



ЯК НАЛЕЖНО ВИКОНАТИ ЗАКОН «ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ»

ПОСІБНИК ДЛЯ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ

Київ-2014

Центр
політико-правових
реформ

Інститут держави
і права ім. В.М. Корецького
НАН України

ЯК НАЛЕЖНО ВИКОНАТИ ЗАКОН «**ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ**» ПОСІБНИК ДЛЯ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ

Київ – 2014

*Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України, протокол № 9 від 27.11.2014 р.*

**Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги». Посібник
для посадової особи / Автор-упорядник В.Тимошук – К.: Москаленко О.М.,
2014 – 140 с.**

Це видання спрямоване на надання допомоги практичним працівникам – державним службовцям та посадовим особам органів місцевого самоврядування – у належному виконанні Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року. У брошурі акцент зроблено на нормах Закону, які повинні виконати різні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, та їх посадові особи, починаючи від Верховної Ради України і закінчуючи адміністратором центру надання адміністративних послуг. При цьому виклад матеріалу побудовано саме на підходах персональної відповідальності кожної посадової особи за належне втілення Закону. Особлива увага приділяється проблематиці створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), типовим проблемам в організації їх діяльності і порадам щодо вирішення цих проблем. Аналізуються питання реалізації розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року №523, яким затверджено Перелік послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП, а також потреби децентралізації повноважень з надання базових адміністративних послуг.

У брошурі є також інформація щодо планованих змін у Законі «Про адміністративні послуги», опис деяких кращих вітчизняних практик організації центрів надання адміністративних послуг та інші матеріали, які повинні допомогти у належному виконанні зазначеного Закону.



Цю публікацію було створено за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Поліпшення якості адміністративних послуг шляхом посилення впливу громадянського суспільства на політику у світі у цій сфері».

За зміст публікації повну відповідальність несе авторський колектив. Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу.

ЗМІСТ

Вступ	5
Розділ 1. Вимоги Закону до окремих посадових осіб та органів влади	8
1.1. Службовцеві, який надає адміністративні послуги	8
1.2. Завдання керівника суб'єкта надання адміністративних послуг	10
1.3. Керівник Центру надання адміністративних послуг	12
1.4. Поради міському голові (міській раді) та районній державній адміністрації як органам, які утворюють центр надання адміністративних послуг	14
1.5. Завдання адміністратора	17
1.6. Завдання обласних державних адміністрацій.....	19
1.7. Завдання Кабінету Міністрів України.....	20
1.8. Завдання міністерств	23
1.9. Завдання інших центральних органів виконавчої влади.....	24
1.10.Завдання Верховної Ради України	26
Розділ 2. Типові проблеми у створенні та функціонуванні центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Як не допускати помилок та вирішити поточні проблеми	28
2.1. ЦНАП – «вивіска»: мала кількість послуг і незмінені процедури.....	28
2.2. Неналежне приміщення	31
2.3. Диференційовані прийомні години	32

2.4. Збереження «паралельного» прийому	33
2.5. Брак персоналу ЦНАП та його вузька спеціалізація	34
2.6. Невиконана підготовча робота (незатверджені переліки послуг, інформаційні та технологічні картки)	38
2.7. Низька якість інформації / комунікацій ..	41
Розділ 3. Як залучити послуги органів виконавчої влади для надання через ЦНАП	44
3.1. Загальні умови	44
3.2. Щодо адміністративних послуг Державної міграційної служби	45
3.3. Щодо адміністративних послуг Укрдержреєстру та Держземагенства	55
Розділ 4. Перспективи	64
4.1. До питання про децентралізацію адміністративних послуг	64
4.2. Очікувані зміни у Законі «Про адміністративні послуги»	73
Розділ 5. Кращі практики. Корисні додатки.....	78
5.1. ЦНАП Луцька	78
5.2. ЦНАП Харкова	90
5.3. Типові рекомендації з удосконалення роботи ЦНАП.....	97
5.4. Витяг з науково-практичного коментаря до статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» (щодо центрів надання адміністративних послуг).....	100

ВСТУП

Ця брошура є продовженням серії публікацій, присвячених інформаційній підтримці впровадження реформи сфери адміністративних послуг в Україні, зумовленій прийняттям 6 вересня 2012 року Закону України «Про адміністративні послуги».

У листопаді 2013 році було опубліковано науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги», підготовлений за участі розробників цього Закону.

На початку 2014 року вийшла друком спеціальна брошура, яка мала своїм основним адресатом звичайних громадян та громадських активістів. У ній у доступній формі надано поради як громадянину ефективно використати Закон України «Про адміністративні послуги» для реалізації власних прав.

Це видання підготовлене з акцентом на іншу цільову аудиторію – на посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців, політиків, які причетні до впровадження Закону України «Про адміністративні послуги». При цьому подаються не лише рекомендації щодо належного виконання формальних вимог Закону, але і поради та кращий досвід додаткових ініціатив з реалізації доктрини служіння влади суспільству.

У брошурі особлива увага приділяється проблемним аспектам застосування Закону «Про адміністративні послуги», зокрема у частині створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Для цього використано і результати гро-

мадського моніторингу ЦНАП, здійсненого протягом 2013-2014 років експертами Центру політико-правових реформ, Центру інформаційного консалтингу / Центру досліджень місцевого самоврядування (Львів), Центру сприяння громадським та культурним ініціативам «Тамариск» (Дніпропетровськ), Фонду місцевої демократії (Харків). Подаються як кращі практики з різних міст України, так і типові проблеми в організації діяльності ЦНАП. Сподіваємося, що ці матеріали допоможуть органам, які відповідають за утворення ЦНАП уникнути помилок та втілювати відповідну реформу у найкращий спосіб.

Також у виданні приділяється увага прогнозованим змінам у Законі «Про адміністративні послуги». Адже два роки дії Закону підтвердили і прогнозовані проблеми, і проявили нові проблеми його реалізації. У брошурі подаються відповідні застереження щодо очікуваних змін та пояснення цих змін.

Окрема увага приділяється питанням реалізації Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» №523 від 16 травня 2014 року, яким затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг. І тривалий процес підготовки та схвалення цього Переліку, і особливо складнощі у його практичній реалізації лише підтверджують наскільки серйозними викликами є: домінування вузьковідомчих інтересів над інтересами суспільства; негативні наслідки централізації повноважень з надання базових адміністративних послуг.

До тексту брошури включено також скорочені витяги із науково-практичного коментаря до Закону «Про адміністративні послуги» (зокрема до статті 12), які визначають найважливіші для практиків елементи у реформі системи адміністративних послуг.

Висловлюємо слова найщирішої вдячності Європейському Союзу за підтримку цього проекту, а також Міжнародному фонду «Відродження» та Фонду Фрідріха Науманна «За свободу», які підтримують ініціативи у сфері реформування системи адміністративних послуг.

Розділ 1. ВИМОГИ ЗАКОНУ ДО ОКРЕМИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ОРГАНІВ ВЛАДИ

1.1. Службовцеві, який надає адміністративні послуги

Найперше завдання будь-якого працівника органу влади, який контактує з громадянами та суб'єктами господарювання при наданні адміністративних послуг (починаючи від прийому громадян в офісі або надання інформації телефоном чи іншими засобами зв'язку) полягає в усвідомленні того, що всі посадові та службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають своїм призначенням **служіння** суспільству загалом та кожному окремому громадянину.

Ця засаднича позиція означає, що чиновник є найнятою за рахунок платників податків особою, і тому ставлення чиновника до громадянина має бути таким як у працівника до роботодавця, або офіціанта / продавця до клієнта – позитивним і готовим до результативного виконання прохання громадянина.

Орієнтація на правомірні очікування клієнта і правило «клієнт завжди правий» (звичайно лише в межах закону) – це суть нової якості урядування. Саме це правило і визначає правила роботи чиновника, етикет його спілкування з громадянами.

Отже, чиновник повинен бути:

- приязним до відвідувачів / клієнтів;
- завжди готовим допомогти;

- доброчесним;
- відкритим.

Існує чимало прямих обов'язків і обмежень визначених Законом України «Про адміністративні послуги», які прямо стосуються і посадових осіб суб'єкта надання адміністративних послуг.

Необхідно враховувати, що державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах (ст. 4 Закону): верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень. Отже, уся діяльність посадовців має бути побудована на цих принципах.

Серед найважливіших обов'язків і обмежень для кожного посадовця причетного до надання адміністративних послуг необхідно відзначити такі:

- обов'язок надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;
- заборону вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом. Заборону вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні

державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління (частини 6 і 7 статті 9 Закону);

- заборону стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів (частина 6 статті 11 Закону).

1.2. Завдання керівника суб'єкта надання адміністративних послуг

Керівник суб'єкта надання адміністративних послуг повинен забезпечити:

- вільний доступ до приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, з належними умовами для осіб з обмеженими фізичними можливостями;
- облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;
- створення та функціонування веб-сайту, на якому розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;
- здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністратив-

них послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин;

- надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;
- 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;
- затвердження інформаційних карток на кожну адміністративну послугу. При цьому інформаційні картки повинні бути у вільному доступі в приміщенні суб'єкта надання адміністративних послуг та на його веб-сайті;
- затвердження технологічних карток на кожну адміністративну послугу;
- можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів;
- надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення;
- зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги;
- видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень.

Відповідно до Закону суб'єкт надання адміністративних послуг, тобто його керівник, 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);

забезпечувати надання у приміщеннях, де надаються адміністративні послуги, супутніх послуг (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо) суб'єктами господарювання. Добір суб'єктів господарювання здійснюється суб'єктом надання адміністративних послуг на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення.

Необхідно пам'ятати, що насправді дуже багато залежить від суб'єктивного фактору, тобто щирого бажання керівника суб'єкта надання адміністративних послуг забезпечувати належну якість послуг.

1.3. Керівник Центру надання адміністративних послуг

Керівник ЦНАП відповідно до Закону повинен забезпечити:

- щоденне функціонування ЦНАП, тобто можливість будь-якого суб'єкта звернення замовити / отримати адміністративну послугу, яка закріплена у компетенції ЦНАП, у прийомні години ЦНАП. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 42 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше семи годин. При цьому цей графік вклю-

- чає вимоги роботи без перерв протягом дня та єдиний (загальний) графік щодо усіх послуг;
- належні умови доступу до приміщень для осіб з обмеженими фізичними можливостями;
 - облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;
 - надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;
 - доступ суб'єктів звернення до інформаційних карток на кожную адміністративну послугу (у приміщенні ЦНАП та на його веб-сайті);
 - можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайту ЦНАП;
 - доступ суб'єктів звернення до скриньки зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Крім цих мінімальних вимог, які впливають із Закону «Про адміністративні послуги», варто звернути увагу на рекомендаційні норми цього Закону та кращі практики функціонування ЦНАП. Зокрема, у ЦНАП рекомендується забезпечити:

- надання у приміщенні ЦНАП супутніх послуг (виготовлення копій документів, фотографування,

- продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо) суб'єктами господарювання;
- функціонування рецепції (інформаційного пункту першого контакту), що особливо актуально для ЦНАП великих міст;
 - впровадження системи керування чергою (також актуально для великих міст);
 - можливість попереднього запису на прийом через телефон та Інтернет;
 - SMS-інформування про вирішення справи;
 - відкриття територіальних філій ЦНАП у різних районах міста;
 - надання, крім адмінпослуг, також послуг комунальних та державних підприємств, особливо монополістів;
 - кімнати (сектори) для відвідувачів з дітьми / дітей;
 - безкоштовний доступ до інтернету у зоні очікування тощо.

1.4. Поради міському голові (міській раді) та районній державній адміністрації як органам, які утворюють центр надання адміністративних послуг

Якщо місцева влада щиро бажає утворити ЦНАП, який ефективно служитиме громаді / мешканцям району, то найважливішими завданнями на які варто звернути увагу, є такі.

Максимальний перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП. Цілком очевидно, що громадяни відчують кращий підхід до обслуговування, якщо у ЦНАП будуть надаватися усі або більшість послуг, за які відповідає орган, що утворив ЦНАП. Але для України ще важливіше завдання – забезпечити надання

у ЦНАП базових (популярних) адміністративних послуг з якими стикається кожен громадянин протягом життя. Це послуги з реєстрації актів цивільного стану, реєстрації місця проживання та видачі паспортів, реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія, реєстрації бізнесу, реєстрації прав на нерухомість, призначення різних видів державної допомоги. Інструментами для включення цих послуг до переліку послуг ЦНАП є: а) власні рішення – щодо адміністративних послуг, які належать до компетенції органів влади, що належать до власних або делегованих повноважень органу, що утворює ЦНАП; б) відповідні рішення Кабінету Міністрів України (перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, що надаються через ЦНАП наразі затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України №523 від 16 травня 2014 року. Рекомендації щодо виконання цього розпорядження будуть викладені у цій брошурі далі); в) узгоджені рішення, тобто угоди між органом, що утворює ЦНАП із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Належне приміщення для ЦНАП. Це має бути приміщення у якому можна в належний спосіб облаштувати місця для прийому відвідувачів. Таке приміщення має відповідати концепції «відкритого простору», тобто облаштування робочих місць персоналу у одній великій залі чи кількох великих кімнатах. Неприйнятним є приміщення, яке передбачає кабінетно-коридорну систему обслуговування, роботу працівників ЦНАП щодо ведення прийому відвідувачів в окремих кабінетах. Площа приміщення повинна бути достатньою для комфортного очікування у черзі (для великих міст / ЦНАП), а також можливості поступового нарощування кількості адміністративних послуг ЦНАП. При цьому для більших міст (територіально та за чисельністю населення) потрібно

пам'ятати про доцільність відкриття як основного офісу, так і територіальних філій – для кращої доступності.

Неухильне дотримання вимог Закону до прийомних годин у ЦНАП. Закон визначає мінімальні 42 години (тобто можна й більше) для прийому громадян протягом тижня. При цьому прийомні години у ЦНАП повинні бути єдиними для усіх адміністративних послуг, тобто не допускається диференційований прийом щодо різних видів послуг. Неприйнятною є наявність будь-яких перерв у роботі ЦНАП протягом дня, адже такі перерви (у т.ч. обідні) створюють незручності для громадян, а також призводять до черг та психологічної напруги.

Для великих міст обов'язковими елементами ефективної роботи ЦНАП є використання *системи керування чергою*, наявність *рецепції*, надання *супутніх послуг у ЦНАП* (банківські послуги, фотографування на документи, ксерокопіювання тощо).

Про найбільш проблемні питання утворення і функціонування ЦНАП буде йтися у окремому розділі цього видання далі, але для керівників, які не усвідомлюють переваг ЦНАП зазначимо ще кілька позицій:

1) соціологічні дослідження однозначно підтверджують, що у разі функціонування належного ЦНАП якість послуг оцінюється споживачами удвічі краще, аніж при наданні послуг без ЦНАП. Фактично це є оцінка для керівництва міста / району;

2) утворення ЦНАП, як правило, не потребує розширення штатної чисельності органу влади, адже ЦНАП не передбачає появи нових функцій у цього органу. Потрібно враховувати, що ЦНАП фактично виконує функції приймальні для усіх відвідувачів органу влади, відтак потрібно лише перерозподілити штатну чисельність між різними структурними підрозділами. І навіть,

якщо через ЦНАП надаватимуться адміністративні послуги інших органів влади, то тут теж має йтися про перерозподіл чисельності та інших ресурсів, але вже між різними органами влади;

3) основна інвестиція при створенні ЦНАП – це витрати на приміщення. Важливо враховувати, що більшість адміністративних будівель України (принаймні міських рад / виконкомів та районних державних адміністрацій) є досить типовими і їх перші поверхи, при певному переплануванні цілком підходять для ЦНАП. Також можна використовувати іншу наявну державну та комунальну інфраструктуру: неприватизовані старі кіно-театри, спортивні зали, будинки побуту, приміщення РАГС тощо. Дуже важливо не допускати зловживань та марнотратства при розбудові ЦНАП.

