ознайомитися з деякими кращими українськими практиками створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг, а також зарубіжним досвідом можна у додатку цього посібника та попередніх виданнях на цю тематику<sup>21</sup>.

**Питання для самоконтролю: Які позитивні новації у роботі ЦНАП Вам здаються вартими уваги?**

#### 4.6.5. ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАДАННЯ У ЦНАП БАЗОВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ВИКОНАННЯ РОЗПОРЯДЖЕННЯ КМУ №523/2014)

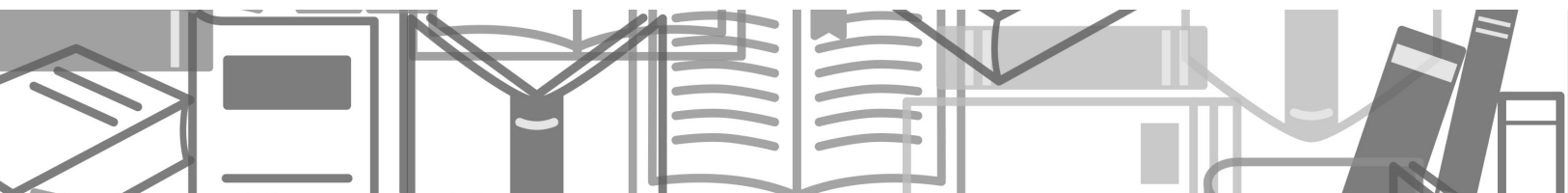
##### Загальні умови<sup>22</sup>

Як уже неодноразово зазначалося, належний ЦНАП – це такий інтегрований офіс, у якому надаються найбільш запитувані громадянами адміністративні послуги, тобто базові послуги. Навіть для великих міст інтеграція цих послуг до надання через ЦНАП – це великий виклик, адже де-юре ці послуги досі належать до компетенції органів виконавчої влади, тобто держави.

16 травня 2014 року було затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої

<sup>21</sup> Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В.П. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.; Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.

<sup>22</sup> Доопрацьований витяг з видання «Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги». Посібник для посадової особи / Автор-упорядник В. Тимошук – К., 2014.».



влади, які надаються через ЦНАП (на виконання частини 7 статті 12 Закону). Це розпорядження Уряду зачіпає кілька груп послуг, і їх можна розглянути у розрізі суб'єктів надання відповідних адміністративних послуг. Це зокрема:

- щодо реєстрації місця проживання, видачі паспортів – Державна міграційна служба;
- щодо реєстрації фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб – Укрдержреєстр (нині – безпосередньо Мін'юст);
- щодо реєстрації прав на нерухоме майно – Укрдержреєстр (нині – безпосередньо Мін'юст);
- щодо реєстрації земельних ділянок – Держземагентство (нині – Держгеокадастр).

Цілком очевидно, що у містах і районах, де вже створено відповідну інфраструктуру, насамперед є належні приміщення ЦНАП, відкривається можливість для надання якісних адмінпослуг зазначених вище органів.

### **Щодо адміністративних послуг Державної міграційної служби**

Для надання послуг Державної міграційної служби (ДМС) з видачі «внутрішніх паспортів і реєстрації місця проживання» вирішення потребували багато питань, починаючи від підготовки інформаційних карток належної якості і закінчуючи вирішенням проблеми з порядком перевезення паспортних документів від ЦНАП до ДМС і в зворотному порядку. Проте у цій сфері було найменше законодавчих перешкод для прийому відвідувачів безпосередньо адміністраторами ЦНАП.

Фактично єдиною суттєвою проблемою на час прийняття розпорядження КМУ №523 для перетворення ЦНАП на повноцінні фронт-офіси для послуг ДМС вважалася лише необхідність складати протоколи посадовою особою ДМС про адміністративне правопорушення у разі порушення заявниками строків звернення для оформлення паспорта, вклеювання фотографій при досягненні 25-/45-річного віку та реєстрації місця проживання у разі втрати чи пошкодження паспорта.

Можливими тактичними варіантами вирішення цієї проблеми є:

1) розмежування у часі процедури надання адміністративної послуги та, за потреби, процедури притягнення до адміністративної відповідальності. Адже існує позиція, що насправді у ДМС немає законодавчих підстав відмовляти у наданні адміністративної послуги, називаючи попередньою умовою для позитивного вирішення справи обов'язкове притягнення особи до адміністративної відповідальності. Зокрема, якщо особа звертається за адміністративною послугою через ЦНАП, то спочатку їй має бути надано послугу (вклеєно фотокартку до паспорта, зареєстровано місце проживання тощо). А вже потім ДМС за наявності підстав, і якщо вважатиме за необхідне, може вирішувати питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності;

2) через дану категорію справ представник ДМС повинен бути особисто присутнім у ЦНАП (його бек-офісі). Хоча й цього може бути недостатньо, адже відповідні повноваження закріплені за керівником структурного підрозділу ДМС. У будь-якому разі потрібно шукати вихід, аби громадянин не був змушений звертатися крім ЦНАП, також і до офісу ДМС.

Стратегічним вирішенням цієї проблеми може бути внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення для того, щоб або скасувати адміністративну відповідальність за такі правопорушення чи принаймні окремі з них та / або уповноважити адміністраторів ЦНАП складати протоколи та / або обмежуватися попередженням без складання протоколу. При цьому може також розглядатися варіант запровадження замість штрафу підвищеного розміру адміністративного збору у разі недотримання відповідних термінів (вклеєння фотокартки, повідомлення про зміну місця проживання) замість штрафу.

Найбільшим технологічним викликом у сфері послуг ДМС є те, що ДМС не володіє картоками обліку місця проживання і не має ресурсів на їх перенесення з житлово-експлуатаційних організацій та переведення в електронний вигляд. Райони та багато міст також не мають оперативного доступу до такої інформації. Відтак стає дуже проблематичним швидке надання адміністративних послуг, які насправді повинні надаватися невідкладно під часу одного візиту особи. Оптимальним виходом тут є лише стратегічне рішення про внесення змін до законодавства щодо створення місцевих реєстрів мешканців органами місцевого самоврядування, які са-





можливо вестимуть ці реєстри та переведуть в електронний вигляд нинішні картотеки.

Третій виклик – це складність дотриматися одноденного строку реєстрації та знаття з реєстрації місця проживання, зважаючи на необхідність внесення протягом дня інформації і до реєстру/ картотеки, і до документа особи. На наш погляд, реєстрацію місця проживання можна робити в момент звернення та внесення відповідної інформації в документ, а всі наступні дії (внесення даних до реєстру, інформування інших органів тощо) можуть виконуватися наступною чергою. При цьому необхідно пам'ятати, що і через паспортистів ЖЕКів ці послуги (як і вклейка фотокартки) на практиці забирали час до одного тижня.

Четверта перешкода пов'язана із вимогами до перевезення паспортів із ЦНАП у ДМС і навпаки. На наш погляд, цю проблему повинні конструктивно вирішувати органи, що утворюють ЦНАП та ДМС. А ідею щодо вимоги про супровід (охорону перевезення) необхідно відкинути, адже перевозяться не чисті бланки документів (паспортів), а паспорти конкретних громадян. Зрештою, і річна практика реалізації розпорядження КМУ №523 показала, що з цим питанням особливих проблем немає.

П'ятий виклик пов'язаний з видачею довідок про склад сім'ї. В ідеалі така інформація взагалі мала б отримуватися в порядку міжвідомчої взаємодії. Тобто необхідно забезпечити самостійне отримання суб'єктами надання адміністративних послуг інформації про склад сім'ї, для адміністративних послуг в яких подається така довідка, від комунальних та державних житлово-експлуатаційних організацій чи установ та приватних ЖЕК, ЖБК та ОСББ, які такою інформацією володіють. І в перспективі така інформація мала би братися з того ж реєстру місця проживання.

Проблемою є також дефіцит бланків (формулярів) заяв, карток реєстрації тощо. Тут очевидними є два варіанти: належне фінансування ЦНАП та/або спрощення вимог для формулярів (допуск використання звичайного паперу, наприклад, за умови подальшого «оцифрування» інформації з бланка). Але у будь-якому разі відповідальність за забезпечення ЦНАП бланками, формулярами у 2014 році лежала на суб'єкті надання адміністративних послуг, тобто на ДМС. З переведенням у 2015 році більшості адміністративних зборів у місцеві бюджети, очевидно, цим питанням повинні перейнятися і органи місцевого самоврядування.

Зрештою те, що з послугами ДМС ЦНАП цілком могли справлятися, свідчить і те, що навіть з 2012 року багато ЦНАП у пілотному режимі надавали окремі послуги ДМС. І особливих проблем при цьому не виникало.

На жаль, перші місяці після передачі функції обслуговування громадян щодо реєстрації місця проживання від Державної міграційної служби (ДМС) до центрів надання адміністративних послуг у 2014 році, з даною групою послуг виникли дуже серйозні проблеми. У багатьох містах громадяни нарікали на погіршення якості послуг у даній сфері, а ЦНАП потерпав від перевантаження. Лише у деяких містах (наприклад, у Луцьку, Івано-Франківську тощо) вдалося запровадити цю послугу достатньо ефективно.

На погляд експертів, першопричина проблем з реєстрацією місця проживання через ЦНАП полягає у фактичному саботажі Державною міграційною службою урядової політики децентралізації та розвитку центрів надання адміністративних послуг.

Зокрема, про це свідчить низка фактів:

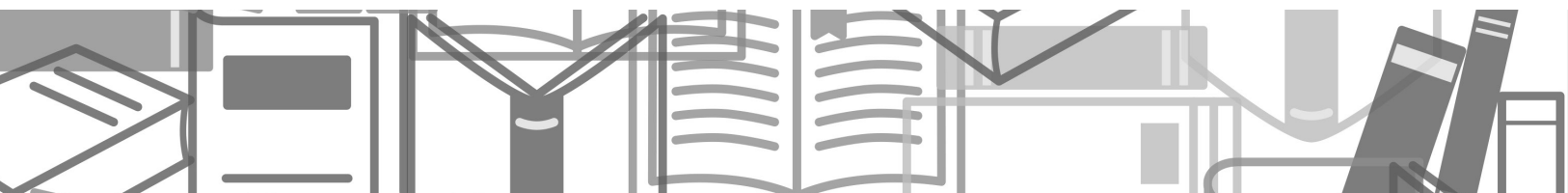
- ДМС відмовлялася забезпечувати ЦНАП потрібними бланками заяв та інших документів для надання цих послуг;

- ДМС не підготувала належних інформаційних карток щодо того, яким чином надавати ту чи іншу послугу у сфері реєстрації місця проживання особи. У зв'язку з цим ЦНАП були не готові обслуговувати специфічні категорії заявників (осіб з дітьми, іноземців тощо);

- підрозділи ДМС часто повертали документи назад до ЦНАП з відмовами без жодних обґрунтувань;

- ДМС досі продовжує працювати за власним графіком роботи, не синхронізованим з розкладом роботи ЦНАП (і наприклад, далі не працює у понеділок). Через це порушуються строки розгляду справ;

- ДМС перешкоджає залученню власного персоналу до бек-офісу ЦНАП.



Разом з тим необхідно визнати, що багато міст та районів неналежно підготувались до надання цієї послуги у ЦНАП. Адже не були проведені навчання адміністраторів, не було відпрацьовано чітких способів роботи з великою кількістю відвідувачів тощо. І наш погляд, непідготовлені міста та райони повинні були відтермінувати надання цих послуг через власні ЦНАП.

Але дуже важливо, що є і позитивна практика. В таких містах ця практика ґрунтується на більш конструктивній співпраці керівництва міста, області, ЦНАП і територіального підрозділу ДМС. І основним виходом для оперативного надання послуг належної якості було тимчасове залучення працівника ДМС у «бек-офіс» ЦНАП.

Загалом же, є очевидним, що загальним інструментом для покращення якості адміністративних послуг має бути децентралізація, тобто передача відповідних повноважень органам місцевого самоврядування.

Розуміючи, що без політичної волі Уряду, конструктивної позиції ДМС зрушень тут добитися важко – практичними працівниками були напрацьовані тактичні заходи – пропозиції до ДМС<sup>23</sup>.

Додатково до цих пропозицій, для забезпечення належного надання адміністративних послуг ДМС через ЦНАП варто ще раз наголосити на доцільності:

- залучення у бек-офіси ЦНАП представника (-ів) ДМС та територіального наближення офісів ДМС до ЦНАП взагалі;
- синхронізації графіку роботи ДМС (чи окремих представників) з режимом роботи ЦНАП;
- раціонального розподілу обов'язків між ЦНАП і ДМС (в частині формулярів, які оформляються адміністраторами, а які в ДМС; передачі документів та ін.).

Але ключове питання у всій цій реформі є саме політична воля керівництва ДМС та МВС щодо надання якісних послуг громадянам.

Інша група послуг ДМС пов'язана з видачею паспортів громадян України для виїзду за кордон (далі – закордонні паспорти).

Перша проблема у цій сфері – це відсутність у ЦНАП обладнання для замовлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Ця проблема може вирішуватися насамперед через пріоритетне розташування робочих місць (обладнання) у ЦНАП. Тим більше, що на межі 2014-2015 років за кошти державного бюджету була закуплена достатня кількість робочих станцій.

У деяких ЦНАП, де було таке обладнання, потрібно підключити адміністраторів ЦНАП до електронної системи ДМС (ДІСРОФО) для прийому документів на оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон. На жаль, 22 липня 2014 року було прийнято Закон, за яким «повноваження щодо отримання відцифрованих відбитків пальців рук та забезпечення їх захисту відповідно до законодавства покладаються на посадових осіб уповноваженого органу та ЗДУ». За цим сухим формулюванням насправді криється формальна перешкода того, щоб заявки на закордонні біометричні паспорти приймалися адміністраторами ЦНАП. Проте слід пам'ятати, що громадяни можуть замовляти і не біометричні паспорти, і тут перешкод для роботи адміністраторів немає, як і для виконання інших дій (крім отримання відбитків пальців). А для замовлення біометричних паспортів громадянина для виїзду за кордон та отримання відбитків пальців громадян потрібно залучати працівника ДМС до роботи у ЦНАП.

Ще одна проблема для ЦНАП – існуюча практика збору ДМС не передбачених законами України платежів за послуги, зокрема, платежів відповідно до Переліку платних послуг, які надаються підрозділами МВС та ДМС та розміру плати за них, затвердженого Постановою КМУ від 4 червня 2007 р. № 795 та платежів ДП «Документ». Нині очевидно, що це питання лежить більше в політичній площині, аніж юридичній. Адже є рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2013 року, яке передбачає, що стягнення інших платежів, крім державного мита, є повторною оплатою, тобто вимагання таких кошів є неправомірним.

Саме адміністративні послуги, які нині належать ДМС, є найважливішими для надання через

<sup>23</sup> Див: Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги». Посібник для посадової особи / В. Тимошук - К., 2014 - С. 51-53.



ЦНАП, адже за ними звертаються абсолютно усі мешканці України. І саме тому дуже важливо забезпечити належну якість цих послуг.

Щодо адміністративних послуг Укрдержреєстру (нині – безпосередньо Мін'юсту) та Держземагентства (нині – Держгеокадастр)

Щодо адміністративних послуг з питань реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців можна відзначити наступне. Була досить обґрунтованою позиція, за якою визнавалася неможливість працювати через адміністраторів ЦНАП за Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», який передбачав роботу виключно через державного реєстратора. Отже, тут ідеальними були б відповідні поправки до закону. Такі поправки з'явилися лише у законі про дерегуляцію від 12 лютого 2015 року. Останній передбачив можливості адміністраторів виконувати функції з прийому заяв і видачі результатів надання адміністративних послуг.

