

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ

КИЇВ – 2015

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

**АДМІНІСТРАТИВНІ
ПОСЛУГИ:
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ
РЕФОРМУВАННЯ**

ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ

КИЇВ – 2015

УДК 35.07(477)

Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьнік Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. – Київ, 2015. – 428 с.

Це видання має своїм завданням зібрати та систематизувати напрацювання експертів Центру політико-правових реформ та експертів наших партнерських організацій з проблематики адміністративних послуг за останні два роки.

Інформація подається в окремих тематичних блоках, які стосуються: загальних питань реформування системи адміністративних послуг; актуальних питань створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та проблем реалізації розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2015 року № 523; здійснення громадського моніторингу ЦНАП та використання його результатів; результатів соціологічних досліджень якості адміністративних послуг; пропозицій щодо реформування окремих груп адміністративних послуг, зокрема, щодо реєстрації місця проживання, видачі паспортів, реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія; проблематики оплати адміністративних послуг; кращих практик надання адміністративних послуг.

Більшість матеріалів, що подаються у збірнику, вже оприлюднювалися у інших джерелах. Але їх систематизована подача дозволяє побачити реформу адміністративних послуг у динаміці, основні досягнення та проблеми 2013-2014 років, а також визначити найактуальніші потреби подальших змін у цій сфері. Також у виданні є і нові матеріали та оновлені дані.

Видання адресоване політикам національного та місцевого рівня, державним службовцям та посадовим особам органів місцевого самоврядування, науковцям, громадським активістам та іншим зацікавленим проблематикою адміністративних послуг особам.



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.

ISBN 978-966-2214-53-6

© Центр політико-правових реформ, 2015

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	10
1.1. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні	10
1.2. Реформа адміністративних послуг: переваги для споживачів та відомчі інтереси	31
1.3. Децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг як стратегічний напрям реформування держави та покращення якості послуг	39
1.4. Звернення учасників всеукраїнської конференції «Підвищення якості адміністративних послуг шляхом посилення впливу громадянського суспільства на державну політику у цій сфері», що відбулась 18-19 грудня 2014 року (м. Київ)	45
1.5. Проблеми ЦНАП та протидія децентралізації	48
РОЗДІЛ 2. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ЦНАП). ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ РОЗПОРЯДЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ № 523/2014	51
2.1. Центри надання адмінпослуг – шлях побороти гідру бюрократії і корупції	51
2.2. Як залучити послуги органів виконавчої влади до надання через ЦНАП	56
2.2.1. Загальні умови	56
2.2.2. Щодо адміністративних послуг Державної міграційної служби	57
2.2.3. Щодо адміністративних послуг Укрдержреєстру та Держземагентства	65

РОЗДІЛ 3. ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ЦНАП	72
3.1. Методика моніторингу центрів надання адміністративних послуг (29.12.2014)	72
3.2. Поради із застосування Методики оцінювання ЦНАП	86
3.2.1. Алгоритм моніторингу ЦНАП	86
3.2.2. Специфіка оцінювання ЦНАП	94
3.3. Заповнені моніторингові анкети	102
3.3.1. Заповнена моніторингова Анкета (на прикладі ЦНАП Деснянської районної в м. Києві державної адміністрації) (<i>моніторинг проведено у жовтні 2013 – січні 2014 р.</i>)	102
3.3.2. Заповнена моніторингова Анкета (на прикладі Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) м. Івано-Франківська) (<i>моніторинг проведено у січні 2014 р.</i>)	130
3.4. Заповнені звіти по ЦНАП із рекомендаціями	151
3.4.1. Заповнений Звіт із рекомендаціями (на прикладі Звіту за результатами громадського моніторингу ЦНАП Деснянської районної в м. Києві державної адміністрації)	151
3.4.2. Заповнений Звіт із рекомендаціями (на прикладі Звіту за результатами громадського моніторингу ЦНАП м. Івано-Франківська)	161
3.5. Територіальна доступність ЦНАП: приклади розташування ЦНАП	167
3.6. Типовий запит документів для моніторингу ЦНАП	171
3.7. Типовий лист про результати моніторингу	173
3.8. Лист з рекомендаціями для центральних органів виконавчої влади за наслідками узагальнення результатів громадського моніторингу ЦНАП	174
3.9. Моніторингова публікація (на прикладі статті Школьного Є. «Пігулка від бюрократії: як подолати черги і хабарі»)	178
РОЗДІЛ 4. РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	186
4.1. Оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг (загальнонаціональне опитування – березень 2013 року)	186

4.2. Результати опитування у центрах надання адміністративних послуг та/або виконавчих органах міської ради (якщо ЦНАП не утворено) у 10 містах України (березень-квітень 2013 року)	195
4.3. Оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг (загальнонаціональне опитування – грудень 2014 року та порівняння з попередніми дослідженнями)	201
4.4. Результати опитування у центрах надання адміністративних послуг та/або виконавчих органах міської ради (якщо ЦНАП не утворено) у 10 містах України (грудень 2014 року та порівняння з попередніми дослідженнями)	213
РОЗДІЛ 5. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ОКРЕМИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	230
5.1. Реєстрація місця проживання	230
5.1.1. Аналіз політики з реєстрації місця проживання в Україні (аналітично-консультаційний документ).....	230
5.1.2. «Прописка» vs. реєстрація: як позбавитися пережитків СРСР	243
5.1.3. Як міграційна служба «покрощує» прописку	248
5.1.4. Інститут реєстрації місця проживання: у пошуках ефективної політики.....	253
5.1.5. Паспортний колапс: як дати українцям прописку	260
5.2. Паспорти. Інші документи, що посвідчують особу та її статус	263
5.2.1. Аналітично-консультаційний документ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що посвідчують особу»	263
5.2.2. Витяг із проекту Закону України «Про документи України, що посвідчують особу та дають право виїзду за кордон» (реєстраційний номер у ВРУ VIII скликання 1632)	291
5.2.3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про документи, що посвідчують особу та дають право виїзду за кордон»	326
5.2.4. Єдиний демографічний реєстр порушує права людини і принцип верховенства права	333
5.2.5. Закордонний паспорт за 170 гривень.....	347
5.2.6. 170 грн. за закордонний паспорт чи 5 років тюрми: запропонуйте чиновнику вибір.....	349
5.2.7. Паспортне свавілля: коло замкнулося	352

5.2.8. Перелік інших публікацій експертів ЦППР на паспортну тематику (в т.ч. вартість «закордонного паспорта»).....	354
5.2.9. Українська бюрократія для... іноземців	355
5.3. Реєстрація транспортних засобів, їх технічний огляд, видача посвідчень водія	360
5.3.1. Зарубіжний досвід реєстрації транспортних засобів: корисні уроки для України	360
5.3.2. Техогляд європейського зразка: безпека без корупції	368
5.3.3. Про отримання посвідчення водія.....	370
РОЗДІЛ 6. ПРО ПЛАТУ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ.....	372
6.1. Проект Концепції реформування системи оплати адміністративних послуг	372
6.2. Державне мито – адміністративний збір чи податок?.....	387
РОЗДІЛ 7. ПУБЛІКАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКСПЕРТІВ ТА КРАЦІ ПРАКТИКИ	392
7.1. Аналітичний огляд стану реформування системи надання адміністративних послуг у містах Західної України (на прикладі міст Луцька і Хмельницького) та вплив громадськості на публічну політику у цій сфері.....	392
7.1.1. Досвід діяльності ЦНАП м. Луцька	394
7.1.2. Досвід діяльності ЦНАП м. Хмельницького.....	396
7.1.3. Вплив громадськості на публічну політику у сфері надання адміністративних послуг	397
7.2. ЦНАП Луцька	400
7.3. Реформування системи надання адміністративних послуг у Дніпропетровській області очима громадськості.....	409
7.4. ЦНАП Харкова	415
7.5. Досвід Канади в організації надання адміністративних послуг.....	420

ВСТУП

Це видання є продовженням серії публікацій, присвячених інформаційній та аналітичній підтримці реформи сфери адміністративних послуг в Україні. Додатковим поштовхом для цієї роботи стало прийняття у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги», а також втілення практичних змін у багатьох містах та районах України у зв'язку зі створенням центрів надання адміністративних послуг.

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

У 2014 року вийшли друком дві спеціальні брошури:

- 1) перша 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 (при цьому загальний тираж даного видання вже склав 4000 примірників);
- 2) друга брошура була підготовлена з акцентом на іншу цільову аудиторію – на посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців, політиків, які причетні до впровадження Закону України «Про адміністративні послуги». У ній подавалися не лише рекомендації щодо належного виконання формальних вимог Закону, але і поради та кращий досвід з реалізації доктрини служіння влади суспільству. Також у цій брошурі особлива увага приділялася проблемним аспектам застосування Закону «Про адміністративні послуги», зокрема у частині створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Узагальнено подавалися як типові проблеми в організації та діяльності ЦНАП, так і кращі практики з різних міст України.

І нарешті, видання, яке нині пропонується вашій увазі, є певним підсумком роботи Центру політико-правових реформ та наших партнерів у напрямі сприяння реформуванню системи надання адміністративних послуг. Адже у цьому Збірнику матеріалів у систематизованому вигляді висвітлюється наступна проблематика:

- загальні питання реформування системи адміністративних послуг, з особливою увагою до політики децентралізації повноважень з надання базових адміністративних послуг;
- актуальні питання створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), в тому числі проблеми реалізації Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 року № 523, яким затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг;
- порядок та особливості здійснення громадського експертного моніторингу ЦНАП, в тому числі детально висвітлюються питання застосування відповідної Методики, розробленої ЦППР спільно з партнерами;
- висвітлення та використання результатів соціологічних досліджень якості адміністративних послуг, зокрема, здійснених в рамках проекту «Поліпшення якості адміністративних послуг шляхом посилення впливу громадянського суспільства на політику у цій сфері» у 2013 та 2014 роках, в тому числі загальнонаціонального опитування та опитування споживачів послуг у 10-ти містах України;
- реформування окремих груп адміністративних послуг, зокрема, щодо реєстрації місця проживання, видачі паспортів, реєстрації транспортних засобів, технічного огляду транспортних засобів та видачі посвідчень водія;
- оплати адміністративних послуг;
- використання кращих вітчизняних практик надання адміністративних послуг.

Більшість матеріалів вже оприлюднювалися раніше в різних засобах масової інформації, наукових та навчальних джерелах тощо. Деякі матеріали оприлюднюються вперше. Але у будь-якому разі систематизоване викладення цих матеріалів у даному Збірнику

дозволяє побачити цілісну картину як з історією та поточним станом реформування системи надання адміністративних послуг в Україні, так і з актуальними проблемами та перспективами у цій сфері.

Користуючись нагодою, висловлюємо слова найщирішої вдячності Європейському Союзу за підтримку цього проекту Центру політико-правових реформ та наших партнерів з Центру інформаційного консалтингу / Центру досліджень місцевого самоврядування (Львів), Центру сприяння громадським та культурним ініціативам «Тамариск» (Дніпропетровськ), Фонду місцевої демократії (Харків), а також слова вдячності Міжнародному фонду «Відродження» та Фонду Фрідріха Науманна «За свободу», які підтримують громадські ініціативи у сфері реформування системи надання адміністративних послуг.

ЗАГАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ, ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАКТИКИ В УКРАЇНІ¹

Протягом останніх років теорія адміністративних послуг в Україні зазнала суттєвого розвитку. За цей час вона пройшла шлях від перших спроб теоретичного осмислення проблематики² до відображення в академічному підручнику з адміністративного права³. З 2006 року, коли Кабінетом Міністрів України було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади⁴, це питання стало одним з пріоритетних

¹ Матеріал Віктора Тимощука для журналу «Адміністративне право і процес» (жовтень 2014).

² Коліушко І., Тимощук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30-34. Віктор Тимощук, к.ю.н., науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, заступник голови правління Центру політико-правових реформ

³ Глава 17 «Надання адміністративних послуг» Розділу VII / Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 591 с. – С. 300-309; Розділ VI. Діяльність з надання адміністративних послуг / Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2005. – 624 с.

⁴ Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р.

в державній політиці. Особливо помітною стала активність влади з 2009 року, коли почали регулярно прийматися урядові рішення з проблематики адміністративних послуг, і врешті у вересні 2012 року було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги».

Наразі є потреба оцінити пройдений шлях та визначити актуальні проблеми теорії, законодавства та практики, а також подальші перспективи у цій сфері.

Відомо, що сама ідея адміністративних послуг прийшла в Україну із досвіду західних країн, де ще з 80-х років набула розквіту доктрина «нового публічного менеджменту» та орієнтація держави/влади на громадянина як клієнта. У 1998 році ідея адміністративних (управлінських) послуг вперше була зафіксована у Концепції адміністративної реформи в Україні. Безумовно, акцент на «служіння», «надання послуг» є надзвичайно корисним для будь-якої сучасної держави. Владі слід завжди пам'ятати, що вона існує саме для обслуговування суспільства загалом та кожного громадянина зокрема. Тобто орієнтація на потреби та інтереси клієнта (особи) з боку органів публічної адміністрації є беззаперечним позитивом теорії публічних послуг, і власне адміністративних послуг як різновиду публічних послуг. В західних країнах основне завдання цієї ідеї полягало в тому, щоб перебудувати заскоружлу бюрократичну машину на більш гнучку організацію, що використовує кращі методи та підходи приватного сектору до обслуговування клієнтів.

Основними напрямками активності з проблематики «публічних послуг» у розвинених країнах були і залишаються:

- 1) створення найзручніших та найдоступніших умов для отримання послуг споживачами (в тому числі розвиток ідеї інтегрованих офісів – англ. *one-stop-shop*, нім. – *Burgerburo*; *Burgeramt*);
- 2) пошук оптимального суб'єкта надання послуг (створення «виконавчих агенцій», «роздержавлення» послуг/приватизація, використання методів приватного сектору у публічних інституціях тощо);
- 3) впровадження інформаційних технологій для надання послуг. Це стосується як електронізації окремих послуг, так і створення веб-порталів, присвячених публічним послугам (наприклад, портал – *www.service-public.fr* (Франція), *www.serviccanada.gc.ca* (Канада)).

В Україні слід було вирішувати і низку інших завдань, в тому числі – «подрібнення» адміністративних послуг, тобто штучний поділ однієї адміністративної послуги на декілька окремих «платних послуг». В цьому сенсі теорія адміністративних послуг спрямовує владу на результативність, на надання цілісного продукту/послуги.

Загалом пройшовши навіть деяку термінологічну еволюцію від конструкції «управлінські послуги» до категорії «адміністративні послуги» (які проте в обох випадках ґрунтуються на характеристиці суб'єкта, який надає ці послуги, – на адміністрації), – на сьогодні можна стверджувати, що в Україні є доволі розвинена теорія адміністративних послуг. Це стосується і широкого категорійного апарату («адміністративні послуги», «публічні послуги», «державні послуги», «муніципальні послуги» тощо), і доволі чітких класифікаційних ознак власне адміністративних послуг.

Слід вкотре відзначити, що ґрунтовний розвиток теорії адміністративних послуг зумовлений тим, що у її джерел в Україні стояли правники-адміністративісти (насамперед, професор В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко).

На сьогодні можна стверджувати, що українська доктрина адміністративних послуг є по суті вітчизняним надбанням. Адже в такій «строгій» юридичній формі проблематика адміністративних послуг в західних країнах не розглядається.

У країнах, звідки до нас прийшла ідея послуг, категорія «послуг» відносно публічного сектору вживається у найширшому і дуже гнучкому значенні. Фактично йдеться про «публічні послуги», «послуги адміністрації», «послуги для громадян», «послуги для бізнесу» тощо. Акцент робиться не на юридичну складову, а на те, що всі продукти (рішення, дії тощо) публічної адміністрації у відносинах з приватними особами є послугами. Західні родоначальники теорії публічних послуг не надають відповідним категоріям жорсткого юридичного значення. І нам невідомі приклади ухвалення у цих країнах спеціальних законів з даної проблематики, за винятком урегулювання питань плати за послуги.

Українське прагнення до чіткої термінологічної визначеності призвело до того, що маємо як позитиви у розвитку доктрини адміністративних послуг, так і деякі ризики. Поняття адміністративних послуг поряд з орієнтацією на цілісність послуги, поряд з чіткими

класифікаційними ознаками, не завжди дозволяє дати безспірну відповідь на питання, пов'язані із віднесенням або невіднесенням до адміністративних послуг: «довідок»; звітів, декларацій і повідомлень; прохань, пропозицій і рекомендацій тощо. Нині цілком очевидно, що теорія адміністративних послуг повинна мати і певний рівень гнучкості для врахування раціональних потреб практики.

Варто нагадати ключові державні рішення з проблематики адміністративних послуг. Вперше повноцінно про неї згадано на державному рівні у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006 р.). Але лише з 2008 року почало реалізовуватися кілька ініціатив (певним підсумком яких можна вважати Постанову Уряду № 737 від 2009 року⁵), що зводилися насамперед до завдань: ліквідувати підприємства, установи, організації, які надають «державні та адміністративні послуги», або позбавити їх відповідних повноважень. У Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг, затвердженому вищезазначеною Постановою, також було визначено: деякі рамки щодо оплати адміністративних послуг; порядок спрямування в бюджет коштів, отриманих за адміністративні послуги; вимоги щодо розміщення інформації про адміністративні послуги та деякі інші вимоги до суб'єктів, що надають адміністративні послуги.

У 2010-2011 роках почали додаватися і деякі «нотки» дерегуляції у цій тематиці. Але, як видається, владі все ж бракувало чіткого розуміння головних проблем, які пропонується вирішити реформою сфери адміністративних послуг. Для приватних осіб основними проблемами були і залишаються: 1) зарегульованість, тобто велика кількість послуг тощо, складність процедур; 2) низька якість адміністративних послуг, тобто проблеми з доступністю та зручністю отримання послуг («подрібнення» багатьох послуг на окремі платні послуги, тривалі строки надання послуг, обмежені форми звернення за послугами, черги, непристосовані до потреб відвідувачів розміщення адміністративних органів тощо); 3) непрозорість в оплаті адміністративних послуг та надмірні фактичні розміри плати за окремі послуги. Проблеми, які турбують споживачів послуг, також

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг» від 17.07.2010 р. № 737.

є проблемами і для держави, адже впливають на реалізацію прав громадян, інвестиційний клімат, рівень корупції тощо.

Важливо також відзначити, що сфера адміністративних послуг чи не єдина, що залишається у числі пріоритетів усіх урядів, починаючи з 2008 року. Вже тоді в урядових структурах все активніше просувалася ідея окремого закону про адміністративні послуги. Наукове бачення доцільності такого закону було неоднозначним. Основним аргументом проти такого закону була відсутність чіткого, об'єктивно визначеного предмета регулювання. За винятком можливих рекомендаційних норм щодо утворення інтегрованих офісів, інші питання – про реєстр послуг, про веб-портал послуг тощо можуть вирішуватися актами Уряду; або ж питання про оплату, процедури – належать до предметів регулювання інших законодавчих актів.

6 вересня 2012 року парламент ухвалив Закон України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон). Основними позитивами цього Закону можна вважати:

- обов'язок органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій щодо утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП);
- законодавчу заборону вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;
- впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг);
- введення уніфікованого поняття «адміністративний збір» як єдиної плати за платні адміністративні послуги;
- гарантування мінімальної кількості годин прийому суб'єктів звернень.

На жаль, у Законі збереглися деякі проблемні моменти та ризики, зокрема:

- обмеження кола суб'єктів надання адміністративних послуг. Замість врегулювання засад, на яких це могли б робити підприємства та установи, останні були вилучені з переліку

суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено проблему впорядкування існуючої номенклатури таких послуг, а також зафіксовано можливість надання адміністративних послуг лише через публічних службовців. Такий підхід не відповідає тенденціям розвинених країн і може призвести до надмірної бюрократизації та загального здороження для платників податків вартості окремих адміністративних послуг;

- не зовсім реалістичною видається норма-завдання про встановлення законом переліку адміністративних послуг. Адже такий перелік може включати сотні позицій (за останніми даними Мінекономрозвитку на 2014 рік – це понад 1500 адміністративних послуг), тож забезпечити повноту такого регулювання, його актуальність і стабільність, на наш погляд, неможливо;
- замість критерію «собівартості (фактичних витрат) надання адміністративної послуги» як максимального розміру плати за послугу (адміністративного збору) – закладено незрозумілий критерій «соціального та економічного значення». Таким чином верхньої межі для встановлення плати за адміністративні послуги немає.

Важливо вкотре нагадати, що без ухвалення закону (кодексу) про адміністративну процедуру та законодавства про плату за адміністративні послуги (адміністративний збір) сфера правового регулювання адміністративних послуг зберігатиме багато прогалин. При цьому щодо питання законодавчого врегулювання процедури надання адміністративних послуг – в цій частині необхідно імплементувати стандарти Ради Європи і досвід європейських країн щодо порядку прийняття адміністративних актів. Необхідно нарешті ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс, проект якого вже давно розроблено робочою групою Міністерства юстиції. Саме цей законодавчий акт має урегулювати й загальну процедуру надання адміністративних послуг через врегулювання порядку *вирішення справ за заявами* фізичних та юридичних осіб.

Зрештою, вже дворічна реалізація Закону «Про адміністративні послуги» показала, що низка прогнозованих ризиків підтвердилася. Про проблеми у питанні створення центрів надання адміністративних послуг буде йтися далі детально. Оцінка виконання інших при-

писів Закону теж залишає бажати кращого. Досі не впорядковано Реєстру адміністративних послуг; не створено Єдиного державного порталу адміністративних послуг; зберігаються підприємства, які фактично надають адміністративні послуги (наприклад, державне підприємство «Документ» у сфері управління Державної міграційної служби) і т.д. Причини такого становища різні: це і нестача інституційної спроможності відповідальних міністерств (насамперед, Мінекономрозвитку), і брак фінансування Закону, і відсутність політичної волі до боротьби з корупцією.

Наразі важливо оглянути загальні перспективи розвитку системи надання адміністративних послуг. Останні зосереджені навколо питань: 1) дерегуляції та адміністративного спрощення; 2) впорядкування оплати адміністративних послуг; 3) створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг; 4) децентралізації, тобто передачі/делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

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

Складніше питання – про доцільність ухвалення окремого Закону «Про перелік адміністративних послуг». Остання версія, підготовлена Мінекономрозвитку, як вже зазначалося, містить понад 1500 адміністративних послуг. Частково цей список «роздутий» за рахунок «вторинних» послуг: виготовлення дублікатів, надання копій, анулювання ліцензій/дозволів за заявою особи. Але у будь-якому разі необхідно кардинально скоротити загальну кількість адміністративних послуг.