1.5. Завдання адміністратора

Основними завданнями адміністратора є:

- надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг;
- прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація;
- подання отриманих документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання;
- 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;
- здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень;
 - надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом.

Адміністратор має право:

- 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 Закону «Про адміністративні послуги»;
- 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;
- 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;
- 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.

Адміністратори є серцевиною ЦНАП. Це повинні бути службовці, які готові до роботи з широким спектром адмі-

ністративних послуг. Для невеликих ЦНАП фактично обов'язковою умовою є повна універсалізація. Інакше, при наявності кількох адміністраторів неможливо забезпечити необхідну взаємозамінність і достатність прийомних годин.

Натомість у великих ЦНАП виправданим є обмежений універсалізм (або часткова спеціалізація), коли окремі адміністратори спеціалізуються на певних групах послуг. Для адміністраторів ЦНАП повинні бути створені умови для постійного підвищення кваліфікації. Особливий акцент має робитися на комунікаційні (психологічні) навички, адже приязне спілкування з відвідувачами є критично важливою позицією для успішної роботи ЦНАП.

1.6. Завдання обласних державних адміністрацій

Наразі обласні державні адміністрації (ОДА) відіграють значну координаційну роль у питанні створення центрів надання адміністративних послуг в області.

Серед функцій, які ОДА мають виконувати для успішного створення ЦНАП, можна виділити:

- методологічну допомогу у створенні ЦНАП, організацію навчання та комунікаційних заходів для районних державних адміністрацій та міст обласного значення. Серед іншого, це можуть бути спільні зустрічі, наради, підготовка рекомендаційних переліків адміністративних послуг для ЦНАП;
- надання допомоги у розробці інформаційних і технологічних карток;
- централізована допомога у створенні / придбанні інформаційних систем, програм електронного документообігу для ЦНАП / РДА;

- координація діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, адміністративні послуги яких мають надаватися через ЦНАП, планування заходів щодо передачі відповідних функцій, обладнання, навчання.

Як приклад успішного виконання такої координаційно-методологічної ролі ОДА у розбудові ЦНАП рекомендуємо звернути увагу на досвід Волинської ОДА у цьому питанні.

1.7. Завдання Кабінету Міністрів України

Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» Кабінет Міністрів України повинен *(подаються лише завдання, які до цього часу не виконані)*:

- забезпечити реалізацію свого розпорядження, яким затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг. При цьому важливо відзначити, що існуюче рішення і перелік стосується лише адміністративних послуг органів виконавчої влади спеціальної компетенції, тобто територіальних органів / підрозділів центральних органів виконавчої влади. Але варто брати до уваги, що ЦНАП утворюються і районними державними адміністраціями. Відтак Уряд міг би (а швидше за все – повинен) затвердити універсальний (мінімальний) перелік адміністративних послуг для ЦНАП райдержадміністрацій;
- забезпечити безоплатний доступ до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі. На жаль, існуюча досі версія Реєстру є дуже незручною для користування, адже у ньому пода-

ється несистематизована інформація, а просто копіювання переліків послуг різних суб'єктів. На наш погляд, інформація у Реєстрі повинна бути подана у форматі типових переліків для різних рівнів місцевого самоврядування (зокрема, міст обласного значення), районних державних адміністрацій, обласних державних адміністрацій тощо;

- забезпечити створення та функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки (присвяченої адміністративним послугам);
- забезпечити створення та функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, на першому етапі – хоча б з інформацією про адміністративні послуги, суб'єктів їх надання та про ЦНАП;
- забезпечити контроль за дотриманням обов'язків, визначених цим Законом, суб'єктами надання адміністративних послуг та/або органами, що зобов'язані створити ЦНАП;
- за участю органів місцевого самоврядування здійснити необхідні заходи з організації підготовки адміністраторів для забезпечення ефективної роботи центрів надання адміністративних послуг;
- привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;
- забезпечити приведення нормативно-правових актів органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом;
- підготувати та подати до Верховної Ради України проект закону про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання. На жаль, розробки Мінекономрозвитку у цьому питанні наразі зводяться до формування переліку адміністративних послуг. Хоча, на наш

погляд, такий закон повинен врегульовувати і змістовну частину, яка стосується критеріїв визначення платності / безоплатності адміністративних послуг, порядку формування розміру адміністративного збору тощо. Такий закон, можливо, матиме сенс у разі, якщо у ході його підготовки буде запропоноване суттєве скорочення загальної кількості адміністративних послуг;

- забезпечити припинення надання адміністративних послуг підприємствами, установами, організаціями.

Наразі дуже складним є питання цілісності та скоординованості урядової політики у питанні реформування адміністративних послуг. Офіційно провідну роль у даній проблематиці має відігравати Мінекономрозвитку, зважаючи насамперед на коло повноважень покладених на це міністерство Законом «Про адміністративні послуги». Проте у 2014 році це питання у керівництва Мінекономрозвитку було неперіоритетним. Враховуючи потребу впровадження політики децентралізації повноважень з надання базових адміністративних послуг зростає роль Мінрегіонбуду у цій реформі, яка була особливо помітною у 2014 році. Але ініціативи інших міністерств, особливо тих, що самі відповідають за надання значної кількості адміністративних послуг також були відчутними, і не завжди конструктивними. Зокрема, у 2014 році Міністерство юстиції замість однозначної підтримки політики децентралізації послуг Укрдержреєстру, фактично висунуло альтернативну стратегію, що у наслідку загальмувало повернення низки повноважень органам місцевого самоврядування. У будь-якому разі Уряду потрібно було б чіткіше визначитися з міністерством (або членом Уряду), що має відігравати провідну роль у реформі системи надання адміністративних послуг.

1.8. Завдання міністерств

У цьому підрозділі видання основний акцент зроблено на загальних завданнях усіх міністерств у проблематиці адміністративних послуг.

Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства в Україні не повинні безпосередньо надавати адміністративні послуги, адже їхнім основним завданням є формування державної політики, тобто вироблення правил. Відтак ключова роль міністерств полягає у створенні сприятливого законодавства щодо надання адміністративних послуг у відповідних сферах.

У цьому контексті міністерства як розробники законодавства та органи, які повинні привести нормативно-правові акти у відповідність із Законом України «Про адміністративні послуги» мають враховувати насамперед вимоги статті 5 цього Закону.

Відповідно до останньої виключно законом встановлюються:

- 1) підстави для одержання адміністративної послуги;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
- 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Цілком очевидно, що це дуже амбіційні завдання, які вимагають перегляду значного масиву законодавства.

Також вище вже зазначалося, що більшість завдань, які закріплені у Законі «Про адміністративні послуги» за Кабінетом Міністрів України наразі мають виконуватися Міністерством економічного розвитку і торгівлі.

1.9. Завдання інших центральних органів виконавчої влади

Інші центральні органи виконавчої влади, а це **насамперед служби** та деякі **агентства** основним завданням мають надання адміністративних послуг. Відтак ці органи мають усі обов'язки, які стосуються суб'єктів надання адміністративних послуг.

Найважливішими для центрального апарату з них є:

- створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг;
- надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;
- затвердження інформаційних карток на кожну адміністративну послугу. При цьому інформаційні картки повинні бути у вільному доступі в приміщенні суб'єкта надання адміністративних послуг та на його веб-сайті;
- затвердження технологічних карток на кожну адміністративну послугу;
- видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;
- проведення щорічного аналізу зауважень і пропози-

- цій щодо якості надання адміністративних послуг, вжиття відповідних заходів;
- контроль за належними умовами для доступу до приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень для осіб з обмеженими фізичними можливостями;
 - можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів;
 - вжиття заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом;
 - забезпечення зберігання та захисту інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги.

Наразі багато служб та агентств залишаються основними суб'єктами надання адміністративних послуг. І ситуація з найбільш популярними серед громадян надавачами послуг яскраво демонструє конфлікт інтересів між інтересами суспільства та відомчими інтересами. Зокрема, реалізація розпорядження Кабінету Міністрів України №523 від 16 травня 2014 року засвідчує неготовність і Державної міграційної служби, і Державної реєстраційної служби до конструктивного надання своїх послуг через ЦНАП, а в перспективі – і передачі (повернення / делегування) певних повноважень органам місцевого самоврядування. Проте чіткі декларації вищих органів державної влади та усіх політичних сил про необхідність децентралізації в Україні, очевидно повинні вплинути і на ситуацію в окремих службах та агентствах.

1.10. Завдання Верховної Ради України

Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган здійснює ухвалення законів, у тому числі спеціальних (тематичних) законів щодо надання адміністративних послуг.

Враховуючи, що найбільше шансів на ухвалення парламентом мають законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України, Верховна Рада України повинна перевіряти відповідність таких законопроектів вимогам статті 5 Закону «Про адміністративні послуги», зокрема, чи встановлюється запропонованим законопроектом:

- 1) підстави для одержання адміністративної послуги;
- 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги;
- 3) перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги;
- 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги;
- 5) граничний строк надання адміністративної послуги;
- 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги.

Народні депутати України є суб'єктами законодавчої ініціативи і у випадку подання власного законопроекту також повинні враховувати вимоги статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги».

Враховуючи поточний політичний момент народним депутатам можна також надати кілька рекомендацій щодо підтримки окремих законопроектів. На наш погляд, у сфері адміністративних послуг законопроект заслуговує підтримки у разі, коли він передбачає:

- дерегуляцію та адміністративне спрощення, тобто

скасування окремих видів адміністративних послуг і спрощення порядку їх надання;

- децентралізацію повноважень з надання базових адміністративних послуг, тобто делегування відповідних повноважень органам місцевого самоврядування;
- визначає чіткі і прозорі умови оплати адміністративної послуги.

Серед найбільш актуальних законопроектів, які у найближчий період повинна розглядати Верховна Рада України повинні бути і законопроекти:

1) «Про адміністративну процедуру» (важливий для загального впорядкування відносин між органами публічної адміністрації та приватними особами, в т.ч. у контексті вирішення так званих «заявних справ», тобто власне справ з надання адміністративних послуг);

2) «Про адміністративний збір» (спрямований на впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг);

3) про децентралізацію повноважень з надання адміністративних послуг – це зміни до багатьох законів України, які стосуються і реєстрації місця проживання, і державної реєстрації фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб, реєстрації прав на нерухоме майно, реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія і т.д.;

4) «Про документи, що посвідчують особу» (це закон, який має бути ухвалений на заміну Закону «Про єдиний державний демографічний реєстр ...», і який має впорядкувати відносини пов'язані з видачею ідентифікаційних та паспортних документів (в тому числі питання оплати відповідних адміністративних послуг), а також має зупинити створення неадекватної інтегрованої мега-бази даних про усіх мешканців України).

Розділ 2. ТИПОВІ ПРОБЛЕМИ У СТВОРЕННІ ТА ФУНКЦІОНУВАННІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ. ЯК НЕ ДОПУСКАТИ ПОМИЛОК ТА ВИРІШИТИ ПОТОЧНІ ПРОБЛЕМИ

2.1. ЦНАП – «вивіска»: мала кількість послуг і незмінні процедури

Однією з найцінніших новацій Закону «Про адміністративні послуги» є вимога створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Відповідно до Закону ЦНАП обов'язково повинні бути утворені на рівні міст обласного підпорядкування та районних державних адміністрацій. Ще до ухвалення Закону було очевидно, що завдання утворити усі ЦНАП до 1 січня 2014 року є не зовсім реалістичним. Звичайно, міста і райони, які бажали виконати це завдання мали достатньо часу на його виконання. Хоча для районних державних адміністрацій додатковим викликом була відсутність самостійного фінансування на створення ЦНАП. Зрештою з 650 ЦНАП, які вже вважаються офіційно відкритими, вважаємо, що де-факто центром надання адміністративних послуг можна назвати далеко не всі. Відтак на практиці є чимало випадків, коли у багатьох містах та районах замість повноцінних ЦНАП, є лише відповідна «вивіска» «ЦНАП» на дверях якогось кабінету, або ще гірше –

непогано обладнані приміщення, у яких насправді немає ні відвідувачів, ні адміністративних послуг.

Власне два останні критерії дозволяють дати найоб'єктивнішу оцінку, чи утворено ЦНАП у певному місті / районі та чи є він ефективним. Мінімальна кількість послуг у переліку послуг ЦНАП, а також відсутність відвідувачів протягом дня (низька кількість прийнятих заяв та виданих документів, особливо у порівнянні з ЦНАП аналогічних за кількістю населення міст, районів) свідчать, що такий ЦНАП не став дійсним 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, зокрема, такі міста¹ як:

Вінниця (372,116 тис. мешканців. Площа ЦНАП з філіями: 1146+975,2+853,4+819,7 м.кв – кількість послуг, що надаються в середньому за місяць 32000);

Івано-Франківськ (245,591 тис. мешканців. Площа ЦНАП 720 м.кв – кількість послуг, що надаються в середньому за місяць – 2556);

Луганськ (463,287 тис. мешканців. Площа ЦНАП 458,3 м.кв – кількість послуг, що надаються в середньому за місяць – 9312);

Луцьк (216,076 тис. мешканців. Площа ЦНАП

¹ Інформація на основі статистичних даних Мінекономрозвитку станом на 15.04.2014 р.

350 м.кв – кількість послуг, що надаються в середньому за місяць – 3965);

Харків (1,427 млн. мешканців. Площа ЦНАП філіями 361,5 + 171,8 + 130,75 + 142,7 + 134,6 + 272,8 + 120,3 + 140,2 + 129,4 + 118,07 м.кв – кількість послуг, що надають в середньому за місяць – 1268 + 1065 + 583 + 923 + 749 + 923 + 1129 + 896 + 826 + 724);

Хмельницький (266,096 тис. мешканців. Площа ЦНАП 436,7 м.кв – кількість послуг, що надають в середньому за місяць – 5733);

Черкаси (285,989 тис. мешканців. Площа ЦНАП 690 м.кв – кількість послуг, що надають в середньому за місяць – 4860) та інші.

Отже, якість ЦНАП можна оцінювати насамперед за такими критеріями:

- 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;
- адекватність приміщення ЦНАП та зручність його розташування.

Також важливим показником є наявність достатньої кількості підготовленого персоналу (адміністраторів).

До речі, на питання чи можуть у ЦНАП надаватися інші – «неадміністративні» послуги відповідь має бути ствердною. І йдеться не лише про супутні послуги (ксерокопювання і т.п.), а про послуги різних комунальних підприємств, наприклад, водоканал, міськгаз, тощо. Адже ці підприємства є переважно монополістами і їх послуги (технічна інвентаризація, видача технічних умов, дозволів на підключення / відключення до / від мереж) мало чим відрізняються від адміністра-

тивних послуг. Для громадян та суб'єктів господарювання отримання цих послуг в ЦНАП це очевидна зручність. Тому ці послуги можуть надаватися в ЦНАП. І назва центру не означає, що в ньому повинні надаватися виключно адміністративні послуги.

2.2. 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 належно організувати робочі місця та є перешкодою для розширення спектру послуг.

Як вже 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 і справедливо вибудовувати роботу персоналу.

Приміщення ЦНАП також повинно дозволяти створити належні умови для розміщення рецепції (інформаційного пункту першого контакту), умови для очікування у черзі (стілці, і т.і.), кімнату особистої гігієни тощо.

Звичайно це мають бути приміщення на першому поверсі та, за потреби – додатково – на другому і вище поверхах.

Особлива увага має приділятися створенню умов для відвідувачів з особливими потребами (з обмеженими фізичними можливостями). 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.

2.3. 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 застосовуються кілька некоректних інструментів:

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 значно меншою ніж 42 години на тиждень;

2) у багатьох 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;

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. Необхідно пам'ятати, що наявність перерв змушує споживачів послуг підлаштовуватися під особливості такого графіка, а не обирати зручний для себе час на відвідування ЦНАП.