Але й до цих змін висловлювалися дві інші точки зору. Такі послуги у ЦНАП можна надавати через «представників», тобто державні реєстратори можуть працювати безпосередньо у ЦНАП. Відомі прецеденти, що на основні узгоджених рішень деякі міста/ЦНАП перебирають повністю на себе функцію фронт-офісу, а державні реєстратори працюють лише в бек-офісі. Тобто прийом документів здійснюється адміністраторами, а їх опрацювання – вже державними реєстраторами.

Ризиком у цій сфері є те, що окремі сьгоднішні «швидкі» послуги, у разі відсутності у ЦНАП державного реєстратора, не будуть надаватися оперативно. Тут також очевидно, що необхідно або надати відповідні повноваження адміністраторам, або взагалі зробити Єдиний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців максимально відкритим для зменшення на персонал навантаження з видачі витягів, виписок, довідок.

Щодо послуг з питань реєстрації прав на нерухоме майно, то першою проблемою тут також були виключні повноваження державних реєстраторів. Відповідні зміни до Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно», якими уповноважили адміністраторів вести прийом та видачу документів, внесені законом від 12 лютого 2015 року. Але на перехідний період також може використовуватися інструмент роботи через «представників» або ж розмежування функцій між адміністраторами ЦНАП (фронт-офіс) та державними реєстраторами (бек-офіс).

Аналогічний вихід і зі «швидкими» послугами (витягами тощо). Це – або права доступу адміністраторів до реєстрів, або відкриття Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Послуги колишнього Державного земельного агентства мають додаткові виклики через більшу складність Державного земельного кадастру (далі – ДЗК) і його неповноту (тобто наявність у ДЗК лише частини інформації). Тож тут дуже було важливо забезпечити конструктивну роботу Держземагентства з ЦНАП, за можливості, облаштувати робочі місця кадастрових реєстраторів у ЦНАП. Іншими напрямками також є завершення роботи з наповнення ДЗК, відкриття публічного доступу до ДЗК, надання відповідних прав адміністраторам, здешевлення вартості робочого місця.

Ситуація з послугами Держземагентства (нині – Держгеокадастру) є дуже доброю ілюстрацією ваги суб'єктивних факторів. Зокрема, на момент прийняття розпорядження №523 послуги цього органу вважалися найскладнішими для надання через ЦНАП. Але після зміни керівництва цього органу, зміни його підпорядкування (з Мінагрополітики до Мінрегіонбуду) послуги цього органу нині надаються в абсолютній більшості ЦНАП та в найконструктивніший спосіб.

Загалом впевненості у тому, що зазначені у Переліку адміністративні послуги можуть надаватися через ЦНАП, додає той факт, що вже сьогодні більшість із зазначених послуг надаються у багатьох ЦНАП. Крім того, потрібно пам'ятати, що сфери реєстрації бізнесу та прав на нерухомість ще у 2012 році належали до компетенції органів місцевого самоврядування, тобто відповідні органи мають достатню спроможність у наданні цих послуг. А послуги Державної міграційної служби є найпростішими з точки зору змісту і їх досі у багатьох містах виконують «паспортисти» ЖЕКів та ОСББ.

Але вкотре варто повторити, що найпростішим варіантом вирішення цих проблем є законо-



давча децентралізація повноважень з надання базових адміністративних послуг, а також уповноваження адміністраторів ЦНАП на надання «швидких послуг».

**Питання для самоконтролю: Чому є важливою належна реалізація розпорядження Кабінету Міністрів України №523 від 16 травня 2014 року? Які основні перешкоди для надання через ЦНАП послуг ДМС і як їх подолати? Які основні перешкоди для надання через ЦНАП послуг з реєстрації прав на нерухоме майно, суб'єктів господарювання та земельних ділянок і як їх подолати?**

#### 4.6.6. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ ЦНАП

Про зворотній зв'язок зі споживачами послуг йшлося у підрозділі 4.6.2 цього посібника. У цьому ж підрозділі пропонуємо звернути увагу на інструмент, який можна назвати швидше самооцінкою.

Підґрунтям для його використання можна вважати різні експертні методики громадського моніторингу ЦНАП<sup>24</sup>. Але їх суть спрощено зводиться до того, що є доцільним глибокий експертний погляд на те, у якому стані перебуває конкретний ЦНАП і яка динаміка його функціонування.

Отримані дані дозволяють сформулювати професійні пропозиції щодо подальшого розвитку ЦНАП, провести порівняння різних ЦНАП та їх рейтингування тощо.

Для оцінки ЦНАП необхідно визначити відповідні критерії. Досвід показав, що цим критеріям доцільно надати різної ваги, аби: по-перше: виділити найважливіші з них; по-друге, мати можливість порівнювати різні ЦНАП після сумування балів за усіма критеріями.

На наш погляд, найважливішими з критеріїв є неодноразово згадані:

- повнота переліку послуг ЦНАП;
- чи дотримано принципи «відкритого простору» у ЦНАП і чи достатньо площі приміщення ЦНАП;
- заборона «паралельного прийому»;
- достатній графік роботи ЦНАП;
- достатність кількості персоналу;
- чи функціонує система електронної черги та чи є рецепція (для великих ЦНАП);
- час очікування у черзі тощо.

Звичайно, важливими є інші дані, які вказують на ефективність роботи ЦНАП, як-от кількість відвідувачів у ЦНАП протягом дня чи іншого періоду.

Для проведення такого моніторингу може застосовуватися правило самооцінки, коли керівник ЦНАП чи інший працівник того ж органу влади проводить таке оцінювання. Але ефективнішим є залучення стороннього експерта, адже інакше буде неможливо пройти деякі етапи у достатньо об'єктивний спосіб.

Сам процес моніторингу й оцінювання діяльності ЦНАП може бути умовно розподілений на кілька послідовних етапів, залежно від основного джерела та способу отримання інформації:

- 1) попереднє опрацювання відомостей про ЦНАП на відповідних електронних веб-ресурсах, що включає і дистанційне отримання консультації щодо функціонування ЦНАП чи конкретної послуги – телефоном або електронною поштою;
- 2) безпосереднє відвідання та огляд місця розташування, приміщень, внутрішньої специфіки функціонування ЦНАП, спілкування з рецепцією та відвідувачами ЦНАП;
- 3) особисте отримання експертном-монітором адміністративної послуги або консультації щодо неї в якості «таємного клієнта», спілкування з персоналом ЦНАП;
- 4) спілкування із керівництвом ЦНАП та/або з уповноваженими компетентними працівниками (адміністраторами), запит у керівництва необхідних документів і матеріалів;
- 5) опрацювання документів і матеріалів, наданих керівництвом ЦНАП, завершення заповнення анкети й підготовки звіту по ЦНАП.

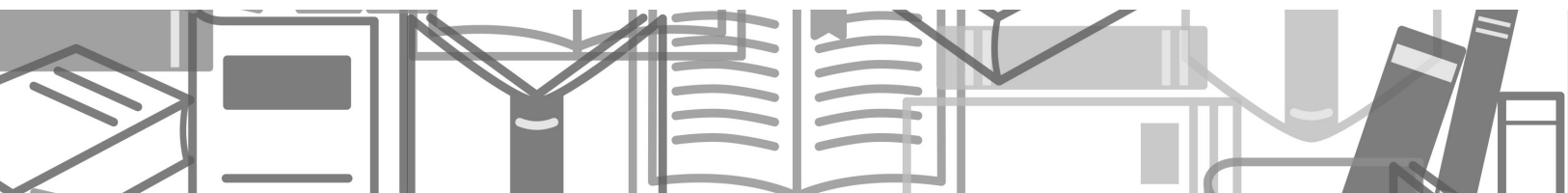
<sup>24</sup> Див. детальніше про це: Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьнік Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимошука В.П., Курінного О.В. – К., 2015. – С. 72-196.



Після завершення моніторингу необхідно сформувавши звіт з пропозиціями щодо удосконалення роботи ЦНАП. Якщо звіт готується стороннім експертом, то перед його фіналізацією чи оприлюдненням доцільно надати проект звіту керівництву ЦНАП для отримання зауважень та пояснень.

Такий моніторинг доцільно проводити з певною періодичністю, аби відстежувати динаміку розвитку ЦНАП.

***Питання для самоконтролю: Які критерії найважливіші для моніторингу та оцінки ЦНАП? Якою може бути методологія здійснення експертної оцінки ЦНАП?***



## РОЗДІЛ 5. КРАЩІ ПРАКТИКИ. ДОДАТКИ

### 5.1. ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦНАП М. ЛУЦЬКА<sup>25</sup>

Ідея створення єдиного (інтегрованого) центру з надання послуг у Луцькій міській раді виникла у 2009 році. Розуміючи потребу створення такого Центру, виконавчий комітет міської ради ухвалив рішення «Про затвердження Концепції створення Центру муніципальних послуг міста Луцька».

На початку 2011 року керівництво міської ради остаточно визначилось, що у Луцьку буде створено повноцінний ЦНАП у новому приміщенні з достатньою кількістю послуг для громадян. До реалізації задуму пройшло ще 3 роки.

За цей час у Луцькій міській раді було здійснено низку організаційних заходів:

- 1) 26.10.2011 року міською радою було прийнято рішення «Про затвердження Програми створення Центру надання адміністративних послуг у місті Луцьку»;
- 2) створено робочу групу та затверджено перелік заходів для реалізації Програми;
- 3) визначено тематику, план навчань та проведено навчання для працівників виконавчих органів, які забезпечують роботу Центру надання адміністративних послуг;
- 4) запроваджено електронний документообіг в усіх виконавчих органах міської ради;
- 5) підготовлено нову версію реєстру (переліку) адміністративних послуг та інформаційних карток (наразі, до речі, вже діє сьома версія цих карток, тобто процес удосконалення є постійним);
- 6) розроблено технічне завдання на впровадження системи надання послуг та створення електронної бази даних замовників.

Загалом, реалізація програми включала ремонт приміщення, наповнення його відповідною інфраструктурою, розробку і затвердження необхідних нормативно-правових документів, підготовку персоналу.

Нарешті, 2 липня 2013 року у Луцьку було відкрито новий Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП). У відремонтованому приміщенні в центрі міста, куди зручно доїхати громадським транспортом чи власним автомобілем, керівництво міста у співпраці з обласною владою реалізувало ідею і запропонувало лучанам справжній ЦНАП.

Сучасне приміщення департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку» розташоване в центральній частині міста, поряд із адміністративною будівлею міської ради. Воно має зручне транспортне сполучення, розташоване за кілька сотень метрів від зупинок громадського транспорту. ЦНАП знаходиться на двох нижніх поверхах у п'ятиповерховому будинку загальною площею 1556,9 кв. м. Вхід до приміщення обладнаний пандусом, метрономом, кнопками виклику консультанта, а поряд передбачені місця для паркування велосипедів та автомобілів.

На першому поверсі – простора зала площею 322 кв. м., де розміщена рецепція (інформаційно-консультаційний сектор) та по периметру облаштовано зону очікування з посадковими місцями (до 50), з інформаційними стендами та місцями для написання звернень. У зоні очікування зручно спостерігати за табло електронної черги та легко зорієнтуватися, до якого робочого місця адміністратора з'явився виклик на табло. По центру зали овалом розміщено 18 робочих місць адміністраторів з прозорим розмежуванням зон, обладнаних комп'ютерною технікою та необхідним програмним забезпеченням, малими табло електронної черги, інформаційними картками усіх адміністративних послуг в електронному та паперовому вигляді, сучасними телефонними апаратами, звукозаписом прийому та телефонних розмов. У залі встановлено відеонагляд. Також встановлено інформаційний термінал з переліками послуг Міністерства юстиції, Пенсійного фонду, Державної фіскальної служби, Луцького міського центру зайнятості тощо. Кожен відвіду-

<sup>25</sup> Матеріал підготовлено Ларисою Карп'як, директором департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку» Луцької міської ради та Ігорем Бригілевичем, експертом Центру досліджень місцевого самоврядування та Центру інформаційного консалтингу.



вач може самостійно видрукувати інформаційну картку необхідної послуги. Для зручності громадян передбачено вільне комп'ютеризоване робоче місце із доступом до мережі Інтернет.

У ЦНАП встановлена та діє система електронного керування чергою. Встановлено 2 термінали електронної черги.

Орієнтований на громадян режим роботи ЦНАП нині передбачає 49 прийомних годин, 6 днів на тиждень, двічі на тиждень – до 20:00.

Функціонує сторінка ЦНАП на офіційному сайті Луцької міської ради (<http://www.lutskrada.gov.ua/department/departament-centr-nadannya-administrativnih-poslug-u-misti-lucku>). Вона містить перелік послуг ЦНАП, інформацію про режим роботи, його місцезнаходження, довідковий телефон, карту та адресу електронної пошти. На всі адміністративні послуги з реєстру послуг затверджені інформаційні картки (ІК), які розміщені на стендах ЦНАП і на сайті (<http://www.lutskrada.gov.ua/service>). На сторінці ЦНАП розміщені нормативно-правові документи, положення, звіти, довідки, інформація про діяльність департаменту. Актуальні новини про роботу ЦНАП розміщуються у мережі Facebook ([www.facebook.com/CNAP.Lutsk](http://www.facebook.com/CNAP.Lutsk)).

На моніторах ЦНАП подається необхідна інформація про переліки послуг, графіки роботи та особистого прийому громадян керівництвом міської ради. Розроблені та поширюються буклети та візитівки. Розроблено рекламу ЦНАП, яка періодично подається на місцевому телебаченні (<https://www.youtube.com/watch?v=GWBgSSSnPNM>).

Для зручності громадян у приміщенні ЦНАП надаються також супутні послуги (продаж канцтоварів, копіювання, ламінування, банківські послуги), а також є дитяча кімната, кулер з питною водою, кавомат тощо. Все приміщення ЦНАП охоплено мережею Інтернет за технологією WI-FI.

Протягом січня-листопада 2014 року до Центру надання адміністративних послуг у місті Луцьку звернулося 115667 суб'єктів звернень. Відповідно:

- прийнято 57774 вхідних пакетів документів на отримання адміністративних послуг (32851 – адміністраторами центру та державними адміністраторами дозвільного центру, 22519 – державними реєстраторами реєстраційної служби Луцького міського управління юстиції та 2404 – представниками Головного управління Держземагенства Луцького району у Волинській обл.);
- надано 2308 консультацій адміністраторами центру;
- видано 55585 результатів адміністративних послуг (30662 – адміністраторами центру та державними адміністраторами дозвільного центру, 22519 – державними реєстраторами реєстраційної служби Луцького міського управління юстиції та 2404 – представниками Головного управління Держземагенства Луцького району у Волинській обл.).

Станом на 01.12.2014 через Центр надання адміністративних послуг у м. Луцьку надаються 287 послуг, з них:

- 218 послуг виконавчих органів міської ради;
- 61 послуга територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- 10 послуг обласної державної адміністрації.

203 послуги надаються через адміністраторів ЦНАП (з них: 110 послуг виконавчих органів міської ради, 10 – структурних підрозділів облдержадміністрації, 36 – територіальних органів центральних органів виконавчої влади) та 47 дозвільних процедур – державними адміністраторами дозвільного центру ЦНАП.

Також 29 послуг надається представниками територіальних органів центральних органів виконавчої влади (з них: 11 послуг головного управління Держземагенства Луцького району у Волинській області, 18 – Державної реєстраційної служби Луцького міського управління юстиції).

Персонал ЦНАП на початок 2015 року складала 8 адміністраторів, кожен з яких є абсолютно універсальним працівником, і готовий прийняти замовлення на будь-яку послугу. Для заповнення штатних посад на основі пропозицій керівника ЦНАП зі структурних підрозділів було відібрано по одному працівнику з досвідом роботи, а також високими особистими та професійними якостями (стресостійкість, врівноваженість, ініціативність), які пройшли тривале стажування у



виконавчих органах, що надають адміністративні послуги, та відповідають кваліфікаційним вимогам адміністраторів ЦНАП.