Необхідно **впорядкувати ситуацію з оплатою адміністративних послуг**. Основними проблемами споживачів адміністративних послуг в частині їх оплати є часто необґрунтовані розміри плати, насамперед, через «подрібнення» однієї послуги на кілька окре-

мих «платних послуг», а також непрозорість системи оплати таких послуг.

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

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

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

Ще частіше платежі за надання адміністративних послуг закріплюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Багато «платних послуг», у тому числі фактично дублюючих або додаткових платежів за адміністративні послуги, визначені окремою групою актів Кабінету Міністрів України про затвердження вже згаданих «переліків платних послуг» (див., наприклад, Постанову Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної

міграційної служби платних послуг»). Наразі таких «переліків платних послуг» біля 40 і ними затверджено понад 600 «платних послуг». Більше того, фактично додаткові платежі за дії, які нав'язуються при наданні адміністративних послуг, закріплені в актах центральних органів виконавчої влади та навіть окремих державних підприємств (наприклад, послуги Державного підприємства «Документ» у сфері управління Державної міграційної служби визначені наказом цього підприємства від 18.07.2012 р. № 54/1). Таким чином, через непорядкованість законодавства – закріплення норм щодо оплати послуг у нормативно-правових актах різного рівня – зі споживачів кошти можуть стягуватися без належних підстав і в необґрунтованих розмірах.

Ухвалений у 2012 році Закон «Про адміністративні послуги» визначив деякі параметри державної політики у цій сфері у статті 11. Найважливішими з параметрів є кілька. Визначено, що при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом ... Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснених суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо).

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

Другою причиною проблем у сфері оплати адміністративних послуг є формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг. Популярною є точка зору, що адміністративні послуги мають бути безоплатними, оскільки держава утримується на кошти платників податків. Проте податки витрачаються насамперед на загальні публічні послуги, що надаються усьому суспільству: оборона, громадська безпека і т.д. Натомість, адміністративні послуги мають персоналізований характер, і громадяни користуються ними

у різному обсязі або ж не користуються деякими послугами взагалі. Податки не можуть покрити всі витрати адміністративних органів у зв'язку з наданням адміністративних послуг, і їх фінансування за рахунок державного бюджету є несправедливим відносно самих платників податків. Формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг може призводити лише до фактичного здороження їх вартості для суб'єктів звернення. Натомість законна офіційна платність адміністративних послуг, навпаки, може бути кориснішою для суспільства, оскільки зменшує корупційну мотивацію у суб'єктів звернення.

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

Проблема оплати адміністративних послуг також значною мірою залежить від порядку формування та наповнення Державного бюджету, що складається із загального та спеціального фондів. В останні роки більшість коштів за адміністративні послуги спрямовувалася до загального фонду Державного бюджету, де вони фактично «розчиняються». Відтак у суб'єктів надання адміністративних послуг не вистачає ресурсів на належне надання послуг. Це вважається однією з причин, чому органи влади зацікавлені у наданні додаткових «платних послуг», кошти за які більшою мірою виконують компенсаційну функцію. Наприклад, сьогодні у структурі оплати паспорта громадянина України для виїзду за кордон 170 гривень – це державне мито, що спрямовується до загального фонду Державного бюджету. А для компенсації витрат за бланк паспорта і за «оформлення і видачу паспорта...» з громадян стягуються додаткові кошти (це окремо 120 грн. і 87,15 грн.) на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098. До речі, такий підхід подвійної оплати адміністративної послуги вже визнаний неправомірним за рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2013 року, яке проте досі не виконується. Але переважна більшість платних послуг не захищені у Державному бюджеті від використання отриманих за них коштів на інші цілі.

Для розв'язання проблем з оплатою адміністративних послуг є доцільними розробка і впровадження нового систематизованого

законодавства. Такий закон можна назвати законом «Про адміністративний збір» (далі – закон). У ньому має бути максимально повно врегульовано порядок оплати та розміри адміністративних зборів.

У законі треба дати чітке законодавче визначення поняття, видів та функцій адміністративного збору. При цьому адміністративний збір можна визначити як різновид обов'язкового платежу, що сплачується суб'єктом звернення за надання йому адміністративної послуги у зв'язку з отриманням ним спеціальної індивідуальної вигоди – створенням умов для реалізації (набуття), зміни чи припинення права, виконання обов'язку. Адміністративний збір не є податком.

Адміністративний збір має встановлюватися насамперед з метою повного або часткового відшкодування державі та/або громаді витрат на надання адміністративної послуги. У виняткових випадках адміністративний збір може встановлюватися також з метою отримання додаткових публічних доходів.

Адміністративний збір мають складати витрати, безпосередньо пов'язані з розглядом і вирішенням справи про надання адміністративної послуги.

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

При запровадженні нових платних адміністративних послуг та перед встановленням нового розміру адміністративного збору суб'єкт, відповідальний за надання даного виду адміністративних послуг, має складати прогнозований перелік витрат. При цьому складним є питання чи включати до складу витрат непрямі витрати: оплату праці технічного персоналу, комунальних послуг, оренду приміщення, зношування основних засобів та нематеріальних активів (амортизації). Як видається, саме інвестиція у базову інфраструктуру (приміщення тощо) мала б бути внеском влади і ці витрати не повинні вимагатися для покриття від отримувачів адміністративних послуг. Розмір адміністративного збору за надання державної адміністративної послуги певного виду має бути одна-

ковим, незалежно від фактичної собівартості у конкретній адміністративно-територіальній одиниці. Тобто розміри адміністративних зборів повинні базуватися на середніх витратах, необхідних для надання адміністративних послуг.

Підвищений розмір адміністративного збору може встановлюватися у випадку пришвидшеного (термінового) надання адміністративної послуги.

Адміністративний збір за виготовлення та видачу дублікатів документів, на яких оформляються результати надання адміністративних послуг, витягів і виписок і тому подібні «вторинні» послуги повинні ґрунтуватися на вартості бланків відповідних документів та витрат часу персоналу, що надає такі послуги. Для зручності такі розміри можуть бути встановлені універсально – наприклад у відсотковому вираженні до «основної» адміністративної послуги чи взагалі як єдиний платіж для всіх типів дублікатів і копій документів.

Законодавство повинно надати можливість справляти зі суб'єкта звернення кошти на витрати, зумовлені індивідуальними запитами суб'єкта звернення, наприклад, витрати на поштові пересилання чи кур'єрську доставку документів. Такі витрати на поштові пересилання можуть включатися до загального розрахунку адміністративного збору.

Розміри адміністративних зборів мають періодично переглядатися.

Закон «Про адміністративний збір» повинен містити у додатку-переліку перелік розмірів адміністративного збору за конкретні адміністративні послуги, що користуються найбільшим попитом серед громадян, тобто так звані «базові» адмінпослуги.

У законі необхідно закріпити і порядок та способи сплати адміністративного збору. Адміністративний збір, за загальним правилом, має вноситись суб'єктом звернення один раз перед або при поданні заяви на отримання адміністративної послуги. Адміністративний збір може сплачуватися двома платежами, якщо розмір плати за надання адміністративної послуги є значним, а повноваження суб'єкта надання адміністративних послуг щодо надання адміністративної послуги має дискреційний характер. Тоді збір може сплачуватися наступним чином: спочатку сплата авансового платежу, який має покривати витрати на адміністративне провадження; і вже потім – сплата решти збору після вирішення адміні-

стративної справи, у випадку прийняття позитивного для суб'єкта звернення рішення.

Дуже важливо врегулювати питання цільового використання коштів, що надходять від сплати адміністративного збору. Розподіл адміністративного збору має передбачати забезпечення належної фінансової спроможності суб'єктів надання адміністративних послуг – безпосередніх суб'єктів надання послуг за рахунок коштів, отриманих в якості адміністративного збору. Саме тому адміністративний збір має зараховуватися до спеціального фонду у Державному бюджеті і відповідно «прив'язуватися» до суб'єкта надання адміністративної послуги.

Суб'єкти надання адміністративної послуги зобов'язані готувати та оприлюднювати фінансові звіти, де повинна бути вказана інформація про зібрані у вигляді адміністративного збору кошти і про їх використання.

Інший напрям державної політики у сфері адміністративних послуг має полягати у подальшій підтримці **створення центрів надання адміністративних послуг** (далі – ЦНАП), тобто інтегрованих офісів. Тут надзвичайно важливо враховувати положення статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» і коректно їх виконувати.

Утворення ЦНАП при міських радах міст обласного значення, районних державних адміністраціях є обов'язковим. Рішення про утворення ЦНАП при міських радах міст районного підпорядкування та селищних радах приймається на розсуд відповідних місцевих рад.

Частина 4 статті 12 Закону передбачає, що з метою забезпечення належної територіальної доступності адміністративних послуг можуть утворюватися територіальні підрозділи центру надання адміністративних послуг.

Згідно з частиною 6 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» 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 міркувань 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 цивільного 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.

Основним інструментом інтеграції цих послуг у ЦНАП є норми абзацу першого частини 7 статті 12 Закону, за яким до переліку адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, повинні бути включені послуги органів виконавчої влади, які мають надаватися у ЦНАП за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. Такий Перелік було затверджено лише 16 травня 2014 року⁶. Але для його реалізації ще потрібні зміни до спеціальних (тематичних) законів, які б уможливили надання адміністративних послуг (насамперед, «швидких») адміністраторами та/або залучення «представників» суб'єктів надання адміністративних послуг до роботи у ЦНАП, принаймні на перехідний період.

Особливу увагу необхідно звернути на частину 8 статті 12 Закону «Про адміністративні послуги», за якою суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг, якщо такі послуги за законом надаються через центри надання адміністративних послуг. Досвід міст, у яких ЦНАП функціонували ще до ухвалення Закону, однозначно підтверджує раціональність цієї норми. Адже у разі збереження «паралельного прийому» і через ЦНАП, і безпосередньо у суб'єкта надання адміністративної послуги, суб'єкти звернення часто зверталися не до ЦНАП, а до посадової особи, яка вирішує справу. Така ситуація унеможлиблювала ефективну роботу ЦНАП, адже паралельна реєстрація вхідних документів з однієї категорії справ унеможлиблює контроль за однопорядковим вирішенням цих справ. У суб'єкта надання адміністративних послуг зберігається і потреба утримувати персонал, що здійснює прийом відвідувачів і відпо-

⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523-р.

відно облаштувати приміщення, тобто державі потрібно фінансувати подвійну інфраструктуру.

У абзаці першому частини 11 статті 12 Закону визначено вимоги щодо часу прийому суб'єктів звернень у ЦНАП. 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 – є неприйнятним.

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 ідеї ЦНАП. Особливу увагу варто звернути на норми Примірного регламенту, за якими приміщення центру поділяється на відкриту та закриту частини. У відкритій частині здійснюється прийом, консультування, інформування та обслуговування суб'єктів звернення. При цьому сектор обслуговування повинен бути утворений за *принципом відкритості розміщення робочих місць*. Це дуже важлива норма Примірного регламенту, адже вона стимулює до використання для роботи з відвідувачами так званий «відкритий простір», а не кабінетну систему.

Станом на середину 2014 року, дворічна реалізація Закону показала, що є низка типових проблем у питанні створення і функціонування центрів надання адміністративних послуг.

Зокрема, ініціатива створення ЦНАП втілюється доволі успішно на рівні міст – обласних центрів. Це дійсно офіси, орієнтовані на громадян, які пропонують чималий спектр послуг у зручний спосіб, як-от: некабінетна система обслуговування, що додає і прозорості в роботі чиновників; орієнтований на громадян режим роботи; електронне регулювання черги; рецепція; умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги). Міста-лідери запроваджують електронні консультації, можливість попереднього запису на прийом через телефон та

Інтернет, SMS-інформування про вирішення справи; відкривають територіальні філії ЦНАП у різних районах міста тощо.

Але у більшості міст ще далеко не повністю використали потенціал ЦНАП для якісного обслуговування споживачів. Наразі на перший план виходить така проблема в роботі ЦНАП як відсутність популярних (базових) адміністративних послуг у ЦНАП. Головною причиною браку базових адмінпослуг у компетенції ЦНАП є те, що Кабінет Міністрів півтора року не приймав відповідний Перелік послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Але навіть після його ухвалення (16 травня 2014 року) з виконанням цього урядового рішення більшість центральних органів виконавчої влади всіляко зволікають. Крім цього Переліку, для повноцінного надання базових адміністративних послуг через ЦНАП потрібні додаткові зміни в законодавство.

Також проблемами є: незавершеність підготовчої роботи до початку роботи ЦНАП (не всі ЦНАП мають затверджений регламент, перелік послуг, інформаційні та технологічні картки); неналежний режим роботи ЦНАП (у багатьох ЦНАП фактично існує окремий розклад для послуг, що надаються різними структурними підрозділами); паралельний прийом документів поза ЦНАП; неузгодженість дозвільного законодавства у сфері господарської діяльності та законодавства про адміністративні послуги.

Інше принципове питання для роботи ЦНАП – це статус персоналу ЦНАП. Надання адміністративних послуг у ЦНАП через «адміністраторів» (питання назви посади тут вторинне), тобто універсальних працівників, підпорядкованих керівнику ЦНАП та органу, який утворив ЦНАП, має суттєві переваги для суб'єктів звернення та загальної якості надання адміністративних послуг. Насамперед, це гнучкість персоналу, що сприяє оптимізації використання робочих місць в ЦНАП, надає змогу суб'єкту звернення замовляти декілька послуг в одного працівника ЦНАП та надає можливість керівництву ЦНАП впливати на регулювання черг. Максимальна універсалізація персоналу ЦНАП (адміністраторів) була б ідеальною. Але виправданим є підхід і часткової універсалізації, тобто спеціалізації кожного адміністратора (груп адміністраторів) на певній групі адміністративних послуг.

Протилежною є модель роботи ЦНАП через «представників» суб'єктів надання адміністративних послуг, що має низку очевидних

недоліків та ризиків. Найгірше, що потреба забезпечити постійні робочі місця для представників усіх (різних) суб'єктів надання адміністративних послуг вимагає великої кількості персоналу, великих площ приміщень та інших матеріальних ресурсів. Проте необхідно враховувати, що на перехідний період, доки наразі ЦНАП лише формуються і розширюють номенклатуру послуг, залучення «представників» є цілком виправданим. Бо без цього, і без зміни законодавства прогрес неможливий.

Нині 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 50-100 тисяч). Як показує практика, далі позитивний досвід успішно відтворюється в інших містах та районах навколо належного ЦНАП;
- ухвалення законодавства, яке дозволить на перехідному етапі (1-1,5 роки) надавати у ЦНАП адміністративні послуги із залученням «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);
- забезпечити узгодження дозвільного законодавства із Законом «Про адміністративні послуги»;
- і найважливіше – здійснити законодавчу децентралізацію базових адміністративних послуг.

Взагалі на шляху до загального підвищення якості надання адміністративних послуг особливої актуальності набуває питання **децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг** на рівень органів місцевого самоврядування, зокрема через інструменти делегування. І хоча у багатьох випадках цей напрям потребує узгодження із реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, проте частину повноважень

можна вже зараз передати місцевому самоврядуванню (принаймні містам обласного значення). Зокрема, це стосується вже неодноразово згаданих базових адміністративних послуг. На довгострокову перспективу така децентралізація має бути генеральним напрямом державної політики. Бо саме децентралізація дозволяє суттєво покращити якість послуг через підвищення впливу громади на суб'єктів надання цих послуг.

З оцінки даних Реєстру адміністративних послуг⁷ можна зауважити, 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.

Враховуючи значний обсяг адміністративних послуг, проблематику децентралізації необхідно розглянути з акцентом на ключові послуги, яких потребують громадяни. До базових адміністративних послуг можна віднести послуги, з отриманням яких протягом життя стикається абсолютна більшість громадян. Це, як вже зазначалося: реєстрація актів цивільного стану (далі – РАЦС); реєстрація місця проживання, видача паспортів («внутрішнього» та «для виїзду за кордон»); реєстрація колісних транспортних засобів, видача посвідчень водія; 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; призначення та перерахунку 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 РАЦС. При цьому мешканці сіл та селищ повинні звертатися на районний рівень: до районної державної адміністрації або територіальних органів/підрозділів ЦОВВ на районному рівні. На

⁷ Реєстр адміністративних послуг. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/MixedList?tag=ReiestrAdministrativnikhPoslug>.

рівні міст адміністративні послуги також надаються територіальними органами/підрозділами ЦОВВ, серед яких можна виділити: Державну реєстраційну службу (Укрдержреєстр), ДАІ/МВС, Державну міграційну службу.

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 (як-от, за послугами Державної архітектурно-будівельної інспекції). На практиці це веде до значних труднощів в отриманні цих послуг.

Надання більшості базових адміністративних послуг органами виконавчої влади також означає, що органи місцевого самоврядування не мають належних важелів для забезпечення якості цих послуг.

Грунтуючись на положеннях Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг, основними стандартами базових адміністративних послуг можуть бути:

- 1) територіальна доступність – базові адміністративні послуги повинні надаватися у громаді, де проживає особа, без потреби візиту в районний чи обласний центр. Враховуючи попереднє моделювання громад при підготовці адміністративно-територіальної реформи, можна прогнозувати, що у більшості громад відстань до адміністративного центру складатиме в середньому 10 км. Ці показники можуть братися за мінімальний стандарт фізичної доступності на першому етапі. Тобто відстань до офісу, у якому надаються адміністративні послуги (це переважно ЦНАП), не повинна перевищувати 10 км для 95% мешканців громади. В майбутньому слід буде прагнути до скорочення відстані до офісу/ЦНАП принаймні до 3-5 км (як це є у ФРН, Канаді), насамперед, через створення територіальних філій ЦНАП.
- 2) зручність – базові адміністративні послуги повинні, за можливості, надаватися в одному офісі (ЦНАП). Для малих громад це означає доцільність зосередження усіх виконавчих органів та підрозділів у одному приміщенні. Для громад з чисельністю понад 100 тис. мешканців або з особливою географією додатково мають утворюватися філії ЦНАП – додаткові пункти обслуговування мешканців. Серед іншого

цей стандарт також має включати: максимальний вибір особою способів звернення за послугою (особисто, поштою, у перспективі – електронною поштою); відповідний обсяг «прийомних годин»; можливість отримання супутніх послуг, в т.ч. оплати.

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

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

Щодо реєстрації місця проживання, то тут взагалі держава і громади лише виграють від децентралізації. Адже вести місцевий реєстр мешканців громади значно легше, ніж далі намагатися створити централізовану базу даних. І перевести в 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: переходом 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 визначеному ЦОВВ. Отже, 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 акредитації закладів з підготовки водіїв, контролювати якість роботи цих закладів. При реєстрації транспортних засобів достатньо відмовитися від експертного огляду номерів двигуна та кузова. За таких змін громадяни зможуть отримувати відповідні адмінпослуги лише на основі подання документів до виконавчих органів місцевого самоврядування / ЦНАП. Більше того, при такій моделі буде впорядковано і діяльність самої ДАІ, адже цей орган зможе зосередитися лише на інспекційній функції.

Загальна модель взаємодії ЦОВВ та органів місцевого самоврядування (ОМС) щодо надання цих «делегованих» повноважень може полягати у наступному. ОМС здійснює безпосереднє надання послуг, тобто спілкується з громадянами. За ЦОВВ зберігається функція ведення загальнодержавних реєстрів. ЦОВВ можуть здійснювати функцію допуску до роботи у реєстрах (в окремих сферах) через інструмент сертифікації чи допуску службовців до виконання відповідних функцій. Також ЦОВВ може виконувати роль органу, що розглядає в адміністративному порядку скарги на вчинення тих чи інших реєстраційних дій. Звичайно, за національним рівнем залишається функція вироблення правил (політики, законодавства), що її здійснює відповідне міністерство, у сфері спрямування і координації якого перебуває ЦОВВ, відповідальний за реалізацію політики.

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).

Як певну альтернативу питанням децентралізації повноважень з надання адмінпослуг або як паралельний напрям покращення їх якості можна розглядати і «приватизацію послуг» та/або впровадження конкуренції. Зокрема, відомо, що така політика є популярною у багатьох західних країнах. Окремі приклади такої приватизації є і в Україні, коли технічний огляд транспортних засобів

здійснюють акредитовані станції технічного обслуговування. Але важливо пам'ятати, що приватизація окремих адміністративних послуг потребує низки умов: 1) жорсткої боротьби з корупцією; 2) прозорого законодавчого регулювання процедури надання певної послуги і її оплати; 3) належного державного контролю за законністю і якістю послуг.

Звичайно у контексті реформи системи надання адміністративних послуг особливу увагу треба приділяти впровадженню електронного урядування. У цьому контексті має йтися і про створення національного веб-ресурсу (сторінки на урядовому веб-порталі) присвяченого усім адміністративним послугам, і електронізацію конкретних послуг.

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

1.2. РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПЕРЕВАГИ ДЛЯ СПОЖИВАЧІВ ТА ВІДОМЧІ ІНТЕРЕСИ⁸

Минуло майже дев'ять місяців після ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» 6 вересня 2012 року. Враховуючи, що особлива увага держави до сфери адміністративних послуг прикута з 2009 року, нині можна підбити деякі підсумки щодо здобутків у цій сфері, проаналізувати причини пробуксовування окремих заходів. Загальні оцінки щодо зміни якості адміністративних послуг можуть зробити і самі громадяни, адже більшість із нас регулярно стикається з такими послугами (починаючи від отримання різних довідок, і закінчуючи паспортами, дозволами, реєстраціями тощо). Те, що з цією сферою потрібно працювати далі, бо у ній є серйозні проблеми,

⁸ Матеріал Тимощука В. Опубліковано під назвою «Ніхто не хотів віддавати ...» // Дзеркало тижня. Україна – 8-14.06.2013. – № 20. – С. 4.

підтверджують останні цифри. Зокрема, за даними соціологічного дослідження, проведеного у березні-квітні 2013 року на замовлення Центру політико-правових реформ (виконавці – Фонд «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва та КМІС) менше ніж 12% українців оцінюють якість адмінпослуг як «добру» і «дуже добру». Тому будь-які позитивні зрушення необхідно підтримати і розвивати.