Отже, варто пам'ятати, що згідно з частиною 11 статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП є **загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг**, що у ньому надаються. При цьому загалом він має складати не менше 42 прийомних годин протягом тижня, не менше 7 прийомних годин протягом дня, не менше 6 днів на тиждень (тобто це означає і роботу в суботу), та не менше двох днів на тиждень до 20.00.

2.4. Збереження «паралельного» прийому

Однією з помилок, яка суттєво підриває ефективність функціонування ЦНАП є збереження «паралельного прийому», тобто можливість суб'єкта звернення отримати консультацію або здати документи не лише у ЦНАП, але й безпосередньо в структурному підрозділі / органі влади, який вирішує цю 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.

В 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 фактично 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 удвічі вище, аніж розпорошений відомчий прийом громадян.

Необхідно також визнати, що норма чинного законодавства про заборону паралельного прийому (частина 8 статті 12 Закону) викладена не дуже чітко, тому дуже багато залежить 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.

2.5. Брак персоналу ЦНАП та його вузька спеціалізація

У багатьох ЦНАП досі не призначено «адміністраторів».

З іншого боку, дуже високою є спокуса, що адміністратори ЦНАП, які набираються переважно шляхом переведення з різних структурних підрозділів – представників суб'єктів надання адміністративних послуг – будуть

тяжіти до надання послуг певного виду. Така спеціалізація має і переваги, і недоліки.

Позитив полягає у тому, що такий адміністратор добре знає специфіку певної категорії справ і тому може давати дуже професійні консультації, і досить швидко приймати документи від громадян у цій категорії справ.

З іншого боку, чим вужча спеціалізація персоналу (адміністраторів), тим більше такого персоналу (і робочих місць) потрібно, і тим менша взаємозамінність персоналу. Відтак ЦНАП бракує гнучкості, а черги можуть носити нерівномірний і некерований характер.

Абсолютна універсалізація також має недоліки. Адже це насамперед серйозний виклик для кожного працівника бути компетентним у найширшому розмаїтті справ. І така універсалізація обов'язковий крок для маленьких ЦНАП, де є всього два-три адміністратори у ЦНАП. Хоча й тут є ризик. Оскільки «виростивши» такого спеціаліста у малому ЦНАП, у разі його переходу на іншу посаду / роботу виникатимуть серйозні збої у роботі ЦНАП.

Натомість найбільш виваженою здається поміркована універсалізація (чи широка спеціалізація), коли кожен адміністратор добре підготовлений щодо певної групи послуг. Тобто різні працівники (адміністратори ЦНАП) спеціалізуються на тематично пов'язаних адміністративних послугах. Відтак є можливість мати кілька спеціалістів на різні групи послуг, що додає ЦНАП взаємозамінності, гнучкості у регулюванні кількості персоналу на прийомі, достатньо високої якості консультування та швидкості обслуговування.

До речі, на майбутнє також варто взяти до уваги, що Закон «Про адміністративні послуги» залишає за адміністраторами право безпосередньо надавати адміністративні послуги (пункт 6 частини 4 статті 13). Щоправда

така можливість має бути надана ще й спеціальними законами. Ця норма виправдана тим, що послуги, які надаються негайно (наприклад, прості реєстраційні дії, видача якихось витягів і виписок тощо), повинні опрацьовуватися оперативно самим адміністратором.

Раніше у практиці ЦНАП також була проблема, зумовлена тим, щоб багато ЦНАП у своєму штаті мали лише одного адміністратора і одного «державного адміністратора». У маленьких ЦНАП, де невелика кількість відвідувачів протягом дня це здавалося цілком виправданим. А впливала така практика з того, що дозвільні центри є складовою частиною ЦНАП.

Вважалося, що дві посадові особи спроможні виконати усі вимоги Закону щодо прийому суб'єктів звернення, в тому числі і щодо мінімальних прийомних годин. 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.

Адже необхідно враховувати і обмеження 40-годинного робочого тижня за трудовим законодавством, і такі фактори як перебування працівників у відпустці, на лікарняному, на курсах підвищення кваліфікації тощо.

Так само зрозуміло, що питання збільшення штатної численності є дуже проблемним, і потрібно найперше шукати варіанти перерозподілу обов'язків у межах існуючого штату.

Повноцінне залучення державного адміністратора, що обслуговує суб'єктів господарювання в частині видачі «документів дозвільного характеру» (ДДХ), до роботи ЦНАП є обов'язковим елементом покращення інституційної спроможності ЦНАП та прямою вимогою Закону. 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 (zareєстровано 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 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 документів дозвільного характеру, оформлених центральними органами виконавчої влади» від 13 травня 2014 року (набуває чинності 7 грудня 2014 року).

Щоправда відкритим наразі залишається зворотнє питання: чи може адміністратор ЦНАП виконувати обов'язки державного адміністратора. Відповідь очевидно має бути негативна, адже такого уповноваження у законодавстві не передбачено.

Зрештою практика функціонування ЦНАП чітко показує доцільність уніфікації посад «адміністратора» і «державного адміністратора». Це може бути зроблено або шляхом точкових змін у Законі «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», або й взагалі шляхом його скасування.

До речі, для забезпечення ЦНАП належною кількістю персоналу може також розглядатися підхід, за яким

посади адміністраторів вводяться у різних структурних підрозділах органу, що утворив ЦНАП (районної державної адміністрації чи виконавчих органів міської ради). Зокрема, такі обов'язки можуть покладатися насамперед на тих фахівців, які здійснюють прийом відвідувачів у таких структурних підрозділах. Відповідно і можливості органу, що утворив ЦНАП, регулювати кількість персоналу на прийомі стають значно ширшими.

2.6. Невиконана підготовча робота (незатверджені переліки послуг, інформаційні та технологічні картки)

Для успішного функціонування ЦНАП дуже важливе належне виконання підготовчої роботи. На практиці ж мають місце наступні проблеми, які з'ясовуються вже навіть після офіційного відкриття ЦНАП.

1) 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, адже згаданий закон (наразі законопроект) і перелік послуг ЦНАП зовсім не зв'язані. 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.

2) Окремі ЦНАП працюють не завершивши формування інформаційних карток на всі адміністративні послуги. Ще частіше мають місце не дуже якісні інформаційні картки (далі також – ІК), тобто такі, що містять

неповну інформацію. В таких умовах ЦНАП не спроможний працювати ефективно, адже без інформаційних карток адміністратор ЦНАП не в змозі ні прийняти необхідні документи у суб'єкта звернення, ні надати елементарну консультацію відвідувачу. При цьому необхідно пам'ятати, що обов'язок затвердження ІК лежить на суб'єктах надання адміністративних послуг. ЦНАП (його керівництво) мають бути зацікавлені у погодженні таких ІК, адже надалі саме ЦНАП працюватиме з використанням цих документів. Тому можна порадити органам, які утворюють ЦНАП, власними актами (положенням / регламентом) передбачити участь ЦНАП, його керівника у формуванні ІК. Зокрема, можна впроваджувати елемент «погодження» ІК перед їх остаточним затвердженням чи внесенням змін.

3) 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, їх передачі суб'єкту надання адміністративних послуг (СНАП), і потім у зворотному порядку. Але також необхідно пам'ятати, що 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 / посадовій особі) на певному етапі перебуває справа.

Без якісних інформаційних та технологічних карток послуг неможливо також будувати систему електронного документообігу у ЦНАП.

4) Спільною для усіх ЦНАП України проблемою є питання про те, чи потрібні ІК та ТК на «документи дозвільного характеру». Ця проблема впливає з невідомого співвідношення адміністративних послуг і ДДХ.

Найпростіша відповідь полягає у тому, що ДДХ – це фактично частина адміністративних послуг для бізнесу. В ідеалі було б доцільно уніфікувати законодавство про адміністративні послуги з дозвільним законодавством, найкраще – через поглинання останнього. Тоді для усіх цих видів адміністративних послуг формувалися б лише ІК та ТК.

Але до внесення таких змін, фактично АП і ДДХ мають власне законодавство. Щодо ДДХ є окремі вимоги по регламентації через «регламенти (інформаційні картки)». Отже, для адміністративних послуг формуються ІК та ТК, а для ДДХ – «регламенти (інформаційні картки)». І до уніфікації законодавства органи мусять формувати різні типи інформаційно-регламентуючих документів. При цьому для зручності роботи ЦНАП щодо ДДХ додатково можна розробляти окремі ІК та ТК на основі регламенту (інформаційної картки) ДДХ. Також можна враховувати, що вимоги до регламентів (інформаційних карток) ДДХ встановленні підзаконними актами, в той час як до ІК та ТК законом.

2.7. Низька якість інформації / комунікацій

Суттєвим недоліком у роботі багатьох ЦНАП є слабка інформаційно-комунікаційна складова, а точніше: кількість і якість каналів інформування споживачів послуг, у т.ч. потенційних, про ЦНАП і його роботу. При цьому такий висновок можна зробити навіть якщо оцінювати два найпростіших канали такої взаємодії: телефон та Інтернет.

1) *Щодо телефонної довідки*, то 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. Обидві ситуації не відповідають Закону;

б) наявність замалої кількості персоналу для телефонних консультацій, наприклад, одна-дві особи на велике місто. Відтак громадянам дуже важко додзвонитись на таку телефонну лінію;

в) для телефонних консультацій виділено не окремий (спеціальний) телефонний номер, 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 і добре розрекламований номер телефону. 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.

2) Загалом проблеми інформування громадян через *інтернет-ресурси*, присвячені ЦНАП, аналогічні до телефонного консультування. Зокрема:

- багато ЦНАП взагалі не мають веб-ресурсу (ні власного сайту, ні сторінки на сайті міської ради);
- 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 досить складно навіть помітити;

- іноді має місце і протилежна тенденція, коли інформація про один ЦНАП подається одночасно на різних сайтах, які мають офіційне походження (і міська рада, і окремий сайт ЦНАП, і сайт обласної державної інформації з інформацією про ЦНАП міста, і неофіційні сайти ЦНАП на громадських та комерційних ресурсах тощо). При цьому інформація буває неузгоджена і навіть суперечлива. Це також заплутує потенційних споживачів адміністративних послуг;
- типовою є «картина» коли на сайті неможливо знайти інформацію ні про контакти ЦНАП, ні навіть перелік послуг чи інформаційні картки послуг. Тобто досить часто якоїсь важливої інформації на сайті не подано взагалі або ж така інформація подається хаотично, або подається застаріла інформація, що своєчасно не оновлюється;
- багато сайтів подають інформацію через вивішування текстів нормативних актів, сканованих файлів тощо. Тобто інформація не адаптується під споживача, який не має спеціальних знань, і така інформація не зручна 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 достатньою (повною) та актуальною.

Розділ 3. ЯК ЗАЛУЧИТИ ПОСЛУГИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ДЛЯ НАДАННЯ ЧЕРЕЗ ЦНАП

3.1. Загальні умови

Як вже зазначалося, хороший ЦНАП, це такий інтегрований офіс, у якому надаються найбільш запитувані громадянами адміністративні послуги, тобто базові (популярні) послуги. Це і реєстрація актів цивільного стану (народження, шлюб тощо), і видача паспортів та реєстрація місця проживання особи, і реєстрація нерухомості тощо. Навіть для великих міст інтеграція цих послуг до надання через ЦНАП є великим викликом, адже де-юре це послуги, які належать до компетенції органів виконавчої влади, тобто держави.

Лише 16 травня 2014 року було затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП (на виконання частини 7 статті 12 Закону). Проте і з його появою проблем щодо залучення базових адміністративних послуг до ЦНАП залишається дуже багато.

Враховуючи те, що розпорядження КМУ №523 зачіпає кілька груп послуг, то їх доцільно 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;

- щодо реєстрації прав на нерухоме майно – Укрдержреєстр;
- щодо реєстрації земельних ділянок – Держзем-агенство.

Цілком очевидно, що у містах і районах, де вже створено відповідну інфраструктуру (насамперед, є належні приміщення ЦНАП) відкривається можливість для надання якісних адміністративних послуг зазначених вище органів.

3.2. 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, на відміну від інших сфер базових адміністративних послуг, за які наприклад відповідає Укрдержреєстр і Держземагенство, у цій сфері було найменше законодавчих перешкод для прийому відвідувачів безпосередньо адміністраторами ЦНАП.

Фактично єдиною проблемою для перетворення ЦНАП на повноцінні фронт-офіси для послуг ДМС вважалася лише *необхідність скласти протоколи посадовою особою ДМС* про адміністративне правопорушення у разі порушення заявниками строків звернення для оформлення паспорта, вклеєння фотографій по досягненню 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 законних підстав відмовляти у наданні адміністративної послуги, називаючи попередньою умовою для позитивного вирішення справи обов'язкове притягнення винної 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 в ЦНАП (його бек-офісі). Хоча й цього може бути недостатньо, адже відповідні повноваження закріплені за керівником структурного підрозділу ДМС. В 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 / 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).

Найбільшим технологічним викликом у сфері послуг ДМС є те, що ДМС не володіє картотеками 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 протягом одного дня (в ідеалі – 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 самостійно вестимуть ці реєстри та переведуть в електронний вигляд нинішні картотеки. Але варто наголосити, що нині ця проблема не пов'язана з тим, чи будуть надаватися ці послуги у ЦНАП чи ДМС.

Третій виклик – це неможливість дотриматися одногоденного строку реєстрації та припинення реєстрації місця проживання, зважаючи на необхідність внесення протягом дня інформації і до реєстру / картотеки і до документа особи. Хоча зрештою, 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 в наступні дні. Проте внесення інформації до реєстру після внесення запису до паспортного документа теж потребує зміни законодавства. Зрештою варто брати до уваги, що і через паспортистів ЖЕКів ці послуги (як і вклейка фотокартки) також не здійснювалися в одноденний термін, а на практиці забирали час до одного тижня.

Четверта перешкода пов'язана із вимогами до перевезення паспортів із ЦНАП в 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. Тож особливої цінності для злочинців вони не становлять.

П'ятий виклик буде 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 органами, для адміністративних послуг 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 б 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 наступного «оцифрування» інформації з бланка). Але у будь-якому разі відповідальність за забезпечення ЦНАП бланками, формулярами лежить на суб'єкті надання адміністративних послуг, тобто на ДМС.

Зрештою те, що з послугами ДМС ЦНАПи цілком могли справлятися свідчить і те, що досить тривалий час багато ЦНАП у пілотному режимі надавали окремі послуги ДМС. І особливих проблем при цьому не виникало.

На жаль, станом на початок листопада 2014 року, коли сплив місяць з дня обов'язкової передачі функції

обслуговування громадян щодо реєстрації місця проживання від Державної міграційної служби до центрів надання адміністративних послуг з даною групою послуг виникли дуже серйозні проблеми. У багатьох містах громадяни нарікають на погіршення якості послуг у цій сфері, а ЦНАП потерпають 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 таких фактів:

- Державна міграційна служба відмовляється 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 центри надання адміністративних послуг були не готові обслуговувати специфічні категорії заявників (осіб з дітьми, іноземців тощо);
- підрозділи Державної міграційної служби часто повертають документи громадян для реєстрації місця проживання назад до ЦНАП з відмовами без жодних обґрунтувань;
- ДМС продовжує працювати за власним графіком роботи, не синхронізованим з розкладом роботи ЦНАП. Через це накопичуються звернення громадян, що веде до уповільнення розгляду цих справ ДМС;

- ДМС перешкоджає залученню власного персоналу до ЦНАП та ще й перешкоджає роботі «паспортистів» у 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. На наш погляд, невідповідні міста та райони повинні були відтермінувати надання цих послуг через власні ЦНАП.

Але дуже важливо, що є і позитивна практика. В тих містах ця практика ґрунтується на 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, що дозволило впоратися з новим навантаженням.

Загалом же є очевидним, що загальним інструментом для покращення якості адміністративних послуг має бути децентралізація, тобто передача відповідних повноважень органам місцевого самоврядування. За таких умов громади зможуть впливати на якість власних послуг і ефективно використовувати ресурси: приміщення, персонал тощо.