На другому поверсі ЦНАП працюють 6 державних адміністраторів, які надають послуги дозвільного характеру суб'єктам господарювання та 9 державних реєстраторів, які надають різноманітні реєстраційні послуги суб'єктам господарювання. Також на другому поверсі знаходяться представники Головного управління Держземагенства Луцького району у Волинській області.

На третьому-четвертому поверхах розташовано «бек-офіс» виконавчих органів міської ради. Доступ відвідувачів до цієї частини приміщення обмежений турнікетами.

На початок 2015 року щоденно персонал ЦНАП приймав біля 600 відвідувачів на отримання адміністративних послуг та надавав до 200 консультацій з різноманітних питань (у 2013 році протягом дня приймали близько 300 звернень та надавали до 100 консультацій).

Під час кожної зустрічі адміністратора з відвідувачем здійснюється відео- та звукозапис розмови.

В приміщенні ЦНАП також облаштовано сучасний конференц-зал, де систематично проводяться фахові навчання персоналу ЦНАП.

Керівником ЦНАП систематично проводиться аналіз кількості відвідувачів, які звернулися протягом дня або місяця за адміністративною послугою. Визначається і аналізується навантаження на одного адміністратора у розрізі – кількості суб'єктів звернень, часу роботи з клієнтом. Для багатьох послуг встановлені власні вимоги щодо скорочення терміну їх надання, які прописані у технологічній картці.

Очевидні вигоди для ЦНАП надає система електронного документообігу «Аскод», яка встановлена на всіх робочих місцях персоналу ЦНАП, у структурних підрозділах міської ради та Волинської ОДА. В перспективі до неї планують під'єднати всі органи державної влади, які надають послуги через ЦНАП. Вона сприяє спрощенню ведення документообігу і автоматизації цього процесу. Вхідні пакети документів для отримання адміністративних послуг обов'язково скануються та скріплюються особистим електронним цифровим підписом адміністратора. Для відвідувача видруковується опис-підтвердження прийнятих документів. Використання системи дозволяє прискорити процес початку адміністративного провадження по кожній послугі та візуалізувати значний обсяг необхідної для аналізу інформації – щодо того, на якому етапі надання знаходиться конкретна послуга, який термін залишився для її виконання, достроково виконані і протерміновані послуги, кількість громадян, які обслуговує конкретний адміністратор за день, місяць і т.д.

Для мінімізації кількості відмов у наданні адміністративних послуг прийнято рішення, що кожне «відмовне» рішення йде лише через міського голову. Таким чином, кількість негативних рішень суттєво зменшилася.

Орієнтація місцевої влади Луцька на задоволення потреб громади щодо отримання більш якісних послуг очевидна, бо ЦНАП створений у першу чергу для громадян. Для визначення задоволеності громадян якістю послуг ЦНАП м. Луцька використовується кілька способів дослідження.

Періодично проводиться анкетування шляхом опитування на сайті міської ради і безпосередньо в приміщенні ЦНАП. Розроблена анкета із запитаннями. Зразок анкети розміщено для ознайомлення в приміщенні ЦНАП і в Інтернеті.

Проводиться аналіз результатів опитування громадян для відслідковування змін якості наданих послуг через ЦНАП. Результати доступні громадянам для ознайомлення, в т.ч. і в Інтернеті. Кожного місяця результати опитувань щодо якості надання адміністративних послуг публікуються на сторінці ЦНАП у Facebook.

Також проводиться голосування талонами реєстрації в електронній черзі. Це спочатку відбувалося шляхом вкидання цих талонів у скриньки «добре», «задовільно», «незадовільно» на виході з ЦНАП, але нині скриньку «задовільно» виключили. Щомісячно проводиться моніторинг задоволеності суб'єктів звернень якістю надання адміністративних послуг Центру надання адміністративних послуг (в розрізі суб'єктів надання послуг, які представлені в ЦНАП) шляхом аналізу талонів зі скриньок. Наприклад: протягом листопада 2014 року в опитуванні взяло участь 3829





відвідувачів, з яких якість наданих послуг оцінили «добре» – 98,8 %, «задовільно» – 0,9%.

Керівництво міста і директор ЦНАП вважають, що зупинятися на досягнутому не можна. Необхідно постійно думати над розвитком ЦНАП, щоб він справді був потрібний відвідувачам.

Останнім часом запроваджено онлайн-консультації для відвідувачів за допомогою Skype-зв'язку.

На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» збільшено перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП. Надання значної кількості послуг, перелічених у зазначеному розпорядженні, запроваджено на випередження встановлених розпорядженням термінів.

Враховуючи, що населення міста Луцька складає 216,5 тис. осіб, з 01.01.2014 по 01.12.2014 до ЦНАП, як уже зазначалося, у ЦНАП було зафіксовано 115667 контактів з суб'єктами звернень. При цьому прийнято 57774 вхідних пакетів документів, видано 55585 результатів послуг, з яких послуги:

24755 – Реєстраційної служби (у ЦНАП з 01.01.2014);

22355 – Міської ради (з 01.01.2014);

8635 – Міграційної служби (з 01.01.2014);

2654 – Держземагенства (з 08.09.2014);

1494 – Держархбудконтролю (з 01.09.2014);

145 – Обласної державної адміністрації (з 01.01.2014);

44 – Держгірпромнагляду (з 01.09.2014).

Варто зазначити, що у 2014 році 62 відсотки від загальної чисельності наданих послуг склали послуги територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а 37 відсотків – послуги виконавчих органів міської ради.

Луцька міська рада відпрацьовувала оптимальні шляхи взаємодії з територіальними органами центральних органів виконавчої влади, зокрема, Державною міграційною та Державною реєстраційною службами щодо надання адміністративних послуг, були укладені меморандуми про співпрацю. Проведено навчання для адміністраторів з надання послуг, зазначених в розпорядженні, облаштовано робочі місця, узгоджено інформаційні та технологічні картки на кожну послугу, розроблено бланки заяв та забезпечено прийом замовників протягом робочих годин ЦНАП.

Показовим є те, що окремі послуги, зазначені в розпорядженні, відповідно до укладених меморандумів, надаються через ЦНАП у місті Луцьку ще з січня 2014 року, а саме:

Реєстраційна служба (з 20.09.2014, планово 01.01.2015) – 24755 (41,2%);

Міграційна служба (з 01.01.2014, планово 01.10.2014) – 8635 (14,47%);

Держземагенство (з 01.01.2014, планово 01.01.2015) – 2654 (4,4 %);

Держархбудконтроль (з 01.09.2014, планово 01.09.2014) – 1494 (2,5%).

На даний час створено два робочих місця для надання послуг з видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон, очікується передача відповідного обладнання від ДМС. З 2015 року і ця послуга надається через ЦНАП.

При цьому у Центрі надання адміністративних послуг міста Луцька забезпечено надання послуг з оформлення та видачі проїзного документа дитини (ПДД) через адміністратора ще з 2013 року.

Кількість послуг управління Державної міграційної служби України у Волинській області, що надані через адміністраторів ЦНАП у місті Луцьку, – 8635 послуг, з яких:

- оформлення паспорта громадянина України – 30%
- адресні довідки – 28%
- реєстрація/зняття з реєстрації особи – 22%
- оформлення та видача ПДД – 18%
- вклеювання фото (25 та 45 років) в паспорт громадянина України – 2%.

При цьому процес надання адміністративної послуги щодо здійснення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання особи у Луцькому ЦНАП побудовано наступним чином:



Адміністратор ЦНАП:

- здійснює прийом суб'єкта звернень та перевірку наданого пакету документів;
- заповнює картку та талон реєстрації;
- оформляє запис у будинковій книзі;
- передає пакет документів для реєстрації представнику ДМС в бек-офіс;
- здійснює видачу результату послуги суб'єкту звернень.

Представник ДМС:

- аналізує прийнятий пакет документів;
- проставляє відмітку реєстрації у відповідних документах;
- передає відомості про зміну реєстрації місця проживання адресно-довідковому підрозділу ДМС, ТЗОВ «Місцевий обчислювальний центр» та управлінню статистики.

Розглянувши зазначений приклад, можна сказати, що надання послуг Державної міграційної служби через ЦНАП – це в першу чергу порозуміння, тісна співпраця та бажання забезпечити надання якісних адміністративних послуг членам територіальної громади.

Створенню ЦНАП передувало впровадження ще на початку 2006 року в міській раді системи управління якістю, основною вимогою якої є орієнтація міської влади на потреби своїх громадян. Була змінена філософія діяльності з бюрократичного прийому громадян на формування системи надання їм послуг. Ця система реально працює і постійно вдосконалюється. Тому зрозуміло, що логічним було бажання реалізувати кращий зарубіжний досвід зі створення «єдиного офісу», куди громадяни могли б звертатися до влади з будь-якого питання.

Нині це справді так, бо в ЦНАП ведуть прийом громадян міський голова, його заступники, керівники структурних підрозділів. Тут надають необхідну інформацію і консультацію особисто, і за телефоном цілодобової групи оперативного реагування «15-80». Основне ж завдання ЦНАП – це надання якісних адміністративних послуг, тобто все те, чого потребують громадяни щодня і з чим вони звертаються до влади.

Показовим є те, що свій річний звіт перед громадою на початку 2014 року міський голова розпочав з подання інформації про діяльність ЦНАП та перспективи його розвитку. Цікаво й те, що громадяни міста запитували міського голову про конкретні речі, які стосувалися, наприклад, розширення спектру послуг ЦНАП і компетенції персоналу. Це є підтвердженням того, що ЦНАП у Луцьку буде вдосконалювати свою роботу і керівництво міста та громадяни зацікавлені у цьому.

Протягом першого півріччя 2015 року ЦНАП Луцька додав ще кілька досягнень:

1. Створено окремий веб-портал адміністративних послуг ЦНАП, що дозволить повніше подавати інформацію споживачам послуг (є можливість створення особистого електронного кабінету користувача);

2. Запроваджено он-лайн запис у чергу до адміністратора ЦНАП;

3. Запроваджено sms-інформування суб'єктів звернень про результат розгляду справи;

4. Забезпечено видачу закордонних біометричних паспортів через ЦНАП.

Крім того, показовою є статистика роботи ЦНАП за цей же період.

У Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку протягом січня-травня 2015 року звернулося 84623 суб'єктів звернень. З них: прийнято 42377 вхідних пакетів документів, надано 1715 консультацій, видано 40530 результатів адміністративних послуг.

При цьому за 110 робочих днів на прийомі відвідувачів працювало в середньому 30-31 особа (18 адміністраторів, 4 державних адміністратори дозвільного центру, 5 державних реєстраторів відділу ДРЮОФОРП реєстраційної служби Луцького міського управління юстиції, 2 представника Головного управління Держземагенства Луцького району у Волинській області та 2 представника Луцького міського відділу Управління Державної міграційної служби України у Волинській області). Середньоденна завантаженість на одного працівника складає більше 25 суб'єктів звернень.



## 5.2. ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦНАП У ВОЛИНСЬКІЙ ОБЛАСТІ (У МІСТАХ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ ТА РАЙОНАХ)<sup>26</sup>

Окремі історичні аспекти створення ЦНАП на Волині

Аналіз стану функціонування центрів надання адміністративних послуг у районах та містах обласного значення Волинської області з часу їх створення (перший повноцінний ЦНАП було відкрито 2 липня 2013 року у м. Луцьку) і до сьогоднішнього дня дозволяє зробити певні узагальнення, виокремити їх сильні і слабкі сторони, сформулювати бачення щодо оптимального практичного механізму створення дієвих центрів.

Створенню належних ЦНАП сприяє розуміння та підтримка у цьому питанні перших керівників: міських (міст обласного значення) голів та голів місцевих державних адміністрацій.

На Волині ще у березні 2013 року за зверненням облдержадміністрації на базі обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій було проведено навчання для цієї категорії посадовців. Такі навчання для цієї ж категорії керівників проводяться і надалі.

Донесена ним інформація, а також розуміння того, що відправною позицією якісного надання адміністративних послуг є належне приміщення ЦНАП значно сприяло здійсненню правильних практичних кроків.

Зокрема:

- керівництво виконкому Нововолинської міської ради, попередньо вивчивши досвід роботи ЦНАП м. Луцька, організувало проектування та створення ЦНАП у цьому місті обласного значення, який і на сьогодні є взірцем для невеликих міст, районів Волині;

- значну роботу було проведено Горохівською райдержадміністрацією з організації роботи ЦНАП, який є одним з кращих серед райдержадміністрацій області;

- Іваничівська райдержадміністрація оперативно зорієнтувалася у ситуації та уклала договір на оренду приміщення, яке вивільнялося одним з банків. У 2015 році ця райдержадміністрація залучила додаткові кошти для розширення площі ЦНАП (до 40 тис. грн.), проведення ремонтних робіт. Створена інфраструктура у цьому приміщенні повністю відповідає вимогам для якісного обслуговування суб'єктів звернень.

У 2014-2015 роках ряд райдержадміністрацій продовжили позитивні починання:

- керівництво Ковельської райдержадміністрації вжило значних кроків з облаштування ЦНАП. Всього на ремонт приміщення та прилеглої території спрямовано більше 1 млн. грн. У бек-офісі цього ЦНАПу розміщується територіальний підрозділ Державної міграційної служби України у районі. Це перший ЦНАП серед райдержадміністрацій області, у якому з вересня 2015 року видаються біометричні паспорти громадянина України для виїзду за кордон. Цей ЦНАП разом з центрами м. Луцька та м. Нововолинська є кращими в області;

- доклали чималих зусиль до облаштування ЦНАПів і представники Локачинської, Любомльської, Любешівської, Камінь-Каширської, Ківерцівської, а також інших райдержадміністрацій області;

- Ковельська міська рада у 2015 році виділила з міського бюджету 500 тисяч гривень на облаштування ЦНАП, наразі тривають ремонтні роботи.

І хоча ще далеко не усі питання вирішені у центрах надання адміністративних послуг Волині, але є чітке бачення їх розвитку.

Наявність в області ЦНАП-лідера, яким на Волині є ЦНАП м. Луцька, дозволяє простіше та швидше створювати належні центри в інших районах та містах обласного значення. При проектуванні створення ЦНАП райдержадміністрацій, виконкомів міських (міст обласного значення) рад, за зверненнями їх керівників директор ЦНАП м. Луцька надає необхідну консультаційну допомогу щодо облаштування приміщень, а відділ інформаційних технологій облдержадміністрації – щодо запровадження електронних інформаційних систем.

<sup>26</sup> Матеріал підготував Матвійчук Роман Михайлович, заступник керівника апарату Волинської обласної державної адміністрації.



Роль облдержадміністрації у системі організаційно-координаційних заходів та навчання персоналу

Значний вплив на організацію надання адміністративних послуг населенню через ЦНАП відіграє якість взаємодії районної або міської ланки управління з обласною ланкою.

Обласна державна адміністрація, в умовах існуючого розподілу та делегування повноважень між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, має активно та ефективно виконувати координуючі функції між центрами та суб'єктами надання адміністративних послуг.

У 2013 році на районному і міському рівні досить слабкою, за окремими виключеннями, була взаємодія з територіальними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. З другої половини 2014 року це питання в основному було вирішено через лідерську роль облдержадміністрації.

Належній взаємодії ЦНАП та суб'єктів надання адміністративних послуг (далі також – СНАП) сприяють такі заходи, організовані облдержадміністрацією:

- створення спільного комунікаційного середовища ЦНАП, суб'єктів надання адміністративних послуг, яке об'єднує обласний, районний та міський (міст обласного значення) рівні. Інструментами цієї інтеграції є система відеоконференцзв'язку, соціальна мережа Facebook та інші соціальні мережі, навчальні програми, наради, семінари тощо;
- проведення щомісячних навчань для представників ЦНАП;
- проведення головою облдержадміністрації виїзних нарад на базі ЦНАП. В області практикуються попередні виїзди керівників обласних служб у ці центри для вирішення актуальних питань;
- оперативна організація через обласну систему відеоселекторного зв'язку нарад, «круглих столів» з актуальних питань;
- участь представника облдержадміністрації у нарадах з керівниками територіальних підрозділів Держземагентства (нині – Держгеокадастру), Державної міграційної служби, Міністерства юстиції. Це дозволяє отримувати інформацію з різних джерел, сприяє зваженому аналізу існуючої ситуації при наданні адміністративних послуг;
- організація моніторингу центрів за експертною методикою, розробленою Центром політико-правових реформ.