Найперше досягнення полягає у тому, що за ці кілька років принаймні деякі політики і чиновники почали розуміти, що їх роль полягає не в керуванні державою, громадою чи окремими громадянами, а в служінні громадянам, тобто в наданні послуг. Хоча досі багато і посадовців, і звичайних українців сприймають поняття «адміністративні послуги» як інструмент для стягування коштів за їх надання. Насправді ж призначення доктрини адміністративних послуг полягає зовсім не в коштах чи їх перерозподілі, а в доступності та зручності послуг адміністрації для громадян і бізнесу.

Саме це підтверджує місцевий досвід. Зокрема, очевидний позитив вже отримали мешканці багатьох міст України, де відкрито центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Сьогодні це щонайменше: Вінниця, Івано-Франківськ, Кривий Ріг, Луганськ⁹, Тернопіль, Харків, Хмельницький, Черкаси та інші. У таких центрах громадяни і суб'єкти господарювання мають можливість у зручний спосіб в одному місці отримати велику кількість необхідних їм адміністративних послуг. Крім того, перевагами таких центрів є: орієнтований на громадян режим роботи (за законом – не менше 42 прийомних годин на тиждень, без перерв на обід і т. п.), некабінетна система обслуговування (що додає і прозорості в роботу чиновників, і більшої впевненості відвідувачам); електронне регулювання черги (замість стихійної «самоорганізації» відвідувачів); максимальна інформативність (рецепція – допомога першого контакту, інформаційні термінали тощо); умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги і т. ін.). Міста-лідери запроваджують електронні консультації, можливість попереднього запису на прийом через телефон чи Інтернет, SMS-інформування про вирішення справи тощо. Прагнучи забезпечити більшу територіальну доступність послуг, Вінниця вже відкрила три додаткові офіси у різних райо-

⁹ До воєнних подій 2014 року на Донбасі.

нах міста, і в них можна отримати навіть соціальні адміністративні послуги (призначення субсидій, соціальних допомог тощо). У Києві у більшості районів у ЦНАП почали надавати послуги з реєстрації місця проживання і видачі «внутрішніх» паспортів.

Саме створення центрів надання адміністративних послуг сьогодні є серцевиною реформи адмінпослуг. Адже ЦНАП однозначно покращують якість адміністративних послуг для громадян. Згадане вище соціологічне дослідження показує, 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, де 5 є найвищою оцінкою). Отже, навіть неவிбагливі до бюрократії українські громадяни відчують різницю між «традиційним» (кабінетним, відомчо розпорощеним) і новим (інтегрованим) способами організації надання адміністративних послуг.

Проте поряд зі здобутками, на сферу адміністративних послуг впливають і деякі загальні негативні тенденції в державі (про них пізніше), і окремі перепони відомчого та суб'єктивного характеру. Серйозний тривожний сигнал реформі – те, що Кабінет Міністрів довго зволікав із затвердженням переліку адмінпослуг органів виконавчої влади, які мають надаватися через ЦНАП, хоча його проект був готовий ще у січні 2013 року. Саме через цей перелік до компетенції ЦНАП таки були включені базові адміністративні послуги (реєстрація місця проживання і паспорти, реєстрація транспортних засобів і видача посвідчень водія (ці послуги включено лише частково), дозволи на будівництво, реєстрація бізнесу, нерухомості тощо), тобто послуги, яких найбільше потребують громадяни і бізнес. Але це урядове рішення затягувалось, тому що окремі органи влади переконували керівника уряду і главу держави в тому, що їхні послуги не можуть надаватися через ЦНАП, а повинні і далі надаватися через відомчі мережі, тобто територіальні органи та підрозділи окремих міністерств, служб, агентств, інспекцій. У підсумку Україна втратила час для створення ЦНАП, відведений законом (до 1 січня 2014 року), а багато міст і районних державних адміністрацій не поспішали з виконанням закону та відкриттям ЦНАП, очікуючи на можливі зміни в політиці уряду.

Найбільш парадоксально, що сьогодні гальмом реформи виявилось відомство, яке було основним розробником законопроекту «Про адміністративні послуги», – Міністерство юстиції. Можливо,

насамперед через відомчий інтерес, зокрема, через наявність у системі Мін'юсту такого органу як Укрдержреєстр. Тому міністерство блокувало ухвалення урядового переліку, категорично відмовляючись включати в компетенцію ЦНАП популярні адмінпослуги Укрдержреєстру.

З одного боку, у Мін'юсту був вагомий аргумент. Більшість ЦНАП станом на літо 2013 р. ще не було утворено, тож послуги не було куди передавати. Дійсно, з 2014 року мало б функціонувати більше 650 ЦНАП, влітку 2013 р. влада звітувала про відкриття 110 офісів, хоча за даними громадського моніторингу і ця цифра занадто оптимістична. З іншого боку, територіальна мережа Укрдержреєстру також перебувала у стадії формування. І замість того, щоб інвестувати державні кошти в додаткові 600-700 офісів Укрдержреєстру (як і будь-яких інших відомств), – очевидно, правильніше одразу створювати єдині офіси (ЦНАП) для усіх базових адмінпослуг.

Натомість Мін'юст у квітні 2013 року розробив законопроект про внесення змін до Закону «Про адміністративні послуги», яким пропонувалось кардинально змінити його концепцію. Зокрема, у чинному Законі закладена модель організації надання послуг у ЦНАП через адміністраторів – універсальних працівників органу, що утворив ЦНАП (тобто працівників, які спроможні приймати документи по різних категоріях справ, і не «прив'язані» до певного відомства). Назва цієї посади це питання вторинне. Важливо, що лише за такої організації – через власний персонал – керівництво ЦНАП та органи, що його утворили, можуть забезпечувати і належну дисципліну та якість послуг, і оптимально організовувати роботу ЦНАП (регулюючи кількість необхідних робочих місць, персоналу, графік роботи тощо). Мін'юст же запропонував замість «адміністраторів» передбачити у ЦНАП «присутність представників суб'єктів надання адміністративних послуг». При цьому Мін'юст, очевидно, не порахував, що у такому випадку містам та районним державним адміністраціям потрібно буде відкривати надвеликі офіси, де має бути не менше 30-50 робочих місць (хоча б по одному для кожного представника суб'єкта надання адмінпослуг). Для більшості міст і районів, де за чинним Законом достатньо облаштувати 5-10 робочих місць, завдання Мін'юсту було просто непідйомним. Та й багато адміністративних послуг – неможливо віддати

до ЦНАП. Наприклад, державна архітектурно-будівельна інспекція має територіальні підрозділи лише на рівні областей, тож її послуги буде неможливо отримати у містах та районах, адже на усі ЦНАП фізично не вистачатиме «представників». Робота через «представника» також має негативні наслідки: нерівномірне навантаження на персонал, адже до одних працівників завжди постійні і великі черги, до інших – немає жодного відвідувача; те, що відвідувач не може замовити кілька послуг в одного працівника (а це одна з ключових ідей ЦНАП); що дефіцит робочих місць призводить до запровадження диференційованих графіків прийомних годин щодо різних послуг (а це суперечить ідеї ЦНАП про єдині прийомні години щодо усіх послуг); що керівник ЦНАП не може впливати на черги (бо останні залежать лише від сумління «представників» і їх кількості) і т.д.

Позиція Мін'юсту – деструктивна ще й тому, що без включення до компетенції ЦНАП базових адмінпослуг і споживачі послуг не зможуть усі свої справи з владою вирішувати в одному місці, також інвестиції держави і громад в ЦНАП будуть змарновані, адже кожне відомство вимагатиме і надалі окремі приміщення та кошти на власні територіальні офіси. Крім того, внесення змін у Закон «Про адміністративні послуги», який ще станом на 2013 р. повноцінно не працював, стало б добрим виправданням бездіяльності для тих чиновників, які не квапляться з його виконанням.

Загалом сьогодні саме базові адміністративні послуги є каменем спотикання в Україні. Бо, на відміну від розвинених демократичних держав, у нас досі більшість базових адмінпослуг надається органами державної влади, а не місцевим самоврядуванням, або ж держава цілеспрямовано забирає залишки таких послуг (особливо цікавих з фінансової точки зору) до себе від місцевого самоврядування. Відтак громадяни не мають можливості впливати на якість цих послуг, оскільки чиновник, що їх надає, залежить лише від керівництва у Києві, а не від громади та місцевого голови. Щодо більшості цих базових послуг в Україні зберігаються негативні тенденції. Лише кілька прикладів останнього періоду.

Мін'юст з початку 2013 року забрав у місцевого самоврядування повноваження з реєстрації прав на нерухомість. З липня цього ж року Мін'юст (знову ж таки через Укрдержреєстр) забирає у місцевого самоврядування і функцію з реєстрації суб'єктів господарю-

вання. Тоді як на початок 2013 р. це була одна з найбільш впорядкованих сфер з достатньо якісними послугами (якщо не брати до уваги великі черги в кінці 2012 року, пов'язані з нерозумною процедурою зміни КВЕДів). Державні реєстратори у містах були посадовими особами виконавчих органів місцевих рад. Для чого була проведена ця централізація і підпорядкування послуг Києву – незрозуміло. Також не ясно, чому не відстоює свої повноваження місцеве самоврядування.

Паспортні послуги і послуги з реєстрації місця проживання – сьогодні це вже компетенція Державної міграційної служби (ДМС), хоча в цивілізованих країнах ці послуги надаються муніципалітетами. Тут ситуація в Україні являє суміш радянських традицій «прописки» з бізнес-підходами до виготовлення паспортних документів. У жовтні 2012 року таки було пролобійовано Закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», і він у багатьох позиціях змістовно та ідейно суперечить Закону «Про адміністративні послуги». Наразі не зупиняючись на проблематиці Єдиного державного демографічного реєстру (створення цієї мегабази даних про усіх мешканців України є неприйнятним для демократичної країни), зазначимо лише про документи. Так-от, у цьому законі впроваджено дорогі з точки зору виготовлення і експлуатації нові зразки паспортних документів особи (з електронними носіями інформації). У цьому законі не прописано жодної процедури видачі таких документів. Цей закон не впорядкував свавілля з оплатою паспортних послуг і т. ін. Також очевидно, що ця паспортна афера не пройшла б без підтримки у найвищих кабінетах влади. Про це свідчить і призначення автора закону Василя Грицака заступником голови ДМС. Хоча варто було б подумати про інші «винагороди» до авторів таких «законів», які видурюють з кишень громадян і держави останні кошти, а пролобійовані ними творіння є неможливими до впровадження та перетворюють усіх на порушників (керівник ДМС визнав, що закон неможливо виконати протягом трьох найближчих років). Громадяни вже відчули «покращення» від цього закону. Власники посвідчень водія кинулися обмінювати їх на нові (бо законодавець вирішив, що посвідчення паперового / радянського зразка втрачають чинність з

2014 року). Дивує, що опозиція не чинила жодної реальної протидії впровадженню цього демографічно-паспортного закону.

Нині ДМС також створює власну територіальну мережу підрозділів. Тобто влада, замість того, щоб одразу всіх зорієнтувати на роботу через ЦНАП, і тут фінансує додаткові офіси. Про розміри втрат можна судити хоча б з того, що у деяких містах представники ДМС погодились включитися в роботу ЦНАП за умови наявності інвестицій для облаштування робочого місця (місць) у розмірі 260 тис. грн.

Станом на 2013 – 2014 рр. ДАІ МВС також зберігає свою вотчину¹⁰, хоча у розвинених країнах послуги з реєстрації транспортних засобів і видачі посвідчень водія – це також послуги, які надаються місцевим самоврядуванням або іншими місцевими органами, але не поліцією. Ініціаторам адміністративної реформи 2010 року варто було б згадати, що МВС – одне з небагатьох міністерств, яке взагалі лишається нереформованим і зберігає у своїй компетенції безпосереднє надання багатьох адмінпослуг. Це суперечить оголошеній ідеї тієї ж «адміністративної реформи» та чинному Закону «Про центральні органи виконавчої влади», що відводить міністерствам виключно роль із розробки державної політики. Зрештою, і ДАІ як інспекційний орган, навіть у випадку відокремлення від апарату МВС, не повинна була б надавати адмінпослуги. Вони цілком мали б бути передані до ЦНАП, з умовою внесення деяких змін у процедури (наприклад, відмови від огляду транспортних засобів при реєстрації/перереєстрації і т. ін.). На щастя, деякі ініціативи МВС зупинено, зокрема, утворення Центру адмінпослуг ДАІ МВС у Києві за 132 млн. грн. А таких коштів може вистачити на 40-60 супер-офісів (ЦНАП) в обласних центрах або ж на всі районні державні адміністрації України. Проте загалом від ідеї окремих офісів

¹⁰ Впродовж осені-зими 2014 р. Міністр внутрішніх справ України А. Аваков неодноразово заявляв, що ДАІ буде ліквідовано. Частина функцій ДАІ візьме на себе новостворювана поліцейська патрульна поліція МВС. – Див. також на офіційному веб-сайті МВС України проект Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про позбавлення підрозділів державної автомобільної інспекції функцій з надання адміністративних послуг, запровадження автоматичної фіксації порушень правил дорожнього руху, надання патрульній службі міліції повноважень державної автомобільної інспекції із забезпечення безпеки дорожнього руху та контролю за дотриманням правил дорожнього руху в населених пунктах». – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221347>.

для своїх послуг ДАІ не відмовилася, і ця проблема марнотратства та незручності для громадян зберігалась тривалий час.

До речі, так виглядає, що найвдалішою реформою України останніх років було ... скасування техогляду приватних транспортних засобів. Зрозуміло, що через корупціогенність цієї адміністративної послуги її легше було видалити, аніж пробувати реформувати. Проте, так само очевидно, що колись Україні доведеться повернути такий техогляд, ймовірно віддавши його до компетенції приватних СТО. Адже про безпечність транспортних засобів держава мусить дбати.

Але з цієї реформи можна було винести ще один урок. Найвдалішим способом впливу на сферу адміністративних послуг є їх скорочення (скасування). Нині у законопроекті «Про перелік адміністративних послуг та розміри плати (адміністративний збір) за їх надання», розробленому Мінекономрозвитку, нараховується більше ніж 1500 адмінпослуг. Це той рівень зарегульованості життя в Україні, який визначає і рівень корупції в державі, і рівень обмеження приватної ініціативи. На жаль, цей законопроект має серйозний недолік, адже не визначає критерії платності / безоплатності адмінпослуг, порядок визначення конкретних розмірів плати тощо.

Отже, відомчі інтереси, бізнес-інтереси представників влади, централізаторські тенденції у державі та інші фактори ставлять під сумнів успішність реформи сфери адміністративних послуг в рамках усієї країни.

Загалом на нинішньому етапі цієї реформи першочергові завдання такі:

- не допустити ревізії Закону «Про адміністративні послуги» в частині ЦНАП та посад адміністраторів;
- зупинити розвиток відомчих територіальних мереж центральних органів виконавчої влади. Базові адмінпослуги повинні надаватися через ЦНАП;
- скасувати рішення про передачу з липня 2013 року функцій з реєстрації суб'єктів господарювання до Укрдержреєстру та повернути ці функції органам місцевого самоврядування;
- якнайшвидше ухвалити новий закон про паспорти (на заміну закону від жовтня 2012 року), який зніме проблему Єдиного державного демографічного реєстру і надмірних обтяжень для громадян та держави.

А стратегічними завданнями у цій сфері є:

- загальне зменшення кількості адміністративних послуг (на основі ретельного опрацювання Реєстру адмінпослуг). Для цього слід вдаватися до дуже радикальних дій, об'єднуючи «подрібнені» послуги (коли замість однієї послуги з особи беруться окремі кошти за бланк, за комп'ютерний набір, за оформлення і т. п.) і скасовуючи деякі «послуги» як вид (наприклад, різні довідки («форма 3», «про несудимість» тощо);
- спрощення процедур надання адміністративних послуг, особливо базових. З цією ж метою слід якнайшвидше прийняти Адміністративно-процедурний кодекс;
- децентралізація послуг, особливо базових. Держава повинна залишатися держателем абсолютної більшості відповідних реєстрів, але безпосереднє надання послуг має належати до компетенції місцевого самоврядування, принаймні як делеговане повноваження.

1.3. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВИ ТА ПОКРАЩЕННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ¹¹

Як зазначалось, чи не єдина реформа, яка залишається серед пріоритетів різних урядів України протягом останніх років, – це реформа системи надання адміністративних послуг. Ухвалений у 2012 році Закон України «Про адміністративні послуги» заклав останні параметри цієї реформи. Основними елементами якої визначені: заборона надання адміністративних послуг через підприємства та установи, максимальна відкритість інформації про адміністративні послуги, спрямованість на створення інтегрованих

¹¹ Тимощук В. Опубліковано під назвою: Щодо децентралізації адміністративних послуг у виданні: Актуальні проблеми адміністративного права України: зб. наук. мат. круглого столу (15 травня 2014 року) / За заг. ред. О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014. – С. 183-188.

офісів з надання цих послуг – центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) у містах обласного значення та при районних державних адміністраціях.

Позитивні зрушення вже є. Зокрема, очевидні переваги вже отримали мешканці багатьох міст України, в яких відкрито центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). У таких центрах громадяни і суб'єкти господарювання мають можливість у зручний спосіб в одному місці отримати велику кількість необхідних їм адміністративних послуг. Крім того, перевагами таких центрів є: орієнтований на громадян режим роботи (за законом – не менше 42 прийомних годин на тиждень, без перерв на обід і т. п.), некабінетна система обслуговування; електронне регулювання черги; максимальна інформативність (в т.ч. рецепція); умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги і т. ін.). Міста-лідери запроваджують електронні консультації, можливість попереднього запису на прийом через телефон чи Інтернет, SMS-інформування про вирішення справи тощо. Прагнучи забезпечити більшу територіальну доступність послуг, ЦНАП відкривають додаткові офіси у різних районах міста.

Саме 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).

Проте дуже багато проблем для громадян та суб'єктів господарювання у сфері адміністративних послуг досі зберігається, зокрема, це: завелика кількість адміністративних послуг (за офіційними даними Мінекономрозвитку – понад 1500), складність відповідних процедур/регулювання, невпорядкованість відносин щодо оплати адміністративних послуг, незручність отримання адміністративних послуг в окремих підрозділах центральних органів виконавчої влади.

Але навіть у контексті створення центрів надання адміністративних послуг держава зіштовхнулася із 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 (компетенція Державної архітектурно-будівельної інспекції); реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, реєстрація прав на нерухоме майно (компетенція Укрдержреєстру); реєстрація земельних ділянок (компетенція Держземагентства).

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 іще цілу низку сфер: дозволи на будівництво, реєстрацію бізнесу, нерухомості, земельних ділянок. Тобто фактично відбувалася централізація, попри декларовану потребу у децентралізації.

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 в одному місці повинна мати можливість зареєструвати факт народження дитини, її місце проживання та подати заяву на отримання відповідної державної допомоги.

Так само при придбанні нерухомості було б добре в одному місці зареєструвати цю нерухомість, в т.ч. можливу земельну ділянку, 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 більші важелі впливу 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 влади і їх персонал на місцях.

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. ін.), 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 керівникові можуть бути проблеми і з загальною якістю послуг, і з корупцією. Хоча при корумпованому міністрі чи керівнику іншого ЦОВВ вся система стає ще більше вразливою.

У будь-якому разі держава повинна мати ефективні інструменти впливу на виконання делегованих повноважень, це зокрема:

- 1) формування відповідної політики/законодавства. Це повноваження завжди має залишатися у компетенції певного міністерства. І стосується воно як процедур надання певних послуг, такі 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 та правила ведення, доступу до інформації і її використання;
- 3) повноваження держави в 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), залишаючи за собою право контролю правомірності конкретних рішень і дій за скаргами громадян та за власною ініціативою.

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

Загалом же для України видається найоптимальнішою політика децентралізації.

На завершення варто відзначити, що 16 травня 2014 року Кабінет Міністрів України нарешті прийняв розпорядження «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг». Цим актом затверджено і Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центри надання адміністративних послуг. Важливо, що у цьому Переліку є дійсно найпопулярніші адміністративні послуги Державної міграційної служби, Укрдержреєстру, Держземагентства.

Це дуже важливе рішення, яке відкриває шлях до наступної повноцінної децентралізації. При цьому для реалізації цього рішення видається доцільним на перехідному етапі дозволити надання у ЦНАП послуг через представників суб'єктів надання адміністративних послуг, особливо у сферах реєстрації нерухомості та земельних ділянок. Для цього потрібні перехідні норми – зміни у Законі України «Про адміністративні послуги».

Паралельно вже треба готувати також механізми, які уможливлять надання органами місцевого самоврядування адміністративних послуг з реєстрації транспортних засобів, видачі посвідчень водія.

Протягом наступного періоду мають бути внесені зміни у тематичні (профільні) закони, які і означатимуть законодавче завершення децентралізації надання базових адміністративних послуг.

1.4.

Президенту України
Прем'єр-міністру України
Голові Верховної Ради України
народним депутатам України

ЗВЕРНЕННЯ
учасників всеукраїнської конференції
«ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
ШЛЯХОМ ПОСИЛЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА
НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ У ЦЬЙ СФЕРІ»,

що відбулась 18-19 грудня 2014 року (м. Київ)

За результатами обговорення актуальних проблем у сфері надання адміністративних послуг в Україні, учасники конференції – представники громадськості з-понад 40 міст України ухвалили звернення щодо необхідності здійснення таких кроків державної політики.

1. Забезпечити неухильну політику децентралізації, зокрема через делегування органам місцевого самоврядування повноважень з надання базових адміністративних послуг (реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, реєстрація актів цивільного стану, речових прав, реєстрація автотранспортних засобів, оформлення посвідчень водія тощо). З цією метою необхідно:

1.1. Забезпечити якнайшвидше прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» (проект розроблений робочою групою Мінрегіонбуду, оприлюднений для обговорення 6 жовтня 2014 р.);

1.2. Забезпечити належне виконання Державною міграційною службою України (ДМС) та Укрдержреєстром розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі

питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» та вжити заходів для налагодження конструктивної співпраці цих ЦОВВ з органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями як органами, що утворили ЦНАП;

1.3 Припинити практику утворення відомчих «прозорих офісів» (зокрема, «Сервіс паспорт» ДМС, центри з надання послуг ДАІ МВС тощо) та дотримуватися політики децентралізації повноважень і утворення інтегрованих офісів (ЦНАП).