Розуміючи, що без політичної волі Уряду, конструктивної позиції ДМС зрушень тут добитися важко. Все ж пропонуємо до уваги і тактичні заходи, напрацьовані практичними працівниками²:

² Сформовано на основі проекту Спільних рішень, напрацьованих під час наради у Солом'янській районній в місті Києві державній адміністрації 18.11.2014 р. з вирішення проблемних питань надання адміністративних послуг Державної міграційної служби України через центри надання адміністративних послуг.

ДМС повинна:

- доопрацювати інформаційні картки адміністративних послуг ДМС, які надаються через ЦНАП, та визначити вичерпний перелік документів, необхідних для їх надання;
- розробити, погодити і надати до територіальних підрозділів ДМС та ЦНАП єдиний зразок заповнення документів для надання можливості самостійного заповнення суб'єктами звернень і адміністраторами під час прийому;
- розробити інформаційні матеріали для розміщення на стендах та на веб-сайтах ЦНАП з метою надання необхідної громадянам інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;
- забезпечити ЦНАП необхідною кількістю бланків;
- заборонити територіальним підрозділам ДМС вимагати від суб'єктів звернення документи, не передбачені чинним законодавством, що є підставою для надання відмов у наданні послуг;
- заборонити територіальним підрозділам ДМС вимагати від ЦНАП виконання функцій, які не передбачені чинним законодавством (надання до підрозділів ДМС копій документів, які подають заявники адміністратору в ЦНАП);
- вжити необхідних внутрішньо організаційних заходів на рівні територіальних підрозділів ДМС щодо організації належної взаємодії з ЦНАП в частині прийому оформлених справ, своєчасності їх опрацювання та повернення результатів наданих послуг до Центру.

Також практичними працівниками пропонується низка змін в нормативно-правові акти, які стосуються надання послуг ДМС. Зокрема:

- усунути суперечності в частині реєстрації/зняття з реєстрації студентів між нормами наказу МВС України від 22.11.2012 № 1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» та нормами наказу МОН України від 13.11.2007 № 1004 «Про затвердження примірного положення про студентський гуртожиток вищого навчального закладу», відповідно до якого облік ордерів (направлень) та студентів, оформлення необхідних документів, реєстрація та зняття з реєстрації виконується призначеною для цього особою, що не передбачено наказом МВС України від 22.11.2012 № 1077. Доповнити розділ І. Загальні положення наказу МВС України від 22.11.2012 № 1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» положенням наступного змісту: «Реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання/перебування осіб, військовослужбовців, членів їх сімей, студентів (слухачів, учнів) навчальних закладів може здійснюватися територіальним підрозділом ДМС України у взаємодії із закладом/установою через призначених ним уповноважених осіб відповідно до території обслуговування територіального підрозділу ДМС України без звернення до центрів надання адміністративних послуг»;
- внести зміни до абзацу 2 п.2.3 наказу МВС України від 22.11.2012 № 1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів» та вилучити з переліку документів, які надаються суб'єктами звернення при про-

живанні батьків за різними адресами для реєстрації місця проживання дитини, яка не досягла 14 років, разом з одним з батьків довідку територіального підрозділу або адресно-довідкового підрозділу територіального органу ДМС за місцем його проживання про те, що дитина не зареєстрована разом з ним;

- внести зміни до наказу МВС України від 13.04.2012 № 320 «Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України» щодо надання послуг з оформлення паспортів громадян України особам, що проживають або перебувають у спеціалізованих соціальних установах, закладах соціального обслуговування та соціального захисту територіальними підрозділами ДМС України у взаємодії із спеціалізованим закладом без звернення до центрів надання адміністративних послуг.

Додатково до викладених пропозицій, для забезпечення належного надання адміністративних послуг ДМС через ЦНАП варто також додати необхідність:

- залучення у бек-офіси ЦНАП представника (-ів) ДМС;
- 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 і т.і.).

Але ключове питання у всій цій реформі є саме політична воля керівництва ДМС до надання якісних послуг громадянам, а не відомчі чи приватні інтереси.

Інша група послуг ДМС пов'язана з *видачею паспортів громадян України для виїзду за кордон* (далі також – закордонні паспорти).

Перша проблема у цій сфері – це брак обладнання в

ЦНАП для оформлення заявок та, в перспективі – для зняття відбитків пальців заявників – з метою замовлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Ця проблема може вирішуватися насамперед через пріоритетне розташування робочих місць (обладнання) у ЦНАП. Одночасно доцільно здешевити технічні вимоги до обладнання, наприклад, можна відмовитися від фотографування особи приладом ДМС. Особа повинна мати можливість принести власне фото (як це є і для «внутрішнього паспорта»), що далі може бути відскановане. І в будь-якому разі необхідно придбавати додаткове обладнання для ЦНАП, адже сьогоденішніх робочих станцій критично мало.

До речі, у деяких ЦНАП, де вже є обладнання, адміністратори ЦНАП не мають доступу до електронної системи ДМС (ДІСРОФО) для прийому документів на оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Очевидно, що це питання політичної волі до впровадження політики з надання базових послуг у ЦНАП.

Ще одна прогнозована для ЦНАП проблема – 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 №795 від 4 червня 2007 р. (в редакції Постанови КМУ №1098 від 26 жовтня 2011 р.) 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 коштів є неправомірним. Але для виконання цього рішення нині знову ж таки потрібна політична воля, тобто позиція Уряду.

Те, що такої волі бракує підтверджується і небажанням Уряду переглядати дорогий у впровадженні та недемократичний Закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року. На жаль, у 2014 році у ньому з'явилася ще й додаткова перешкода для надання адміністративних послуг з видачі закордонних паспортів та інших проїзних документів через ЦНАП. Зокрема, 22 липня 2014 року прийнято Закон, у якому прописана лобістська норма за якою «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 бюрократичним формулюванням насправді криється монополія ДМС на прийом відвідувачів, які бажають оформити біометричний проїзний документ. Враховуючи збереження у цій сфері діяльності незаконного підприємства «Документ», незаконні і непрозорі платежі, та інші корупційні схеми наразі маємо визнати, що для наведення порядку необхідно докласти ще дуже багато зусиль.

Варто також додати, що насправді саме адміністративні послуги, які нині належать ДМС, є найважливішими для надання через ЦНАП, адже за ними звертаються абсолютно усі мешканці України. І саме тому дуже важливо забезпечити належну якість цих послуг.

3.3. Щодо адміністративних послуг Укрдержреєстру та Держземагенства

Адміністративні послуги Укрдержреєстру (*Державної реєстраційної служби*) можна розбити на дві групи.

Щодо послуг з питань реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців можна відзначити наступне. Є позиція, за якою визнається неможливість працювати через адміністраторів ЦНАП через Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», який передбачає роботу виключно через державного реєстратора. Отже, тут ідеальними були б поправки до закону про відповідні права адміністраторів. Також висловлюються два інших варіанти. Такі послуги у ЦНАП можна надавати через «представників», тобто державні реєстратори можуть працювати безпосередньо у ЦНАП. Хоча й тут очевидно, що було б краще легітимізувати таку ситуацію перехідного періоду. З іншого боку, 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.

Другим ризиком у цій сфері є те, що окремі сьогоднішні «швидкі» послуги у разі відсутності у ЦНАП державного реєстратора не зможуть 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 навантаження на персонал з видачі витягів, виписок, довідок.

Щодо послуг Державної реєстраційної служби з питань реєстрації прав на нерухоме майно, то першою проблемою тут також є виключні повноваження державних реєстраторів. Відповідно треба внести зміни до Закону України «Про державну реєстрацію прав на неру-

хоме майно», якими уповноважити адміністраторів здійснювати прийом та видачу документів. 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 з «швидкими» послугами (витягами тощо). Це або права доступу адміністраторів до реєстрів, або відкриття Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Додатковим викликом у цій сфері може бути налагодження надання цих послуг у ЦНАП при райдержадміністраціях. Адже раніше ця сфера не була в компетенції РДА.

Щодо послуг Укрдержреєстру варто взяти до уваги, що 24 липня 2014 року, Верховна Рада ухвалила у першому читанні урядовий законопроект №4322а «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо оновлення державного апарату та спрощення надання адміністративних послуг».

Цим законопроектом пропонується, щоб повноваження державних реєстраторів суб'єктів господарювання (фізичних осіб – підприємців і юридичних осіб) і державних реєстраторів прав на нерухоме майно отримали також «інші особи», які «відповідають кваліфікаційним вимогам встановленим Міністерством юстиції», і з якими «укладено окрему угоду, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України». Хоча тут одразу постає низка питань: чому кваліфікаційні вимоги (принаймні основні) не визначаються безпосередньо у законі; хто і як буде перевіряти кваліфікацію «інших осіб»; хто буде укладати угоду з боку держави; як розірвати таку угоду; яка

відповідальність «інших осіб» за неналежне виконання обов'язків чи заподіяну шкоду?

Нині навряд чи можливо спрогнозувати як спрацює ідея залучення приватного сектору до надання адміністративних послуг з реєстрації бізнесу і нерухомості. Як мінімум треба враховувати певні ризики. Держава обіцяла децентралізацію повноважень з надання зазначених адміністративних послуг, що закріплено в багатьох рішеннях Уряду. Децентралізація передбачає передачу повноважень органам місцевого самоврядування, а не їх гібридну приватизацію. Більше того, за законопроектом основним суб'єктом надання цих адмінпослуг і далі лишається Укрдержреєстр, тобто орган виконавчої влади підпорядкований Мін'юсту. Це означає, що платники податків і надалі змушені будуть утримувати у своїх містах і районах не лише органи місцевого самоврядування, але й територіальні органи міністерств та державних служб. Крім того, фактично впроваджується конкуренція у наданні адміністративних послуг між державними органами, органами місцевого самоврядування та приватним сектором. Конкуренція апіорі нечесна. І як мінімум ще треба пам'ятати, що з точки зору належного урядування така конкуренція взагалі є неприпустимою. Бо за певну сферу (надання конкретної групи адміністративних послуг) має відповідати хтось один: або держава (її виконавчий орган), або місцеве самоврядування, або ж послуга «приватизується» – тобто повністю передається приватному сектору. Приватизація окремих адміністративних послуг є популярною течією у деяких розвинених країнах, але вона потребує кількох важливих умов: 1) відсутності корупції чи жорсткої боротьби з нею (чого в Україні досі немає); 2) прозорого законодавчого регулювання процедури надання послуги і її оплати (а тут законопроектом пропонуються лише погіршення); 3) належ-

ного державного контролю за законністю і якістю послуг (законопроект про це мовчить).

Законопроект пропонує модель, у якій Кабінет Міністрів може встановлювати «спрощені порядки» надання адміністративних послуг, а також «надання інших платних послуг», пов'язаних з адміністративними послугами. «Розмір плати за надання таких послуг встановлюється Кабінетом Міністрів України». І тут знову постають лише запитання. Якщо порядки можуть бути спрощені, то чому не для всіх громадян і суб'єктів господарювання, а лише за додаткову плату? Як визначатимуться розміри плати за ці «послуги»? І чи не стануть ці норми закону підставою зберегти існуючі «переліки платних послуг» у системі МВС, Державної міграційної служби і т.д., хоча останні роки всі експерти пропонували прийти до формули – «за одну адміністративну послугу – один прозорий і справедливий розмір адміністративного збору, визначений законом». Підвищений адміністративний збір (а не інша плата) може бути лише за терміновість, але не за спрощений порядок. Зрештою як Урядом може бути встановлено винятки з порядку, визначеного законом?

Отже, на наш погляд, законопроект №4322а не можна приймати у такому вигляді. Його або слід суттєво доопрацювати, або ще краще – повноцінно повернутися до політики децентралізації адміністративних послуг, дерегуляції (скорочення кількості адміністративних послуг) загального спрощення процедур і встановлення справедливої оплати. І дуже важливо, щоб ініціативні члени Уряду використовували існуючі в Україні кращі практики та проводили найширші публічні консультації для вибору оптимальних рішень.

Послуги *Державного земельного агентства* за характером близькі до послуг *Укрдержреєстру*. Але додатко-

вими викликами є більша складність Державного земельного кадастру і його неповнота (тобто наявність у ДЗК лише частини інформації). Тож тут дуже важливо забезпечити конструктивну роботу Держземагентства з ЦНАП, за можливості, облаштувати робочі місця кадастрових реєстраторів в ЦНАП. І якнайшвидше завершити роботу з наповнення ДЗК. Іншими напрямками також є відкриття публічного доступу до ДЗК, надання відповідних прав адміністраторам, здешевлення вартості робочого місця.

Отже, наразі узагальнено можна відзначити, що основними тактичними перешкодами реалізації Розпорядження Уряду №523 є:

- законодавче закріплення повноважень з надання певних адміністративних послуг за конкретними категоріями посадових осіб (реєстрацію бізнесу та реєстрацію прав на нерухоме майно мають здійснювати лише відповідні державні реєстратори; реєстрацію земельних ділянок – кадастрові реєстратори);
- окремі вимоги спеціального законодавства щодо виключних компетенцій окремих органів державної влади (наприклад, обов'язкове накладення адміністративних стягнень посадовими особами державної міграційної служби до осіб, які несвоєчасно отримують паспорт або вклеюють фотокартку до паспорта тощо);
- вимоги нормативних актів щодо спеціального обладнання та доступу до баз даних;
- незавершеність роботи з формування багатьох державних реєстрів / баз даних (наприклад, переважно паперові картотеки реєстрації місця проживання, неповний Державний земельний кадастр тощо).

Загальними шляхами вирішення зазначених проблем можуть бути:

- 1) зміни до Закону України «Про адміністративні послуги», які нададуть можливість протягом перехідного періоду (1-2 роки) залучати до надання адміністративних послуг у ЦНАП представників профільних органів, тобто фактично через облаштування у ЦНАП робочих місць відповідних суб'єктів надання адміністративних послуг; та / або
- 2) зміни до спеціальних (тематичних) законів, які передбачатимуть децентралізацію відповідних адміністративних послуг та можливість надання відповідних адміністративних послуг адміністратором ЦНАП, в т.ч. доступ до реєстрів.

Впевненості у тому, що зазначені у Переліку адміністративні послуги можуть надаватися через ЦНАП додає той факт, що вже сьогодні більшість із зазначених послуг надаються в окремих ЦНАП у «пілотному» режимі. 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 для українців (з видачі паспортів та реєстрації місця проживання) є найпростішими з точки зору змісту справ і їх досі у багатьох містах виконують «паспортисти» ЖЕКів та ОСББ.

При цьому робота з реєстрами / базами даних, питання їх наповнення, інтеграції тощо можуть виконуватися і після об'єднання фронт-офісів з надання відповідних адміністративних послуг.

Найдискусійнішим питанням є можливість збереження «паралельного» прийому відвідувачів, тобто одночасного прийому не тільки у ЦНАП, але й у територіальних (відомчих) підрозділах ЦОВВ. З одного боку,

таким чином начебто у громадянина зберігається право вибору якіснішого надавача послуг. Натомість недоліками «паралельного» прийому є: необхідність утримання подвійної інфраструктури з прийому відвідувачів (приміщень, персоналу тощо); неможливість забезпечення порядку у діловодстві (адже виникає паралельний облік відвідувачів); збереження корупційних ризиків (адже зберігається прямий контакт у непрозорому офісі з суб'єктом, який вирішує справу).

Досвід передових міст, в т.ч. в інших корупціогенних послугах, показує, що при наданні послуг у ЦНАП паралельний прийом має бути закритий. При цьому якість послуг у ЦНАП однозначно вища, аніж при відсутності такої моделі надання послуг.

Очевидно «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.

Відкритим питанням є готовність до надання адміністративних послуг зазначених органів у ЦНАП при районних державних адміністраціях. Адже на цьому рівні влади питання фінансування, приміщень, обладнання, персоналу є суттєво складнішими.