У квітні 2015 року в області реалізовано 1 етап застосування Методики – райдержадміністрації, виконкоми міських (міст обласного значення) створили відповідні робочі групи, які оцінили власні ЦНАП.

На 2 етапі у травні 2015 року в облдержадміністрації створено робочу групу, яка протягом травня – липня 2015 року здійснила виїзди у кожен ЦНАП і шляхом застосування методики «таємний покупець» провела відповідну оцінку. Результати моніторингу дозволили виявити додаткові слабкі місця у роботі ЦНАП. Також за результатами проведеної роботи з урахуванням процесів децентралізації в Україні пропонується у декількох пілотних районах ліквідувати ЦНАП у райдержадміністраціях та створити їх у відповідних місцевих радах населених пунктів, які є райцентрами. З урахуванням змін до Бюджетного кодексу, які набули чинності з 1 січня 2015 року, щодо зарахування плати за надання адміністративних послуг до місцевих бюджетів за місцем реєстрації суб'єкта надання адміністративної послуги значно простіше вирішуватимуться питання матеріально-технічного забезпечення ЦНАПів (папір, бланкова продукція, заправка картриджів тощо): за рахунок коштів тих місцевих бюджетів, до яких зараховується зазначена плата. Передача повноважень з надання базових адміністративних послуг органам місцевого самоврядування є неминучою, тому процес створення ЦНАП у місцевих радах райцентрів необхідно розпочинати.

На 3 етапі планується залучити громадські організації;

- навчання персоналу.

У області запроваджено постійно діючий семінар на тему: «Актуальні питання надання ад-



міністративних послуг», який реалізується на базі обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Відповідно до зазначеної програми забезпечується підготовка адміністраторів ЦНАП, представників СНАП.

При запровадженні нових послуг у ЦНАП облдержадміністрацією організовується залучення кращих профільних фахівців СНАП, які проводять навчання з адміністраторами.

Також практикуються навчання на робочих місцях у ЦНАП, які проводять представники СНАП.

Досить часто для проведення навчань використовується обласна система відеоконференцзв'язку, користувачами якої є облдержадміністрація та обласна рада, усі райдержадміністрації, районні ради, виконкоми міських (міст обласного значення) рад, усього – 38 суб'єктів. Система впроваджена на основі програмного забезпечення з відкритим кодом, економія коштів лише на придбанні аналогічного комерційного програмного забезпечення у 2011 році становила 267 тисяч гривень.

При впровадженні електронних систем у ЦНАП працівники відділу інформаційних технологій апарату облдержадміністрації проводили виїзні навчання у всіх ЦНАП області. Також представники цього відділу постійно надають методичну та консультативну допомогу представникам ЦНАП при їх роботі у відповідних електронних системах, у співпраці з розробниками електронних систем забезпечують їх розвиток та вдосконалення.

#### **Фінансове забезпечення функціонування ЦНАП**

Чинне законодавство дозволяє залучати кошти з різних джерел на створення, облаштування та підтримку функціонування ЦНАП. Тому позиція керівництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що створили ЦНАП, має бути ініціативною та проактивною.

Для прикладу можна навести джерела фінансування ЦНАП на Волині у 2012-2015 роках:

а) кошти Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування:

У 2012-2013 роках облдержадміністрація спільно з обласною радою, райдержадміністраціями та районними радами реалізувала проект з впровадження системи електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування області усіх рівнів. Створена у рамках проекту електронна система стала платформою для подальшого впровадження електронної системи організації роботи усіх ЦНАП області.

б) кошти Програми транскордонного співробітництва «Польща-Білорусь-Україна».

Для ЦНАП м.Луцька за рахунок проекту цієї Програми було закуплено меблі, комп'ютерну техніку, реалізуються інші заходи.

в) кошти Фонду регіонального розвитку.

У 2013 році за рахунок цих коштів було закуплено меблі, комп'ютерну техніку, програмне забезпечення, зроблено ремонти для ЦНАП області.

г) кошти обласного, районних та міських бюджетів.

Через обласну, районні та міські цільові програми здійснювалося фінансування окремих ЦНАП області.

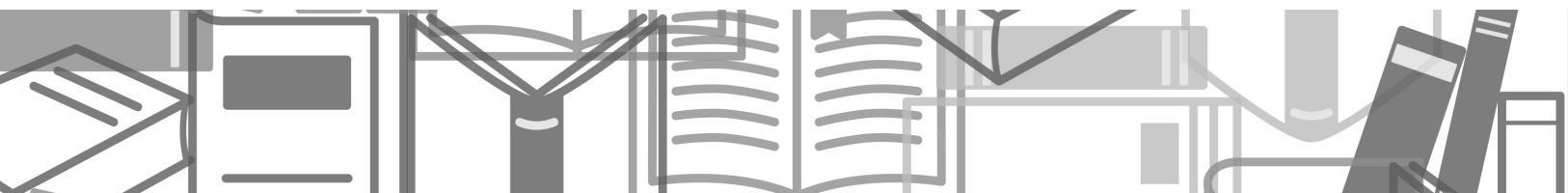
д) кошти державного бюджету на утримання райдержадміністрацій.

#### **Застосування електронних інформаційних систем у роботі ЦНАП**

Волинська облдержадміністрація активно надає методичну і практичну допомогу ЦНАП при впровадженні у їх роботу електронних інформаційних систем. На Волині застосовано централізований підхід у впровадженні ІТ (інформаційних технологій) у ЦНАП, який на сучасному етапі дозволяє вирішити, зокрема, й питання кадрового забезпечення цього процесу, оскільки досить складно підібрати кваліфікованих ІТ-спеціалістів у всіх райдержадміністраціях та виконкомках міських рад (стосується невеликих міст обласного значення).

Актуальними питаннями централізованого підходу (регіонального рівня) є:

а) створення дієвої ІТ-служби в облдержадміністрації, домінуючою складовою діяльності якої є управління та впровадження нових ІТ-проектів, а не технічна підтримка інформаційно-телеко-



мунікаційних систем. При цьому у райдержадміністраціях, виконкомах міських (міст обласного значення) рад визначаються відповідальні за технічний супровід електронних систем у ЦНАП, надання консультативної допомоги невеликої складності адміністраторам при роботі у цих електронних системах;

б) створення загальнообласного центру обробки документів, який передбачає наявність серверного, мережевого обладнання, системи збереження даних, швидкісних каналів передачі даних, системи захисту інформації в автоматизованих системах тощо. У загальнообласному масштабі дешевше створити в одному місці центр обробки документів, ніж це робити у кожному ЦНАП, закупаючи відповідне обладнання або сплачуючи щомісячну плату за оренду інформаційних ресурсів;

в) впровадження ефективних електронних інформаційних систем:

- системи електронного документообігу;
- застосування електронних цифрових підписів адміністраторами та суб'єктами надання адміністративних послуг;
- електронної системи керування чергою;
- загальнообласного порталу адміністративних послуг, який передбачає можливість підключення до нього усіх ЦНАП області;
- системи електронної ідентифікації суб'єктів звернень.

Разом з тим, у разі наявності спроможності місцевих ЦНАП вирішувати самостійно ці питання допускається і децентралізований підхід.

На Волині впроваджено такі електронні системи організації роботи центрів надання адміністративних послуг:

- електронний документообіг «АСКОД» в усіх 20 ЦНАП;
- у системах електронного документообігу застосовуються електронні цифрові підписи, які безкоштовно надаються Державною фіскальною службою;
- система sms-інформування у ЦНАП м.Луцька;
- Портал адміністративних послуг міста Луцька (ap.lutsk.ua). До цього Порталу планується поступове підключення інших ЦНАП області;
- електронні черги у ЦНАП міст Луцька та Нововолинська, Ковельської, Луцької, Горохівської райдержадміністрацій;
- веб-сайт «Адміністративні послуги Волинської області» (ap.volyn.ua). Цей сайт створено ще у 2011 році, він є інформаційно-довідковим і дані, розміщені на ньому, будуть плавно переведені на Портал ap.lutsk.ua, який з часом буде мати статус загальнообласного.

Варто зазначити, що в області реалізовано спільний проект облдержадміністрації, Луцької міської ради та ІТ-волонтерів на чолі з Д.Дубілетом щодо впровадження системи електронної ідентифікації суб'єктів звернень BankID, яка інтегрована з уже функціонуючими електронними системами ЦНАПів (пілотним обрано ЦНАП м.Луцька). Через Портал адміністративних послуг м.Луцька (ap.lutsk.ua) станом на серпень 2015 року вже надається 9 електронних адміністративних послуг, передбачено електронну ідентифікацію суб'єктів звернень через BankID та електронні цифрові підписи.

Волинська область разом з іншими 3 областями була відібрана Швейцарським бюро співробітництва в Україні як краща за рівнем впровадження електронного урядування. На Волині має впроваджуватися проект з надання населенню електронних адміністративних послуг.

### **Деякі статистичні показники надання адміністративних послуг через ЦНАП області у 2015 року**

За 6 місяців 2015 року через ЦНАП райдержадміністрацій, виконкомів міських (міст обласного значення) рад надано 160,6 тис. адмінпослуг, з них:

- 42 % - послуг Мін'юсту;
- 28 % - послуг Державної міграційної служби;



19 % - послуг Держземагентства;

11 % - послуг райдержадміністрацій, міських (міст обласного значення) рад, послуг інших територіальних підрозділів міністерств та центральних органів виконавчої влади.

І з цих показників 26 % адмінпослуг надано через ЦНАП м.Луцька.

### **Проблемні питання надання адміністративних послуг**

До проблемних питань надання адміністративних послуг у районах та містах обласного значення належать наступні:

1. Неможливість зарахування плати за надання адмінпослуг до районних бюджетів, у тому числі її частини до спеціального фонду (наприклад, 10%) для подальшого спрямування через місцеві цільові програми на потреби ЦНАП.

2. Наповнення місцевих бюджетів районів, які мають однойменну назву з містами обласного значення.

Наприклад, за перше півріччя 2015 року надходження до бюджету Ковельського району є найменшими серед районів та міст обласного значення області (1557 грн.), оскільки суб'єкти надання адміністративних послуг, повноваження яких поширюються на місто обласного значення та прилеглий район, зареєстровані у місті Ковелі, хоча Ковельська райдержадміністрація організувала належне функціонування ЦНАП райдержадміністрації, зокрема, спрямувала більше 1 млн. грн. на його ремонт. Разом з тим надходження до міського бюджету м.Ковеля за цей же період становить більше 5,5 млн. грн.

3. Недостатньо ефективна взаємодія з Державною міграційною службою України. Це характеризується несприяттям Державної міграційної служби у таких питаннях:

- оперативне надання послуг з реєстрації/знаття з реєстрації місця проживання/перебування громадян.

Наприклад, у понеділок у територіальних підрозділів цієї служби у районах та містах обласного значення вихідний день, а в ЦНАП – робочий. Тобто, громадянин, що звернувся у понеділок вранці у ЦНАП, не має можливості оперативно отримати послугу у цей же день.

Поточному вирішенню цієї проблеми сприятиме розміщення територіальних підрозділів ДМС поруч із ЦНАП (на Волині так зроблено у Ковельському, Локачинському, Любешівському, Турійському районах, планується в Іваничівському, Старовижівському, Любомльському та м.Луцьку) або делегування її представників у бек-офіси ЦНАП;

- узгодження графіків роботи територіальних підрозділів Державної міграційної служби України у районах та містах обласного значення з графіками роботи ЦНАПів.

Незважаючи на неодноразові звернення облдержадміністрації з цього питання до Державної міграційної служби питання так і не вирішено.

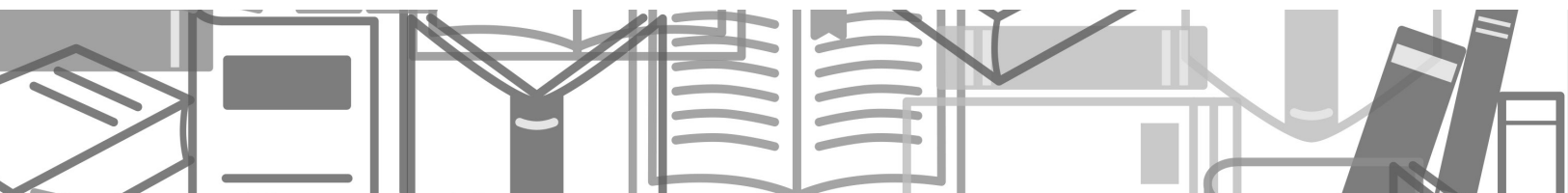
4. Передача повноважень з надання базових адміністративних послуг місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування (ще краще – органам місцевого самоврядування (разом з проведенням адміністративно-територіальної реформи)).

Аналізуючи проблемні питання, які виникали у процесі формування ЦНАП і їх взаємодії з територіальними підрозділами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у районах та містах обласного значення, можна зробити висновок, що питання значно простіше вирішувалися б, якби відповідні повноваження були передані на місцевий рівень.

5. Фінансове забезпечення функціонування ЦНАП. Видатки державного бюджету на утримання райдержадміністрацій є недостатніми. Саме за рахунок цих видатків фінансується придбання паперу, картриджів, канцелярського приладдя тощо.

Сприятиме вирішенню цього питання проведення адміністративної реформи, визначення оптимального переліку повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реальне підкріплення повноважень фінансовим ресурсом.

Також вирішенням цього питання є створення ЦНАП у місцевих радах населених пунктів, які є райцентрами, з одночасною ліквідацією ЦНАП у відповідних райдержадміністраціях.



6. Кадрове забезпечення.

7. Невстановлення у 18 з 20 ЦНАПх області обладнання для виготовлення біометричних паспортів. Лише у ЦНАПі м.Луцька та Ковельської райдержадміністрації це питання вирішено.

8. Законодавче врегулювання питання електронної ідентифікації суб'єктів звернень через BankID з подальшим переходом до надання адміністративних послуг в електронну площину.

### **Можливі шляхи вирішення проблемних питань надання адміністративних послуг**

1. Проведення виїзних нарад головою облдержадміністрації у ЦНАП.

2. Залучення коштів районних, міських (міст обласного значення) бюджетів для фінансової підтримки ЦНАП через відповідні місцеві цільові програми.

3. Ініціювання звернень:

- до Кабміну, Державної міграційної служби – щодо встановлення у ЦНАП обладнання для виготовлення біометричних паспортів, перебування терпідрозділів ДМС у бек-офісах поруч з ЦНАП, узгодження графіків роботи;

- до Мінфіну – щодо внесення змін до Бюджетного кодексу стосовно зарахування плати за надання адмінпослуг до районних бюджетів;

- до Мін'юсту – щодо спільного використання інфоматів (закуплені у 2014 році, але не використовувалися Міністерством за призначенням). Це питання за сприяння Мін'юсту позитивно вирішено на Волині: 4 комплекти обладнання передано ЦНАП.

4. Удосконалення на законодавчому рівні системи електронної ідентифікації суб'єктів звернень (не потрібно обмежуватися лише застосуванням електронного цифрового підпису, а використати також і інші варіанти з урахуванням досвіду розвинених країн світу).

5. Нескорочення працівників ЦНАП на фоні 20% скорочення чисельності працівників місцевих державних адміністрацій.