2. Першочергово впорядкувати надання адміністративних послуг ДМС, зокрема щодо видачі паспортних документів. З цією метою необхідно:

2.1. Забезпечити прийняття Закону «Про документи України, що посвідчують особу та дають право виїзду за кордон» (реєстраційний номер № 4751 у Верховній Раді України попереднього скликання¹²), що також дасть можливість зупинити створення величезної антидемократичної бази даних – Єдиного державного демографічного реєстру – та заощадить невиправдані державні витрати;

2.2. Ліквідувати Державне підприємство «Документ» у сфері управління ДМС, яке незаконно здійснює надання адміністративних послуг та стягнення додаткових коштів з громадян, всупереч Закону України «Про адміністративні послуги»;

2.3. Забезпечити виконання усіма працівниками ДМС Постанови Верховного Суду України від 3 грудня 2013 року у справі № 21-416a13 щодо оплати паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Притягти винних посадових осіб ДМС до кримінальної відповідальності за систематичне невиконання зазначеного судового рішення.

3. Визначитися щодо питання із вироблення державної політики у сфері адмінпослуг та з її наступними пріоритетами. З цією метою необхідно:

3.1. Забезпечити належну координацію діяльності міністерств з вироблення державної політики у сфері адмінпослуг, оскільки за цю

¹² У Верховній Раді України VIII скликання цей законопроект зареєстровано за номером 1632. Витяги з тексту законопроекту додаються у цьому виданні.

сферу юридично відповідає Мінекономрозвитку, а фактично формують її насамперед Мінрегіонбуд, Мін'юст та МВС;

3.2. Забезпечити законодавче впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг, зокрема забезпечити прозорість порядку визначення розмірів плати (адміністративного збору) за конкретні адміністративні послуги, через ухвалення Закону «Про адміністративний збір»;

3.3. Прискорити внесення до Верховної Ради України проекту Закону «Про адміністративну процедуру» (розробленого робочою групою Мін'юсту) та його ухвалення у першій половині 2015 року;

3.4. Впроваджувати політику дерегуляції (кардинального скорочення кількості адміністративних послуг), децентралізації та адміністративного спрощення.

26.12.2014

*Від імені та за дорученням учасників конференції,
її організатори:*

*Віктор Тимощук,
заступник Голови Правління Центру
політико-правових реформ*

*Вадим Пивоваров,
Виконавчий директор Асоціації «УМДПЛ»*

1.5. ПРОБЛЕМИ ЦНАП ТА ПРОТИДІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ¹³

Роздратування українців низькою якістю обслуговування чиновниками – це щось настільки звичне, що вже, мабуть, стало частиною національного генетичного коду. Короткі робочі години, одвічний брак бланків, неповноцінні сайти органів влади та вічно зайняті довідкові лінії. Важко уявити собі покоління майбутніх українців, які не знатимуть значення слова «паспортистка» та навіть ставати в чергу до реєстратора до світанку. Але Мінрегіонбуд виступив з ініціативою позбавити нас принаймні найпопулярніших страждань у стосунках із чиновниками.

На початку жовтня 2014 року Мінрегіонбуд оприлюднив законопроект, яким пропонує віддати міським радам та районним державним адміністраціям найпопулярніші державні послуги: реєстрацію місця проживання, реєстрацію прав на нерухоме майно, надання інформації з Державного земельного кадастру, реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, видачу посвідчень водія та реєстрацію транспортних засобів. Ще ведуться непрості переговори з Державною міграційною службою про передачу функцій з видачі паспортів громадянина України та паспортів для виїзду за кордон. Переконати уряд провести таку реформу може бути непросто, але наслідки можливого її успіху важко переоцінити.

Ініціатива Мінрегіонбуду з децентралізації послуг ДМС, ДАІ, Державної реєстраційної служби та Державного земельного агентства стане справжнім запровадженням принципу єдиного вікна. Виконавчі комітети рад у містах та районні державні адміністрації (до укрупнення сільських та селищних громад) відповідатимуть за достатню кількість та якість роботи чиновників, до яких люди звертаються. А відповідні державні служби контролюватимуть законність роботи місцевих органів, утримання реєстрів та захист персональних даних.

Місцева влада апriorі має більшу мотивацію розвивати привітні офіси та швидко створити електронні реєстри (наприклад, щодо місця проживання), запроваджуючи оперативний обмін

¹³ Добрянська Н. ЦНАП-відбувайло: як саботується децентралізація // Дело.UA. – 20.10.2014. – Режим доступу: <http://delo.ua/ukraine/cnap-vidbuvajla-jak-sabotujetsja-decentralizacija-281129/>.

даними між своїми підрозділами. Адже задоволеність споживачів послуг – це пряме джерело дивідендів місцевих голів і депутатів на виборах та шлях виграти конкуренцію в інших міст в інвестиційній привабливості.

Наприклад, процес землевідведення в місті замість походів між міською радою, Державним земельним агентством та реєстраторами можна буде інтегрувати в один цикл реєстраційних дій, що економитиме гроші, нерви та час споживачів. Адже за всіма цими послугами треба буде йти до адміністраторів у центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) своєї міської ради, а мешканцям сіл та селищ – до ЦНАП райдержадміністрації до укрупнення сільських та селищних громад.

Зараз ЦНАП – це лише умовні «єдині вікна», коли міста та райдержадміністрації ведуть прийом документів без відповідальності за зміст прийняття рішення. В них працюють універсальні адміністратори, які є посередниками між громадянами та підрозділами державних служб.

Досвід роботи провідних ЦНАП міст обласного значення за останні два роки показав, що там, де міська влада поважає своїх виборців, там хороші просторі приміщення в ЦНАП, наповнені інформацією про всі послуги веб-сайти з персональними кабінетами для прямого доступу до інформації про свою справу, наявні умови прийому для відвідувачів з особливими потребами, живі телефонні лінії та електронні пошти адміністраторів. У разі напливу відвідувачів, керівник ЦНАП спрямовує адміністраторів на популярні напрями та регулює навантаження на них.

Але зараз ЦНАП не можуть бути єдиним вікном, бо вони – лише посередник між людиною і кінцевим чиновником. Контроль ЦНАП за зручністю прийому – це вже немало для України, та все ж недостатньо. Вони не можуть змусити чиновників вчасно приймати рішення та збирати інформацію один в одного.

Окрім того, через ЦНАП досі не можна отримати популярні послуги. Паспорти, реєстрація місця проживання, посвідчення водія, реєстрація нерухомості та бізнесу – за цим треба далі ходити переважно в підрозділи різних державних служб, де про людяний сервіс взагалі не йдеться. А поскаржитись і нема кому: скарги не впливають на зарплату керівника районного підрозділу, а до голови служби в Києві чи міністра взагалі не «достукатися».

Зараз у ЦНАП є шанс хоча б стати посередником по популярних послугах на підставі Розпорядження Уряду від 16 травня 2014 р. № 523-р. Але поки що міністерства і служби героїчно ігнорують встановлений Розпорядженням дедлайн 1 жовтня 2014 р. із введення своїх послуг до ЦНАП, а Державна міграційна служба взагалі виявилася найбільшим саботажником у підготовці до передачі власних послуг до ЦНАП.

На прикладі відданих до ЦНАП послуг ДМС вже зараз можна побачити, наскільки сильно якість послуг залежить від місцевої влади. Луцький ЦНАП, як і районні ЦНАП у Волинській області добре підготувалися і там не виникло невирішуваних проблем із введенням нових послуг. Але в більшості районів Києва колапс, бо райдержадміністрації не підготувались до напливу відвідувачів у ЦНАП. І тут вже вина не тільки уряду, а й місцевої влади Києва, що не подумала про мешканців своєї громади та прирєкла їх на черги перехідного періоду.

Як це вже перевірено практикою ЦНАП за останні два роки, ініціатива Мінрегіону з децентралізації популярних послуг дасть можливість активним місцевим громадам справді подбати про якість обслуговування своїх мешканців. І потрібно підтримати цю ініціативу й не дати їй загинути на погодженнях в міністерствах та на Кабміні. Адже вона матиме далекосяжні наслідки для простоти ведення бізнесу в Україні та зекономить нервові клітини громадян, що вже дуже багато.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ЦНАП). ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ РОЗПОРЯДЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ № 523/2014

2.1. ЦЕНТРИ НАДАННЯ АДМІНПОСЛУГ – ШЛЯХ ПОБОРОТИ ГІДРУ БЮРОКРАТІЇ І КОРУПЦІЇ¹⁴

4 вересня 2014 року Прем'єр-міністр представив Урядовий план дій «Відновлення країни», який передбачає прийняття урядових рішень для створення мережі «Прозорих офісів» з метою реформи неефективного державного апарату. Але насправді такі «Прозорі офіси» – центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) вже мали бути створені протягом 2013 року міськими радами міст обласного значення та районними державними адміністраціями в містах – районних центрах, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги».

Центр політико-правових реформ разом з партнерами поцікавився, як відбувається становлення ЦНАП. Чи в усіх містах України вони вже створені та чи скрізь задовольняють найвищі стандарти.

¹⁴ Витяги за публікацією Добрянська Н. Центри надання адмінпослуг – шлях побороти гідру бюрократії і корупції // Дзеркало тижня. – 19.09.2014. – № 33.

Виявилося, що так, комфортний просторий офіс, привітні адміністратори, електронна черга, прийом шість днів на тиждень без обідньої перерви (а в окремі дні – до восьмої вечора), інформація про послуги в Інтернеті, дитячий куточок, туалет для відвідувачів, – це більше не картинка з-за кордону. Мешканці багатьох великих міст України вже познайомилися з цими перевагами центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Триває також створення таких центрів і в менших містах та при районних державних адміністраціях по всій Україні.

Повноцінні центри надання адмінпослуг функціонують при міських радах міст обласного значення: в Західній Україні (Івано-Франківськ, Луцьк, Вінниця, відома своїм ЦНАП із назвою «Прозорий офіс», Хмельницький), Центральній Україні (Кривий Ріг, Павлоград, Дніпродзержинськ), Східній та Північній Україні (Харків, Суми, Чернігів, Житомир) та в Києві.

В усіх цих містах ЦНАП вже створені та приймають відвідувачів. Більшість із них відповідають основним критеріям зручності для відвідувачів: мають відкритий простір прийому замість коридорів та кабінетів, прийом понад 42 години на тиждень (щодня крім неділі без обідніх перерв, в окремі дні тижня – до восьмої години вечора), зручні місця очікування в черзі та прийому відвідувачів, електронну чергу замість живої.

Центри надання адміністративних послуг переважно дотримуються мінімальних вимог зручності для осіб з додатковими потребами: мають пандуси або кнопки виклику, відповідно обладнані вбиральні. Ряд ЦНАП (у Харкові, Києві, Дніпропетровську) мають веб-платформи, на яких можна замовити окремі послуги, записатися на прийом, слідкувати за рухом справи, отримати консультацію через веб-портал. Адміністратори ЦНАП інформують заявників електронною поштою або по телефону про готовність замовленого документа. А в деяких центрах навіть можна замовити отримання готового документа поштою, щоб не йти по нього в ЦНАП.

У деяких містах, зокрема у Вінниці та Харкові, створено територіальні філії ЦНАП для наближення точок надання послуг до місць проживання громадян. В окремих таких центрах адміністратори отримують документи та погодження в інших органів влади, необхідні для надання замовленої адміністративної послуги, без участі особи.

Водночас, в роботі багатьох ЦНАП існують типові проблеми та помилки. Частина з цих проблем пов'язана з недосконалістю законодавства, а частина – з недопрацюванням самих центрів.

В переважній більшості ЦНАП ще неможливо отримати популярні адміністративні послуги: паспорти, реєстрацію місця проживання, реєстрацію бізнесу, реєстрацію нерухомості, реєстрацію земельних ділянок, послуги щодо будівництва, соціальні адміністративні послуги. Причина цього проста – ЦНАП утворюють міські ради та районні державні адміністрації, а всі популярні послуги надають територіальні підрозділи виконавчої влади: Державної реєстраційної служби України, Державної міграційної служби, Державного земельного агентства тощо.

Ці органи виконавчої влади довго не йшли на те, щоб надавати свої послуги через ЦНАП, хоча Закон України «Про адміністративні послуги» це дозволяє. Вони чекали затвердження Кабінетом Міністрів України переліку послуг органів виконавчої влади, що обов'язково мають надаватися через ЦНАП.

Кабінет Міністрів Миколи Азарова протягом 2013 року не спромігся затвердити такий перелік через лобі Міністерства юстиції України, яке не хотіло «втрачати» своїх реєстраційних послуг. Новий Кабінет Міністрів України нарешті 16 травня ухвалив Розпорядження № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг», яким затвердив перелік з 52 послуг органів виконавчої влади, що надаватимуться через ЦНАП.

Серед них – послуги з оформлення паспорта та «закордонного» паспорта, реєстрації місця проживання, реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, реєстрації прав на нерухоме майно, земельних ділянок та отримання витягів з Державного земельного кадастру, реєстрації декларацій у сфері будівництва, видачі документів у сфері дозвільної діяльності. Проте органам самоврядування та громадськості ще досі доводиться переконувати апарати міністерств, служб та агентств у тому, що надання їх послуг справді необхідно передавати в єдині офіси.

Особливо в цьому аспекті дивує позиція Міністра юстиції Павла Петренка. Міністр кілька разів звітував про свої несподівані візити до ЦНАП і критикував їх роботу. Зокрема, 30 липня 2014 р. Міністр розкритикував роботу Подільського районного ЦНАП в Києві

за велику чергу та повідомив про відкриття власного модельного офісу Управління юстиції в Києві, який працюватиме краще. Хоча насправді черга, яку помітив Міністр, стояла не в ЦНАП, а до державних реєстраторів, підпорядкованих власне Міністру юстиції, але розміщених в одному будинку з ЦНАП...

Надання послуг реєстраторів через ЦНАП, а в ідеалі, повернення функції з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців до органів самоврядування, частково вирішило б проблеми з чергами та дало б можливість керівникам ЦНАП забезпечувати належну кількість працівників для прийому відвідувачів. Однак Міністерство юстиції замість швидкої децентралізації веде незрозумілу гру щодо запровадження гібридної конкуренції (а може й взагалі лише розширює ринок для нотаріусів) у сфері реєстраційних послуг. В кожному разі, з травня, коли з'явилися урядові рішення про децентралізацію базових адміністративних послуг, жодного законодавчого кроку для його впровадження не зроблено.

Певною перешкодою в роботі ЦНАП виявилась **неузгодженість Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» із Законом України «Про адміністративні послуги»**. З прийняттям останнього дозвільні центри повинні були стати частиною ЦНАП. Але виникла низка практичних проблем. Спочатку було обмеження щодо виконання державними адміністраторами дозвільного центру функцій адміністраторів ЦНАП. Досі незрозуміло, чи потрібно затверджувати інформаційні та технологічні картки для послуг дозвільного характеру за Законом України «Про адміністративні послуги», оскільки для них Постанова Кабінету Міністрів «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21 травня 2009 р. № 526 вимагає затверджувати регламенти. Зараз експерти готують законопроект про усунення цих суперечностей.

Чимало ЦНАП не мають затверджених документів, що регулюють їх діяльність. Наприклад, не затверджений регламент, перелік послуг чи інформаційні та технологічні картки, хоча вони повинні бути затверджені відповідно до закону. Переважно це залежить від добросовісності органу, що утворює центр надання адмінпослуг. Ряд міських рад взагалі довго не приймали рішення створити ЦНАП, бо місцеві депутати не розуміли, яка користь із ЦНАП. Ще гірше, що у деяких містах і районах тепер нові керівники теж «підозріло» став-

ляться до ЦНАП, бо не довіряють усьому, що робилося у попередні роки. Хоча саме цю реформу слід не ревізувати, а поглиблювати.

Частина центрів не дотримується вимог Закону України «Про адміністративні послуги» щодо режиму роботи ЦНАП. Наприклад, закон встановлює вимоги до часу прийому у ЦНАП: шість днів на тиждень, не менше 7 годин на день, без перерви на обід, двічі на тиждень – до 20:00. Більшість ЦНАП дотримуються цих вимог. Але подекуди в них існує окремий розклад для послуг, що надаються різними структурними підрозділами міської ради. Через це послуги надаються не цілий тиждень, а лише декілька годин на тиждень.

Також трапляються ЦНАП із перервами на обід та технологічними перервами протягом робочого дня. У дозвільних центрах, які є складовою ЦНАП, виділяють час для надання консультацій представниками дозвільних органів, що часто перетворюється в диференційовані години і для прийому документів у відвідувачів.

Загалом ідея в основі ЦНАП – це зручний розклад роботи для відвідувачів та надання всіх послуг протягом усього робочого часу ЦНАП. Якщо послуга надається лише декілька днів на тиждень, то відвідувачі і надалі змушені підлаштовуватися під розклад чиновників.

Низка міських рад допускає паралельний прийом документів поза ЦНАП. Тобто, в них відвідувачі досі можуть отримати адміністративні послуги безпосередньо в структурних підрозділах виконкому. Ця практика нівелює ідею ЦНАП як основної точки взаємодії між владою та громадянами. Якщо відвідувачі продовжуватимуть звертатися в «бек-офіс» для більш швидкого, але непрозорого отримання адміністративних послуг, то це зберігатиме корупцію та означатиме неефективне використання публічних коштів на утримання подвійної інфраструктури (приміщень, фахівців з прийому відвідувачів, служби діловодства тощо).

Одна з головних сфер серйозної роботи для **центрів надання адміністративних послуг – комунікація зі споживачами їх послуг.** Часто ЦНАП або не має власної веб-сторінки, або ж навпаки має кілька сторінок на різних веб-ресурсах. Інформація на сайтах ЦНАП часто буває суперечлива, застаріла, неповна, розміщена у незручному для користувачів форматі. ЦНАП мали б звертати увагу на доступність консультацій телефоном. Часто в них або взагалі неможливо отримати консультацію телефоном, або консульта-

ції надаються адміністраторами під час прийому відвідувачів. Окрім того, в ЦНАП практично не зустрічаються інтегровані телефонні довідкові лінії, до яких застосовувався б системний підхід контролю за якістю консультування.

Але вже зараз, попри всі труднощі, ЦНАП дозволяють громадянам у зручний для них час без черг отримати хоча б ті послуги, які вже надаються в ЦНАП. Вирішення проблем, описаних вище, дозволить зробити центри надання адмінпослуг по-справжньому зручною точкою взаємодії громадян та бізнесу з владою.

Включення розбудови мережі ЦНАП як «Прозорих офісів» до Урядового плану дій «Відновлення країни» повинно зробити пріоритетним для уряду розробку та внесення до Верховної Ради давно очікуваних законопроектів, необхідних для повноцінної роботи ЦНАП. Окрім того, роботі ЦНАП посприє урядова ініціатива з децентралізації базових послуг органів виконавчої влади, що затверджена в травні цього року.

2.2. ЯК ЗАЛУЧИТИ ПОСЛУГИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ДО НАДАННЯ ЧЕРЕЗ ЦНАП¹⁵

2.2.1. 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 транспортних засобів та видача (обмін) посвідчень водія, реєстрація нерухомості тощо. Навіть для великих міст інтеграція цих послуг до надання через ЦНАП це великий виклик, 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

¹⁵ Витяг з видання «Як належно виконати Закон «Про адміністративні послуги». Посібник для посадової особи / Автор-упорядник В. Тимошук – К., 2014.»

появою проблем щодо залучення базових адміністративних послуг до ЦНАП залишається дуже багато.

Враховуючи, що розпорядження № 523 зачіпає кілька груп послуг, можна їх 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 – Держземагентство.

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

2.2.2. 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 Держземагентство, у цій сфері було найменше законодавчих перешкод для прийому відвідувачів безпосередньо адміністраторами ЦНАП.

Фактично єдиною суттєвою проблемою для перетворення ЦНАП на повноцінні фронт-офіси для послуг ДМС вважалася лише **необхідність складати протоколи посадовою особою ДМС** про адміністративне правопорушення у разі порушення заявниками строків звернення для оформлення паспорта, вклеювання фотографій по досягненні 25-/45-річного віку та реєстрації місця проживання, у разі втрати чи пошкодження паспорта.

Можливими тактичними варіантами вирішення цієї проблеми є:

- 1) розмежування у часі процедури надання адміністративної послуги та, за потреби, процедури притягнення до адмі-

ністративної відповідальності. Адже існує позиція, що насправді у ДМС немає законодавчих підстав відмовляти у наданні адміністративної послуги, називаючи попередньою умовою для позитивного вирішення справи обов'язкове притягнення 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 у 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 / або уповноважити адміністраторів ЦНАП складати протоколи та / або обмежуватися попередженням без складання протоколу. При цьому може також розглядатися варіант запровадження замість штрафу – підвищеного розміру адміністративного збору у разі недотримання відповідних термінів (вклеювання фотокартки, повідомлення про зміну місця проживання) при зверненні щодо отримання послуги замість штрафу.

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 оперативне 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, будуть надаватися ці послуги у ЦНАП чи ДМС.

Третій виклик – це неможливість дотриматися одноденного 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 подальшого «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 ЦНАП 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 спливає місяць з дня обов'язкової передачі функції обслуговування громадян щодо реєстрації місця проживання від Державної міграційної служби (ДМС) до центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), з даною групою послуг виникли дуже серйозні проблеми. У багатьох містах громадяни нарікають на погіршення якості послуг у даній 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 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. І на наш погляд, непідготовлені міста та райони повинні були відтермінувати надання цих послуг через власні ЦНАП.

Але дуже важливо, що є і позитивна практика. В таких містах ця практика ґрунтується на 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 працівниками¹⁶.

Державна міграційна служба 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;

¹⁶ 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.

- заборонити територіальним підрозділам ДМС вимагати від суб'єктів звернення документи, не передбачені чинним законодавством, що є підставою для відмов у наданні послуг;
- заборонити територіальним підрозділам ДМС вимагати від ЦНАП виконання функцій, які не передбачені чинним законодавством (надання до підрозділів ДМС копій документів, що їх подають заявники адміністратору в ЦНАП);
- вжити необхідних внутрішньоорганізаційних заходів на рівні територіальних підрозділів ДМС щодо організації належної взаємодії з ЦНАП у частині прийому оформлених справ, своєчасності їх опрацювання та повернення результатів наданих послуг до Центру.

Також практичними працівниками пропонується низка змін у 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» і 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 проживанні 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 зі спеціалізованим закладом без звернення до центрів надання адміністративних послуг.