Остаточним же кроком у цій реформі має бути повна децентралізація, тобто передача функцій з безпосереднього надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

* * *

Отже, найбільш актуальними заходами для подальшого реформування сфери адміністративних послуг і розвитку ЦНАП можна назвати:

- пріоритетне завершення створення ЦНАП у великих містах (обласних центрах та містах з кількістю мешканців понад 50 тисяч). Як показує практика, далі позитивний досвід успішно мультиплікується у регіоні, в інших містах та районах, навколо належного ЦНАП;
- ухвалення законодавства, яке дозволить на перехідному етапі (1-1,5 роки) надавати у ЦНАП адміністративні послуги через «представників» територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. Лише так можна у короткостроковій перспективі зробити ЦНАП дійсно інтегрованими офісами з необхідним набором адміністративних послуг;
- прийняття законів, які б уповноважили адміністраторів ЦНАП самостійно надавати «швидкі» адміністративні послуги (наприклад, здійснювати реєстрацію місця проживання, видачу витягів з різних державних реєстрів);
- забезпечення узгодження дозвільного законодавства із Законом «Про адміністративні послуги»;
- і найважливіше – здійснення законодавчої децентралізації базових адміністративних послуг.

Розділ 4. ПЕРСПЕКТИВИ

4.1. До питання про децентралізацію адміністративних послуг

Створення центрів надання адміністративних послуг сьогодні є серцевиною реформи адмінпослуг. Адже ЦНАП однозначно покращують якість адміністративних послуг для громадян. Соціологічні дослідження показують, що середня оцінка адмінпослуг споживачами суттєво відрізняється: у 2,5 бали – в містах, де ЦНАП не утворено, і 4,5 бали – у містах, де ЦНАП відкрито (за 5 бальною шкалою, і 5 є найвищою оцінкою). Отже, навіть неவிбагливі до бюрократії українські громадяни відчують різницю між «традиційним» (кабінетним, відомчо розпорошеним) і новим (інтегрованим) способами організації надання адміністративних послуг.

Але навіть у контексті створення центрів надання адміністративних послуг, держава зіштовхнулася з серйозним викликом, який поставив реформу під сумнів. Зокрема, у більшості створених ЦНАП досі надавалася незначна кількість дійсно необхідних для громадян адміністративних послуг. Зумовлено це тим, що найбільш важливі сфери в Україні досі належать до компетенції центральних органів виконавчої влади. Це зокрема, такі базові адміністративні послуги як: реєстрація місця проживання і паспорти (компетенція Державної міграційної служби); реєстрація транспортних засобів і видача посвідчень водія (компетенція Міністерства внутрішніх справ); дозволи на будівництво і прийняття в експлуатацію збудованих об'єктів (компете-

тенція Державної архітектурно-будівельної інспекції); реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, реєстрація прав на нерухоме майно (компетенція Укрдержреєстру); реєстрація земельних ділянок (компетенція Держземагенства).

За деякі з цих сфер ще з радянських часів відповідали окремі міністерства (наприклад, МВС, а тепер і ДМС: паспортна сфера, реєстрація транспортних засобів і видача посвідчень водія). Але найгірше, що протягом останніх років (2010-2013) держава забрала від органів місцевого самоврядування цілу низку сфер: дозволи на будівництво, реєстрація бізнесу, нерухомості, земельних ділянок. Тобто фактично здійснювалася централізація, попри декларовану потребу у децентралізації. Протягом 2014 року реальних кроків щодо децентралізації також не відбулося.

Ця централізація призвела до того, що органи місцевого самоврядування, які створюють ЦНАП, не могли включати до їх компетенції найпопулярніші адміністративні послуги. Адже це була відповідальність інших органів. І в цьому контексті постає фундаментальне питання: як краще надавати адміністративні послуги: через інтегровані офіси, які перебувають у відповідальності органів місцевого самоврядування, або ж через окремі відомчі підрозділи різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Відповідь є очевидною: для громадянина краще отримувати усі послуги в одному місці, якщо цей офіс дійсно зорієнтований на споживача послуг.

До прикладу, при народженні дитини особа у одному місці повинна мати можливість зареєструвати факт народження дитини, її місце проживання та подати заяву на отримання відповідно державної допомоги.

Так само при придбанні нерухомості було б добре в одному місці: зареєструвати цю нерухомість, в т.ч. можливу земельну діяльну, зареєструвати нове місце проживання тощо.

При цьому може йтися про два способи включення таких послуг органів виконавчої влади до компетенції ЦНАП:

1) через «фізичну» присутність посадових осіб суб'єктів надання адміністративних послуг (тобто різних центральних органів виконавчої влади), які отримують робоче місце у великому приміщенні ЦНАП;

2) через повноцінне делегування відповідних сфер до компетенції органів місцевого самоврядування, які повністю відповідатимуть за організацію надання даних адміністративних послуг.

Перший варіант допустимий на перехідному етапі, адже вже додає певної зручності суб'єктам звернення: єдиний офіс, єдині прийомні години, комфорт при очікуванні тощо.

Проте його недоліками є: слабкий організаційний зв'язок між органом відповідальним за функціонування ЦНАП (наприклад, міською радою) та фактичними надавачами послуг у такому офісі. Крім того, у цій ситуації для кожного органу потрібні окремі робочі місця, що вимагає великих приміщень та веде до нерівномірного навантаження на різних працівників у ЦНАП.

Отже, найоптимальнішим є другий варіант – повноцінна **децентралізація**, тобто делегування відповідних повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування. У цій ситуації один орган організовує надання послуг, розподіляє обов'язки між працівниками, відповідає за якість послуг, маючи достатні важелі впливу на власний персонал.

Відтак навіть у середньостроковій перспективі можна виокремити низку позитивів від децентралізації базових адміністративних послуг порівняно з централізованою і відомчо-розпорошеною моделлю.

По-перше, це умови для гарантування кращої якості послуг. Адже споживачі послуг – громадяни – мають більший вплив на органи місцевого самоврядування (місцевого голову, місцеву раду і її депутатів), тож можуть вимагати належної якості послуг. Натомість у громадян мінімальні важелі впливу на представників центральної виконавчої влади.

По-друге, це ефективність та економічність. Замість утримання багатьох вузькоспеціалізованих офісів, кожен з яких потребує окремого приміщення, наскрізної інфраструктури (підрозділів з прийому громадян, діловодів, юристів, бухгалтерії і т.і.), передбачається функціонування «єдиного офісу». Тобто вивільняються навіть приміщення і персонал. У такій ситуації має місце суттєва економія публічних коштів.

Звичайно, при децентралізованій моделі є і певні ризики. Насамперед, при некваліфікованому чи недоброчесному місцевому керівнику можуть бути проблеми і з загальною якістю послуг, і з корупцією. Хоча при корумпованому міністрі чи керівнику іншого ЦОВВ цей ризик ще більший, адже стає вразливою вся система.

Але й держава повинна мати ефективні інструменти впливу на виконання делегованих повноважень, це зокрема:

- 1) формування відповідної політики / законодавства. Ці повноваження завжди мають залишатися у компетенції певного міністерства. І стосуються вони як процедур надання певних послуг, так і вимог щодо їх оплати та інших важливих елементів;

2) право держави у більшості названих вище сфер бути держателем відповідних реєстрів (баз даних) гарантуючи їх цілісність, правила ведення, доступу до інформації та її використання;

3) повноваження держави у окремих сферах здійснювати допуск посадових осіб місцевого самоврядування до роботи у цих сферах (наприклад, для роботи з реєстрації прав на нерухомість чи земельних ділянок певний ЦОВВ може здійснювати перевірку кваліфікації кандидатів та надавати різні рівні доступу);

4) обов'язок центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію політики, контролювати операції у відповідних реєстрах, відслідковуючи ризиковані та неправомірні дії. Також держава може зберігати у окремих сферах функцію апеляційної інстанції (у порядку адміністративного оскарження), зберігаючи право контролю правомірності конкретних рішень і дій за скаргами громадян та за власною ініціативою.

У світі є і приклади успішного централізованого надання адміністративних послуг (наприклад, добре відомий досвід грузинських «Будинків Юстиції»). Але це, швидше винятки, і як правило, невеликі за територією та чисельністю населення країни.

Отже, для України видається найоптимальнішою політика децентралізації, тобто делегування органам місцевого самоврядування **повноважень з надання адміністративних послуг**. 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 (принаймні міст обласного значення) самоврядуванню. Зокрема, це стосується вже неодноразово згаданих базових адміністративних послуг. На довгострокову

перспективу така децентралізація має бути центральним напрямом державної політики.

З оцінки даних Реєстру адміністративних послуг можна лише нагадати, що центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОВВ) включно з їх територіальними органами надають понад 1200 адміністративних послуг. Тобто у наданні адміністративних послуг в Україні домінує центральна виконавча влада та її територіальні органи.

Важливо визначитися, на які адміністративні послуги має бути спрямована політика децентралізації. Враховуючи значний обсяг адміністративних послуг, акцент необхідно робити на ключові послуги, яких потребують громадяни. Як вже неодноразово зазначалося, до **базових адміністративних послуг** можна віднести послуги, з отриманням яких протягом життя стикається абсолютна більшість громадян. Це, зокрема:

- реєстрація актів цивільного стану (далі – РАЦС);
- реєстрація місця проживання, видача паспортів («внутрішнього» та «для виїзду за кордон»);
- реєстрація колісних транспортних засобів, видача посвідчень водія та проведення технічного огляду транспортних засобів;
- реєстрація прав власності на нерухоме майно, в тому числі на землю;
- надання дозволів у сфері будівництва та перепланування (зокрема, щодо індивідуальних будинків та перепланування квартир);
- реєстрація суб'єктів господарювання;
- соціальні адміністративні послуги (призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій). До соціальних мали б належати і адміністративні послуги щодо виділення соціального житла; пен-

сійні послуги (призначення та перерахунок пенсій); послуги у сфері зайнятості (насамперед, реєстрація безробітних та призначення відповідної допомоги).

Нині ці послуги майже повністю надаються органами виконавчої влади для сільського населення, за винятком окремих послуг у сфері РАГС. При цьому мешканці сіл та селищ повинні звертатися на районний рівень: до районної державної адміністрації або територіальних органів / підрозділів ЦОВВ на районному рівні. На рівні міст ті ж адміністративні послуги також надаються територіальними органами / підрозділами ЦОВВ (крім соціальних).

Головною проблемою базових адміністративних послуг є їх віддаленість (територіальна недоступність) для мешканців більшості сіл та селищ. Адже за їх отриманням необхідно їхати в районний або навіть в обласний центр. На практиці це веде до труднощів або навіть неможливості отримання цих послуг.

Надання більшості базових адміністративних послуг органами виконавчої влади означає, що органи місцевого самоврядування не мають належних важелів для забезпечення якості цих послуг. Більше того, через надання цих послуг органами виконавчої влади ускладнюється виконання органами місцевого самоврядування своїх основних функцій пов'язаних з вирішенням питань місцевого значення. Наприклад, реєстрація місця проживання Державною міграційною службою веде того, що органи місцевого самоврядування не мають коректної інформації про населення громади, тобто не мають в своїх руках цього управлінського інструменту, необхідного для планування розвитку інфраструктури, бюджетування тощо. Досвід країн Європи однозначно підтверджує, що дані

послуги мають надаватися органами місцевого самоврядування. У перспективі, коли і стандарти усіх публічних послуг будуть «прив'язані» до громадянина і місця його проживання, коли податок з доходів громадян (чи його частина) сплачуватиметься за місцем проживання громадянина, то органи місцевого самоврядування будуть особливо зацікавлені у коректному обліку власного населення та наданні їм інших послуг.

Отже, базові адміністративні послуги повинні надаватися в громаді. При цьому децентралізація деяких груп адміністративних послуг, буде можливою лише за умови спрощення процедур надання цих послуг.

Зокрема, функцію реєстрації місця проживання, видачі паспортів (внутрішнього / в перспективі – посвідчення особи, та паспорта для виїзду за кордон) має бути передано органам місцевого самоврядування (виконавчим органами рад громад) в порядку виконання делегованих повноважень. Централізованому обліку має підлягати лише видача (та відповідне виготовлення) ідентифікаційних документів, в т.ч. паспортів для виїзду за кордон. Т.б. замовлення такого документа має здійснюватися громадянином через виконавчий орган місцевого самоврядування, який направляє відповідний запит до ЦОВВ чи його підприємства – виробника паспорта. ЦОВВ має вести облік виданих документів.

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. І перевести у електронну форму існуючі нині паперові реєстри також значно реалістичніше. 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: переходу з «дозвільного» на «повідомний» порядок.

Аналогічні зміни стосуються реєстрації прав власності на нерухоме майно, в т.ч. на землю. Ці адміністративні послуги повинні виконувати 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 визначному центральному органі виконавчої влади. Відповідно потрібно повернути модель реєстрації суб'єктів господарювання, яка функціонувала до липня 2013 року.

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

цей орган зможе зосередитися лише на інспекційній функції.

Функцію проходження технічного огляду (навіть для окремих категорій транспортних засобів) має бути повністю приватизовано, тобто передано суб'єктам господарювання приватної форми власності.

Отже, абсолютна більшість із перерахованих базових адміністративних послуг мають надаватися безпосередньо органами місцевого самоврядування, частина з них у порядку делегованих повноважень.

Необхідно ще раз наголосити, що перевагами політики децентралізації є: підвищення впливу громади на якість послуг; ефективна організація надання послуг (належні повноваження у керівника, відповідальність); ефективне використання публічних ресурсів (персоналу, приміщень, техніки тощо).

4.2. Очікувані зміни у Законі «Про адміністративні послуги»

Протягом 2014 року робоча група Мінекономрозвитку напрацювала низку змін до Закону України «Про адміністративні послуги», зумовлених насамперед оцінкою дворічної практики дії цього Закону.

Окремо також опрацьовується питання узгодження цього Закону із Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Проте тут є більше «політичних» ризиків зумовлених можливим неприйняттям підприємцями спроб скоротити чи тим більше скасувати вистражданий ними закон.

У цьому підрозділі брошури увага приділяється лише змінам Закону «Про адміністративні послуги», які

сприймалися як достатньо консолідована позиція робочої групи Мінекономрозвитку.

У статті 2 Закону серед кола винятків, тобто відносин на які не поширюється дія цього Закону пропонується уточнити пункт 7 щодо «нотаріальних дій». Зокрема, пропонується встановити, що цей виняток не стосується *«нотаріальних дій, які вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування, у населених пунктах де немає нотаріусів»*. Також з числа винятків статті 2 пропонується виключити пункти 12 і 13, тобто забрати з числа винятків *набуття прав на конкурсних засадах і набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу*.

У статті 8 пропонується додати низку норм, зокрема пов'язаних із запровадженням «типових інформаційних карток» і наданням повноважень керівнику ЦНАП щодо погодження інформаційних і технологічних карток послуг, які надаються через ЦНАП. Отже, ці зміни пропонуються у наступній редакції:

«Інформаційна картка адміністративної послуги, яка надається територіальним органом / підрозділом центрального органу виконавчої влади, іншого державного органу, їх посадовими особами, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративну послугу, затверджується на підставі типової інформаційної картки, затвердженої відповідним центральним органом виконавчої влади, іншим державним органом.

Інформаційні, технологічні картки адміністративних послуг щодо адміністративних послуг, які надаються через центри надання адміністративних послуг, погоджуються з керівниками відповідних центрів надання адміністративних послуг».

Для однозначної заборони «паралельного» прийому пропонуються зміни до частини 1 статті 9 Закону (*«Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг»*) та до частини 8 статті 12, виклавши її у такій редакції:

«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 (у тому числі рішення про відмову в наданні адміністративних послуг), якщо такі послуги надаються через центр надання адміністративних послуг».

Зважаючи на практику, пропонується ще дві принципи поправки до статті 12 (про ЦНАП).