На останок зазначу, що цілком реально організувати в районах та містах обласного значення ефективні та дієві ЦНАП. Однак це має бути пріоритетом для усіх органів влади всіх рівнів.

## **5.3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

### **ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

#### **5.3.1. ОФІСИ ДЛЯ ГРОМАДЯН У ФРН<sup>27</sup>**

Ідея створення офісів для громадян у ФРН<sup>28</sup> виникла в 90-х роках (час «нової моделі управління»), коли органи влади були перетворені на заклади з надання послуг.

На початку запровадження цієї новації у ФРН активно вивчався зарубіжний досвід, зокрема Нідерландів. Офіси для громадян у ФРН набагато повільніше створювалися у великих містах, аніж у малих. Проте, наприклад, у Берліні нині вже 46 таких офісів. Ініціативи зі створення таких офісів у Німеччині були віднесені на розсуд муніципалітетів, оскільки ні спеціального законодавства, ні урядових (федеральних чи земельних) програм з цієї тематики не було. Отже, більшість міст запроваджували такі установи на власний розсуд, і тому практика має багато особливостей.

Офіси для громадян є візитною карткою адміністрації (відображають її імідж у громадськості), оскільки в офісі для громадян відбувається до 80% контактів адміністрації з приватними особами. Тому створювати офіс для громадян рекомендується незалежно від розмірів громади, оскільки він є центральним місцем звернення громадян до адміністрації.

Створення офісу для громадян триває в середньому один-два роки (залежно від того, чи потрібно проводити будівельно-ремонтні роботи). Важливими кроками у цьому процесі є:

добір та перебудова приміщень;

визначення завдань офісу для громадян;

підбір персоналу на добровільних засадах через подання заяв;

<sup>27</sup> З використанням матеріалів, підготовлених професором Дітером Шиманке, Андрою Штальмайер.

<sup>28</sup> У ФРН такі установи мають назви «burgerbüro» або «burgeramt»: «офіс для громадян» або «бюро для громадян». Також зустрічаються переклади: «сервісна служба для громадян», «відомство у справах громадян», «центр для звернень громадян», «бюро з прийому громадян», «служби з опрацювання запитів громадян».





визначення годин прийому;

налагодження найсучаснішої системи інформаційних технологій та комунікативного обладнання.

Кожна адміністрація самостійно ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися в її офісі для громадян. У ФРН такий перелік включає послуги, які є часто витребуваними та надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Як правило, 80% послуг складають видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття) мешканців, надання податкових карток. Офіси для громадян у середніх і невеликих містах (від 25 000 жителів), у яких немає служби реєстрації транспортних засобів, часто надають також і послуги, віднесені до компетенції цієї служби. Передача в офіс для громадян даної служби здійснюється на основі адміністративної угоди.

Рекомендується постійно переглядати прийнятий перелік з тим, щоб інтегрувати в офіси для громадян функції інших структур.

В ФРН в офісах для громадян не надаються соціальні послуги, дозволи на будівництво та послуги реєстрації актів цивільного стану, що пояснюється особливостями законодавства (за соціальні питання відповідає держава) та акцентом на «швидкі» послуги. Специфікою ФРН є те, що для соціальних послуг та послуг у сфері будівництва існують спеціальні аналогічні за методами роботи установи. Для питань із будівництва у великих містах (від 200 000 жителів) ФРН створюються будівельні офіси, а у районних адміністраціях – районні офіси. Фінансові органи сьогодні також дедалі частіше створюють аналогічні офіси для отримання податкових документів.

Структура та організація офісу для громадян у Німеччині передбачає:

організацію великого офісного приміщення з місцями обслуговування замовників, у т.ч. для конфіденційних розмов;

створення «фронт-офісу» (зони обслуговування замовників) та «бек-офісу» (зони для роботи співробітників, де опрацьовуються документи, розподіляється пошта, працює телефонна служба);

широку компетенцію працівників, яка полягає у тому, що усі послуги повинні опрацьовуватися всіма співробітниками (принцип загальних повноважень або універсалізму);

порівняно великі міста (понад 30 000 жителів) мають при вході інфотеки (рецепції), де замовники отримують інформацію та вирішують дрібні питання (отримують бланки заяв, забирають готові посвідчення особи; така організаційна форма сприяє скороченню часу прийому (черг) та регулює потоки відвідувачів);

якщо деякі місця обслуговування відвідуються споживачами частіше, рекомендується періодично (щотижня) практикувати зміну робочих місць між співробітниками (принцип ротації), що сприяє збалансованому розподілу навантаження та урізноманітненню сфер діяльності працівників;

починаючи з певного розміру міста (понад 40 000 жителів), черга регулюється різними системами організації прийому (системою талонів з номерами). Необхідність упорядкування черги, серед іншого, обумовлюється відсутністю у споживачів можливості бачити всі місця обслуговування;

організацію позмінної роботи через подовжені години прийому з тією метою, щоб у години «пік» була забезпечена достатня чисельність персоналу. Тому працівники офісу для громадян працюють не у відповідності з загальним режимом роботи в органах місцевого самоврядування, адже їм надається можливість колективно вирішувати питання режиму роботи (складати робочий графік).

Враховуючи проведені результати опитувань відвідувачів, офіси повинні намагатися утримувати тривалість очікування громадянином прийому на рівні нижчому, ніж 10 хвилин.

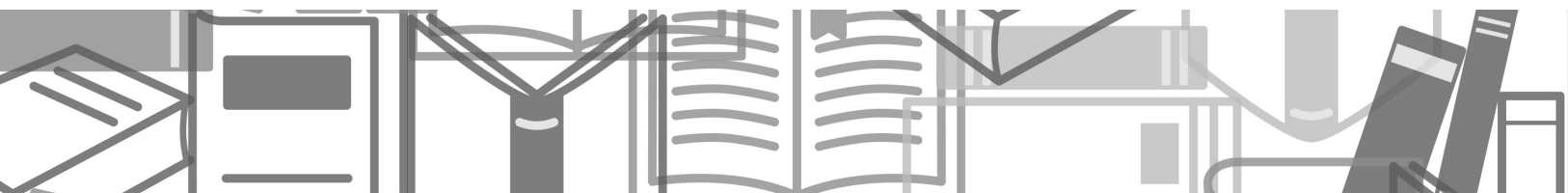
Години роботи в офісів для громадян у Німеччині помітно відрізняються між собою – від 28 до 55 годин на тиждень, оскільки визначаються з урахуванням місцевих умов. Середній показник складає 38,5 години на тиждень.

У ФРН виокремлюють такі критерії організації годин прийому:

прості/легкі для запам'ятовування, незмінні та, за можливості, єдині години прийому;

ідентичні години початку та завершення роботи;

робота без вихідних (наявний різноманітний досвід, зокрема, робота офісів у суботу є попу-



лярною серед відвідувачів) та робота в обідню перерву;

робота після завершення робочого дня один чи кілька разів на тиждень;

наявність днів з раннім початком роботи (щонайменше з 7:30 год.).

Рекомендується, щоб кожен офіс для громадян планував випробувальний період для критичного аналізу свого режиму роботи, оскільки у процесі моніторингу багато офісів змінили свій режим роботи в бік його скорочення або розширення.

Вимоги до співробітників офіси для громадян ФРН:

уміння працювати у всіх напрямках роботи офісу;

бути привітними та стійкими до стресів;

уміння працювати в команді та бути гнучкими (у зв'язку з позмінною роботою);

постійно підвищувати рівень кваліфікації (вивчати нове законодавство та працювати з «важкими відвідувачами»).

Кількість співробітників офісу для громадян залежить від спектра завдань та кількості годин роботи офісу на тиждень, тобто від завантаженості, а не від кількості мешканців. Кількість персоналу в Німеччині в середньому на 30 тисяч мешканців становить 5 осіб.

### **Приклад 1: Офіс для громадян м. Вайнхайм (43 тис. мешканців)**

В офісі для громадян м. Вайнхайм надають такі послуги: реєстрація прибуття та вибуття громадян, перереєстрація в рамках міста, надання довідок про місце проживання, надання та внесення змін у податкові картки; засвідчення копій та підписів; надання довідок про благонадійність/відсутність судимості; закордонні паспорти, посвідчення особи, дитячі посвідчення, тимчасові паспорти та посвідчення особи, посвідчення багатодітних сімей, посвідчення для інвалідів.

Навіть з багатьох «не своїх» питань бюргербюро приймає вхідні пакети і передає їх за належністю. Так в офісі для громадян цього міста приймаються заявки на: реєстрацію собак, виписки з центрального промислового реєстру; стипендії на навчання, фінансову допомогу на виховання дітей; громадянство; водійські посвідчення (видача та внесення змін); фінансову допомогу для оплати житла тощо. Нарешті, в офісі для громадян можна сплатити штрафи, придбати пакети для сміття, здати знайдені речі, придбати квитки на культурні заходи тощо.

Режим роботи в офісі для громадян м. Вайнхайм: понеділок – п'ятниця з 9:00 до 19:00 год., тобто загалом 50 робочих годин на тиждень.

Кількість відвідувачів постійно зростає (динаміка: 1999 – 32 тисячі та 2007 рр. – 45 тисяч (збільшилася на 40%)). «Піки відвідувачів» з 9:00 до 11:00 та з 15:00 до 17:00. Найменше відвідувачів з 18:00 до 19:00.

В офісі для громадян обладнано чотири робочих комп'ютеризованих місця у фронт-офісі та три – в бек-офісі. Робочі місця взагалі не відгороджуються бар'єрами з метою забезпечення прозорості. Функціонує ротаційна система.

### **Приклад 2. Офіс для громадян м. Гейдельберг (145 тис. мешканців)**

Крім звичайних організаційних моментів, притаманних усім офісам для громадян ФРН (що описані вище), варто звернути увагу на кілька особливостей цього міста. Офіс для громадян м. Гейдельберг має центральний офіс та десять філій.

Станом на початок 2009 року в офісах для громадян Гейдельберга було 112 робочих місць та 144 співробітники. У центральному офісі є 13 робочих місць, у філіях від двох до п'яти працівників. Один працівник обслуговує в день близько 30-ти відвідувачів. Загалом в офісах для громадян у м. Гейдельберг приймають 250 тис. відвідувачів щороку.

Жителі міста не зв'язані районом і можуть відвідати будь-який офіс. У територіальних офісах немає окремих посад керівників. Керівництво здійснюється з центрального офісу. Номенклатура послуг однакова і для центрального офісу, і для територіальних офісів.

Усі робочі місця універсальні. За потреби працівники бек-офісу підключаються до ведення прийому відвідувачів. Цікавим є досвід такої посади спеціального працівника, як «стрибунець»: для підстрахування в територіальних офісах працівника, що захворів тощо.



Офіс для громадян працює навіть у суботу після обіду. У разі потреби громадянин може електронно домовитись про прийом і в «позаробочий» час, наприклад, у неділю.

Платежі приймає той самий працівник, який приймає відвідувача. Можливий безготівковий розрахунок через термінал.

### 5.3.2. ВІДДІЛИ ОБСЛУГОВУВАННЯ МЕШКАНЦІВ У ПОЛЬЩІ

Обслуговування мешканців у Польщі на прикладі дільниці (району) Таргувека у м. Варшава<sup>29</sup>.

Варшава поділяється на 18 районів, які мають назву «дільниці» (пол. «dzielnica»). Одним із таких районів Варшави є Таргówek (Targówek), розташований на правому березі Вісли, площа якого становить 24,37 кв.км, а населення – понад 124 тисячі осіб.

Створення системи Відділів Обслуговування Мешканців (WOM, англ. – Resident Service Departments) було заплановано в усіх районах Варшави задля забезпечення мешканцям міста належної якості послуг та прискорення адміністративних процедур. Зазначені Відділи створено як установи, де кожен мешканець Варшави має можливість легко вирішити свої питання, зокрема, щодо обміну ID-карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо. Відділи WOM пропонують споживачам надійні, кваліфіковані та швидкі послуги: якщо раніше споживачам потрібно було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то зі створенням Відділів адміністративні процедури було значно спрощено.

Графік роботи Відділу: з 8:00 до 16:00, з інформацією про наявність у Відділі чергового до 18:00 щопонеділка.

На сторінках інтернет-ресурсу eWOM містяться бланки документів для звернення до будь-якого з 18 локальних Відділів у дільницях. Окрім того, на сайті наявна повна контактна інформація про ці дільничні Відділи; встановлені стандарти обслуговування споживачів, сторінка загальноміського Центру Обслуговування мешканців; перелік справ; нормативна база (список нормативно-правових актів у сферах архітектури і планування, транспорту, зв'язку, фінансів, місцевого самоврядування, господарської діяльності, економіки, геодезії і кадастру, справ щодо подання скарг і висновків, публічної інформації та адміністративної процедури); також зазначаються засоби зв'язку з іншими установами, у вільному доступі на сайті перебуває програмне забезпечення, необхідне для оптимального використання його ресурсів.

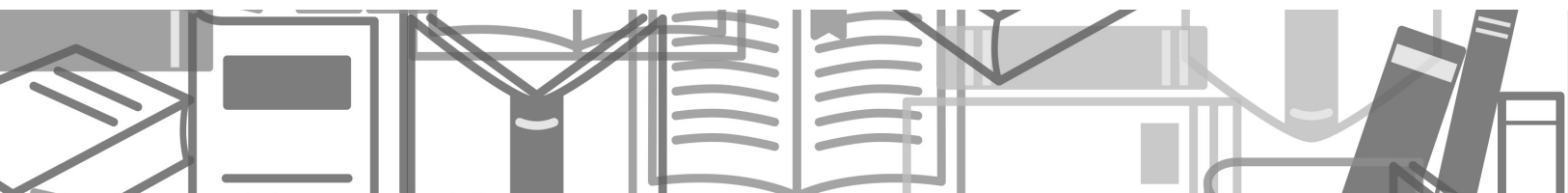
Побудова ресурсу eWOM дозволяє з кожної сторінки сайту отримувати інформацію щодо основних сфер публічних відносин, за якими надаються послуги. Разом із тим, існує спеціальна сторінка «Алфавітний перелік справ», де зазначено інформацію про 268 адміністративних справ та послуг. Щодо кожної послуги існує детальна інформація: номер картки (бланк заяви, яку необхідно заповнити); перелік необхідних до подання документів; місце подання документів та отримання рішення у справі, порядок оплати послуг; термін надання споживачам відповіді тощо.

У Відділі Обслуговування Мешканців особа має можливість:

- вирішити власні справи в одному місці;
- отримати бланки документів у справі та допомогу при їх заповненні;
- отримати інформацію щодо процедур вирішення справ з доступних інформативних матеріалів в установі або в електронний спосіб у Довіднику Відвідувача на порталі «Віртуальної столиці»;
- спостерігати прозорість процедури та відчути позитивну атмосферу;
- дістати обслуговування професійно, компетентно та ввічливо.

До структури WOM належать: пункти розгляду звернень споживачів і надання їм адміністративних послуг з питань реєстрації транспортних засобів та правил дорожнього руху; у сферах культури, освіти, архітектури, геодезії, охорони довкілля; сплати податків і місцевих зборів; щодо актів цивільного стану – реєстрація народження, смерті, укладення шлюбу та видача відповідних офіційних копій. Складовою WOM є також каси для оплати адміністративних послуг, інформаційні пункти, пункти страхування, надання ксерокопіювальних послуг та фотопослуг.

<sup>29</sup> Витяг з матеріалу підготовленого експертом ЦППР Олексієм Курінним (переважно за джерелом [www.ewom.warszawa.pl](http://www.ewom.warszawa.pl))



WOM Таргувека також приймає рішення щодо справ у сфері збереження культурної спадщини: видачі дозволів на ведення будівельних, консерваційних, реставраторських, архітектурних робіт щодо внесених до реєстру пам'ятників, дозволів на впорядкування прилеглої до пам'ятників території тощо (для допомоги споживачам наявні інформаційні картки та інформація на веб-сторінці).