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

- необхідність залучення у бек-офіси ЦНАП представника (-ів) ДМС;
- забезпечення ЦНАП бланками (це обов'язок ДМС);
- синхронізацію графіку роботи ДМС (чи окремих представників) з режимом роботи ЦНАП;
- раціональний розподіл обов'язків між ЦНАП і ДМС (в частині формулярів, які оформляються адміністраторами, а які в ДМС; передачі документів та ін.).

Але ключове питання у всій цій реформі є саме політична воля керівництва ДМС щодо надання якісних послуг громадянам, а не відомчі чи приватні інтереси та боротьба за фінансові потоки.

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

Перша проблема у цій сфері – це брак обладнання в ЦНАП для фотографування 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 сьогоденних 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, 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 від 04.06.2007 р. № 795 та платежів ДП «Документ». Нині очевидно, що це питання лежить більше в політичній площині, аніж юридичній. Адже є рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2013 року, яке передбачає, що стягнення інших платежів, крім державного мита, є повторною оплатою, тобто вимагання таких 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 із видачі закордонних паспортів та інших проїзних документів через ЦНАП. Зокрема, 22 липня 2014 року прийнято Закон, у якому прописана абсолютно 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 вжити 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.

2.2.3. Щодо адміністративних послуг Укрдержреєстру та Держземагентства

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 за Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців», який передбачає роботу виключно через державного реєстратора. Отже, тут ідеальними були б відповідні поправки до закону про відповідні права адміністраторів. Також висловлюються дві інші позиції. 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.

Іншим ризиком у цій сфері є те, що окремі сьгоднішні «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 нерухоме майно», якими уповноважити адміністраторів вести 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 зі «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) та 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 апріорі нечесна. І щонайменше ще треба пам'ятати, що з погляду 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) належного 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? Чи це справедливо, коли особи або створюють погані умови, або за високу плату все буде швидко і комфортно? Як визначатимуться розміри плати за ці «послуги»? І чи не стануть ці норми закону підставою зберегти існуючі «переліки плат-

них послуг» у системі МВС, Державної міграційної служби і т.д., хоча в 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 й існуючі в Україні напрацювання та проводили найширші публічні консультації для вибору оптимальних рішень.

Послуги *Державного земельного агентства* за характером близькі до послуг Укрдержреєстру. Але додатковими викликами є більша складність Державного земельного кадастру (далі – ДЗК) і його неповнота (тобто наявність у ДЗК лише частини інформації). Тож тут дуже важливо забезпечити конструктивну роботу Держземагентства з ЦНАП, за можливості, облаштовувати робочі місця кадастрових реєстраторів у 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 цього рішення з 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 на 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 адмінпослуг 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» ЖЕК 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 збері-

гається 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 прямиий контакт у непрозорому офісі із 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 складнішим.

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 коротко-

строковій 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);
- забезпечити узгодження дозвільного законодавства із Законом «Про адміністративні послуги»;
- і найважливіше – здійснити законодавчу децентралізацію базових адміністративних послуг.

Розділ 3.

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ЦНАП

3.1. МЕТОДИКА МОНІТОРИНГУ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (29.12.2014)

Моніторинг організації й функціонування Центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) проводиться з метою оцінювання стану ЦНАП на відповідність вимогам Закону України «Про адміністративні послуги» та концепції «універсаму послуг» (one-stop-shop). Додатковим завданням є вироблення рекомендацій органу, що утворив ЦНАП, щодо покращення роботи такого ЦНАП.

Моніторинг ЦНАП здійснюється відповідно до **Критеріїв оцінки організації та діяльності** (додаються).

Моніторинг здійснюється з проведенням цільових візитів експертів до визначеного ЦНАП. Експерт має обов'язки стосовно дистанційного вивчення інформації про конкретний ЦНАП з відкритих джерел (насамперед, веб-ресурси), а також особистого обстеження умов роботи ЦНАП і спостереження за його діяльністю: огляд приміщення (на предмет зручності для споживачів, в т.ч. осіб з особливими потребами та щодо відповідності критеріям «універсаму послуг»), вивчення документації, спілкування із представником ЦНАП. Досліджуються акти, що регулюють діяльність конкретного ЦНАП, інформаційні й технологічні картки адмінпослуг тощо. Відомості, отримані в ході опрацювання інформації, огляду ЦНАП та спілкування, фіксуються і оцінюються у відповідній анкеті. За результатами моніторингу кожного ЦНАП складається звіт,

виставляється оцінка та готуються адресні рекомендації щодо покращення його роботи.

Моніторинг передбачає щонайменше один візит експерта (за можливості – двох експертів одночасно) до кожного ЦНАП. Перший візит, як правило, відбувається без попередження і розпочинається з обстеження умов діяльності ЦНАП методом «таємного клієнта» (в т.ч. включає спробу отримати фахову консультацію щодо певної адмінпослуги або, за можливості, замовити/отримати саму адміністративну послугу), а надалі – включає спілкування із персоналом ЦНАП. Друге відвідування того ж самого ЦНАП, за потреби, здійснюється у випадку наявності об'єктивних чи суб'єктивних перепон при першому візиті. У цьому випадку допускається попереднє погодження візиту та зустрічей з персоналом ЦНАП.

Створення перепон і так само відмова у спілкуванні з експертами чи наданні їм необхідної інформації, документів – відображається у звіті оцінкою «0» за відповідними критеріями. Запитувану у персоналу (керівництва) ЦНАП інформацію можна отримувати електронною поштою. Ненадання такої інформації протягом 10 робочих днів після візиту (запиту) оцінюється як відмова у наданні інформації.

Метод «таємного клієнта» також використовується щодо надсилення запитів про конкретні адміністративні послуги на електронну пошту або отримання консультації телефоном. Оперативність та якість реагування (достовірність, повнота, чіткість і структурованість сповіщеної інформації) на такі запити відображаються у моніторинговому звіті та враховуються при виставленні оцінок.

Цю Методику розроблено Центром політико-правових реформ спільно з Центром досліджень місцевого самоврядування / Центром інформаційного консалтингу (Львів), Фондом місцевої демократії (Харків) та Центром підтримки громадських та культурних ініціатив «Тамариск» (Дніпропетровськ), апробовано і доопрацьовано у рамках реалізації двох проектів:

«Підвищення якості адміністративних послуг через посилення впливу громадянського суспільства на публічну політику у цій сфері» (2013-2014). Здійснювався за фінансової підтримки Європейського Союзу.

«Моніторинг центрів надання адміністративних послуг у містах України». Проект здійснювався за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у період з вересня 2013 року до квітня 2014 року.

*Пропонована версія Методики (від **29.12.2014** року) враховує досвід застосування перших версій Методики.*

*Додаткову інформацію можна отримати у Центрі політико-правових реформ: **www.pravo.org.ua***

Критерії оцінки організації та діяльності Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП)

При відповіді «НІ» – виставляється оцінка 0. При відповіді «ТАК» якщо в питанні є варіативність – необхідно визначити пропорційну оцінку	Макс	Бал	Примітки
1	2	3	4
1. Організація роботи:			
1.1. Затверджено перелік адміністративних послуг ЦНАП	5		
1.2. Повнота (достатність) переліку адмінпослуг для ЦНАП (оцінка експерта)	100¹⁸		
За умови наявності у цього переліку послуг:			
- основні власні послуги органу, що утворив ЦНАП	5		
- дозволи / декларації у сфері будівництва	5		
- реєстрація господарювання юридичних осіб, ФОП	5		
- реєстрація прав на нерухомість	10		
- реєстрація місця проживання	10		
- послуги з «внутрішніми» паспортами	5		
- послуги із «закордонними» паспортами	10		
- послуги у земельній сфері (реєстрація земельних ділянок та ін.)	10		
- соціальні та пенсійні послуги (субсидії, допомоги)	10		
- послуги реєстрації актів цивільного стану	10		
- послуги з видачі посвідчень водія	10		
- послуги з реєстрації транспортних засобів	10		
1.3. Затверджено Положення про ЦНАП	5		
1.4. Затверджено регламент ЦНАП	5		
265 балів можливо			

¹⁸ Тут і далі **жирним** позначено максимальну кількість балів (зокрема і там, де наявна градація балів) або суму балів, яку можна отримати за відповідним критерієм.

1	2	3	4
<p>1.5. Затверджено інформаційні картки (далі – ІК) адміністративних послуг (<i>змістовна оцінка експертом якості картки</i>).</p>	<p><u>20</u></p>		
<p>Затверджені інформаційні картки на усі адміністративні послуги – виставляється 5 балів.</p>	<p>5</p>		
<p>Наявність у цих ІК:</p>			
<ul style="list-style-type: none"> - інформації про ЦНАП (місцезнаходження, режим роботи, телефон, адреса електронної пошти та веб-сайту) 	<p>5</p>		
<ul style="list-style-type: none"> - вичерпного переліку документів 	<p>5</p>		
<ul style="list-style-type: none"> - інформації щодо оплати 	<p>5</p>		
<p>1.6. Затверджено технологічні картки (далі – ТК) адміністративних послуг (<i>змістовна оцінка експерта</i>).</p>	<p><u>20</u></p>		
<p>Затверджені технологічні картки на усі послуги – виставляється 5 балів.</p>	<p>5</p>		
<p>Наявність у цих ТК:</p>			
<ul style="list-style-type: none"> - чітких і зрозумілих етапів опрацювання справи 	<p>5</p>		
<ul style="list-style-type: none"> - чітких і зрозумілих строків опрацювання справи з надання адмінпослуги 	<p>5</p>		
<p>За умови проведення у результаті розробки ТК раціоналізації процедури (скорочення загальних термінів опрацювання справи)</p>	<p>5</p>		
<p>1.7. Прийом суб'єктів звернення щодо послуг органів влади, переданих до компетенції ЦНАП, здійснюється тільки в ЦНАП (<i>це стосується і прийому документів, і видачі результатів, і отримання додаткових документів, інформації</i>)</p>	<p><u>30</u></p>		
<p>1.8. Графік роботи ЦНАП:</p>			
<p>1.8.1. Згідно з вимогами Закону:</p>	<p><u>20</u></p>		
<ul style="list-style-type: none"> - не менше 7 годин в день 	<p>5</p>		
<ul style="list-style-type: none"> - 6 днів на тиждень 	<p>5</p>		

- без перерви на обід	5	
- двічі на тиждень – до 20.00	5	
1.8.2. Додаткові прийомні години (понад норматив, визначений Законом)	10	
Кожна додаткова година – по 1 балу. Максимум – 10 балів		
1.9. Наявність веб-сайту чи веб-сторінки ЦНАП (з передбаченою законом інформацією) (<i>змістова оцінка експерта</i>).	30	
Окрема веб-сторінка чи веб-сайт ЦНАП – 5 балів.	5	
За умови наявності на цьому електронному ресурсі:		
- достовірної й чіткої інформації щодо режиму роботи ЦНАП, його місцезнаходження, довідкового телефону (телефонів), факсу й електронної пошти, доїзду	5	
- повного переліку послуг та інформаційних карток на кожному послугу	5	
- за зручність пошуку і розташування матеріалів	5	
- стрічки новин про новації у ЦНАП, законодавстві	5	
- можливості у заявника контролю руху справи	5	
1.10. Надається консультаційна інформація про послуги (<i>підкреслити і оцінити наявне</i>). Максимум – 20 балів.	20	
1) телефоном	10	
2) електронною поштою (в т.ч. е-кабінет)	10	
разом	265	

1	2	3	4
<p>2. Місцезнаходження ЦНАП, вимоги до приміщення та його облаштування, інші зручності:</p>	<p>355 балів можливо (без урахування балів за територіальні філії)</p>		
<p>2.1. Основний офіс – територіальна доступність Незручне розташування ЦНАП (у віддаленому для більшості мешканців районі) – 0 балів. Оптимальне розташування ЦНАП – у зручному для добирання місці, належна транспортна інфраструктура – максимальна оцінка 20 балів. Проміжні стани (ситуації) оцінюються пропорційно.</p>	<p><u>20</u></p>		
<p>2.2. Відкрито територіальні філії – якщо так, то їх кількість (важливо для міст і районів з населенням більше 100-120 тис.; визнання територіальної філії відкритою – відповідно до змістовної оцінки експерта) Під територіальною філією ЦНАП розуміється окремий (додатковий) офіс (приміщення чи його частина), у якому мешканець міста та/або району може отримати такий же набір адміністративних послуг як і в основному офісі (або майже повний набір послуг) з дотриманням загальних вимог до ЦНАП. Не можуть вважатися територіальними філіями ЦНАП офіс або робочі місця, які:</p>	<p>20 (за кожен офіс)</p>		
<p>- забезпечують надання іншого (відмінного більше ніж на 70 %) переліку послуг, аніж головний офіс</p>			
<p>- здійснюють лише функції інформування та консультування й не передбачають можливості подання заяви на отримання адмінпослуги і отримання результатів.</p>			
<p>За кожну філію виставляється по 20 балів. Експертам рекомендується відвідання однієї з територіальних філій ЦНАП без попередження для перевірки її реального функціонування.</p>			
<p>2.3. 1 та (за потреби) – додатково 2 поверх (вказати поверх) /</p>	<p><u>20</u></p>		
<p>2.4. Організація робочого простору (“відкритий простір” / некабінетна система)</p>	<p><u>30</u></p>		

2.5. Зонування приміщення (сектори прийому-інформування, очікування і обслуговування)		<u>10</u>
2.6. Достатність площі (для робочих місць, для відвідувачів – змистовна оцінка експерта)	Виставляється зі слів представника ЦНАП, з урахуванням результатів особистого спостереження експерта.	<u>30</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Повністю незадовільні умови – 0 балів. - Мінімально задовільні – 5 балів. - Максимально комфортні – 30 балів. Проміжні стани оцінюються пропорційно.		20
Орієнтовними показниками для оцінювання є наявність на кожне робоче місце (включно з місцями для відвідувачів цього робочого місця):	<ul style="list-style-type: none"> - не менше 6 м. кв. – 10 балів, - не менше 8 м. кв. – 15 балів, - не менше 12 м. кв. – 20 балів. 	10
За умови наявності у секторі очікування достатньої площі для розташування відвідувачів, зокрема і тих, що очікують у черзі – додатково 10 балів.		<u>10</u>
2.7. Достатність облаштування (меблі, сервери, комп'ютери, локальна мережа, оптоволоконна лінія тощо – оцінюється представником ЦНАП, а також змистовна оцінка експерта)		<u>20</u>
2.8. Наявність інформаційно-консультаційного пункту / рецепції (важливо для ЦНАП великих міст / районів з населенням більше 100 тис.)		<u>20</u>
2.9. Наявність стенди з необхідною інформацією про послуги відповідно до закону: інформаційні картки, зразки заповнення документів (змистовна оцінка експерта):	<ul style="list-style-type: none"> - Інформаційні стенди про ЦНАП і адмінпослуги - У вільному доступі ІК, надруковані повністю - Зразки заповнення основних документів 	5
		5
		5

1	2	3	4
- Зручне розташування стендів й інформаційних матеріалів (біля місця заповнення документів) та за особливо якісний дизайн і наповнення стендів	5		
2.10. С друкована продукція про послуги (буклети тощо)	5		
2.11. Наявні інформаційні кіоски (термінали) з можливістю ознайомлення з інформацією про послуги, які надаються у ЦНАП	10		
2.12. Встановлена та використовується автоматизована система керування чергою (обов'язково для ЦНАП великих міст / районів)	30		
2.13. Робоче місце, орієнтоване на замовника (2 стільці для відвідувачів, можливість розкласти власні документи тощо) (змістова оцінка експерта).	20		
- 2 стільці відвідувачам біля робочих місць	10		
- наявне місце для розміщення відвідувачем власних документів на місці прийому	10		
2.14. Наявні місця для очкування (сидіння, для заповнення документів)	10		
2.15. Кімната особистої гігієни для відвідувачів	15		
2.16. Умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями (підкреслити і оцінити наявне):	35		
- пандус або кнопка виклику чи ліфт,	10		
- пристосований інфомат,	10		
- пристосований термінал керування чергою	5		
- пристосована кімната особистої гігієни	10		
2.17. Умови для відвідувачів з дітьми (місця для дітей)	10		
2.18. Надаються супутні послуги (оцінити наявне):	40		
1. каса (банківське відділення) або термінал	10		
2. продаж канцтоварів	5		
3. ксерокс	5		

4. телефон	5	
5. Інтернет (доступ до Wi-Fi)	5	
6. вільний комп'ютер з доступом до Інтернету	5	
7. фото на документи	5	
2.19. Наявність місць для паркування транспортних засобів відвідувачів	10	
2.20. Якість візуалізації (вказівники тощо) (<i>змістовна оцінка експерта</i>).	10	
Наявність візуалізації у приміщенні (вказівники, стрілки, табло тощо) – 5 балів.	5	
Особливо якісна візуалізація (використання великих написів, спеціальної фарби, підсвітки, електронні табло) – 5 балів.	5	
разом	355	
3. Персонал	130 балів	МОЖЛИВО
3.1. Призначено / визначено керівника ЦНАП	10	
3.2. Проведено розрахунок кількісних потреб у персоналі (адміністраторах) (<i>зі слів представника ЦНАП</i>)	10	
3.3. Призначено адміністраторів ЦНАП відповідно до розрахунку (<i>достатність оцінюється представником ЦНАП</i>). Критерій оцінюється зі слів представника ЦНАП (<i>вказати посаду і прізвище</i>).	30	
Призначені адміністратори – щонайменше 10 балів. Неповне укомплектування штату оцінюється пропорційно (наприклад, укомплектованість до 50 % від запитуваного розрахунку оцінюється не більше, ніж у 10 балів; від 50% до 65% – у 15 балів; від 65 до 80% – у 20 балів; від 80 до 95% – у 25 балів; понад 95% – може бути оцінено у 30 балів). Повністю запитуваний склад адміністраторів – максимальна оцінка 30 балів.		

1	2	3	4
<p>3.4 Навантаження на одного адміністратора (кількість відвідувачів / суб'єктів звернень протягом дня / в середньому):</p> <ul style="list-style-type: none"> - менше 10 відвідувачів - 10-15 відвідувачів - 15-20 відвідувачів - 20-25 відвідувачів - 25-30 відвідувачів і більше <p>Максимальна оцінка – 50 балів</p>	<p>5 15 20 30 50</p>		
<p>3.5. Найвищий план підготовки та підвищення кваліфікації персоналу щодо фахової та психологічної підготовки</p>	<p>10</p>		
<p>3.6. Проводяться заходи з підвищення кваліфікації персоналу (<i>вказати кількість проведених заходів</i>) Проведення хоча б 2-х заходів (тренінги, семінари-тренінги) протягом останнього півріччя – 5 балів. Інформація про проведені заходи має бути підтверджена документом або відображена у звіті зі слів представника ЦНАП (із зазначенням дати проведення і теми заходу). Кожні 2 додаткові заходи – по 5 балів. Проведення постійних заходів (мін. 1 раз / місяць) – максимальна оцінка – 20 балів</p>	<p>20</p>		
	<p>разом</p>	<p>130</p>	
<p>1. Робота бек-офісу (організація надання послуг)</p>		<p>165 балів можливо</p>	
<p>4.1. Взаємодія органів влади відбувається шляхом:</p>			
<p>- передачі документів в паперовому вигляді або</p>	<p>10</p>		
<p>- впроваджено електронний документообіг (<i>підкреслити одне і оцінити це</i>)</p>			
<p>· ЦНАП</p>	<p>20</p>		
<p>· ЦНАП + органи влади</p>	<p>30</p>		
<p>Максимальна оцінка – 30 балів</p>			

<p>4.2. Наявний доступ до інформаційних баз даних органів влади, які надають послуги через ЦНАП (<i>підкреслити одне і оцінити це</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>паперовий</i> - <i>електронний</i> - <i>змішаний (залежно від суб'єктів)</i> <p>Максимальна оцінка – 30 балів</p>		<p>10</p> <p>30</p> <p>20</p>	
<p>4.3. Здійснюється контроль стану надання послуги (щодо термінів згідно ТК) (<i>вказати ким – адміністратори, керівник ЦНАП, ін.</i>)</p>		<p>20</p>	
<p>4.4. Є можливість попереднього запису на прийом (телефон / на веб-сайті ЦНАП через Інтернет)</p>		<p>15</p>	
<p>4.5. Заявник інформується про готовність відповіді / результату (<i>телефоном, SMS, інше</i>)</p>		<p>10</p>	
<p>4.6. Час очікування в черзі (середній):</p> <ul style="list-style-type: none"> - до 10 хвилин - до 15 хвилин - до 20 хвилин - до 30 хвилин і більше <p>(<i>на основі даних системи керування чергою</i>)</p> <p>Максимальна оцінка – 30 балів</p>		<p>30</p> <p>20</p> <p>10</p> <p>0</p>	
<p>4.7. Своєчасність надання послуг</p> <ul style="list-style-type: none"> - кількість протермінованих справ не більше 5% - кількість протермінованих справ не більше 10% - кількість протермінованих справ більше 20% <p>(<i>підтверджується довідково-аналітичним документом</i>)</p> <p>Максимальна оцінка – 30 балів</p>		<p>30</p> <p>15</p> <p>0</p>	
<p>разом</p>	<p>165</p>		

ДОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ

5. Аналіз діяльності	85 балів можливо
<p>5.1. Чи проводиться аналіз щодо кількості відвідувачів протягом дня (місяця, кварталу, року), які звертаються <i>(підтвердити документом)</i></p> <p>1) за консультаціями,</p> <p>2) на прийом документів,</p> <p>3) на отримання документів</p> <p>Максимальна оцінка – 30 балів</p>	<p><u>30</u></p> <p>10</p> <p>10</p> <p>10</p>
<p>5.2. Чи наявний перелік власних вимог щодо якості надання адмінпослуг <i>(підкреслити і оцінити наявне)</i></p> <p>1) максимального часу очікування у черзі,</p> <p>2) часу обслуговування,</p> <p>3) скорочення терміну надання послуги (напр., в ТК) тощо</p> <p>Максимальна оцінка – 25 балів</p>	<p><u>25</u></p> <p>10</p> <p>5</p> <p>10</p>
<p>5.3. Чи проводиться опитування або анкетування громадян щодо якості послуг ЦНАП <i>(змістовна оцінка експерта за даними від представника ЦНАП)</i>. Інформація про проведені опитування має бути підтверджена документом або відображена у звіті зі слів представника ЦНАП (із зазначенням дати проведення і назви організації). Має бути надане документальне підтвердження кількості отриманих анкет (оцінок) протягом певного періоду та інформацію про узагальнення оцінок.</p> <p>1. Скринька в приміщенні</p> <p>2. Опитування на веб-ресурсі</p> <p>3. Інші способи опитування чи анкетування.</p> <p>Або: проведення періодичного опитування відвідувачів незалежними суб'єктами (представниками громадських організацій, соціологічними структурами тощо) – 5 балів.</p> <p>Інформація про проведені опитування має бути підтверджена документом або відображена у звіті зі слів представника ЦНАП (із зазначенням дати проведення і назви організації).</p>	<p><u>15</u></p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p>

5.4. Проводиться щорічний аналіз зауважень і пропозицій щодо якості надання АП і вживаються відповідні заходи (підтвердження: <i>звіт, протокол</i>)	<u>15</u>	
- за наявності підтверджених документом даних про аналіз зауважень і пропозицій щодо якості адмінпослуг;	5	
- за умови наявності в звіті чітких пропозицій щодо покращення роботи ЦНАП, послуг;	5	
- за умови наявності фактів впровадження змін (новацій) за результатами аналізу зауважень і пропозицій щодо якості послуг.	5	
разом	85	
6. Вартість створення ЦНАП та його матеріально-технічного забезпечення (грн.)		
6.1. Розмір коштів, витрачених на облаштування приміщення ЦНАП (ремонт приміщення, вартість меблів тощо)		
6.2. Розмір коштів, витрачених на придбання технічного обладнання (наприклад, комп'ютерів, інформаційних терміналів, автоматизованої системи керування чергою тощо, а також вартість програмного забезпечення)		
6.3. Вартість щомісячного забезпечення роботи ЦНАП (витрати на комунальні послуги, витратні матеріали, заробітну плату персоналу тощо)		
6.4. інше (зазначити, що саме)		
Всього можливо балів (без урахування балів за територіальні філії)	1000	X
ОТРИМАНО		X

3.2. ПОРАДИ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДИКИ ОЦІНЮВАННЯ ЦНАП

Ще при підготовці матеріалів (анкет і звітів) з «пілотного» моніторингу Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) виникла проблема *співвідношення оцінок* різних ЦНАП, а саме кількості балів, що виставлялися експертами різних організацій за прописаними критеріями, але при цьому й зі значною долею суб'єктивності. Постає потреба мінімізувати цей суб'єктивізм.