По-перше, пропонується визначити, що *«рішення голови місцевої державної адміністрації, міської, селищної ради про затвердження положення, регламенту центру 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 міській державній адміністрації – не менше шести днів на тиждень та семи годин на день;

2) у 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 – за графіком, визначеним 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».

У статтю 15 (Надання супутніх послуг) пропонується дві поправки. Зокрема, пропонується ще чіткіше 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 спростити вимоги до добору надавачів супутніх послуг виклавши відповідну норму (частину 2) у наступній редакції:

«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 відповідно до законодавства, що регулює питання оренди державного та комунального майна, з урахуванням умови забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення».

При цьому частину 3 статті 15 пропонується взагалі виключити.

Розділ 5. КРАЩІ ПРАКТИКИ. КОРИСНІ ДОДАТКИ

5.1. ЦНАП Луцька³

Ідея створення єдиного (інтегрованого) центру з надання послуг у Луцькій міській раді виникла ще у 2009 році. Розуміючи потребу створення такого Центру, виконавчий комітет міської ради ухвалив рішення «Про затвердження Концепції створення Центру муніципальних послуг міста Луцька». Перший прообраз Центру розпочав свою роботу в липні 2010 року в адміністративній будівлі Луцької міської ради.

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.

Цій події передувало впровадження 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

³ Матеріал підготовлено Ларисою Карп'як, директором департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку» Луцької міської ради та Ігорем Бригілевечем, експертом Центру досліджень місцевого самоврядування та Центру інформаційного консалтингу.

вдосконалюється. Тому зрозуміло, що логічним було бажання реалізувати кращий зарубіжний досвід з створення «єдиного офісу», куди громадяни могли б звертатися до влади з будь-якого питання.

Нині це дійсно 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 різних дозволів, свідоцтв, рішень, висновків, паспортів, витягів, виписок тощо. Тобто все, 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.

Отже, на початку 2011 року керівництво міської ради остаточно визначилось, що у Луцьку буде створено повноцінний ЦНАП у новому приміщенні з достатньою кількістю послуг і добрим сервісом для громадян. До реалізації задуму пройшло ще 3 роки.

Зокрема, в 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 7 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.

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 в п'ятиповерховому будинку загальною площею 1556,9 кв.м. Вхід до приміщення обладнаний пандусом, метроном, кнопками виклику консультанта, а поряд передбачено 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-ти), 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 України (ДРАЦС), Пенсійного фонду України, Державної фіскальної служби, Луцького міського центру зайнятості тощо. Кожен відвідувач може самостійно видрукувати інформаційну картку необхідної послуги зазначених служб, відповідно звернутися за послугою до них. 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 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/departament/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 соціальній мережі Facebook (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 візитки. 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 лучани звернулися 115667 разів. 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 р-ну 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 р-ну у Волинській обл.).

Станом на 01.12.2014 через Центр надання адміністративних послуг у м. Луцьку надаються 289 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 р-ну у Волинській області, 18 – Державної реєстраційної служби Луцького міського управління юстиції).

Персонал ЦНАП складають 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 з 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 адміні-

стративні 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 даний час, **щоденно** персонал ЦНАП приймає до 600 звернень на отримання адміністративних послуг та надає 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, та 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 підроз-

ділах міської ради та Волинської ОДА. В перспективі до неї планують підключити 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 багато 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 в 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 з запитаннями. Зразок анкети розміщено для ознайомлення в приміщенні ЦНАП і в Інтернеті.

Проводиться періодичний аналіз результатів опитування громадян для відслідковування змін якості нада-

них 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 відбувається щоденно шляхом вкидання цих талонів у скриньки «добре», «задовільно», «незадовільно» на виході з ЦНАП. 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 з скриньок. Наприклад: протягом листопада 2014 року в опитуванні взяло участь 3829 відвідувачів, з яких якість наданих послуг оцінили на «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 дійсно був потрібний відвідувачам.

Останнім часом запроваджено онлайн-консультації для відвідувачів за допомогою Skype-зв'язку, що сприяє підвищенню їх поінформованості та економить робочий час посадовців.

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.

Населення міста Луцька складає 216,5 тис. осіб. З 01.01.2014 по 01.12.2014 громадяни та суб'єкти господарювання звернулися до ЦНАП 115667 разів. Прийнято 57774 вхідних пакетів документів, видано 55585 результатів послуг, з яких послуги:

24755 – Реєстраційної служби (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 62 відсотки від загальної чисельності наданих послуг (всього 60082) складають послуги територіальних органів центральних органів виконавчої влади – 37582, а 37 відсотків – послуги виконавчих органів міської ради – 22355.

На виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 № 523-р Луцька міська рада відпрацьовує оптимальні шляхи взаємодії з територіальними органами центральних органів виконавчої влади, зокрема, Державною міграційною та Державною реєстраційною службами щодо надання адміністративних послуг, укладені меморандуми про співпрацю. Проведено навчання адміністраторів щодо надання послуг зазначених в розпорядженні, облаштовано робочі місця, узгоджено інформаційні та технологічні картки на кожную 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%)

Держгірпромнагляд (з 01.09.2014, планово 01.09.2014) – 44 (0,07%)

На даний час створено два робочих місця для надання послуг з видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон, чекаємо на передачу відповідного обладнання від ДМС.

Разом з цим, у Центрі надання адміністративних послуг міста Луцька виключно через адміністратора забезпечено надання послуг з оформлення та видачі проїзного документа дитини 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 (25,45р.) 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 УДМС, ТзОВ «Місцевий обчислювальний центр» та управлінню статистики.

Розглянувши зазначений приклад можна сказати, що надання послуг Державної міграційної служби через ЦНАПи – це в першу чергу порозуміння, тісна співпраця та бажання забезпечити надання якісних адміністративних послуг членам територіальної громади.

На найближчу перспективу планується:

- Розробити графік проведення анкетувань і опитувань відвідувачів ЦНАП як за ініціативою міської ради, так і з залученням до цього громадських організацій. Це дозволить отримувати більш оперативну і об'єктивну інформацію про якість послуг та ставлення громадян до роботи ЦНАП.
- Запровадити проведення систематичних психологічних тренінгів для персоналу ЦНАП, які б сприяли виробленню навичок ділового спілкування з

громадянами, упередженню виникнення конфліктів, формуванню правильної поведінки при спілкуванні, тощо.

- Створити окремий веб-портал адміністративних послуг ЦНАП, що дозволить більш повно подавати інформацію споживачам послуг (можливість створення кабінету користувача, відслідковування етапів проходження послуг).
- Запровадити он-лайн запис у чергу до адміністратора ЦНАП.
- Запровадити інформування через sms суб'єктів звернень про результат розгляду справи.

5.2. ЦНАП Харкова⁴

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) у Харкові – це робочий орган Харківської міської ради, в якому представники адміністративних органів здійснюють надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна». Складовою частиною Центру є Єдиний дозвільний центр, який об'єднує представників місцевих та регіональних дозвільних органів та державних адміністраторів щодо забезпечення взаємодії учасників за принципом організаційної єдності стосовно видачі, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру.

У грудні 2013 року було відкрито 9 територіальних підрозділів Центру для максимального наближення послуг до місця проживання заявників. Невід'ємною частиною Центру є Консультаційне вікно, де всі бажаючі отримують безкоштовну консультативно-інформаційну

⁴ Матеріал підготовлено Ольгою Мірошник, головою Фонду місцевої демократії (Харків).

підтримку в різних сферах: податкового, трудового, земельного, пенсійного законодавства, кредитування та діяльності галузевих господарюючих суб'єктів.

Організація роботи, приміщення та логістика

Центр розташований дуже зручно – у центральному районі міста, неподалік від Харківської міської ради. У ЦНАП робота адміністраторів організована за принципом «відкритий простір». Жодного кабінету. У залі обслуговування в полі зору 34 фахівці. Закрита для відвідувачів частина ЦНАП також організована за некабінетним принципом – окремий кабінет є тільки у директора ЦНАП.

Приміщення Центру «ЄДЦ» для отримувачів адміністративних послуг, поділено на дві зали. У першій – знаходяться сектор обслуговування («рецепція»), місця для очікування. У другій залі здійснюється обслуговування отримувачів послуг. Зали світлі, облаштовані новітніми зручними меблями, комп'ютерною технікою. Звертає на себе увагу дрес-код співробітників: світлі блузи з пов'язаними зеленими косинками – зелений колір це символіка міста. Зали просторі, багато квітів, чисто і зручно. Зона очікування облаштована диванами та столиками для заповнення документів.

Спеціальні вказівники, інформаційні стенди і електронні інформаційні термінали надають всю необхідну інформацію за запитом відвідувачів. Візуалізація виконана у спеціальному дизайнерському рішенні (із використанням регіональних кольорів Слобожанщини), в зоні очікування знаходяться великі електронні табло електронної черги.

Для зручності очікування в залі є Wi-Fi із вільним доступом.

Для тих, хто не в змозі скористатися електронними засобами отримання інформації, у Центрі працює «Консультаційне вікно». Цей сектор знаходиться в зоні очікування. Тут постійно знаходиться один з адміністраторів – компетентний фахівець, який надає безкоштовні консультації, допомагає заповнити документи для отримання адміністративних послуг.

Крім консультацій чергові адміністратори підказують відвідувачам як користуватися електронними інформаційними терміналами, електронною чергою тощо.

У терміналах можна ознайомитися з інформаційними картками, зразками заповнення документів. Ті ж самі зразки розміщені на стендах поруч із інформацією про Центр та адмінпослуги.

Фахівці потурбувалися і про тих, хто звик до паперових носіїв інформації. Для цього у Центрі є велика кількість друкованих матеріалів, брошур.

Принцип рівності у наданні послуг стосується всіх без виключення категорій громадян. У тому числі, і осіб з особливими фізичними потребами. Співробітники Центру, у разі потреби, допомагають їм заповнювати документи. У Центрі для таких людей передбачена окрема кімната особистої гігієни.

Високий рівень сервісу і турбота про відвідувачів проявляється ще в одній важливій деталі. У ЦНАП виділене окреме місце для батьків з дітьми. Воно обладнане спеціальними дитячими меблями, є розмальовки та м'які дитячі іграшки.

Сайт ЦНАП та онлайн-можливості для громади

Ознайомитися з Центром та його послугами харків'яни можуть і не виходячи з дому. Офіційна інтернет-сторінка Центру (<http://www.dozvil.kh.ua/index.htm>) настільки

зручна, зрозуміла та доступна для кожного, що просто сидючи за комп'ютером дома чи на роботі можна отримати будь-яку інформацію: години роботи, перелік послуг, зразки заяв та документів, перелік документів до кожної послуги. А остання новинка взагалі допомагає заявникам планувати та економити свій час: на сайті запроваджена можливість в режимі он-лайн отримати інформацію щодо кількості відвідувачів в черзі одночасно у всіх територіальних філіях Центру! Таким чином заявник може звернутися в той офіс ЦНАП, де на даний момент або найменша черга, або її зовсім немає.

На сайті Центру є опис процедур подачі документів, зразки необхідних заяв. Окремим вікном виділено функцію «Електронний кабінет». Це особиста сторінка користувача – суб'єкта господарювання, яка надає можливість подавати документи в електронному вигляді та контролювати їх статус.

Робота адміністраторів

У роботі Центру задіяні 88 адміністраторів та державних адміністраторів (35 – в самому ЦНАП та 53 – у районних відділеннях). За словами Ірини Синицької – керівниці Центру у місті Харкові – кількість адміністраторів практично повністю покриває потреби у персоналі.

Послуги, які надаються у ЦНАП:

- архітектура, будівництво та благоустрій;
- реєстрація суб'єктів господарювання;
- реєстрація прав власності на нерухомість (щодо передачі майна з комунальної до приватної власності) та інші.

Прийняття 16 травня 2014 року Кабінетом Міністрів України розпорядження № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої

влади через центри надання адміністративних послуг», яким затверджено додатковий Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, що надаються через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), дало можливість українським єдиним офісам нарешті запропонувати громадянам дійсно популярні (базові) адміністративні послуги. Передача цих адміністративних послуг до ЦНАП є реальним кроком на шляху до децентралізації повноважень та підсилення функцій місцевого самоврядування.

Харківські ЦНАП – центральний та 9 районних – ретельно готувалися до надання нових адміністративних послуг, зокрема до видачі паспортів громадянина України, оформлення/обміну паспортів громадянина України для виїзду за кордон (у тому числі термінове оформлення), а також до послуг з реєстрації місця проживання.

Моніторинг, проведений Фондом місцевої демократії (ФМД) у вересні – жовтні 2014 року, показав, що в Харкові всі ЦНАП були організаційно підготовлені до надання додаткових послуг: облаштовані додаткові приміщення для прийому відвідувачів, створені умови для архівів, виділені окремі кабінети для працівників Державної міграційної служби України (ДМС), встановлені сейфи для зберігання паспортів, доставлені всі необхідні бланки та програми, проведені навчання адміністраторів.

Тому з 1 жовтня 2014 року послуги Державної міграційної служби почали надавати практично в повному обсязі:

- оформлення та видача паспорта громадянина України;
- оформлення та видача паспорта громадянина України у разі обміну замість пошкодженого, втраченого або викраденого;

- вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку;
- реєстрація місця проживання особи;
- зняття з реєстрації місця проживання особи;
- реєстрація місця перебування особи;
- оформлення та видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування особи.

Всього для отримання адміністративних послуг, які надаються міграційною службою, в 2014 році через ЦНАП та його територіальні підрозділи звернулося 57732 заявника.

Такий потік відвідувачів призвів до значного збільшення черг у перші місяці роботи з міграційною службою. На жаль, своєчасно не було збільшено кількість адміністраторів, враховуючи суттєве зростання напливу відвідувачів та нові обов'язки адміністраторів. Кількість адміністраторів у жовтні та на початку листопада 2014 року залишилася на рівні вересня (3-4 особи на один районний ЦНАП міста). Але важливо, що вже у кінці грудня кількість адміністраторів було збільшено на 21 одиницю.

Крім того, як вже зазначалося, для зручності відвідувачів, кількість яких у черзі коливалася від 5 осіб в одному ЦНАП до 150 в іншому, інформацію про стан черги тепер вивішено он-лайн, і особа може обирати до якого ЦНАП їй зручніше звернутися.

На жаль, послуги з управління земельними ресурсами реєстраційної служби до переліку послуг ЦНАП поки що не входять. Через те, що центральна влада не надає необхідних повноважень у цих галузях органам місцевого самоврядування. Але харків'яни і тут знайшли рішення, яке надасть можливість отримувати ці послуги безпосередньо в Центрі. З 21 травня 2014 року в Центрі працю-

ють два реєстратори, які здійснюють реєстрацію прав власності на нерухоме майно та реєстрацію юридичних і фізичних осіб-підприємців.

З 1 грудня 2014 року стали можливими звернення громадян до кадастрових реєстраторів у ЦНАП Харкова для вирішення земельних питань.

Тепер в Центрі надання адміністративних послуг та його територіальних підрозділах співробітники реєстраційної служби надають зазначені послуги не за графіком, а на постійній основі. Паралельно в той же час послуги з реєстрації права власності на нерухоме майно та реєстрації юридичних і фізичних осіб-підприємців надають в реєстраційній службі Головного управління юстиції Харківської області.

Високий рівень сервісу обслуговування у Центрі вартий особливої оцінки. Головна перевага роботи ЦНАП – швидкість. Як у поданні так і у отриманні всіх необхідних документів. Відвідувач очікує у черзі не довше 10 хвилин.

Принципи діяльності та стратегічні цілі

Варто відзначити, що у Центрі чітко виписані принципи діяльності та стратегічні цілі, направлені на відкритість, прозорість та зрозумілість процедур, запобігання корупційних дій, ліквідації посередницьких послуг, забезпечення вільного доступу суб'єктів звернення до інформації про стан розгляду звернень, забезпечення рівності прав всіх суб'єктів звернення.

Серед стратегічних цілей Центру звертають на себе увагу пропозиції по розробці та впровадженню заходів для спрощення механізмів і скорочення термінів отримання у відповідних установах адміністративних послуг, в тому числі документів дозвільного характеру.