У процесі вирішення справи та отримання адміністративної послуги у Відділі особа повинна: отримати бланк документа щодо справи в Інформаційному пункті Відділу Таргувека або на електронних ресурсах;

заповнити бланк;

долучити необхідні документи, що вимагаються;

одержати квитанцію за послугу, оплатити в касі готівкою або картою, або ж перерахувати кошти на наведений рахунок.

Електронні ресурси як eWOM, так і WOM у Таргувеку містять номери відповідних банківських рахунків.

### 5.3.3. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ТА ІНТЕГРОВАНІ ОФІСИ У КАНАДІ

Для кращого розуміння досвіду Канади у сфері надання адміністративних послуг необхідно взяти до уваги, що Канада як федеральна країна має три чітко відокремлені рівні влади: федеральний, провінційний, муніципальний. І особливістю цієї країни є те, що найбільша кількість послуг формально закріплена за провінційним рівнем, який можна порівняти з рівнем області в Україні. Канадські провінції визначають повноваження для муніципалітетів.

У Канаді не використовується термін «адміністративні послуги», але його найближчим відповідником є поняття «публічні послуги» (або «урядові послуги»). Їх поділяють на «внутрішні» (уряд для уряду) та «зовнішні» (для громадян, бізнесу). Ці послуги включають і ті, які українське законодавство визначає як власне «адміністративні» – регулятивні заходи (пов'язані з прийняттям рішень, видачею документів, реєстраційними діями), а також інші послуги (інформаційні, культурно-освітні, у сфері дозвілля тощо).

Владою Канади вже понад три десятиріччя значна увага приділяється проблематиці послуг. Нині дана тематика залишається однією з головних у порядку денному на усіх рівнях влади. У центрі уваги є особа та її потреби. Особливістю державної політики Канади є надання пріоритетного значення створенню «інтегрованих офісів», тобто єдиних офісів, де громадяни можуть отримати широке коло публічних послуг. Різні рівні влади (федеральний, провінційний та муніципальний) намагаються об'єднувати свої зусилля при наданні послуг, у тому числі створюючи спільні офіси.

Нині загальними напрямками політики Канади у сфері послуг є:

інтеграція окремих баз даних (при цьому доступ до персональних даних клієнтів є захищеним законом і детально регламентується);

інтеграція каналів доступу за послугами (спільний офіс з надання послуг; один веб-сайт; один довідковий / контактний номер телефону);

спрощення процедур (зменшення розмаїття у формах заяв тощо);

проактивна роль адміністрації (тобто якщо особа, отримуючи одну послугу, має право на інші послуги, то орган влади інформує її про ці права або ж сам виконує активні дії для надання наступних послуг). Наприклад, при реєстрації народження батькам запропонують також зареєструвати дитину і в системі медичного страхування, проінформують про програми з виплати коштів на дитину тощо. Також вважається, що слід завчасно інформувати клієнтів про очікувані на них ситуації / послуги (наприклад, про наближення права на пенсію, про потребу продовжити якийсь дозвіл тощо).

У ході напрацювання та законодавчого закріплення процедурних етапів надання тієї чи іншої послуги до уваги береться, в першу чергу, критерій «зручності» для споживачів. Наприклад, якщо можливе подання заяви на отримання послуги чи підтвердження певних даних телефоном, то цей інструмент впроваджується до використання, оскільки він є значно зручнішим для громадян,



ніж особистий візит до офісу.

При формуванні переліків послуг (їх впорядкуванні) широко використовується так звана модель «життєвих ситуацій» / життєвого циклу: народження, школа, робота/безробіття, материнство, пенсія і т.д.

У Канаді нині увага приділяється п'яти каналам звернення за послугами: телефон; «фізичні офіси» (особисте відвідування); кіоски (автономні центри інтерактивного обслуговування); Інтернет; мобільний зв'язок. Крім цього, в Канаді практикується впровадження мобільних (виїзних) офісів.

Нині є тенденція від вертикального визначення стандартів послуг (тобто зверху для нижніх інстанцій) до горизонтального: кожен надавач послуг самостійно визначає для себе стандарти. Міністерства виробляють Хартії послуг для своєї діяльності, тобто власні стандарти послуги.

Більшість послуг в Канаді є платними. Критерієм визначення розміру плати за надання послуги є її собівартість. Закон передбачає обов'язкове проведення публічних консультацій у разі підвищення ціни на ту чи іншу послугу, що також включає порівняння цін (плати) на аналогічні послуги (в тому числі з вартістю аналогічних послуг в інших країнах). Деякі послуги, які виводяться для надання в режимі «он-лайн», можуть мати меншу вартість (для заохочення використання таких інструментів). Хоча окремі провінції виступили проти такої політики, оскільки вважають, що ціна послуги не повинна визначати спосіб її отримання, тобто не повинна впливати на вільний вибір особи. Варто зазначити, що в Канаді є цікаве правило: якщо особа взагалі не отримала послугу, або не отримала її своєчасно, то їй повертаються сплачені кошти.

Останні тенденції у сфері надання послуг у Канаді полягають у: спрощенні відносин громадян з урядом; заохоченні громадян до самообслуговування; заохоченні максимальної співпраці між різними органами і рівнями влади; використанні нових технологій (і нових медіа, наприклад, відеоінструкції на YouTube). Цікаво, що на перспективу акцент робиться навіть не на комп'ютер, а на смартфон.

Спеціально створеною організацією для централізованого надання послуг федерального рівня є «Сервіс Канада». «Сервіс Канада» загалом має понад 630 точок обслуговування (в т.ч. 300 власних офісів) та 16 тисяч працівників. Понад 95 % канадців мають доступ до відділення «Сервіс Канада» в радіусі 50 км. від місця проживання. Протягом 2009-2010 років здійснено 9,7 млн. особистих візитів до офісів «Сервіс Канада». «Сервіс Канада» має єдиний контактний номер телефону та веб-сторінку. Середній показник відвідуваності сайту [serviccanada.gc.ca](http://serviccanada.gc.ca) за день складає понад 183 тисячі відвідувачів. Середня кількість дзвінків до кол-центрів – понад 157 тисяч на день.

Серед найпопулярніших послуг «Сервіс Канада»: призначення допомоги у випадку безробіття; надання номеру соціального страхування; видача паспорта; послуги у сфері пенсійного забезпечення. Офіси «Сервіс Канада» можуть надавати не лише свої послуги, а й ті, що загалом належать до інших юрисдикцій.

У цій організації використовується сегментація клієнтів: за віком, за соціально-економічним статусом тощо. Для кожного сегменту розробляється своя стратегія (політика) надання послуг: бажаний спосіб отримання послуг, інформації тощо.

У «Сервіс Канада» функціонує офіс оцінки задоволеності клієнтів, який працює цілодобово. Скарги та інші звернення перевіряються дуже оперативно. За загальним правилом, працівники даного офісу намагаються вже протягом 24 годин передзвонити особі та надати відповідь щодо її запиту чи скарги.

Дослідження показали, що клієнти не цікавляться стандартами послуг. Однак вони бажають, щоб уряд був їм підзвітний, а стандарти, в свою чергу, виступають мірилом для оцінки його роботи. Стандарти послуг в Канаді постійно оновлюються. У ході дослідження було також виявлено дуже важливий зв'язок: чим більше задоволені працівники, що надають послуги (своєю роботою / умовами праці), тим краща якість послуг. Крім того, працівники прагнуть бути залученими до планування, впровадження змін та реформ у сфері надання послуг. Це не лише зменшує опір змінам, але й підвищує загальну задоволеність персоналу.



Офіси «Сервіс Канада» не мають єдиних правил роботи. Для них характерний великий рівень гнучкості та врахування місцевих особливостей (наприклад, є офіси, які мають лише по 2 працівники). Та все ж, у принципах організації їх роботи можна віднайти більше спільних рис, аніж відмінностей.

На прикладі одного з офісів «Сервіс Канада» (офіс в Етобікоку – одному з районів Торонто) можна розглянути, як саме він функціонує. Офіс в Етобікоку має наступну внутрішньоорганізаційну структуру: рецепція (з'ясовує причину візиту особи, реєструє час приходу, інформує про можливість самообслуговування); зона самообслуговування (обладнані комп'ютерами місця, де громадяни можуть самостійно знайти потрібну їм інформацію та замовити послуги); зона очікування; робочі місця працівників, які здійснюють прийом відвідувачів.

Цей офіс дотримується наступних стандартів: кожен клієнт має бути обслужений у час до 20 хвилин; 80% усіх запитів мають бути вирішені у строк до 28 днів. Формально робота офісу охоплює межі певної територіальної юрисдикції. Але якщо за послугою звернеться житель з іншої місцевості, його запит приймуть також.

Оплата послуг здійснюється безпосередньо на місці: кошти приймає працівник, що обслуговує відвідувача, в т.ч. у безготівковій формі через банківські картки.

За загальним правилом, відвідувачі не повинні повторно приходити до офісу за результатом (відповіддю, документом). Ці результати надсилають особі поштою.

Особливо цікавим для розгляду є канадський досвід зі створення так званих «інтегрованих офісів» (аналог українського центру надання адміністративних послуг). Інтегрований офіс є місцем, де надаються послуги усіх трьох рівнів влади, тобто міста (наприклад, Оттави), провінції (наприклад, Онтаріо), федерації (Канади). Створення таких офісів у Канаді починалося у форматі «пілотних проєктів», але канадці вважають цей проєкт дуже успішним. Перелік надаваних послуг в інтегрованому офісі формувалася за результатами домовленості між цими трьома юрисдикціями.

Організація роботи «інтегрованого офісу» на початках була побудована наступним чином: працівники різних рівнів влади мають свої окремі робочі місця (сектори) в його приміщенні, і власне керівництво. Тож фактично у даному офісі є три керівники (менеджери). Всі інші елементи інтегрованого офісу достатньо типові: рецепція, електронна система керування чергою, зона очікування, місця обслуговування.

Важливо, що великі міста не обмежуються одним офісом з надання послуг. Наприклад, у Оттаві є ще кілька таких офісів, які здебільшого розташовані в адміністративних будівлях колишніх самостійних муніципалітетів, що були об'єднанні в єдину юрисдикцію – «Місто Оттава».

Слід зазначити, що «Сервіс Оттава» початково утворювався шляхом направлення працівників різних підрозділів до єдиного офісу. Але у жовтні 2011 року утворено самостійний департамент «Сервіс Оттава» – структуру зі своїм штатом, бюджетом. При ньому також утворено єдиний кол-центр (номер телефону 311). Оператор кол-центру, за потреби, може з'єднати особу з конкретним працівником (фахівцем) муніципалітету.

В планах на майбутнє, крім використання нових засобів зв'язку (особливо Інтернету і мобільних телефонів) є створення «бази знань» – переліки найпопулярніших серед громадян запитань та відповідей на них, а також «мобільне» використання працівників, що означає можливість їх тимчасового переміщення з одного офісу до іншого, якщо у цьому виникає потреба. Підвищення якості послуг в «Сервіс Оттава» включає постійний (24 години на добу / 7 днів на тиждень) та зручний доступ до інформації та послуг.

Інша організація – «Сервіс Онтаріо» є підрозділом Міністерства публічних послуг Онтаріо. Це означає, що вона надає послуги, за які відповідальна влада провінції (у провінції Онтаріо мешкає 13 млн. осіб). Цю організацію було первинно утворено у 2000 році та реорганізовано у 2006 році.

Ця організація надає більше 80 типів послуг, виконуючи 48 мільйонів транзакцій на рік. При цьому видача прав водія та реєстрація транспорту складає 40% від усіх послуг. Іншими найпопулярнішими послугами є: реєстрація народження, шлюбу, смерті; реєстрація медичних карток;



реєстрація підприємницької діяльності та її припинення; отримання ліцензій на риболовлю та полювання; зміна адреси тощо.

Цікавою є статистика способів звернення до «Сервіс Онтаріо» протягом року. Так, кількість особистих звернень склала 24 млн.; звернень он-лайн – 16 млн.; звернень телефоном – 6 млн.; звернень через мобільний кіоск – 1 млн.

Нині «Сервіс Онтаріо» має близько 300 офісів. 95% жителів провінції мають такий офіс на відстані не більш ніж 10 км.

При створенні «Сервіс Онтаріо» до цієї організації було переведено 1100 працівників різних служб/органів.

Для України є актуальним досвід перших років роботи «Сервіс Онтаріо». Тоді участь партнерських міністерств була добровільною, і організація зіштовхнулася з труднощами забезпечення виконання зобов'язань з боку міністерств у наданні послуг від їх імені. З 2006 року участь міністерств у партнерстві стала обов'язковою, і, зрештою міністерства припинили надання великого обсягу рутинних послуг. Отже, тепер міністерства можуть зосередитися на політиці, а «Сервіс Онтаріо» зосереджується виключно на наданні послуг, тобто на роботі з громадянами. Послуги від міністерств до «Сервіс Онтаріо» передавалися у повній мірі. Паралельно з передачею функцій відбувалося переведення персоналу.

«Сервіс Онтаріо» продовжує рости, і нарощувати свій потенціал для інтеграції та надання послуг в Онтаріо. Організація докладє зусиль у проведенні єдиної політики в рамках візуальної маркетингової стратегії, зосередженої на іміджі та позиціонуванні, що досягається шляхом використання характерного логотипу і гасла «полегшуючи життя».

Цікаво, що провайдером послуг «Сервіс Онтаріо» можуть бути і приватні структури (наприклад, в Онтаріо це 206 офісів, що обслуговуються приватними структурами, при 87 публічних). Підраховано, що надання послуг через приватного провайдера дешевше для бюджету у 2-3 рази. З таким провайдером підписується угода на 5 років. Відбір провайдера здійснюється через тендер.

Послуги «Сервіс Онтаріо» надаються також і через спеціальні «кіоски» (типу банкоматів/платіжних терміналів), які розміщені у громадських місцях. Проте від цієї форми надання послуг у Канаді планують поступово відмовлятися, оскільки ця техніка часто ламається і при цьому є дуже дорогою у ремонті.

Інтеграція послуг відбувається не лише щодо офісів, але й веб-сайтів та контактного телефону. В «Сервіс Онтаріо» запроваджено єдиний номер телефону. У створення кол-центру при даній організації вкладаються дуже великі інвестиції.

Варто зауважити, що в перший період створення «Сервіс Онтаріо» якість послуг дещо знизилася (принаймні такий висновок робиться з оцінок громадянами компетентності персоналу), оскільки з рухом у напрямку універсалізації вузькоспеціалізованим працівникам було важко освоювати нові теми / послуги. Проте за кілька років високі позитивні оцінки за цим критерієм знову відновилися.

В планах роботи «Сервіс Онтаріо» – впровадити роботу офісів у суботу зранку, а також подовжити години роботи у четвер.

Головний фізичний офіс «Сервіс Онтаріо» у Торонто має 60 працівників та понад 1500 відвідувачів щодня. Крім забезпечення всіх необхідних умов організації роботи офісу (поділ на фронт-офіс та бек-офіс, наявність рецепції, електронної системи керування чергою, великої кількості місць для очікування та для обслуговування), він містить дуже гарно обладнані робочі місця (передбачені навіть пристрої для перевірки зору у бажаючих отримати ліцензію водія). У цьому ж приміщенні (у спеціальній кімнаті) можна здати і сам іспит на знання правил дорожнього руху. Дуже багато місць облаштовано для самообслуговування відвідувачів.

Попри акцент на ІТ-технології тема «електронного цифрового підпису» не виносить як ключова у Канаді. Для низки послуг достатньо простого звернення он-лайн чи електронною поштою. Для ідентифікації особи, якщо це справді потрібно, можуть використовуватися також інші інструменти



(наприклад, уточнюючі питання персонального характеру, аналогічно до банківської системи).