Схоже питання було підняте на конференції, проведеній за участі Центру політико-правових реформ 18 – 19 грудня 2014 року. Учасники конференції зауважили, що анкета може виявитись *достатньо складною* для її оперативного застосування громадськими організаціями й окремими активістами-моніторами без попереднього їх навчання чи тренування.

З огляду на це і подаються дані Поради щодо застосування Методики, покликані як детальніше регламентувати окремі прикладні процедурні моменти (що досі вирішувались моніторами у кожному випадку на власний розсуд) – *«Алгоритм моніторингу ЦНАП»*, так і стандартизувати виставлення моніторами балів по окремих пунктах в Анкеті – *«Специфіка оцінювання»*.

3.2.1. Алгоритм моніторингу ЦНАП

Сам процес моніторингу й оцінювання діяльності ЦНАП експертами-моніторами може бути розподілений на *5 послідовних етапів*, залежно від основного джерела та способу отримання інформації:

- 1) попереднє опрацювання відомостей про ЦНАП на відповідних електронних веб-ресурсах (одному або кількох), що включає і дистанційне отримання експертом консультації щодо функціонування ЦНАП чи конкретної послуги – телефоном або електронною поштою (п. 1.10 Анкети);
- 2) безпосереднє відвідання та огляд місця розташування, будівлі й приміщень, внутрішньої специфіки функціонування ЦНАП експертами-моніторами, спілкування з рецепцією та відвідувачами ЦНАП;
- 3) особисте отримання експертом-монітором адміністративної послуги або консультації щодо неї в якості «таємного

- клієнта», спілкування з персоналом ЦНАП та державними реєстраторами;
- 4) спілкування експертів-моніторів із керівництвом ЦНАП (начальником, його заступником) та/або з уповноваженими компетентними працівниками (адміністраторами), запит у керівництва необхідних документів і матеріалів;
 - 5) опрацювання документів і матеріалів, наданих керівництвом ЦНАП, завершення заповнення анкети й підготовки звіту по ЦНАП.

Така послідовність моніторингових дій-етапів є бажаною та дієвою, адже по-перше, дозволяє експертам належно підготуватись до відвідин ЦНАП (сформувані уявлення про його позитиви й недоліки) і ролі «таємного клієнта»; по-друге, забезпечує поступальне, системне поглиблення відомостей, перевірку експертами засвоєної інформації, що сприяє якіснішій її критичній оцінці; по-третє, уможлиблює спілкування із учасниками правовідносин у сфері адмінпослуг *по висхідній*: від «абстрактних» працівників, відповідальних за телефон, електронну пошту, – через рецепцію, відвідувачів і адміністраторів – до керівництва ЦНАП. «Висхідне» спілкування посилюватиме і достовірність отриманих відомостей, адже керівництво не встигне завчасно дати вказівки підлеглим, та й пересічні відвідувачі ЦНАП почуватимуться вільніше, спілкуючись із «таємним клієнтом» – таким же відвідувачем, аніж прилюдно із експертом-монітором в оточенні керівництва ЦНАП.

На першому етапі, на основі **дистанційного вивчення електронних матеріалів у загальному доступі**, в експертів уже формується уявлення про повноту й недоліки переліку послуг для ЦНАП, а також про графік його роботи – все це охоплює переважну більшість пунктів Розділу 1 Анкети («Організація роботи»). Системне ж опрацювання веб-сторінок про ЦНАП може надати докладні відомості й по інших розділах Анкети, зокрема, про місцезнаходження й способи дістатись до ЦНАП; про персонал, план і заходи з підвищення його кваліфікації (іноді й про організаційну структуру ЦНАП); про кількість відвідувачів ЦНАП, пропозиції та впроваджені рішення щодо покращення надання послуг. На таких веб-ресурсах часто містяться детальні фотографії всередині приміщень і кабінетів ЦНАП, а іноді й відомості про вартість створення ЦНАП і матеріально-технічне забезпечення. *Зручним* для споживачів є сайт міськради чи

РДА, який вже на першій сторінці містить гіперпосилання, банер або спеціальну кнопку, що спрямовує на розділ чи сторінку ЦНАП / адміністративних послуг. *Незручний* – сайт, на сторінках якого доводиться витратити час і зусилля на пошук відповідних посилань, на якому відомості про ЦНАП штучно відмежовано від адмінпослуг чи ж подано як і щодо будь-якого іншого «внутрішнього підрозділу»/виконавчого органу при міськраді.

Опрацювати сторінки можна, наприклад, увівши запит до пошукової системи Google: **site:golos.kievcity.gov.ua/ «надання адміністративних»**, де обсяг пошуку обмежено лише сторінками веб-сайту Голосіївської РДА, які стосуються саме ЦНАП, а не всього масиву адміністративних послуг загалом. Адже такий спосіб пошуку дозволяє віднаходити і робочі та приховані файли, які могли загубитись у масі сторінок веб-сайту чи свідомо не викладались у загальний доступ на основних сторінках. Якщо поряд із новим офіційним зберігся й застарілий веб-ресурс міськради чи РДА, його також необхідно ретельно переглянути у наведений вище спосіб.

Лише проглянувши сайт або відповідну веб-сторінку, експерти-монітори мають визначитись щодо конкретних послуг (однієї чи кількох) для «*таємного клієнта*», зокрема, сформулювати адекватну «легенду», чому вони звернулись саме за цією послугою. Наприклад, при моніторингу ЦНАП експертами ЦППР обирались для дистанційного консультування і «таємного клієнта» – послуги щодо видачі «внутрішніх» паспортів та реєстрації місця проживання громадян (ці послуги вже стали типовими для ЦНАП Києва), а також консультації щодо визначення способів участі у вихованні дитини того з батьків, хто проживає окремо від неї¹⁸.

Отримання дистанційних консультацій також має здійснюватись на даному етапі, при цьому експерт має дзвонити до ЦНАП в якості *пересічного заявника*, не демонструючи свою значну обізнаність у темі, та запитувати конкретні умови функціонування ЦНАП (як-от, графік роботи) чи ж лише про одну певну, в крайньому разі – про дві споріднені послуги. У випадку невдалої розмови наново передзвонити до ЦНАП має уже *інший колега-монітор* через щонайменше кількогадинний проміжок часу. Так само і первісний запит про консультацію електронною поштою – має здій-

¹⁸ <http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/AdminService/Details?id=76b67640-3528-4f9e-8a99-a96dfa8debdd>.

снюватись експертом не з корпоративної пошти своєї організації та без підпису, що засвідчував би приналежність до експертної організації. Після особистого відвідання ЦНАП та спілкування із керівництвом можливе й повторне анонімне звернення по дистанційну консультацію телефоном чи електронною поштою – вже з метою перевірки «роботи над помилками» керівництва ЦНАП.

Відвідання ЦНАП експертами має відбутись в *той самий чи найближчі* дні після опрацювання електронних ресурсів та дистанційного консультування – «по гарячих слідах», поки відомості зберігаються у пам'яті, а інформація залишається злободенною. Візит експертів-моніторів має бути *неочікуваним*: ані керівництво, ні адміністратори ЦНАП не повинні спеціально готуватись до приходу експертів – для збереження первісної й максимально об'єктивної картини функціонування ЦНАП. При цьому оперативне усунення керівництвом окремих недоліків ЦНАП вже за наслідками візиту й спілкування з експертами – навпаки, має заохочуватись та відображатись у підсумкових текстах анкети й звіту та оцінюватись відповідними балами.

Під час особистого візиту експертів до ЦНАП перевіряється істинність відомостей з електронних ресурсів і дистанційних консультацій, уточнюються й доповнюються дані – щодо більшості пунктів Розділу 1 Анкети («Організація роботи»), також Розділу 2 («Місцезнаходження ЦНАП, вимоги до приміщення та його облаштування, інші зручності») і частково щодо пунктів Розділу 3 («Персонал»). При цьому всі залучені до моніторингового візиту експерти мають оглядати ЦНАП *паралельно, самотійно* фіксуючи у записниках, на фото чи відеокамери – приміщення та облаштування ЦНАП відповідно до анкетних опцій.

Особистий моніторинг експертами приміщень ЦНАП і його матеріально-технічного, організаційного забезпечення, якості функціонування – повинен бути *всєбічним і всеохопним*, із оглядом, фото- та відеофіксацією (за згодою керівництва) підрозділів ЦНАП: реєстрації, коридорів; секторів інформування, очікування, обслуговування; інформаційних кіосків, стендів та матеріалів, їх візуалізації; електронної системи регулювання черги; місць для сидіння та заповнення документів; зручностей для інвалідів і дітей та ін. В ідеалі так має бути оглянуто не лише приміщення «відкритого» доступу, а і, за дозволом керівництва, весь сектор обслуговування включно

з резервними приміщеннями, як-от, кабінет для послуг із видачі закордонних паспортів. Також має бути промоніторено не лише приміщення, які формально належать до ЦНАП, але й, за можливості, коридори, кабінети інших адміністративних органів (підрозділів РДА чи міськради) цієї ж будівлі, якщо такі органи надають адміністративні послуги. При цьому фотографувати бажано не лише приміщення й кабінети загальним планом (для фіксації розподілу робочого простору, облаштування та зручностей ЦНАП), але й окремі стенди та документи на них, аби зафіксувати присутність як інформаційних карток, так і бланків документів, і додаткової інформації. Варто враховувати, що у багатьох ЦНАП з огляду на брак площі та/або інформаційних стендів, як правило, для загального огляду вивішуються переважно друковані на «А4» поточні повідомлення щодо ЦНАП (зміни режиму роботи, переліку документів) і зразки заповнення основних документів, тоді як інформаційні картки часто розміщуються за залишковим принципом.

Менш важливим відповідно до розподілу балів може видатись **етап отримання послуги-консультації «таємним клієнтом»**, адже формально відповідний критерій у анкеті відсутній. Однак таку «таємну» послугу має бути отримано експертом обов'язково! Адже процедура отримання такої послуги-консультації вкрай важлива як для загального розуміння процесів у ЦНАП, так і для уточнення відповідей одразу щодо низки пунктів в Анкеті:

- 1) чи дотримано принципи «відкритого простору» у секторі обслуговування (п. 2.4 Анкети) і достатності площі для розташування відвідувачів (п. 2.6);
- 2) чи функціонує система електронної черги та чи є вона дієвою, здатною регулювати чергу без допомоги рецепції чи самих же відвідувачів (п. 2.12 Анкети);
- 3) яким є матеріально-технічне облаштування робочих місць адміністраторів (п. 2.7), чи їхні робочі місця є комфортними для споживачів послуг (п. 2.13);
- 4) чи наявні в адміністраторів бланки документів та/або можливості друку інформаційної картки чи копіювання на прохання заявника (до міри, п. 2.18);
- 5) який реальний час очікування експертом в черзі (потрібно за відсутності даних ЦНАП щодо середнього часу очікування в черзі відвідувачами – п.4.6);

- 6) якою є кількість відвідувачів у ЦНАП протягом дня моніторингу (п. 5.1);
- 7) чи конкретна послуга/консультація дійсно надається тільки у ЦНАП (п. 1.7).
- 8) якою є обізнаність адміністратора щодо матеріалів сайту (інформаційних карток) та щодо взаємодії з іншими суб'єктами надання адміністративних послуг; в ширшому сенсі – якість обслуговування (пп. 4.1 – 4.3, Розділ 5).

Так, *ефективною* має вважатись консультація, якщо навіть за відсутності правової змоги надати адміністративну послугу (як-от, через територіальний монополізм послуги, її прив'язку до місця проживання) – адміністратор відшукає та роздрукує споживачеві повний перелік документів із інформаційної картки, надавши пояснення щодо форми та змісту окремих документів і відомої йому специфіки розгляду цієї справи. *Недієвою* є «консультація», що фактично зводиться, з різних мотивів (браку досвіду в адміністратора чи його особистої щирої переконаності у доцільності «прямого» контакту заявника із суб'єктом надання послуги), до відсилання заявника безпосередньо до підрозділу надання послуги в цій же (цим порушується принцип розподілу ЦНАП на відкриту й закриті частини) чи іншій будівлі (так порушується принцип «єдиного вікна»).

Спілкування із керівництвом – має відбуватись на завершальному етапі особистого візиту до ЦНАП, при цьому оптимальним співрозмовником для експертів є чинний керівник ЦНАП чи інша особа, що безпосередньо керувала процесом створення ЦНАП. Участь у спілкуванні можуть брати 2-3 експерти, але між ними має бути заздалегідь узгоджено, хто вестиме розмову і задаватиме основні питання по Анкеті. Інші колеги-експерти мають теж слухати відповіді й фіксувати їх (записувати чи заносити до комп'ютера, використання ж засобів звукозапису може зашкодити налаштованості керівництва на спілкування). Вже після анкетних запитань колеги-експерти можуть задати інші уточнювальні чи власні питання про особливості ЦНАП, та при цьому бажано не зосереджувати увагу виключно на недоліках, але натомість відзначати і досягнення ЦНАП, особливо – специфічні, характерні лише для даного ЦНАП. В той же час не бажано без потреби сповіщати керівництву такого ЦНАП специфічні відомості, отримані під час моніторингу іншого ЦНАП та критикувати інший ЦНАП.

Спілкування з керівництвом повинно не лише мати результатом фіксацію додаткових відомостей чи з'ясування питань, які виникли в ході огляду ЦНАП, але передбачати також **запит експертами документів і матеріалів**, необхідних для завершення анкети та звіту (Див. 4.4. *Типовий запит документів у керівника ЦНАП* даної книги), а саме тексти або відомості про затверджені Положення, Регламент, офіційний перелік послуг ЦНАП, за потреби – про інформаційні й технологічні картки, а також відомості щодо персоналу ЦНАП, навантаження на ЦНАП, кількості наданих адміністративних послуг і консультацій, зокрема й дозвільних та рестраційних послуг, нарешті, дані щодо грошових витрат на облаштування ЦНАП (за наявності таких даних). Необхідно домовитись про *максимально оперативне* (в ідеалі – протягом 2-3 днів, максимум – протягом 10 днів після візиту) отримання таких відомостей, окрім того, бажано отримати їх у процесі *прямої комунікації* із керівництвом ЦНАП, без «посередництва» міського голови, голови РДА чи іншої посадової особи, а також без зайвої бюрократичної тяганини. Дієвість співпраці моніторів із керівництвом ЦНАП має відображатись в анкеті (п. 6.4 «Інше») та у звіті, і так само має фіксуватись наявність бюрократичних перешкод, як-от, вимога від моніторів надіслати офіційний запит на документи у письмовій формі й за підписом керівника експертної організації, розгляд даного запиту за процедурою Закону «Про звернення громадян» (яка передбачає місячний термін) тощо.

Кількість експертів-моніторів. Оптимальною для моніторингу ЦНАП видається особиста участь *двох* моніторів (для взаємопідтримки й дублювання фіксованих відомостей, а також для більш точного виставлення балів), хоча, звісно, у відвідуванні ЦНАП та спілкуванні із його керівництвом може брати участь і більша кількість учасників. Але варто враховувати, що значна кількість моніторів потребує завчасного *чіткого розподілу «ролей»* – оперативних завдань між учасниками моніторингу. Це необхідно для заощадження часу і зусиль керівництва ЦНАП (яке відповідатиме на питання експертів) та для забезпечення його позитивної налаштованості на діалог (адже число учасників більше за трьох може перешкодити змістовному діалогові). Окрім того, досвід моніторингових показав, що для ЦНАП із дієвою рецепцією одночасна поява відвідувачів у кількості трьох і більше – викликає посилену увагу (особливо у не-

ликому за площею ЦНАП), тож в цьому разі можливо реалізувати завдання «таємного клієнта» лише і виключно, якщо монітори *не спілкуватимуться між собою й переміщуватимуться поодиночі*. При цьому один з моніторів повинен негайно звернутись по послугу й отримати талон електронної черги (за її наявності) – з тим, аби одразу ж відокремитись від колег для отримання послуги «таємного клієнта», доки колеги-експерти оглядатимуть рецепцію й сектор інформування-очікування та майже гарантовано викриють себе.

В будь-якому разі, участь у моніторингу двох і більше експертів сприяє *підвищенню точності й об'єктивності* не лише при зборі передбачених методикою відомостей про ЦНАП (а отже і достовірності цих даних), але й при *оцінюванні* отриманої інформації за відповідними критеріями Анкети. Тому виставлення балів за пунктами Анкети має здійснюватись *самостійно й порізно* кожним експертом, що брав участь у моніторингу чи окремій його стадії. Остаточна ж оцінка по кожному параметрові може виставлятися як *середнє арифметичне* від пропонованих усіма експертами чисел, але така оцінка все одно *має погоджуватись усіма* моніторами, а у випадку суперечності між ними – остаточне рішення має приймати керівник експертної групи, що здійснювала моніторинг ЦНАП, або ж вищестояще керівництво проекту чи організації.

Період моніторингу, його тривалість. В ідеалі весь процес моніторингу від початку ознайомлення із веб-ресурсами про ЦНАП до моменту фіналізації анкет і звіту та надсилання його керівництву – *має бути неперервним*, адже відомості, отримані під час візиту і спілкування, забуваються, а інформація – оновлюється та невпинно втрачає злободенність. На загальний моніторинг триває *не менше ніж декілька днів*, причому перший день – опрацювання інформації про ЦНАП та консультацій, друга половина дня чи наступний день – відвідування ЦНАП моніторами. Якщо сталося так, що період моніторингу істотно затягнувся, експертам необхідно актуалізувати інформацію, оновивши відомості шляхом *додаткового спілкування* із керівництвом (адже не всі нововведення зазвичай невідкладно оновлюються на електронних ресурсах). При цьому в анкеті та звіті подається період первісного моніторингу з візитом експертів до ЦНАП, а також окремо вказується період оновлення інформації. Наприклад: «моніторинг було проведено у період з 6 по 16 жовтня 2014 р. із оновленням відомостей про ЦНАП у листопаді 2014 р.».

3.2.2. Специфіка оцінювання ЦНАП

На загал результати оцінювання ЦНАП за методикою й відповідно до параметрів Анкети – відображають реальну якість функціонування ЦНАП. Та іноді при зіставленні результатів моніторингу низки ЦНАП може виявитись, що деякі ефективні, відомі місцевим мешканцям і затребувані ними ЦНАП – отримали таку ж або й нижчу кількість балів, ніж аналогічні чи навіть і гірші ЦНАП за сприйняттям надання послуг. Це може зумовлюватись як об'єктивним недобором балів при оцінюванні – через *брак відомостей чи проблеми доступу до них* на певній стадії моніторингу (Див. «Алгоритм моніторингу ЦНАП»), так і суб'єктивним чинником, а саме *різним сприйняттям моніторами параметрів і критеріїв оцінювання*, відображених в анкеті моніторингу. В останньому випадку відмінності часто є характерні для ЦНАП, оцінених двома різними групами експертів у різних регіонах, адже суб'єктивізм оцінок різних моніторів в рамках однієї групи долається середньою оцінкою та консенсусом по кожному критерію (Див. «Кількість експертів-моніторів»). Розгляньмо ці викривлення оцінки порізно і визначімо шляхи їх нівелювання.

Специфіка оцінювання – залежно від стадій моніторингу

Окремі розділи Анкети передбачають істотно відмінну кількість балів – від 85 до 355, і так само розрізняється *обсяг потенційних балів на п'ятьох етапах* оцінювання. Це необхідно повсякчас враховувати як експертам, аби сумлінно ставитись до всіх без винятку етапів моніторингу, так і керівництву ЦНАП, щоб відмовою у співпраці чи саботажем, невиправданим затягуванням спілкування та/або бюрократичними перешкодами не створити негативну репутацію своєму ЦНАП через недобір балів і низьку загальну оцінку.