Хочеться вірити, що жителі міста задоволені своїми новими можливостями отримувати послуги відкрито, не спілкуючись з чиновниками, без хабарів і в одному місці. Про це говорять цифри: тільки за 11 місяців 2014 року в Центр надання адміністративних послуг Харкова звернулося 261412 заявників. Видано 55015 результатів адміністративних послуг, в тому числі 18769 документів дозвільного характеру.

Загалом робота Центру є показником значного прогресу у спілкуванні органів влади з громадянами.

5.3. Типові рекомендації з удосконалення роботи ЦНАП

Проведення громадського моніторингу функціонування ЦНАП дозволяє нам запропонувати майже універсальний набір рекомендацій для поліпшення роботи ЦНАП⁵. І в прив'язці до конкретного міста можна обирати найбільш відповідні рекомендації для його ЦНАП.

Рекомендації щодо організації роботи:

- 1) провести необхідну організаційно-технічну роботу (ремонт приміщення, наповнення інфраструктурою, забезпечення програмно-технічними засобами тощо) до відкриття ЦНАП в новому приміщенні;
- 2) сформувати єдиний перелік послуг ЦНАП і долучити до нього послуги дозвільної сфери, а також інших органів державної влади,
- 3) затвердити регламент ЦНАП, який був би актуальним реальному стану справ;
- 4) надавати послуги у ЦНАП виключно адміністраторами або державними адміністраторами;

⁵ Розроблено Ігорем Бригілевичем, експертом Центру досліджень місцевого самоврядування та Центру інформаційного консалтингу.

- 5) виключити можливість «паралельного» прийому громадян суб'єктами надання щодо тих послуг, які надаються у ЦНАП;
- 6) актуалізувати інформаційні картки (ІК) адміністративних послуг ЦНАП згідно вимог закону;
- 7) вдосконалити технологічні картки послуг:
 - в колонці «термін виконання», вказувати дні за наростаючим принципом, що сприятиме кращому контролю етапів проходження справи;
 - прийом документів і видачу результатів послуги, які надаються у ЦНАП, має проводити тільки адміністратор;

Рекомендації щодо місця розташування ЦНАП, приміщення, облаштування та інших зручностей:

- 8) встановити електронну систему керування чергою;
 - 9) розмістити всю необхідну інформацію, яку вимагає Закон, про ЦНАП і його послуги на стендах;
 - 10) розмістити на стендах, в папках на столах або іншим способом зразки заповнення бланків щодо отримання найбільш популярних адмінпослуг;
 - 11) для підвищення поінформованості громадян зробити рекламу сайту ЦНАП, в т.ч. на рецепції, в публічних місцях міста тощо;
- на перспективу, в новому приміщенні:
- 12) передбачити інформаційні термінали, наповнивши їх необхідною інформацією щодо надання послуг, які будуть визначені у переліку ЦНАП;
 - 13) передбачити умови для осіб з обмеженими можливостями (встановити відповідний інформаційний кіоск і термінал, відповідно обладнати туалетну кімнату);
 - 14) розглянути можливість облаштування куточка для дітей у приміщенні ЦНАП;

- 15) передбачити монітори для інформування громадян у приміщенні ЦНАП та можливість подання оперативної інформації про послуги і роботу ЦНАП;

Рекомендації щодо персоналу:

- 16) провести розрахунок необхідної кількості адміністраторів ЦНАП та призначити їх на посади;
- 17) сформуванати річний план підвищення кваліфікації персоналу щодо фахової та психологічної підготовки (форми – семінари, тренінги, регулярні обговорення актуальних проблем, передача досвіду, залучення фахівців з структурних підрозділів для надання консультацій адміністраторам тощо);

Рекомендації щодо роботи бек-офісу (організації надання послуг):

- 18) запровадити практику постійного контролю стану проходження послуги керівником і адміністраторами ЦНАП, а також державними адміністраторами згідно вимог закону;
- 19) запровадити смс-повідомлення про результат послуги та інформування про поточний стан надання послуги на сайті;

на перспективу, в новому приміщенні:

- 20) налагодити електронний доступ до інформаційних баз даних органів влади, послуги яких будуть надаватися у ЦНАП шляхом встановлення відповідного телекомунікаційного зв'язку з їх приміщеннями;
- 21) впровадити систему електронного документообігу у ЦНАП;
- 22) фіксувати своєчасність надання послуг та стан її проходження у єдиній електронній системі для всіх послуг ЦНАП;

Рекомендації щодо аналізу діяльності:

- 23) проводити аналіз середнього часу очікування в черзі і щодо своєчасності надання послуг;
- 24) розробити план-графік проведення анкетувань і опитувань відвідувачів ЦНАП як за ініціативою міської ради так із залученням громадських організацій;

на перспективу:

- 25) варто визначити власні вимоги щодо покращення якості послуг, вказавши максимальний час очікування в черзі та час обслуговування посадовою особою, а також періодичний аналіз терміну надання для його зменшення (в ТК);
- 26) запровадити «голосування» відвідувачів ЦНАП талонами електронної черги для оцінювання якості обслуговування розміщення кількох скриньок – наприклад: «незадовільно», «задовільно», «добре», «дуже добре».
- 27) проводити періодичні порівняльні опитування для оцінки змін якості послуг ЦНАП.

5.4. Витяг з науково-практичного коментаря до статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» (щодо центрів надання адміністративних послуг)⁶

Стаття 12. Центр надання адміністративних послуг

1. Центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації,

⁶ Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П.Тимошука. – К.: ФОП Москаленко, 2013. – 392 с. (з деякими змінами та доповненнями).

районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

2. Центри надання адміністративних послуг утворюються при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях.

3. У населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг утворюються за рішенням відповідних селищних або міських рад і можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень.

4. З метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг.

5. У разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

6. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визна-

чається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

7. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України.

На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги.

8. 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.

9. За рішенням органу, який утворив центр надання адміністративних послуг, у такому центрі також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій, скарг.

10. Положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент затверджуються органом, який прийняв рішення про утворення центру. Кабінет Міністрів України затверджує примірне положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент.

11. Час прийому суб'єктів звернень у центрі надання адміністративних послуг становить не менше шести днів на тиждень та семи годин на день і є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг. Прийом суб'єктів звернень здійснюється без перерви на обід. Центр надання адміністративних послуг не менше двох

днів на тиждень здійснює прийом суб'єктів звернень до двадцятої години.

За рішенням органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, час прийому суб'єктів звернень може бути розширено.

1. Предмет регулювання та цілі норм

Стаття 12 має одне з найважливіших значень для коментованого Закону, адже стосується визначення правового статусу центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), починаючи від адміністративного рівня на якому може бути утворено ЦНАП і закінчуючи мінімальними вимогами до організації діяльності ЦНАП.

Мета створення ЦНАП полягає у створенні зручних та доступних умов для отримання максимуму необхідних громадянам та суб'єктам господарювання адміністративних послуг при особистому (фізичному) зверненні за такими послугами.

2. Адміністративно-територіальний рівень утворення ЦНАП та статус ЦНАП

Частина 1 коментованої статті визначає, що *центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.*

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

1) ЦНАП *утворюється на рівні міст, селищ та районів*. Зважаючи на спеціальний статус міст Києва та Севастополя законодавцем окремо визначено, що ЦНАП утворюється у Києві і Севастополі, а також у районах зазначених міст⁷. Утворення ЦНАП при обласній державній адміністрації, а також відомчих ЦНАП (при окремих центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та підрозділах) не відповідатиме Закону. Тобто адміністративні послуги цих органів влади (принаймні базові / популярні послуги) в ідеалі повинні надаватися через ЦНАП міст і районів. Для надання інших адміністративних послуг усі органи влади також можуть застосовувати положення Закону, спрямовані на максимальну зручність і доступність послуг для суб'єктів звернення.

Беручи до уваги норму частини 2 коментованої статті очевидно, що утворення ЦНАП при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного значення, районних державних адміністраціях є обов'язковим.

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

2) послуги у ЦНАП надаються *«через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг»*. Тобто законодавцем закладена модель, за якою усі контакти з суб'єктами звернень відбуваються лише через спеціальних посадових осіб – «адміністраторів», яких можна розглядати як працівників-універсалів (про «адміністраторів» детальніше див. у ст. 13 Закону та коментарі до неї). Інші посадові особи (наприклад, пред-

⁷ Надалі у коментарі спеціальна увага містам Києву та Севастополю не приділяється.

ставники суб'єктів надання адміністративних послуг) не можуть здійснювати прийом суб'єктів звернень, а також видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг, які віднесені до переліку послуг, що надаються через ЦНАП;

3) 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, в тому числі залучення до складу такого органу працівників (посадових та/або службових осіб) різних суб'єктів надання адміністративних послуг принаймні для консультування.

Як варіант може розглядатися підхід за яким посади адміністраторів вводяться у різні структурні підрозділи одного органу влади, який утворив ЦНАП (наприклад, в районній державній адміністрації чи 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 (насамперед, адміністраторами). У разі виконання вимог Закону щодо роботи ЦНАП виключно через «адміністратора» (з 1 січня 2014 року), оптимальною формою організації ЦНАП стає саме структурний підрозділ.

4) рішення про утворення ЦНАП приймається: у міс-

тах і селищах – відповідними селищними або міськими радами, у районах – головою районної державної адміністрації.

3. Спільні ЦНАП

Частина 3 коментованої статті також передбачає, що *«у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі 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 як адміністративні послуги міської або селищної ради та її виконавчих органів, так і адміністративні послуги відповідної районної державної адміністрації. Тобто замість утворення двох ЦНАП: міського (або селищного) та районного, може функціонувати лише один ЦНАП (фактично – міськрайонний), утворений органом місцевого самоврядування. Такий підхід вимагає «узгоджених рішень», якими на практиці можуть бути насамперед угоди між відповідними суб'єктами (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 надаватися адміністративні послуги обласної державної адміністрації.

4. Територіальні підрозділи ЦНАП

Частина 4 коментованої статті передбачає, що *з метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг.*

Мета створення територіальних підрозділів ЦНАП – це забезпечення територіальної (фізичної) доступності послуг для заявників. Закон зазначає про можливість створення територіальних підрозділів, але не регулює порядок прийняття рішень про їх створення чи організацію діяльності. Тому органи, які утворюють ЦНАП мають можливість вирішення цього питання на власний розсуд.

У більшості населених пунктів з населенням до 100-150 тис. мешканців доцільним є утворення одного ЦНАП (великого офісу) та одного або більше територіальних підрозділів ЦНАП (кількох менших офісів). Тобто це буде проста вертикально-інтегрована система, з єдиним керівником і з можливістю ротації (переміщення) персоналу.

У більших містах і особливо містах-мільйонниках може бути доцільним створення кількох рівнопорядкових ЦНАП (мережі великих офісів) і не обов'язково в прив'язці до районного поділу міста (якщо останній має місце). Звичайно, 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 без прив'язки до місця проживання. Бажано, щоб переліки

послуг у всіх ЦНАП міста були однаковими. Однак, очевидно, що 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 (які за площею приміщення, кількістю персоналу, переліком послуг тощо можуть навіть перевищувати головний офіс – ЦНАП) повинні забезпечуватися в силу положень Закону.

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

5. Організаційне забезпечення діяльності ЦНАП.

ЦНАП і дозвільні центри

У частині 5 коментованої статті Закону передбачено, що *у разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється*

відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Тобто такий структурний підрозділ (виконавчий орган) фактично має виконувати роль базової одиниці, яка забезпечує роботу ЦНАП. У цьому ж контексті варто відзначити, 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 (дозвільних центрів). 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 коментованого Закону (її пунктом 3 частини 4, що вносить зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») *дозвільні центри, утворені відповідно до цього Закону, є складовою частиною центрів надання адміністративних послуг, що створюються відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги».*

В чинних нормативних актах відсутнє детальніше регулювання, що означає входження дозвільного центру до складу ЦНАП. Якби дозвільні центри мали статус структурних підрозділів (а не робочих органів), то вони могли б бути частиною більшого структурного підрозділу (власне ЦНАП). Нині ж, очевидно, лише «державні адміністратори» можуть бути включені до штатного розпису ЦНАП (якщо ЦНАП утворюється як структурний підроз-

діл), або дозвільний центр як постійний робочий орган може бути частиною іншого (більшого) постійно діючого робочого органу (ЦНАП).

*6. Перелік адміністративних послуг,
які надаються через ЦНАП*

Згідно з частиною 6 ст. 12 коментованого Закону *перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП визначається органом, який створив ЦНАП*. Отже, за загальним правилом, особливо для органів місцевого самоврядування обсяг послуг, які надаються через ЦНАП, тобто конкретний перелік визначається самостійно органом, який утворив (утворює) 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. Зокрема, до базових адміністративних послуг можна віднести послуги з: реєстрації актів громадянського стану; реєстрації місця проживання і видачі (обміну) паспортних (ідентифікаційних) документів; реєстрації нерухомості; реєстрації суб'єктів господарювання; реєстрації транспортних засобів та видачі (обміну) посвідчень водія тощо. На жаль, 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*

України⁸. Фактично у цьому переліку мають бути визначені адміністративні послуги центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів та підрозділів. Але також він може включати і окремі адміністративні послуги обласної державної адміністрації, з метою їх децентралізації – наближення до споживачів.

Щодо адміністративних послуг районних державних адміністрацій, то за буквальною тлумаченням абзацу першого частини 7 ст. 12 Закону можна зробити висновок, що Кабінет Міністрів України визначить мінімальний набір адміністративних послуг райдержадміністрації, обов'язковий для надання через ЦНАП. Проте в урядових колах такий проект нормативного акта не розроблявся.

Відповідно до абзацу другого частини 7 ст. 12 Закону через ЦНАП також можливе надання інших адміністративних послуг будь-яких суб'єктів надання адміністративних послуг (в 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.

При цьому важливо взяти до уваги, що усі адміністративні послуги у ЦНАП повинні надаватися через адміністратора. Тому не можуть бути передані на основі «узгодженого рішення» до компетенції ЦНАП послуги, прийом відвідувачів щодо яких має здійснюватися лише певними посадовими особами. Разом з тим, такі послуги можуть надаватися у приміщенні ЦНАП через «представників», але без включення цих послуг у перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП.

⁸ На момент здачі коментаря до друку такий перелік ще не було затверджено. З'явився він лише 16 травня 2014 року відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України. Проблема виконання цього Розпорядження розглядалася у брошурі окремо.

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, який повинен бути прийнятий згідно з частиною 2 ст. 20 Закону. Фактично цей же закон мається на увазі і в частині 2 ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги». За задумом суб'єкта законодавчої ініціативи, цей закон повинен містити перелік усіх адміністративних послуг в Україні, незалежно від надання їх безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг або через ЦНАП (детальніше про це див. у коментарі до статей 5 і 11).

Згідно з частиною 9 коментованої статті Закону *«у центрі за рішенням органу (посадової особи), що його утворив, також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій та скарг»*. До речі, у Примірному положенні про ЦНАП цю норму дещо звужено, оскільки зроблено уточнення, що це стосується звітів, декларацій та скарг *«розгляд яких віднесено до повноважень місцевої держадміністрації або ради, при якій утворено такий центр»*. Дане положення обмежує норму частини 9 ст. 12 Закону і тому тут можуть застосовуватися можливості визначені законодавцем, а не Урядом. Тобто прийняття звітів, декларацій, скарг не зв'язане лише компетенцією суб'єкта, який утворив ЦНАП.

При вирішенні питання про визначення переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП необхідно зважати на реальні можливості до забезпечення належної якості 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. Тобто орієнтація на максимальну кількість послуг є виправданою.

З іншого боку, чим більша буде кількість послуг, тим більше буде відвідувачів (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 додає зручності суб'єктам звернення, але потребує непропорційних витрат ресурсів для збереження у компетенції ЦНАП.