На звершення варто наголосити, що і на думку канадських експертів, і за власними спостереженнями, навіть беручи до уваги, що організація надання послуг федеральною владою (насамперед «Сервіс Канада») є на дуже високому рівні, провінційна влада (зокрема, в Онтаріо) значно швидше впроваджує новачії і пропонує послуги ще вищої якості. Це лише підтверджує позицію про те, що чим ближче надавач послуги до споживача, тим швидше і якісніше він надає послуги.

#### **ДОДАТОК 5.4** **СТВОРЕННЯ ПРИВІТНОЇ АТМОСФЕРИ** **ПІД ЧАС ПРИЙОМУ ГРОМАДЯН<sup>30</sup>**

Цей конспект слугує закріпленню отриманої під час семінару інформації. Він є підмогою у застосуванні змістовних положень семінару у практиці професійної діяльності.

Тримайте цей конспект постійно під рукою і час від часу звертайтеся до нього!

Переборіть себе і постійно намагайтеся випробувати те, що досі було незвичним для Вас. Ви побачите, що з часом це завдання ставатиме для Вас дедалі легшим, і що багато речей Ви візьмете на озброєння.

Спочатку не ставте перед собою надто багато завдань і не втрачайте запалу в разі невеликих невдач. Майстерність приходить не одразу, а успіхи та позитивні емоції не забаряться.

#### **ВМІННЯ ПОЧУТИ ІНШОГО**

Передумовою ефективної розмови, що дає можливість прояснити ситуацію, є гарна атмосфера і розуміння потреб, проблем та інтересів співрозмовника. Перед тим, як перейти до суті справи, потрібно вислухати, почути співбесідника, а вміння правильно слухати іншу людину – це справжнє мистецтво.

Вислуховування не є пасивним процесом. Слухаючи співбесідника, я маю заохотити його до розповіді, надати йому свободу для висловлення своїх думок. Коли ж мені вдається ще й спонукати його говорити по суті справи, це означає, що я повністю оволодів мистецтвом слухання.

З цими двома вимогами Вам вдасться впоратися, якщо Ви оволодієте навичками «стилю спілкування, орієнтованого на громадянина». «Орієнтація на громадянина» означає, що розмова зосереджується на співбесіднику, в основному говорить саме він. «Стиль спілкування» означає Ваш вплив на тематику його розповіді.

Схематично навички «стилю спілкування, орієнтованого на громадянина» можна зобразити наступним чином:

Відкриті (що, де, коли, чому) запитання. Вони не програмують відповіді наперед, не є настирливими за характером і залишають достатньо багато вільного простору. Громадянин у такому разі не може обмежитися однослівною відповіддю «так/ні».

Повторення змісту сказаного. Передайте своїми словами зміст того, що Вам намагався пояснити Ваш співбесідник. Ви відразу ж довідаєтесь, чи правильно зрозуміли його. Скористайтеся для цього тією частиною його висловлювань, яка викликає у Вас особливий інтерес. Завдяки цьому Ви спонукаєте його сказати ще більше з цього приводу.

Ефект відлуння. Повторіть одне слово чи декілька слів у тій формі, в якій Ви їх почули (ефект відлуння). Ваш співбесідник висловить додаткову інформацію саме з цієї тематики.

Підтверджувальні висловлювання позитивного характеру. Це висловлювання, які є сигналом Вашої гострої уваги (наприклад, «Це й справді доволі цікаво»). Такі висловлювання заохочують і підбадьорюють партнера по розмові продовжувати спілкування і сказати ще більше. Зникає бар'єр у спілкуванні, зменшується відчуття невпевненості.

Невербальна поведінка (жестикуляція, мова тіла). Дивіться на відвідувача і кивайте час від часу головою. Створіть у нього враження посиленої уваги до того, що він каже. Всі ці прийоми ми несві-

<sup>30</sup> Матеріал було надано Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ). Він використовується під час навчання (підвищення кваліфікації) працівників офісу для громадян у місті Гейдельберг (ФРН).





домо використовуємо у розмові з іншими людьми, що цікавлять нас і до яких ми ставимося дружньо! Вони створюють приємну атмосферу і полегшують спілкування. Але інколи їх недостатньо.

Деякі громадяни дуже неохоче «ходять по кабінетах». Їм складно висловити свою думку, або ж вони не хочуть по-справжньому бути щирими і відвертими. Часто дійти до суті проблеми чи питання людям заважають сильні емоції у формі непевності, недовіри чи навіть страху.

У таких випадках важливо чути і те, що «стоїть за словами», розпізнавати і ставити неозвучену проблему. Такий вид діяльності називається «активним вислуховуванням співбесідника» або ж «реакцією розуміння».

### **РЕАКЦІЯ РОЗУМІННЯ – ТРИ КРОКИ**

З'ясуйте, що стоїть за словами співбесідника (наприклад, відчуття безпорадності чи надмірності проблеми...).

Скажіть прямо про своє відчуття (припущення).

Переконайтеся у своїй правоті («Чи це так?»).

Реакція розуміння допомагає громадянину проїнятися довірою, краще усвідомити свою проблему і чіткіше її висловити. Чи варто зосереджуватися на якійсь проблемі по суті справи, якщо справжню проблему слід шукати зовсім деінде? Такі перепони у спілкуванні можна подолати лише шляхом їхнього відкритого обговорення.

### **АГРЕСІЯ І ПРОВОКАЦІЯ. ЯК СЛІД ПОВОДИТИ СЕБЕ В ТАКИХ ВИПАДКАХ?**

Громадянин приходить на прийом, «палаючи від люті» через отримане ним повідомлення або повістку. Або ж його двічі відправили не за тією адресою. Або ж він розлючений на сусіда чи на помилки адміністрації...

Якою б не була причина агресивної поведінки, у цій ситуації немає можливості відразу ж перейти до суті справи. Якщо Вашою метою є спілкування по суті справи для з'ясування ситуації, Ви повинні потурбуватися про те, щоб Ваш відвідувач заспокоївся. Найгіршим у такому разі було б спробувати заперечити йому. Замість цього, скористайтеся одним чи декількома наступними прийомами:

Прийом умовної згоди. Поставтеся до громадянина серйозно, вислухайте його і погодьтеся з ним («Ви й справді маєте рацію», «Можна цілком подивитися на цю справу таким чином»...). На цій стадії мова ще не йде про з'ясування суті справи, а про те, щоб «випустити пару» з відвідувача, заспокоїти його.

Прийом визнання помилок. Спокійно визнайте помилки, що так схвилювали Вашого співрозмовника («Виходячи з того, що Ви сказали, ми, схоже, дійсно зробили помилку»). Те, чи й справді Ви дивитеся на цю справу точно так, як і ваш відвідувач, питання другорядне – головне налаштувати його на спілкування.

Прийом «пропускання крізь вуха». Ви можете дозволити собі пропустити крізь вуха провокацію чи образу. Адже у стані схвилювання громадянин може сказати й таке, про що пізніше й сам пошкодує. Вам зовсім не варто негайно реагувати на такі моменти.

Прийом відволікання уваги. Задайте своєму співбесіднику цікаве запитання, на яке він неодмінно відгукнеться («Хіба Ви не висловили цікаву пропозицію...?»)

Прийом зосередження уваги на тому, що об'єднує вас. Не заглиблюйтеся у спірні питання. Замість цього скажіть: «Ми ж з Вами обидва в однаковій ситуації....», «Давайте спробуємо поміркувати разом...».

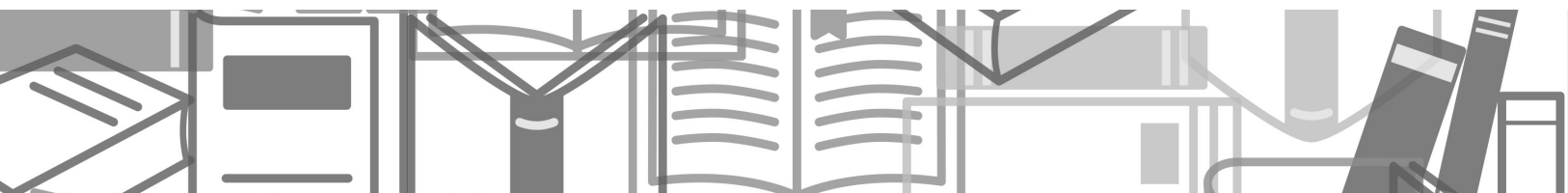
Прийом трансформації (перенесення). Переведіть розмову в іншу площину, в якій Вам легше знайти спільну мову. «Коли Ви приходите до мене, я завжди радію нагоді цікавого обміну думками». «Сподіваюся, що і в майбутньому ми будемо щирими і відвертими у розмові між собою».

Формула правильної поведінки з агресивними співбесідниками, що легко запам'ятовується:

*Z* = умовна згода/вислуховування

*I* = вияв інтересу

*M* = озвучення браку аргументів (не на надто ранній стадії!)



*T = трансфер/перенесення (відкритість під час майбутніх зустрічей і розмов)*

Важливо знати: емоційно «перенавантажена» людина потребує нашої допомоги у плані готовності до спілкування. При цьому не так-то просто «втримати себе в руках», застосовуючи всі описані вище прийоми поведінки.

### **АРГУМЕНТАЦІЯ/ПЕРЕКОНУВАННЯ**

Громадян, яким доводиться щось робити або «змиритися» з якимось рішенням, здебільшого охоплює відчуття несправедливого ставлення з боку адміністрації. В їхній свідомості формується упередженість та передсуди, що можуть завдати неабиякого клопоту.

Зовсім інакше виглядатиме ситуація, коли ми володіємо здатністю переконувати, давати повну і об'єктивну картину подій. Проте на шляху до цієї мети існує один «фатальний» аргументаційно-психологічний принцип. Співрозмовник сам приймає рішення про те, чи дасть він нам можливість переконати себе, чи ні.

Лише той, хто відчуває, що з його точкою зору рахуються і приймають її всерйоз, готовий частково або й повністю відмовитися від своєї позиції чи змінити її.

Співбесідник відмовиться від своєї думки лише в тому разі, якщо це не загрожуватиме йому «втратою обличчя» (репутації).

Ваше завдання полягає в тому, щоб своєю поведінкою створити таку ситуацію для спілкування, яка б дозволила громадянину поступитися своєю позицією чи змінити її.

Тут існує декілька прийомів, що можуть полегшити це завдання.

1. Навички поведінки, орієнтованої на громадянина/відвідувача (описані вище).
2. Зацікавленість і співчуття при вислуховуванні розповіді. Час від часу повторюйте фрази узагальнюючого характеру. Продемонструйте тим самим свій інтерес до розповіді. Тоді Вам вдасться спрямувати розмову на ті питання, до яких Ви самі хотіли б ще раз звернутися. («Іншими словами...», «Ви вважаєте цю можливість малоюмовірною».)
3. Структуроване спілкування. Продемонструйте співбесіднику свою повагу до нього. Дайте позитивну оцінку його розповіді і переключіться знову на основну тему розмови. («Це – цікава думка, але чи не могли б ми спочатку розібратися до кінця з таким питанням».)
4. Продемонструйте, що Ви є союзниками. Якщо розмова починається із суперечки, вона накладе свій відбиток на увесь процес спілкування. Часто саме в цей момент «виникає стіна відчуженості», громадянин займає жорстку і непохитну позицію, і його дуже важко відговорити від неї. Тому завжди шукайте те, що об'єднує Вас і Вашого співбесідника (навіть якщо це – лише спільна зацікавленість у з'ясуванні того чи іншого питання).

Спільна база спілкування, коли обидва співрозмовники можуть спочатку лише ствердно «кивати головою» один одному, це дає можливість згодом набагато легше будувати розмову про спірні питання.

У розмові з громадянином важливо вміло використовувати контраргументи та заперечення. Голим «ні» або відповіддю «це – не так» Ви можете отруїти всю атмосферу спілкування і спровокувати реакцію відторгнення.

Рекомендації з практичної реалізації навичок

1. Не беріть на себе відразу надто багато. Рухайтеся вперед малими кроками.
2. Розпочніть сьогодні з якоїсь однієї навички.
3. Щопонеділка міркуйте по те, які навички Ви хотіли б свідомо застосувати саме на цьому тижні.
4. Подумайте в кінці тижня, яку ціль Вам не вдалося досягнути:  
Що стало Вам на заваді?  
Не розчаровуйтеся, якщо не все вдалося зробити на 100%.  
Спробуйте подолати ці завади.
5. Придумайте собі винагороду за кожну спробу. Радійте кожному успіху.  
Скарги як шанс. Контрольний опитувальний листок для



правильного розгляду скарг  
Неодмінно сприймайте скарги всерйоз.

Не применшуйте їхнє значення («все не так уже й погано»).

Негайно розгляньте скаргу (якомога швидше видайте клієнту принаймні довідку про прийняття до розгляду).

Не проводьте бесід з приводу скарг у присутності інших клієнтів.

Бережіть довіру до Вашої професійної спроможності.

Не висловлюйтесь погано про своїх колег.

Не перекладайте провину на інші підрозділи, навіть у розмові («це напартачили ті, хто відповідав...»), краще самі зіграйте роль «цапавідбувайла» – того, хто кається, рідко сварять.

Спробуйте поставити себе на місце клієнта, зрозуміти його.

Дайте можливість клієнту задовольнити його відчуття і потреби, продиктовані міркуваннями престижу.

Спробуйте принаймні частково «визнати правоту» клієнта (той, хто «втратив обличчя», ніколи не буде гарним співрозмовником).

Якщо клієнт схвильований, будьте терплячими.

**Дотримуйтеся таких правил поведінки:**

**Уважно слухайте.**

**Стримуйте свої почуття.**

**Не створюйте враження байдужості.**

**Не тріумфуйте.**

**Виявляйте розуміння.**

**Будьте діловитими.**

**Дякуйте клієнту.**

Правила поведінки при контакті з клієнтами

- 1) Відразу ж поверніться обличчям до свого співрозмовника!
- 2) Ваш погляд має бути привітним (приятним), а обличчя – усміхненим!
- 3) Виявляйте щирий інтерес до іншої людини!
- 4) Давайте можливість висловитися головним чином співрозмовнику!
- 5) Спробуйте чесно подивитися на стан речей з точки зору Вашого клієнта!
- 6) Прихильно сприймайте побажання і пропозиції інших!

1. Відразу ж створіть позитивну атмосферу для спілкування	ДРУЖНЕ І ЧІТКЕ ПРИВІТАННЯ ТА ПРЕДСТАВЛЕННЯ
2. Потурбуйтеся про емоційний контакт із співрозмовником	ПОЗИТИВНИЙ ПОЧАТОК БЕСІДИ
3. Уважно слухайте свого партнера по розмові, особливо на початку. Часто Ваш співрозмовник саме в цій частині скаже багато важливих речей	АКТИВНЕ ВИСЛУХОВУВАННЯ СКАЗАНОГО
4. Спробуйте «витиснути» зі свого співрозмовника максимум інформації	ЦІЛЕСПРЯМОВАНІ ПИТАННЯ
5. Точно зауважайте при вислуховуванні, що каже Ваш співрозмовник, чого він не каже, і як він це каже...	АКТИВНЕ ВИСЛУХОВУВАННЯ СКАЗАНОГО
6. З'ясуйте для себе його головні потреби й запити: що він дійсно має на увазі, в чому суть його звернення, в чому він відчуває невпевненість і що йому потрібно...	«РОЗШИФРОВКА» ПІДСПУДНИХ ОБСТАВИН, «НЕПРЯМИХ МЕСИДЖІВ»



7. Перевірте, чи правильно Ви розумієте ситуацію, чи вдалося Вам довідатися про справжнє підґрунтя того, про що йдеться	ЗВЕРНУТИСЯ ЗА ПІДТВЕРДЖЕННЯМ ДО СПІВРОЗМОВНИКА
8. Представте йому переваги того, що пропонуєте Ви, або ж Ваші розв'язання проблеми, пропозиції чи аргументи	ОЗВУЧЕННЯ ПРОПОЗИЦІЙ, ПЕРЕВАГ
9. Підсумуйте розмову і з'ясуйте, чи згодний з Вашим підсумком Ваш співрозмовник	ПІДВЕДЕННЯ ПІДСУМКУ, ОТРИМАННЯ ПІДТРИМКИ/ЗГОДИ
10. Підготуйтеся до наступного контакту, привітно розпрощайтесь	ДОМОВЛЕНІСТЬ ПРО НАСТУПНУ ЗУСТРІЧ, ДРУЖНЕ ПРОЩАННЯ

## ДОДАТОК №5.5

### ПРИКЛАД АНКЕТИ для оцінювання якості адміністративних послуг

Шановні громадяни, для вивчення Вашої думки щодо якості послуг, які надають виконавчі органи міської ради, просимо взяти участь в опитуванні.