Так, надзвичайно важливою є стадія *дистанційного оцінювання ЦНАП* за відомостями на веб-ресурсах – як з огляду на потенційну кількість балів, що призначаються за такі «дистанційні» критерії Анкети (до **300-400** балів за Розділами 1, 3, 5 Анкети), так і з урахуванням можливості отримати *додаткові* відомості про внутрішнє облаштування й функціонування ЦНАП з новин, інформаційних повідомлень, звітів про наради у ЦНАП, супроводжуваних статистичними матеріалами та фотографіями. Тому моніторинг веб-

сторінок ЦНАП має здійснюватись ретельно кількома експертами. Існує двостороння закономірність: ефективні ЦНАП часто мають зручні веб-сайти із докладними відомостями, опрацювання яких надає повну картину по всіх розділах Анкети і фактично робить безпосереднє відвідання ЦНАП – другорядним, таким, що лише підтверджує задеклароване. Натомість слабка інформативність чи ж суперечливість даних на електронних ресурсах ЦНАП – спричиняє повну відсутність 50 і більше балів за інформаційну складову, але також, як правило, і серйозні недобори за Розділами 1, 3, 5, які *вже не компенсуються повноцінно* навіть при особистому спілкуванні із керівництвом і затребуванням у нього потрібних даних (їх навіть може не виявитись «під рукою» через відсутність у систематизованому вигляді на електронних носіях).

Розділ 2 Анкети щодо розташування та внутрішнього облаштування ЦНАП значущий як кількістю балів (з урахуванням «призових» за філії можна отримати аж до **400-430** балів), так і контрольною перевіркою реального стану справ у ЦНАП. Саме при особистому відвіданні ЦНАП може бути отримано послугу «таємного клієнта», тоді ж (часто – того ж самого дня) відбувається і спілкування із керівництвом ЦНАП, адміністраторами, рецепцією і заявниками. Необхідно пам'ятати: відомості навіть на найкращому веб-ресурсі подаються із певною затримкою, новини ж і звіти зі світлинами взагалі не оновлюються, тож веб-сайт і візуально, й інформативно подає своєрідну ідеальну картину, «вітрину» на момент відкриття ЦНАП і часто не відображає ані певні новації, ні стан підтримки функціональності окремих складових (інформаційних кіосків, системи регулювання черги, стендів), ні обсяги відвідувачів та їх поведження й реагування всередині ЦНАП.

Принципово важливим для отримання повноцінної кількості балів є етап *особистого спілкування* експертів-моніторів із керівництвом ЦНАП – адже саме на цій стадії можна отримати *відомості по чотирьох розділах* Анкети: з 3-го по 6-й включно. Питання чисельності персоналу, ефективності його роботи та підвищення кваліфікації, внутрішнього документообігу й оцінки якості послуг, часу очікування в черзі й навантаження на адміністраторів, інша статистична й інтерактивна інформація – може бути з належною точністю, актуальністю та повнотою розкрито лише у керівництва ЦНАП або компетентних працівників з його дозволу. Сумарно ці розділи

набирають **380** балів – понад третину і більше ніж кількість балів за Розділ 2 без філій. Важливість цієї стадії зумовлюється і чи не найбільшою роллю *суб’єктивного чинника та особистісної комунікації*: якщо відомості на попередніх етапах (включно з «таємним клієнтом») може бути зібрано у будь-який час і проконтрольовано, а за потреби продубльовано та оновлено колегами-експертами, то матеріали від керівництва може бути отримано лише в процесі особистої розмови із начальником ЦНАП чи його заступником, причому часто первинний контакт і загальна налаштованість на спілкування є в цьому сенсі вирішальними. Тож експерти, враховуючи ефект «першої зустрічі», мають завчасно продумати алгоритм розмови з керівником ЦНАП і способи його зацікавити, заохотити поділитись матеріалами. Зокрема, експертами має бути наголошено на системності та публічності моніторингу, а отже і подальшому оприлюдненні та поширенні даних, що означатиме і вплив на репутацію ЦНАП. Зрештою, саме у руках керівництва остаточна оцінка якості функціонування ЦНАП, яка може істотно коригуватись залежно від повноти сповіщеної моніторам інформації. На практиці виникали випадки, коли ЦНАП із певними недоліками діяльності отримував досить високу оцінку – адже керівник сповістив всі затребувані від нього відомості в ході кількох розмов, а надалі й оперативну усунув окремі вказані йому недоліки. В інших же випадках, коли керівництво ЦНАП ухилялось від розмови чи затягувало її і так і не надало необхідної інформації, – значна кількість пунктів останніх розділів Анкети так і залишилась незаповненою, а ЦНАП отримав низьку оцінку, менше 500 балів із 1000.

Специфіка оцінювання – особливості виставлення балів

Стандартизація оцінювання необхідна насамперед там, де за один пункт Анкети передбачена значна кількість балів без деталізації критеріїв (п. 1.7, 2.3, 2.4, 2.12 Анкети), де наявний значний суб’єктивний чинник і є простір для оціночних суджень, де можуть виникати розходження навіть між колегами-моніторами (п. 2.1, 2.4, 2.5, 2.8, 2.15), де у моніторів може виникати «спокуса» виставити хоч якісь заохочувальні бали (п. 1.1, 1.3, 1.4, 1.8.2, 2.11, 2.19). Окрім того, за деякі пункти передбачено значну кількість балів, але вони можуть бути оцінені переважно зі слів керівництва, тож вкрай бажаною є

їх перевірка (п. 2.7, 3.2, 3.3, 3.5, 5.2, 5.4). Тож надалі запропоновано низку типових рекомендацій, як оцінювати за окремими критеріями по окремих пунктах Анкети.

Найбільш простим є оцінювання у пунктах, що містять «збірні» критерії: де сумарна кількість балів розподілена за детальнішими параметрами (п. 1.2, 1.5, 1.6, 1.8, 1.9 Анкети – достатньо показові). Такі детальні параметри часто мають по 5-10 балів в якості максимальної оцінки (як наприклад п. 1.5 і 1.6, 1.8 – 1.10) тож можуть легко піддаватись оцінці за 5-бальною/10-бальною шкалою, де кожному балові (чи пропорційно двом балам) умовно відповідають такі стани: 0 – критерій не дотримано, 1-2 – мінімальне дотримання критерію, 2-4 – слабе забезпечення, 3-6 – посереднє, 4-8 – переважне і 5-10 – повне дотримання критерію. Оцінивши кожен із 5-6 «підпараметрів» за такою шкалою – можна у підсумку отримати досить деталізовану й об'єктивну оцінку за весь критерій загалом.

Одначе щодо низки «складних» критеріїв оцінювання здійснюється за принципом *«так/ні»* і тоді бали загалом за пункт так само складають суму, але вже суму не оцінок за шкалою, а – менших *порцій балів*, що виставляються або не виставляються за наявність чи відсутність певних умов (п. 1.2, 5.2 – 5.4).

Аналогічно можуть оцінюватись й інші критерії з «підпараметрами» (п. 1.10, 2.9, 2.13, 2.16, 2.20), або пункти-критерії, за які встановлено незначну (5-10) кількість балів (п. 2.5, 2.7, 2.10, 2.11, 2.14, 2.17, 2.19).

Деякі критерії оцінюються балами *пропорційно (чи обернено пропорційно) до певних числових показників* (площі простору на робоче місце – п. 2.6, укомплектованості штату – п. 3.3, навантаження на адміністратора – п. 3.4, часу очікування у черзі – п. 4.6, кількості прострочених справ – п. 4.7). При тому, що в цих пунктах загалом прописано «період» (за певний показник виставляється точна сума балів), оцінюватись такий критерій має максимально пропорційно, якнайточніше до реальної ситуації (наприклад, 12-13 балів за середню площу простору на робоче місце у 7 кв. м. – п. 2.6).

У випадках, якщо бали виставляються за *опцію «так/ні»* за наявність чи відсутність певного критерію, що не передбачає проміжних станів (п. 1.1, 1.3, 1.4, 3.5), – варто утримуватись від виставлення «заохочувальних» балів «бодай за щось», зокрема, за чинники, що мають лише побіжний стосунок до даного запитання

анкети. Так, якщо у ЦНАП офіційно не затверджено Регламент, але він «перебуває на погодженні», якщо відсутній затверджений перелік послуг, але є дуже застарілий «фактичний» перелік на веб-сайті – таку ситуацію варто оцінювати у нуль, а не в 1 чи 2 бали. Жорсткість зумовлена *кількарічним* (як для потенційних моніторинрів у 2015 і подальших роках) строком функціонування ЦНАП і набуттям чинності вже всіма нормами закону «Про адміністративні послуги», що стали загальнообов’язковими після спливу перехідного періоду. Як правило, такі пункти Анкети мають незначну кількість балів і прив’язані до формально юридичного затвердження конкретних нормативних документів чи ж юридичних фактів (як-от, призначення керівника ЦНАП – п. 3.1) або факту дотримання критерію (п. 3.2 – розрахунок потреб у персоналі, п. 4.4 – змога попереднього запису на прийом, 4.5 – інформування заявників про готовність).

Теж не може частково оцінюватись наявність у ЦНАП *«поінформованого охоронця» замість повноцінної рецепції* (п. 2.8 і 20 балів), що є поширеною практикою з огляду на відсутність штатного посадовця для першого контакту із відвідувачами. Така ситуація має оцінюватись у нуль балів, тоді як 20 балів розподіляється залежно від зручності розташування рецепції (одразу при вході чи у залі очікування) і від ефективності роботи працівника на рецепції. Як зазначалось, одним із критеріїв кваліфікованості є здатність такого працівника швидко виявляти експертів-моніторів, що звернулися до ЦНАП.

Натомість п. 2.18 щодо *супутніх послуг* (ксерокопіювання, наявність телефону) – *може оцінюватись частково*, але тоді, якщо відповідні послуги фактично присутні у ЦНАП і надаються не формалізовано: наприклад коли фотокопіювання може бути зроблено на рецепції чи у адміністратора, чи якщо так само можна скористатися телефоном.

Так само і п. 1.7, 2.3, 2.4, 2.12 Анкети, де передбачено значну (20-30) кількість балів за суб’єктивну оцінку – можуть оцінюватись частково. Процес оцінювання може бути як прямим, так і оберненим: до прикладу, у п. 1.7 («послуги надаються тільки у ЦНАП») умовна «ідеальна ситуація» могла б оцінюватись у 30 балів, при цьому надання кожної додаткової групи послуг, закріпленої за ЦНАП, не у ЦНАП – знімало б 10 балів. При цьому максимальна оцінка може виставлятись за повний, реально *дотриманий, ефективний*

цикл спілкування із заявником щодо всіх заявлених у ЦНАП послуг. Якщо ж деякі послуги, як-от з реєстрації актів цивільного стану – формально не передані до компетенції ЦНАП, або, як наприклад, видача «закордонних» паспортів – мають бути передані у визначений Законом час, такі послуги мають оцінюватись за п. 1.2 (повнота фактичного переліку послуг), а не за п. 1.7. До того ж, якщо послуги надавались чи надаються формально непідконтрольними керівництву ЦНАП суб'єктами надання (як-от, Укрдержреєстром), але у приміщенні чи будівлі ЦНАП, – ці послуги, і всі інші параметри щодо зручності їх надання включно із облаштованістю приміщень і робочих місць! – так само мають оцінюватись в анкеті із відповідними коментарями. При цьому якщо має місце недотримання певної вимоги Анкети з боку таких непідконтрольних суб'єктів, то кількість балів має бути знята із оцінки цього критерію для ЦНАП загалом – але пропорційно до кількості таких непідконтрольних ЦНАП груп послуг (відповідно до загального переліку груп послуг у ЦНАП за п. 1.2). Тобто, якщо у будівлі ЦНАП умовно надається 10 груп послуг і суб'єкт надання однієї групи непідконтрольний ЦНАП, недоліки в його роботі зменшують загальну оцінку відповідного пункту Анкети на десяту частину.

Оцінювання у пунктах 4.1 і 4.2 передбачає «поглинання» гіршої ситуації кращою: так, у п. 4.1 сам факт взаємодії різних суб'єктів надання адмінпослуг на рівні паперового документообігу оцінено у 10 балів, а впровадження ще й електронного документообігу – оцінено більше: якщо на внутрішньому рівні ЦНАП, то у 10 балів, якщо ще й з іншими адміністративними органами – у 30 балів. Пункт зі значною кількістю балів допускає їх пропорційне зменшення за виявлення специфічних ситуацій і незначних невідповідностей критеріям.

Інші критерії оцінювання та специфічні вимоги до них:

У п. 1.8 Анкети має оцінюватись лише *реальний графік обслуговування* ЦНАП споживачів, а саме час прийому і видачі документів, а також надання консультацій – адже у деяких ЦНАП графіки початку функціонування та власне початку роботи зі споживачами чомусь розрізняються на 15 хв., а то і на півгодини чи більше.

Територіальна доступність ЦНАП (п. 2.1 і максимум 20 балів) умовно має оцінюватись за трьома складовими: 1) розміщення ЦНАП біля популярних видів або маршрутів транспорту; 2) в географічному чи інфраструктурному центрі міста/району, на перетині основних транспортних магістралей; 3) у будівлі міськради чи РДА або поруч із такою будівлею. Ці три чинники на загал доповнюють один одного і збігаються, але якщо вони розрізняються, то основним є перший критерій, при його недотриманні – другий і насамкінець третій.

Значна кількість балів (20 балів у п. 2.3) передбачена за *розташування ЦНАП на першому або другому поверхах*. При цьому в усі 30 балів оцінюється розташування ЦНАП виключно на першому поверсі без додаткових сходів, значних відмінностей у рівні підлоги або зі зручними пандусами. Розташування ЦНАП на 1-му і 2-му поверхах має оцінюватись у 25 балів, лише або переважно на другому поверсі – у 20 балів, якщо при цьому забезпечено можливості підйому на другий поверх для осіб із проблемами руху (на візках). Якщо ж такої можливості для цих осіб немає, незважаючи на запевнення керівництва ЦНАП або адміністраторів щодо готовності спустатись на перший поверх за викликом таких відвідувачів, – така ситуація оцінюється іще менше: 13 балів, якщо такий ЦНАП має хоч якісь приміщення на першому поверсі та/або кнопку виклику при вході, і 10 балів, якщо фактично не має. Розміщення ЦНАП на 3-му і вищих поверхах, за наявності приміщень і кабінетів на перших двох поверхах – оцінюється мінімально у 5-8 балів, а взагалі без приміщень на перших двох поверхах – у нуль балів.

Автоматична система *електронного регулювання черги* (п. 2.12 і 20 балів) є *ефективною* і оцінюється максимально – якщо функціонує «непомітно» і відвідувачі ЦНАП не змушені звертатись по допомогу; *частково дієвою* – якщо функціонує під постійним контролем та за сприяння працівника рецепції (якщо талон щоразу кожному відвідувачеві видає працівник рецепції або допомагають інші відвідувачі, а не він сам бере з автомату) – тоді 10-15 балів. Частково діючою є і система електронної черги, що включає лиш частину послуг ЦНАП (оцінюється в районі 10 балів). Якщо ж автомат електронної черги наявний, але вимкнений, – така ситуація має бути оцінена мінімальною кількістю у 5 балів.

Організація робочого простору (забезпечення «відкритого простору») у ЦНАП (п. 2.4 і 30 балів) може бути оцінена на найвищому рівні лише у випадку облаштування у ЦНАП приміщень адміністраторів за цілковито скляними прозорими перегородками, що дозволяють спостерігати повністю процес надання послуг всіма чи майже всіма адміністраторами у цьому приміщенні. Наявність на таких перегородках-вікнах жалюзі – зменшує кількість балів до 25-27 залежно від залишкової можливості зовнішнього спостереження за роботою адміністраторів. Наявність дверей чи віконець із прозорими-напівпрозорими перегородками має бути оцінено лише як часткова відкритість (близько 20-25 балів), тоді як «глуха» кабінетна система за закритими дверима – іще менше, залежно від конкретних елементів прозорості всередині кабінетів.

При оцінюванні умов для відвідувачів із дітьми (п. 2.17) також має братись до уваги дійсна придатність і забезпечення комфорту, зокрема, наявність таких умов як дитячий столик чи куточок, сповивальний столик для дитини у вбиральні.

Нарешті, у п. 5.1 щодо кількості відвідувачів і наданих послуг – доводиться зважати на часту відсутність настільки детальної статистики у переважній більшості ЦНАП, незважаючи на співпрацю із керівництвом. Саме тому щодо цього критерію допускається виставлення переважної більшості прописаних балів (аж до 30 і пропорційно) – за наявності дещо іншої розбивки числа наданих послуг як за часовими інтервалами, так і за їх змістом чи суб'єктами надання. Так, у більшості випадків послуги не розмежовувались на консультації, прийом та видачу документів – натомість класифікувались на «власне» адміністративні послуги ЦНАП, дозвільні послуги та послуги із реєстрації бізнесу.

3.3. ЗАПОВНЕНІ МОНІТОРИНГОВІ АНКЕТИ

3.3.1. Заповнена моніторингова Анкета (на прикладі ЦНАП Деснянської районної в м. Києві державної адміністрації) (моніторинг проведено у жовтні 2013 – січні 2014 р.)

АНКЕТА			
з критеріями оцінки організації та діяльності Центру надання адміністративних послуг Деснянської районної в м. Києві державної адміністрації			
1	2	3	4
При відповіді «НІ» – виставляється оцінка 0. При відповіді «ТАК» якщо в питанні є варіативність необхідно визначити пропорційну оцінку.	Шкала	Оцінка	примітки
1. Організація роботи:	225 балів можливо		
1.1. ЦНАП функціонує	30	30	<p>Розпочав роботу 04.04.2012. За даними прес-служби Деснянської РДА, ЦНАП створено сьомим у столиці. На момент відвідання ЦНАП експертами ЦППР 29 жовтня 2013 р., вивіска про ЦНАП була над вхідом в його приміщення.</p> <p>За даними веб-сайту РДА, станом на кінець 2013 р. у ЦНАП працювали представники 10-ти структурних підрозділів та управлінь Деснянської РДА та 9-ти територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади:</p> <ul style="list-style-type: none"> - відділ державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців Головного управління юстиції у м. Києві; - відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно Головного управління юстиції у м. Києві; - відділ громадянства, імміграції і реєстрації фізичних осіб Державної міграційної служби; - відділ статистики; - архітектор району;

1.2. затверджено перелік (ресур) адміністративних послуг ЦНАП	10	7	<ul style="list-style-type: none"> - представник Головного управління Держземагентства у м. Києві; - СЕС; - МНС; - Пенсійний фонд Деснянського району м. Києва. <p>Перелік послуг затверджено розпорядженням Деснянської районної в місті Києві державної адміністрації від 12.04.2013 № 200 «Про визначення Переліку адміністративних послуг, які надаються через Центр надання адміністративних послуг Деснянського району міста Києва».</p>
1.3. повнота (достатність) переліку адмінпослуг для ЦНАП (перелік послуг ЦНАП включає усі / більшість / окремі базові послуги для громадян та бізнесу – <i>оцінка експерта</i>) Затверджений Перелік адмінпослуг ЦНАП – 5 балів. За умови наявності у цьому переліку послуг:	5-30	23	<p>На офіційному веб-сайті Деснянської РДА подано перелік послуг (http://www.desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4358%3A--12042013--200-q-----q&catid=338%3A2012-03-12-09-40-42&Itemid=3170&lang=ua) згідно із вказаним вище Розпорядженням РДА. Перелік містить 69 послуг: послуги самої РДА, а також послуги Державної реєстраційної служби (Укрдержреєстр) з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. У переліку відсутні послуги Державної міграційної служби та інші послуги Укрдержреєстру, які надаються у приміщенні ЦНАП (хоча зрозуміло, що тут є певні перешкоди нормативного характеру).</p> <p>Перелік адміністративних послуг районних в м. Києві ЦНАП на Офіційному веб-порталі адміністративних послуг міста Києва (http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/ContentPage/Details?title=PostlugiMiskogoRivnjaYakiNadayutsyaVRayonnihTsNAP) передбачає 69 послуг включно з послугами Укрдержреєстру, які</p>

1	2	3	4
<ul style="list-style-type: none"> - нерухомість – 5 балів; - реєстрації місця проживання, паспорт – 5 балів; - соціальних послуг (субсидії, допомоги) – 5 балів 			<p>надаються у районних ЦНАП – з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Цей перелік практично відповідає перелікові, затвердженому Деснянською РДА, за винятком двох послуг, специфічних для кожного переліку: в переліку послуг на веб-порталі послуг міста є «Видача довідки з реєстру документів дозвільного характеру» та немає «Встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми», що є в переліку послуг, затвердженому Деснянською РДА. Перелік послуг Деснянської РДА слід узгодити із типовим переліком послуг районних ЦНАП.</p> <p>В ЦНАП також надається послуга, що була передбачена Переліком адміністративних послуг, які надаються структурними підрозділами Деснянської районної в місті Києві державної адміністрації, затвердженим Розпорядженням РДА від 03.04.2012 № 157, що втратив чинність 12.04.2013, – «Надання дозволів на перепланування та переобладнання жилих будинків, жилих і нежилих у жилих будинках приміщень».</p> <p>ПОСЛУГИ ПЕРЕЛІКУ, ЗАТВЕРДЖЕНОГО ДЕСНЯНСЬКОЮ РДА:</p> <p>Послуги архітектури, будівництва, благоустрою – послуга «Присвоєння поштових адрес новозбудованим багатоквартирним житловим будинкам, домоволодінням, жилим будинкам садибного типу...» та консультація архітектора району з питань містобудування та архітектури.</p> <p>Реєстрація суб'єктів господарювання – послуги надаються підрозділом Укрдержреєстру, при цьому за послугою можна звернутись так само на першому поверсі поряд зі структурами ЦНАП (інформація актуальна на 3.02.2014).</p>

		<p>Послуги щодо нерухомості та земельного кадастру – наявні послуги у житловій сфері: «Видача свідоцтва про право власності на житло», «Видача дубліката свідоцтва про право власності на житло», «Видача довідки про участь в приватизації житла», «Внесення змін до свідоцтва про право власності на житло» та ін. Також надаються послуги Укрдержреєстру щодо реєстрації нерухомості, відповідно до доручення голови КМДА від 11.05.2012 р. № 22027, представники відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно реєстраційної служби Головного управління юстиції у м. Києві проводять прийом та надають інформацію з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Також представник Головного управління Держземагентства у м. Києві надає послуги в ЦНАП з видачі витягу із Державного земельного кадастру про земельну ділянку.</p> <p>Реєстрація місця проживання та паспортизація: за інформацією представників ЦНАП, послуги з оформлення та видачі або обміну замість втраченого чи пошкодженого паспорта громадянина України, вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25-ти і 45-річного віку, реєстрації місця проживання та перебування особи, оформлення та видачі довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування особи надаються лише для мешканців території обслуговування ЖЕО-310 та ЖЕО-411 з огляду на перебування у ЦНАП лише працівників цих ЖЕО.</p> <p>З 24.11.2013 у ЦНАП надається послуга Державної міграційної служби щодо оформлення паспорту громадянина України для виїзду за кордон. Послугу запроваджено вперше серед районних ЦНАП України, за даними веб-сайту РДА.</p>
--	--	---