Нарешті варто взяти до уваги, що 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, наприклад, у Вінниці було відкрито три додаткових центри надання адміністративних послуг у районах містах, і в цих ЦНАП 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. Отже, це лише питання спроможності. Навіть у містах де вже окремо налагоджено роботу і соціальних центрів (тобто центрів де надаються 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.

7. Заборона «паралельного прийому»

Особливу увагу необхідно звернути на частину 8 коментованої статті, 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*.

Тобто 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, у яких ЦНАП функціонували ще до ухвалення Закону, однозначно підтверджує раціональність цієї норми щодо адміністративних послуг власне органів місцевого самоврядування. 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 унеможливлювала ефективну роботу ЦНАП, адже паралельна реєстрація вхідних документів з однієї категорії справ уне-

можливліє контроль за однопорядковим вирішенням цих справ. У суб'єкта надання адміністративних послуг зберігалася потреба утримувати персонал, що здійснював прийом відвідувачів тощо, тобто фактично потрібно фінансувати подвійну інфраструктуру.

8. Час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП

У абзаці першому частини 11 коментованої статті 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.

Важливо наголосити, що час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП. Отже, 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 неприйнятним.

Відповідно до абзацу другого частини 11 коментованої статті 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.

9. Положення про ЦНАП

Згідно з частиною 10 коментованої статті 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.

Відповідно до другого речення частини 10 коментованої статті 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 власне Положення про ЦНАП не зв'язаний примірним актом Кабінету Міністрів, а може використовувати його як певну 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:

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

- 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;

2) 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.

3) 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 місцевої ради, керівник центру призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським або селищним головою».

Важливим є визначення у Примірному положенні повноважень керівника 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 (наприклад, через погодження проєктів таких карток чи проєктів змін до них);
- 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. Також звідси доцільно зробити висновок, що у ЦНАП взагалі можуть працювати не лише «адміністратори» (про ці посади детальніше див. у ст. 16 та коментарі до неї). Наприклад, на посадах, які не пов'язані з прийомом документів від суб'єктів звернень можуть працювати й інші посадові або службові особи (наприклад, консультанти на рецепції). Також для консультування заявників у ЦНАП можна залучати працівників суб'єктів надання адміністративних послуг, принаймні на перших етапах – за потреби. Їх діяльність повинна регламентуватися узгодженим рішенням органу, який утворив ЦНАП та суб'єкта надання адміністративних послуг, за яким ці адміністративні послуги надаються в ЦНАП. До виконання окремих функцій у ЦНАП (наприклад, для загального консультування, для надання допомоги у користуванні системою керування чергою тощо) можуть бути залучені практиканти, стажери, волонтери.

10. Регламент ЦНАП

Згідно з частиною 10 коментованої статті регламент ЦНАП затверджується органом, який прийняв рішення про утворення центру.

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, почи-

наючи 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.

Відповідно до другого речення частини 10 коментованої статті 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 певну 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 більш повноцінному впровадженню коментованого Закону загалом та ідеї ЦНАП зокрема.

Отже, 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 прилеглій 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 прийому* облаштовується при вході до приміщення центру. У ньому здійснюється загальне інформування та консультування суб'єктів звернення з питань роботи центру (пункт 7 Примірного регламенту);

4) *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. Сектор інформування облаштовується столами, стільцями, телефонами, факсимільними апаратами та забезпечується канцелярськими товарами для заповнення суб'єктами звернення необхідних документів (пункт 8 Примірного регламенту);

5) *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);

6) *Сектор обслуговування* повинен бути утворений за принципом відкритості розміщення робочих місць. Кожне робоче місце для прийому суб'єктів звернення повинно мати інформаційну табличку із зазначенням номера такого місця, прізвища, імені, по батькові та посади адміністратора центру (пункт 10 Примірного регламенту). Це дуже важлива норма Примірного регламенту, адже вона спрямовує до використання для роботи з відвідувачами так званий «відкритий простір», а не кабінетну систему;

7) Згідно пункту 11 Примірного регламенту *площа секторів очікування та обслуговування* повинна бути достатньою для забезпечення зручних та комфортних умов для прийому суб'єктів звернення і роботи адміністраторів центру. 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.

8) 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).

9) 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 сфе-*

рами правовідносин (законодавства), та/або суб'єктами надання адміністративних послуг (пункт 13 Примірного регламенту);

10) *Особам з обмеженими фізичними можливостями* забезпечується вільний доступ до інформації, зазначеної в цьому розділі, 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);

11) **Пунктом 16** Примірного регламенту передбачено, що на основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг у центрі можуть надаватися адміністративні послуги безпосередньо такими суб'єктами. Очевидно, дане положення не може ставити під сумнів загальну законодавчу концепцію функціонування ЦНАП та надання послуг лише через посадових осіб органу, що утворив ЦНАП (тобто через адміністраторів). Адже це вимога Закону. При цьому пункт 16 Примірного регламенту дозволяє фактично у приміщенні ЦНАП надавати додатково інші адміністративні послуги, зокрема, не включені до переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП ні органом, що його утворив, ні згідно Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, що надаються через ЦНАП, затвердженого Кабінетом Міністрів;

12) Для надання допомоги суб'єктам звернення у користуванні інформаційними терміналами та автоматизованою системою керування чергою (у разі їх наявності), консультування із загальних питань організації роботи центру та порядку прийому суб'єктів звернення у центрі

може утворюватися *інформаційний підрозділ*. Інформаційний підрозділ центру також: інформує за усним клопотанням суб'єкта звернення про належність порушеного ним питання до компетенції центру; консультує суб'єктів звернення щодо порядку внесення плати (адміністративного збору) за надання платних адміністративних послуг, надає інформацію про платіжні реквізити для сплати адміністративного збору; надає іншу інформацію та допомогу, що необхідні суб'єктам звернення до прийому їх адміністратором (пункт 19 Примірного регламенту);

13) Орган, що утворив центр, створює та забезпечує роботу *веб-сайту центру* або окремого розділу на своєму веб-сайті, де розміщується інформація, зазначена у пункті 12 Примірного регламенту, а також відомості про місце розташування центру, найближчі зупинки громадського транспорту, під'їзні шляхи, місця паркування, інша корисна для суб'єктів звернення інформація. Інформація на веб-сайті центру має бути зручною для пошуку та копіювання (пункти 20-21 Примірного регламенту);

14) Суб'єктам звернення, які звернулися до центру з використанням засобів телекомунікаційного зв'язку (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), забезпечується можливість *отримання інформації* про надання адміністративних послуг центром у спосіб, аналогічний способу звернення (пункт 22 Примірного регламенту);

15) 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 термінала в такій системі, отримує

відповідний номер у черзі та очікує на прийом. Автоматизована система керування чергою може передбачати персоніфіковану 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. Персоніфікована 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);

16) 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 добиратися 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 ЦНАП, зокрема, з 09.00 до 11.00);

17) **Прийняття** від суб'єкта звернення заяви та інших документів, необхідних для надання адміністративної послуги (далі – вхідний пакет документів), **та повер-**

нення документів з результатом надання адміністративної послуги (далі – вихідний пакет документів) здійснюється **виключно в центрі** (пункт 27 Примірного регламенту);

18) 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).

19) Заява, що подається для отримання адміністративної послуги, повинна містити *дозвіл суб'єкта звернення на обробку, використання та зберігання його персональних даних* у межах, необхідних для надання адміністративної послуги (пункт 32 Примірного регламенту);

20) 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.

Адміністратор центру здійснює *реєстрацію* вхідного пакета документів шляхом внесення даних до журналу реєстрації (у паперовій та/або електронній формі). Після внесення даних справі присвоюється номер, за яким здійснюється її ідентифікація та який фіксується на бланку заяви і в описі вхідного пакета документів.

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);

21) 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);

22) 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 питання 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).

Після отримання справи суб'єкт надання адміністративної послуги зобов'язаний внести запис про її отримання із зазначенням дати та часу, прізвища, імені, по батькові відповідальної посадової особи до листа про проходження справи (пункти 42 Примірного регламенту);

23) 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 адмі-

ністративної послуги тощо) адміністратор центру невідкладно інформує про це керівника центру (пункти 43-44 Примірного регламенту);

24) Суб'єкт надання адміністративної послуги невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня після оформлення *результату* надання адміністративної послуги, формує вихідний пакет документів та передає його до центру, про що зазначається в листі про проходження справи (пункт 45 Примірного регламенту);

25) 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);

26) 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);

27) 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);

28) 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);

29) 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 усі згадані примірні акти Кабінету Міністрів України мають рекомендаційний характер. Тому орган, який утворює ЦНАП може відходити від тексту Примірного положення і Примірного регламенту, і передбачати власні регулювання. Головне при цьому – не суперечити вимогам Закону.

11. Рекомендації та зарубіжний досвід

Попри те, що коментована стаття Закону є досить великою за обсягом і містить різномірне регулювання, включно з детальним регулюванням часу прийому у ЦНАП тощо, варто взяти до уваги, що деяких важливих вимог до таких інтегрованих офісів безпосередньо у Законі не визначено.

По-перше, ЦНАП має орієнтуватися на надання мак-

симальної кількості адміністративних послуг, і насамперед на **базові** адміністративні послуги (про це вже йшлося вище). Тобто саме лише формальне утворення ЦНАП і передача до нього мінімальної кількості адміністративних послуг та / або адміністративних послуг, на які немає особливого попиту, не змінять ситуацію з загальною якістю адміністративних послуг.

По-друге, ЦНАП передбачає концепцію «відкритого робочого простору», тобто це протилежність коридорно-кабінетній системі прийому відвідувачів. У ЦНАП прийом суб'єктів звернень має здійснюватися у великій приймальні, де розташовані робочі місця усіх працівників, які працюють з відвідувачами. Для великих офісів є прийнятним розміщення цих робочих місць у кількох великих кабінетах. При цьому певна конфіденційність – прийом в окремих кабінетах – вважається прийнятним лише у соціальних справах, зважаючи на їх достатню делікатність.

По-третє, за кордоном офіси аналогічні до ЦНАП передбачають розмежування двох робочих просторів: фронт-офісу, тобто місця прийому відвідувачів (що і є власне ЦНАП); і бек-офісу, тобто робочі місця де вже змістовно опрацьовуються справи, якщо адміністративна послуга не надається відвідувачеві негайно. Доступ суб'єктів звернення до бек-офісу є закритим.

Позитивом є те, що деякі з цих ідей відображені найменш на рівні рекомендаційних норм у Примірному регламенті.

Також слід врахувати, що ЦНАП можуть / повинні містити наступні елементи, які роблять отримання адміністративних послуг зручним (частина з них також відображена у Примірному регламенті):

- рецепція / інформаційний пункт першого контакту – обов'язкова у великих офісах;

- впорядкованість обслуговування, тобто наявність системи регулювання черги;
- можливість попереднього запису на прийом на визначений час;
- супутні послуги у приміщенні ЦНАП (ксерокопювання, фото на документи тощо – детальніше про це див. у ст. 15 і коментарі до неї);
- можливість замовлення / отримання одразу декількох адміністративних послуг у одного працівника ЦНАП за один візит;
- SMS-інформування про готовність результату тощо.

Утворення офісів, аналогічних ЦНАП, передбачає однозначне покращення умов і для персоналу:

- розмежування персоналу, що працює з відвідувачами, і який працює з паперами та поштою і дзвінками;
- впорядкованість роботи персоналу ЦНАП;
- облаштованість умов праці;
- електронний документообіг;
- позитивне сприйняття роботи органу влади громадянами, які на власні очі бачать обсяги роботи службовців.

До речі, зважаючи на складність тривалої роботи з відвідувачами, рекомендується застосовувати правило ротації (переміщення) працівників ЦНАП протягом робочого дня на роботу з відвідувачами, і на роботу у бек-офісі (тобто роботу з паперами, поштою).

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». Але тут, мабуть, доцільнішим є не буквальный переклад, а змістовний, тобто сенс, що закладається в таку установу: щоб особа могла отримати будь-яку послугу (максимум послуг) в одному місці.

Є певні відмінності у створенні універсамів послуг у зарубіжних країнах. В одних акцент робиться на «швидких» і часто затребуваних послугах, короткому часі очікування. Зокрема «офіси для громадян» ФРН надають найбільш затребувані з боку громадян послуги (реєстрація місця проживання, реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень особи та паспортів тощо). Інші намагаються в таких офісах надавати максимальну кількість послуг. Зокрема, «адміністративні центри» у Польщі налічують сотні різноманітних послуг, згрупованих за галузевим критерієм, починаючи від паспортів і реєстрації транспортних засобів, і закінчуючи соціальною допомогою. Максимальний набір послуг і в аналогічних установах у Нідерландах, Канаді.

Детальніше ознайомитися з кращими українськими практиками створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг, а також зарубіжним досвідом можна ознайомитися у виданнях:

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.

12. Технологія створення ЦНАП

Про деякі 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 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 підрозділів/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 (це

може бути дозвільний центр, відділ звернень громадян тощо). Місцеве керівництво повинно заохочувати та винагороджувати таку ініціативність та додаткові навантаження на працівників;

3) *Розробка концепції (або програми) створення ЦНАП та її 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; як буде проведено функціональне обстеження або сертифікацію; 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 філій) 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;

4) *Підготовка приміщення* (це питання потрібно опрацьовувати якнайшвидше). Як показує досвід, без належного вирішення цього питання, тобто раціональ-

ного 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 існуючого стану справ у відповідному органі влади з детальним описом послуг, які сьогодні надаються, та процедур їх надання;

6) *Формування переліку адміністративних послуг;*

7) *Розробка інформаційних карток* на кожен адміністративну послугу;

8) *Розробка технологічних карток* на кожен адміністративну послугу. Основою для проекту є існуюча процедура надання адміністративних послуг (її опис). На її базі, виключаючи «зайві» ланки (документи; погодження тощо) або замикаючи їх всередині ЦНАП, виробляється новий алгоритм надання кожної адміністративної послуги;

9) *Розробка нормативної документації*, більшість якої має бути прийнято міським головою, виконкомом або радою. Ключовими актами є: *положення про ЦНАП та регламент його роботи;*

10) *Налагодження співробітництва між ЦНАП та «непідпорядкованими» адміністративними органами.* Основним варіантом залучення непідпорядкованих органів є угоди (меморандуми) про співпрацю;

11) *Добір персоналу для роботи в ЦНАП, його підготовка;*

12) *Розробка та /або придбання програмного забезпечення та придбання оргтехніки;*

13) *Забезпечення надання в ЦНАП супутніх послуг.*

Потрібно провести відбір надавачів супутніх послуг на конкурсних засадах;

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.

Науково-практичне видання

**ЯК НАЛЕЖНО ВИКОНАТИ ЗАКОН
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ»
ПОСІБНИК ДЛЯ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ**

Автор-упорядник В.Тимощук

Підписано до друку 29.12.2014 р. Формат 64×90 1/16.

Папір офсетний 80 г/м². Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 5,1. Наклад. 1000. Зам. 1075.

Видавець: ФОП Москаленко О.М.

Тел.: (038-050) 380-29-16; e-mail: print.ukr@gmail.com

Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців:

Серія ДК №3304 видано Держкомтелерадіо України 28.10.2008 р.

Надруковано з готових діапозитивів ФОП Москаленко О.М.

ISBN 978-966-2214-47-5



9 789662 214475

Центр політико правових реформ – громадський аналітичний центр, заснований у 1996 році. Місією ЦППР є сприяння проведенню реформ у політико-правовій сфері задля утвердження в Україні демократії, верховенства права та належного урядування.

Основними напрямками діяльності Центру є конституціоналізм, публічна адміністрація, судівництво, кримінальна юстиція. Питання захисту прав людини, протидії корупції та європейської інтеграції є наскрізними для усіх напрямків діяльності.

Аналітичний супровід реформи адміністративних послуг в Україні є одним із ключових завдань у діяльності ЦППР.

ISBN 978-966-2214-47-5



9 789662 214475