Метою опитування є вивчення реального стану надання адміністративних послуг виконавчими органами міської ради. Результати опитування будуть використані для розробки та реалізації заходів з підвищення якості надання адміністративних послуг.

Опитування проводиться лише за Вашою добровільною згодою і є анонімним.

#### Дата проведення опитування

#### Місто

#### ЗАПИТАННЯ

#### 1. З якою метою Ви зверталися сьогодні до органу влади (виконавчого органу міськради / Центру надання адміністративних послуг) ?

- 1 - отримання інформації та консультації ПЕРЕХІД ДО ПИТАННЯ 6
- 2 - отримання конкретної послуги

#### 2. За якою послугою Ви зверталися до ЦНАП?

- 1 – реєстрація місця проживання
- 2 – отримання паспорта (вклеювання фотографії до паспорта 25 / 45 років)
- 3 – реєстрація суб'єктом підприємницької діяльності
- 4 – приватизація житла
- 5 – отримання земельної ділянки
- 6 – отримання дозволу на будівництво / перепланування (в т.ч. через подання декларації)
- 7 – реєстрація права власності на нерухомість
- 8 – оформлення субсидії, інших видів державної допомоги та інших соціальних виплат
- 9 – інше (що?) \_\_\_\_\_

#### 3. Чи вирішили Ви своє питання?

- 1 – так, повністю вирішене ПЕРЕХІД ДО ПИТАННЯ 5
- 2 – ще не вирішене, але знаходиться у процесі вирішення
- 3 – ні, питання не вирішене



**4. Якщо питання не вирішили, то з якої причини ?**

- 1 – Не вистачає необхідних документів
- 2 – За ці питання відповідає інший орган (підрозділ)
- 3 – Потрапив/потрапила у не прийомний день або години
- 4 – Кажуть, що немає законних підстав для вирішення мого питання
- 5 – Не можу зрозуміти, чому питання не вирішується
- 6 – Інше \_\_\_\_\_

**5. Скільки разів Ви зверталися для вирішення питання ?**

- 1 – вирішив / вирішила справу за один 1 раз;
- 2 – 2 рази;
- 3 – 3 рази
- 4 – більше 3 разів

**6. Чи цікавилися Ви інформацією про роботу органу перед його відвідуванням ?**

- 1 – так
- 2 – ні ПЕРЕХІД ДО ПИТАННЯ 10

**7. Якщо Ви цікавилися інформацією про роботу органу перед його відвідуванням, то якою саме? (відзначте усе, чим Ви цікавилися)**

- 1 – режимом роботи (прийомними годинами);
- 2 – компетенцією органу (переліком послуг);
- 3 – контактними телефонами;
- 4 – місцем розташування органу та транспортним сполученням;
- 5 – переліком необхідних документів, строками та процедурою отримання послуги;
- 6 – інше \_\_\_\_\_

**8. Яким чином Ви отримали бажану інформацію ?**

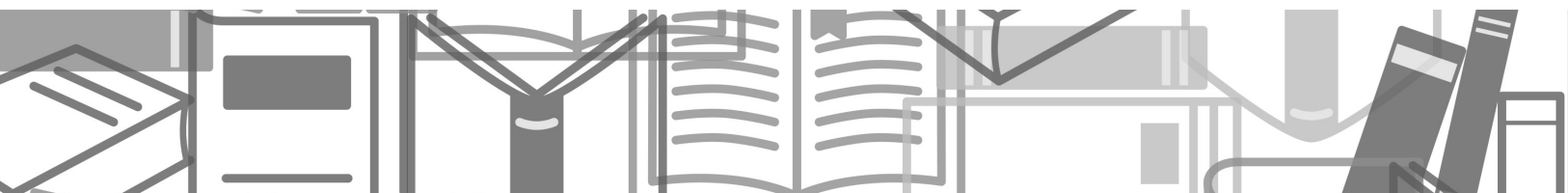
- 1 – особисто у виконавчому органі;
- 2 – телефоном;
- 3 – із реклами, буклету
- 4 – зі ЗМІ;
- 5 – з Інтернету;
- 6 – від знайомих, родичів, друзів;
- 7 – електронною поштою;
- 8 – інше \_\_\_\_\_

**9. Чи була інформація достатньою ?**

- 1 – Так
- 2 – Ні

**10. Як довго Вам довелося чекати в черзі на отримання послуги (консультації)?**

- 1 – чекати не довелося;
- 2 – до 10 хвилин;
- 3 – до 20 хвилин
- 4 – до 30 хвилин;
- 5 – до 60 хвилин;
- 6 – більше години
- 7 – більше 2 годин



**Наскільки Ви задоволені працівниками виконавчого органу?**

(вказіть оцінку)

	Зовсім не задоволений	Переважаю не задоволений	Переважаю задоволений	Повністю задоволений
11. Привітністю	1	2	4	5
12. Компетентністю	1	2	4	5

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу ?**

	Зовсім не задоволений	Переважаю не задоволений	Переважаю задоволений	Повністю задоволений
13. Інформативність вивісок при вході до приміщення та наявність інших вказівників	1	2	4	5
14. Наявність стендів з інформацією, зразками заяв та їх якість	1	2	4	5
15. Наявність інформаційних карток послуг та їх якість	1	2	4	5
16. Доступність формулярів, бланків	1	2	4	5
17. Облаштованість місць для очікування, заповнення паперів	1	2	4	5
18. Зручність для інвалідів	1	2	4	5
19. Зручність оплати послуг (якщо послуга платна)	1	2	4	5
20. Загальний стан приміщення (освітлення, просторість, чистота, наявність туалету тощо)	1	2	4	5

**21. Чи задоволені Ви режимом (часами прийому, доступністю) роботи органу (необхідного Вам підрозділу)?**

Зовсім не задоволений	Переважаю не задоволений	Переважаю задоволений	Повністю задоволений
1	2	4	5

**22. Як би Ви оцінили в цілому роботу виконавчого органу (міської влади)?**

(вказіть оцінку)

Дуже погано	Погано	Задовільно	Добре	Дуже добре
1	2	3	4	5

**23. Чи задоволені Ви обслуговуванням:**

- 1 – так, повністю задоволений
- 2 – переважно задоволений
- 3 – переважно не задоволений
- 4 – зовсім не задоволений
- 5 – важко сказати

Соціально-демографічні дані

**24. Стать**

- 1 Жінка
- 2 Чоловік

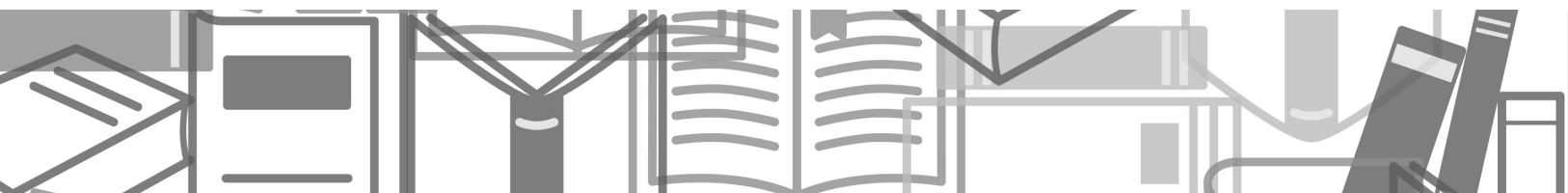


25. Вік \_\_\_\_\_ років

**26. Рід занять**

- 1 – робітник
- 2 – спеціаліст з вищою освітою
- 3 – службовець без вищої освіти
- 4 – підприємець
- 5 – пенсіонер
- 6 – тимчасово не працюю
- 7 – інше \_\_\_\_\_

Підпис особи, що проводила інтерв'ю



## 5.6. ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА РЕСУРСІВ

Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьнік Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимошука В.П., Курінного О.В. – К., 2015. – 428 с.

Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги». Посібник для посадової особи / В. Тимошук - К.: Москаленко О.М., 2014 - 140 с.

Адміністративні послуги» для Тебе. Посібник громадянину / Тимошук В. (заг. ред.), Школьнік Є., Український Д.; ілюстрації – Назаров Г. – К., 2014 - 44 с.

Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П.Тимошука. – К.: ФОП Москаленко О.М. – 2013. - 392 с.

Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимошук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.

Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимошука В.П. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2010. – 440 с.; - видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване. – Київ, 2011. – 432 с.;

Глава 17 «Надання адміністративних послуг» Розділу VII. (у співавторстві) / Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. - С. 300-309.

Тимошук В.П., Крімач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг - К.: Факт, 2005. – 88 с.

Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 року №118;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 року №588;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 року № 44;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг» від 29 травня 2013 року №379;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 року № 57;

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 року №13;

Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. №523-р.

[www.ap.lutsk.ua](http://www.ap.lutsk.ua)

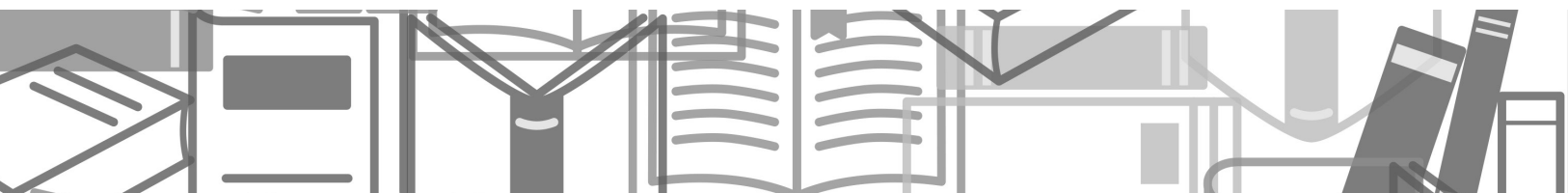
[www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)





## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАСАДНИЧІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ</b>	<b>4</b>
1.1. Ідея сервісної держави	4
1.2. Поняття адміністративних послуг, їх місце серед інших публічних послуг	4
1.3. Основні проблеми отримання адміністративних послуг з точки зору споживачів послуг	7
1.4. Основні виклики у наданні адміністративних послуг з точки зору органів влади	9
<b>РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА І ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ</b>	<b>10</b>
2.1. Тенденції у державній політиці	10
2.2. Потреби та перспективи реформи адміністративних послуг (дерегуляція, спрощення, децентралізація, впорядкування оплати, електронні послуги)	13
2.3. Закон «Про адміністративні послуги» та підзаконні акти на його виконання (предмет регулювання, винятки зі сфери дії, тощо). Перспективи змін.	21
2.4. Реєстр адміністративних послуг	25
2.5. Єдиний державний портал адміністративних послуг і електронні послуги	27
2.5. Єдиний державний портал адміністративних послуг і електронні послуги	30
<b>РОЗДІЛ 3. ЗАГАЛЬНІ ВИМОГИ ЩОДО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ</b>	<b>33</b>
3.1. Інформація про адміністративні послуги	33
3.2. Інформаційна картка адміністративної послуги	35
3.3. Технологічна картка адміністративної послуги	37
3.4. Відмінність інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг від «стандартів надання адміністративних послуг» та регламентів ДДХ	41
3.5. Стандарти адміністративних послуг як власні вимоги якості	42
3.6. Строки надання адміністративних послуг	43
3.7. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)	45
<b>РОЗДІЛ 4. ЦЕНТР НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ЦНАП): СТВОРЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ</b>	<b>47</b>
4.1. Суть та статус Центру надання адміністративних послуг	47
4.1.1. Суть ЦНАП - інтегрований офіс	47
4.1.2. Загальна структура ЦНАП. Розподіл на фронт-офіс та бек-офіс	48
4.1.3 Модель ЦНАП	49
4.1.4. Територіальні підрозділи ЦНАП	49
4.1.5. Юридичний статус ЦНАП	50
4.2. Компетенція ЦНАП та нормативна основа організації та діяльності ЦНАП	52
4.2.1. Компетенція ЦНАП. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП	52



4.2.2. Практичні рекомендації щодо формування Переліку адміністративних послуг для ЦНАП	54
4.2.3. Заборона «паралельного прийому»	56
4.2.4. Положення про ЦНАП	56
4.2.5. Регламент ЦНАП	57
4.3. Приміщення та інші ключові елементи ЦНАП	61
4.3.1. Місце розташування ЦНАП	61
4.3.2. Вимоги до приміщення для ЦНАП та його зонування	61
4.3.3. Рецепція	63
4.3.4. Режим роботи ЦНАП (прийомні години)	64
4.3.5. Упорядкування черги	65
4.3.6. Супутні послуги у ЦНАП	66
4.4. Інформаційне забезпечення ЦНАП та організація його діяльності	67
4.4.1. Особливості інформаційної картки адміністративної послуги, яка надається через ЦНАП	66
4.4.2. Веб-сторінка ЦНАП	67
4.4.3. Особливості консультування у ЦНАП	68
4.4.4. Документообіг ЦНАП та програмно-технічне забезпечення	70
4.5. ПЕРСОНАЛ ЦНАП	72
4.5.1. Адміністратор	72
4.5.2. Керівник ЦНАП	78
4.5.3. Інші посади у ЦНАП. Присутність «представників» у ЦНАП	79
4.5.4. Залученість персоналу до змін та підвищення його кваліфікації	79
4.6. Інші практичні аспекти створення та функціонування ЦНАП	80
4.6.1. Технологія створення ЦНАП (узагальнення)	80
4.6.2. Зворотній зв'язок зі споживачами послуг	81
4.6.3. Типові проблеми ЦНАП та шляхи їх вирішення	83
4.6.4. Найостанніші досягнення у діяльності ЦНАП в Україні	86
4.6.5. Запровадження надання у ЦНАП базових адміністративних послуг (виконання Розпорядження КМУ №523/2014)	86
4.6.6. Моніторинг та оцінка діяльності ЦНАП	91
<b>РОЗДІЛ 5.</b>	<b>93</b>
Кращі практики. Додатки	93
5.1. Досвід організації діяльності ЦНАП м. Луцька	93
5.2. Досвід організації діяльності ЦНАП у Волинській області (у містах обласного значення та районах)	98
5.3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	103
5.3.1. Офіси для громадян у ФРН	103
5.3.2. Відділи обслуговування мешканців у Польщі	106
5.3.3. Адміністративні послуги та інтегровані офіси у Канаді	107
Додаток 5.4	111
Створення привітної атмосфери під час прийому громадян	111
Додаток №5.5	115
5.6. Перелік рекомендованих джерел та ресурсів	119







# НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МУНІЦИПАЛЬНОМУ СЕКТОРІ

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК  
ДЛЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Автор-упорядник: Тимощук В.П.

Дизайн обкладинки та комп'ютерна верстка: АМУ

Виготовлено ТОВ «Ок-поліграф»  
м. Київ, вул. І. Дяченка, 20, тел.: 0992268655

Підписано до друку з оригінал-макету 30.10.15 р.  
Формат 60x90/8. Гарнітура Arsenal. Папір крейдований.  
Наклад 600 прим.