1	2	3	4
<p>1.4. затверджено Положення про ЦНАП</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>Соціальні послуги (субсидії, допомоги): послуги щодо надання статусу особі та відповідних посвідчень, направлень, довідок, дозволів і погоджень, як-от: видача довідки про компенсаційні виплати батькам на дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; видача посвідчень батькам та дітям з багатодітної сім'ї. При цьому відсутні послуги щодо призначення чи перерахунку допомоги. Отже, соціальні адміністративні послуги надаються у ЦНАП в дуже обмеженому обсязі.</p> <p>В ЦНАП надається послуга щодо запису дитини до дитячого садочка комунальної власності. Також у ЦНАП надаються консультації з питань санепідслужби.</p> <p>Наприкінці грудня 2013 р. декларувалися наміри також розпочати надання послуг Пенсійного фонду.</p>
<p>1.4. затверджено Положення про ЦНАП</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>Затверджено Розпорядженням Деснянської РДА від 18.10.2013 № 592 «Про затвердження Положення про відділ (Центр) надання адміністративних послуг Деснянської районної в місті Києві державної адміністрації».</p> <p>Приписи Положення про ЦНАП дублюють аналогічні норми Примірного положення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118. Разом із тим для Положення про Деснянський ЦНАП характерні додаткові приписи – вимоги щодо освіти, кваліфікації та стажу роботи адміністратора й державного адміністратора, а також уточнення окремих функцій начальника ЦНАП (як-от, щодо підвищення рівня професійної компетентності працівників ЦНАП, здійснення добору кадрів – п. 14, 19, 24).</p>

			<p>Відповідно до п. 3 Положення, ЦНАП Деснянської РДА є «структурним підрозділом Деснянської районної в місті Києві державної адміністрації, утворений для надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг в місті Києві» (п. 7 Положення) – це відповідає ч. 1 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги». Санкціоновано надання у ЦНАП супутніх послуг (п. 11 Положення). Передбачено, що складовою частиною ЦНАП є Дозвільний центр РДА, утворений за Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» – узгоджується зі ст. 2¹ даного Закону, а також відповідає існуючому стану справ. Призначення адміністраторів також відповідає ст. 13 Закону, зокрема, є необхідність подання начальника ЦНАП та погодження такого призначення із Управлінням (центром) надання адміністративних послуг апарату виконавчого органу Київради (КМДА) – із центральним ЦНАП Києва. Начальник ЦНАП призначається головою РДА за поданням начальника Управління (центру) надання адміністративних послуг апарату виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) за п. 23. П. 19 – 22 Положення передбачають наявність у ЦНАП також посад державних адміністраторів із визначеними повноваженнями – відповідно до законодавства про дозвільну діяльність.</p>
<p>1.5. затверджено регламент ЦНАП</p>	<p>5</p>	<p>0</p>	<p>Регламент не затверджено. За словами Заступника начальника Управління (Центру) надання адміністративних послуг – начальника відділу по координації роботи центрів надання адміністративних послуг районних в м. Києві державних адміністрацій Ткач Н. О., Регламент міського ЦНАП планувалось затвердити протягом кінця жовтня – початку листопада 2013 р.</p>

1	2	3	4
<p>1.6. затверджено інформаційні картки (ІК) адміністративних послуг (<i>змістовна оцінка експерта</i>)</p> <p>Затверджені інформаційні картки на усі адміністративні послуги виставляється – 5 балів.</p> <p>Наявність у цих ІК:</p> <ul style="list-style-type: none"> - інформація про ЦНАП (місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту) – 5 балів; - вичерпний перелік документів – 5 балів; - інформація щодо оплати – 5 балів; 	<p>5-20</p>	<p><u>19</u></p> <p>4</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p>	<p>Інформаційні картки адміністративних послуг розроблені і затверджені розпорядженням Деснянської РДА від 14.02.2013 № 66 «Про затвердження інформаційних карток адміністративних послуг, що надаються Деснянського районуно в місті Києві державною адміністрацією», яке зареєстроване в районному управлінні юстиції від 22.02.2013 № 2/300. На офіційному сайті РДА станом на 3.02.2014 викладено інформаційні картки щодо всіх адміністративних послуг власне РДА (за винятком послуги «Видача довідки з реєстру документів дозвільного характеру»). На сайті відсутні картки на послуги з реєстрації нерухомості, послуг Держземагентства (хоча, розуміємо, що це картки інших суб'єктів надання адміністративних послуг). На загал у картках інформація про ЦНАП повна, подано вичерпний перелік документів, вказано вартість послуги та реквізити для оплати. Варто переглянути назву інформаційної картки на послугу «Видача копії розпорядження про визначення способів участі у вихованні дитини...», оскільки заголовок не відповідає змісту послуги: мова йде про саму таку участь і її санкціонування, а не про копію розпорядження.</p>
<p>1.7. затверджено технологічні картки (ТК) адміністративних послуг (<i>змістовна оцінка експерта</i>)</p> <p>Затверджені технологічні картки на усі адміністративні послуги виставляється – 5 балів.</p>	<p>5-20</p>	<p>0</p>	<p>За інформацією представників ЦНАП, станом на 16.12.2013 р. технологічні картки було розроблено, але їх мало бути затверджено вже після затвердження регламенту ЦНАП, який досі не затверджено. У розділі сайту «Районне управління юстиції» (http://www.desn.gov.ua/index.php?option=com_xmap&sitemap=1) подано окремі технологічні картки послуг з реєстрації актів цивільного стану, хоча ці послуги формально не надаються в ЦНАП, лише у спільному з ЦНАП приміщенні.</p>

<p>За умови наявності у цих ТК:</p> <ul style="list-style-type: none"> - чітких і зрозумілих етапів опрацювання справи – 5 балів; - чітких і зрозумілих строків опрацювання справи з надання ад-мінпослуги – 5 балів; - проведення у результаті формування ТК раціоналізації процедури (скорочення загальних термінів) – 5 балів. 			<p>Також на сайті викладено технологічні картки послуг ДМС та Укдрержреєстру http://www.desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=65&Itemid=3168&lang=ua). Ці картки не мають структурованих етапів, не визначено відповідальних осіб за кожний етап, при цьому картки завеликі й незручні у користуванні. Більш вдалими є розміщені на сайті технологічні картки послуг Державної міграційної служби (http://desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=381&Itemid=3494&lang=ua).</p>
<p>1.8. прийом суб'єктів звернення щодо послуг органів влади, переданих до компетенції ЦНАП, здійснюється тільки в ЦНАП <i>(це стосується і прийому документів, і видачі результатів, і отримання додаткових документів інформації)</i></p>	20	20	<p>Прийом документів, видача результатів, а також консультація щодо власне послуг РДА – здійснюються виключно у ЦНАП. Щодо послуг ДМС, то сфера обслуговування ЦНАП з реєстрації місяця проживання охоплює лише територію ЖЕО-310 та ЖЕО-411 (див. п. 1.3 – 1.11).</p> <p>Щодо послуг Укдрержреєстру з реєстрації нерухомості – послуга також надається у власних територіальних офісах Укдрержреєстру (хоче, де-юре, це не послуги ЦНАП).</p>

1	2	3	4
<p>1.9. режим роботи ЦНАП: 1.9.1. згідно з вимогами Закону (не менше 7 годин в день, 6 днів на тиждень, без перерви на обід, двічі на тиждень – до 20.00)</p>	20	0	<p>Офіційно зазначений графік роботи ЦНАП на сайті не відповідає графікові надання адміністративних послуг станом на період моніторингу (29.10.2013 – 3.02.2014). За п. 27 Положення про Деснянський ЦНАП, час прийому суб'єктів звернень – шість днів на тиждень та сім годин на день без перерви на обід і є загальним для всіх адміністративних послуг, що надаються через відділ. Центр два дні на тиждень (вівторок, четвер) здійснює прийом суб'єктів звернень до 20-ї години та в суботу до 16-ї години.</p> <p>Однак, за відомостями на Єдиному державному порталі адміністративних послуг (http://poslugu.gov.ua/OneStopShop/Details?id=a6be8558-7a72-426f-b883-63129858d30f), прийом споживачів у Деснянському ЦНАП: з понеділка по четвер – із 9.00 до 18.00, а у п'ятницю – з 9.00 до 16.45 (перерва з 13.00 до 13.45). Такі самі відомості подано і на веб-сторінці (http://as.dozvil-kiev.gov.ua/OneStopShop/Details?subject=center&id=c3f766a1-f9ec-44cc-8277-1fc8b97f61ea) Деснянського ЦНАП на Офіційному веб-порталі адміністративних послуг міста Києва.</p> <p>Відсутність у цих графіках ЦНАП двох днів на тиждень, коли прийом суб'єктів звернень мав би тривати до 20.00, а також суботи як робочого дня, наявність перерви з 13.00 по 13.45 є явним порушенням Закону.</p> <p>За інформацією на офіційному веб-сайті Деснянської РДА (http://desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=381&Itemid=3494&lang=ua) та з інформаційних карток (http://www.desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=65&Itemid=3168&lang=ua) випливає, що загальний час роботи</p>

			<p>ЦНАП протягом тижня складає лише 35 годин – менше, ніж передбачено Законом, а саме 5 днів на тиждень, щодня по 7 годин 15 хв. з перервою на обід на 45 хв., в п'ятницю – скорочений робочий час до 16:45.</p> <p>За інформацією представниці апарату РДА, перехід до роботи відповідно до вимог Положення та Закону був запланований після затвердження регламенту ЦНАП.</p>
<p>1.9.2. додаткові прийомні години (понад норматив, визначений Законом)</p>	<p>5-10</p>	<p>0</p>	<p>Розклад роботи ЦНАП не відповідає мінімальним вимогам Закону, тому додаткові прийомні години відсутні.</p>
<p>1.10. наявність веб-сайту чи веб-сторінки ЦНАП (з відповідною до закону інформацією) (<i>змістовна оцінка експерта</i>) Окрема веб-сторінка чи веб-сайту ЦНАП – 5 балів. За умови наявності на цьому ресурсі:</p>	<p>5-30</p>	<p>21</p> <p>4</p> <p>4</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>2</p> <p>2</p>	<p>На цей час існує два самостійні електронні ресурси, що подають відомості про ЦНАП (http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/OneStopShop/Details?subject=center&id=55c442e0-9a7f-414d-b276-1341d146974d – сторінка Деснянського ЦНАП на Офіційному веб-порталі адміністративних послуг міста Києва, а також підрозділ (рубрика) на офіційному веб-сайті Деснянської РДА, що має назву «Адміністративні послуги та документи дозвільного характеру» і відповідно дві підрубрики «Дозвільний Центр» та «Адміністративні послуги» (http://www.desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&id=381&Itemid=3168&lang=ua).</p> <p>Офіційний веб-портал містить відомості стосовно графіку роботи ЦНАП, його місцезнаходження, довідковий телефон, але не пропонує карти та відомостей про спосіб дістатися до ЦНАП й транспортне сполучення. Сайт містить повний перелік власних послуг РДА та послуг Укрдержреєстру з державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців. Сайт відзначається зручністю пошуку матеріалів: відомості про конкретну послугу в певному ЦНАП, як і про сам ЦНАП,</p>
<p>- чіткої інформації щодо режиму роботи ЦНАП, його місцезнаходження, довідкового телефону (телефонів), доїзду – 5 балів; - повного переліку послуг та інформаційних карток на кожну послугу – 5 балів;</p>			

1	2	3	4
<ul style="list-style-type: none"> - за зручність пошуку і розташування матеріалів – 5 балів; - стрічка новин про новачці у ЦНАП, законодавстві – 5 балів; - за особливо якісний дизайн веб-ресурсу тощо – 5 балів. 			<p>можна знайти з кількох сторінок. Отже, портал є зручним у використанні і має якісний дизайн. Негативами є: 1) неповнота інформації про сам Деснянський ЦНАП і відсутність новин про нього; 2) неузгодженість переліків послуг і певної інформації про них – між цим ресурсом і веб-сайтом Деснянської РДА. При чому по мірі долучення до ЦНАП представників інших суб'єктів надання адміністративних послуг із відповідними послугами – ця невідповідність лише посилюватиметься (особливо це проявилось при спробі експерта отримати консультацію через «Особистий електронний кабінет» – див. п 1.11).</p> <p>Дизайн сторінки щодо адміністративних послуг на сайті РДА дуже невдалий. На ній розміщено перелік адміністративних послуг РДА з інформаційними картками, а також основні нормативно-правові акти. На сайті відсутня помітна позначка на головній сторінці, присвячена адміністративним послугам. Відповідну інформацію потенційним заявникам доводиться шукати у рубриках і підрубриках. При цьому посилення «Адміністративні послуги» (http://www.desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=381&Itemid=3494&lang=ua) виводить споживача на не надто важливу інформацію й відверто застарілі відомості про вже неактуальні за законодавством «стандарти адміністративних послуг», які можуть вводити в оману користувачів адміністративних послуг. Справжній перелік послуг (http://www.desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=65&Itemid=3168&lang=ua) експертам вдалось віднайти лише за допомогою загального Google-пошуку по сайту РДА. Водночас, в інших розділах сайту можна віднайти новини і статистичну інформацію щодо функціонування ЦНАП.</p>

<p>1.11. надається консультаційна інформація про послуги – (підкреслити і оцінити наявне)</p> <p>1) телефоном, 2) електронною поштою, 3) іншими засобами зв'язку.</p>			<p>Матеріали не вдало структуровано: розташування інформації про всі послуги на сайті РДА на одній величезній веб-сторінці теж незручне для користувачів. На сайті РДА значний обсяг інформації у відсканованих файлах (наприклад, розпорядження РДА), що перешкоджає текстовому пошуку по сайту.</p> <p>На обох сайтах немає технологічних карток та остаточного вичерпного переліку послуг, як і стрічки новин, присвяченої суто ЦНАП і адміністративним послугам, відсутня й інформація про оптимальні способи дістатись до ЦНАП. Також відсутні вичерпні відомості щодо послуг ДМС.</p>
<p>1.11. надається консультаційна інформація про послуги – (підкреслити і оцінити наявне)</p> <p>1) телефоном, 2) електронною поштою, 3) іншими засобами зв'язку.</p>	<p>10 10 5</p>	<p><u>18</u> 7 7 4</p>	<p>1) Консультація телефоном: варто попрацювати над кількістю каналів довідкових телефонів, оскільки 5.11.2013 експерту ЦППР вдалося додзвонитися до ЦНАП лише з четвертої спроби, бо весь час мережа була зайнята. При цьому якість телефонної консультації була висока.</p> <p>2) Електронна пошта: відповідь на листа про консультацію експерту ЦППР надійшла швидко – через день після відправки, але була не надто інформативною. Варто звернути увагу на те, щоб відповіді на електронні листи заявників були не формальними відписками, а давали змістовну інформацію та, у разі необхідності, працівники могли б звертатися до заявника по додаткову інформацію для надання якісної відповіді.</p> <p>3) Інші засоби зв'язку: експертка ЦППР звернулася по консультацію про реєстрацію місця проживання в Деснянському районі через «Особистий електронний кабінет» на Офіційному веб-порталі адміністративних послуг міста Києва. Відповідь надійшла швидко – впродовж дня запити, але якість консультації була доволі низька. У відповідь на конкретне питання експертки щодо реєстрації місця проживання у ЦНАП, було надано набір</p>

1	2	3	4
			<p>цитат із законодавства щодо реєстрації місця проживання і пропозицію звернутися з питанням до ДМС в Деснянському районі (були надані контакти ДМС). З розмов експертів ЦППР із представниками ЦНАП було відомо, що ЦНАП вже здійснював прийом документів щодо реєстрації місця проживання по частині території району – території обслуговування ЖЕК-310 – див. п. 1.2 – 1.3. Відповідно, консультант особистого кабінету ЦНАП мав би бути спроможним відповісти на деякі питання щодо реєстрації місця проживання або хоча б повідомити про факт прийому документів із реєстрації місця проживання у Деснянському ЦНАП.</p>
разом	225	143	
<p>2. Місце розташування ЦНАП, вимоги до приміщення та його облаштування, інші зручності</p> <p>2.1. основний офіс – територіальна доступність</p>	<p>370 балів можливо²</p> <p>5-20</p>	<p>20</p>	<p>Місце розташування ЦНАП є надзвичайно вдалим, адже будівля РДА та ЦНАП розташована в географічному й інфраструктурному центрі Троещини, найбільш заселеного житлового масиву Деснянського району (у районі проживає 345 тис. осіб, з них понад три чверті – 267 тис. – на житловому масиві Троещина). Вдале розміщення Деснянської РДА вже зараз забезпечує пішохідну доступність до ЦНАП не менш ніж 40-45% мешканців житлового масиву Троещина, тобто фактично для третини мешканців Деснянського району. У випадку ж побудови нової лінії метро – Подільсько-Воскресінської, що проходитьиме під перспектом В. Маяковського, доступність мешканців масиву до ЦНАП перевищить 90%.</p> <p>Див. Додаток 1.</p>

<p>Віснуючих державних будівельних нормам України (далі – ДБН) відсутні чіткі дані щодо максимально допустимої відстані до станцій метро, що вважалася б у рамках пішоїдної доступності. За п. 7.41 ДБН 360-92** Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень: «дальність пішоїдних підходів до найближчої зупинки громадського пасажирського транспорту треба приймати не більше 500 м». Відстань від потенційної ст. м. «Вулиця Драйзера» до РДА і ЦНАП – приблизно 200 м.</p> <p>Значним позитивом є розташування ЦНАП на перетині основних транспортних артерій масиву – проспекту Маяковського та вулиці Драйзера, а також на відстані 700 м до вулиці Бальзака – другої хордової магістралі житлового масиву, 1,2 км від проспекту Ватугіна та на відстані 1,83 км від вулиці Братиславської, яка прямує на південь району – до Лісового масиву.</p> <p>Зручним є використання інших видів громадського транспорту, насамперед автобусного і тролейбусного, а також маршрутних таксі.</p> <p>Тролейбусні маршрути: № 30, 31 (прямують по проспекту Маяковського і до ЦНАП), 37 (12 зупинок від Лісового масиву до ЦНАП), 46 (понад 20 зупинок із Лісового) (http://kiev-oblast.com.ua/424766_BIG_0_0.jpg); Автобусні: 101, 46, 57, 58, ін. (http://kiev-map.com.ua/map387148_0_0.htm), трамвайні: 2, 26, 33, 35 (http://www.poraspna.ua.com.ua/kievtram.jpg).</p> <p>Розташування ЦНАП безпосередньо у приміщенні РДА, за адресою проспект Маяковського, 29 істотно прискорює взаємодію та паперовий документообіг між керівництвом ЦНАП, адміністраціями розташованими у будівлі суб'єктами надання адміністративних послуг, а саме сприятиме комунікації у випадку технічних перешкод при здійсненні електронного документообігу.</p>		
---	--	--

1	2	3	4
<p>2.2. відкрито територіальні філії – якщо так, то їх кількість (<i>важливо для міст і районів з більше 100-120 тис. населення; критерії для визначення територіальної філії відкритою – змiстовна оцiнка експерта</i>)</p>	<p>20 (за кожен офіс)</p>	<p>0</p>	<p>Філії відсутні. Як зазначалось, у разі побудови нової лінії метро доступність мешканців масиву до ЦНАП перевищить 90%. За таких обставин єдина можлива філія може бути створена у центрі Лісового масиву.</p>
<p>2.3. 1-й та/або 2-й поверх (<i>вказати поверх</i>)</p>	<p>20</p>	<p>20</p>	<p>ЦНАП займає площу усього першого поверху будівлі РДА. Кабінети персоналу розміщені на підвищеному рівні поверху на кілька сходинок, він компенсується пандусом для переходу на вищій рівень.</p>
<p>2.4. організація робочого простору (<i>“відкритий простір” / некабінетна система</i>)</p>	<p>30</p>	<p>25</p>	<p>Основна частина робочого простору ЦНАП відкрита. Водночас, у ЦНАП наявні десь 10 робочих місць у закритих кабінетах (3-4 кабінети). Це переважно послуги ЦОВВ – статистики, Укрдержреєстру (Відділ державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), Відділ РДА по роботі зі зверненнями. Кожен різновид таких послуг надається у власному кабінеті, деякі з них також мають прозорі двері. Надання послуг в закритих кабінетах не відповідає вимогам відкритості розміщення робочих місць, що передбачені Примірним регламентом ЦНАП, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588.</p>
<p>2.5. зонування приміщення (очікування і інформування, обслуговування)</p>	<p>20</p>	<p>17</p>	<p>Зонування приміщення вдале. ЦНАП чітко розмежовано на відкрити та закрити частини із використанням контрольно-пропускної системи. Також відокремлено зону першого контакту із суб'єктом звернення (див. п. 2.8). Зона інформування-очікування: просторий хол біля рецепції зі зручними місцями для сидіння, другий хол – біля кабінету адміністраторів, на</p>

<p>2.6. Достатність площі (для робочих місць, для відвідувачів – <i>змістовна оцінка експерта</i>)</p> <p>Виставляється зі слів представника ЦНАП, з урахуванням результатів особистого спостереження експерта.</p> <p>Повністю незадовільні умови – 0 балів.</p> <p>Мінімально задовільні – 5 балів.</p> <p>Максимально комфортні у 30 балів.</p> <p><u>Проміжні стани оцінюються пропорційно.</u></p> <p>Орієнтовними показниками для оцінювання є наявність на кожне робоче місце (включно з місцями для відвідувачів цього робочого місця):</p> <p>не менше 6 м. кв, – 10 балів, не менше 8 м. кв, – 15 балів, не менше 12 м. кв – 20 балів.</p> <p>За умови наявності у секторі очікування</p>	5-30	27	<p>загал широкі коридори біля кабінетів. Відокремлена зона обслуговування – тобто кабінети із власним коридором. За матеріалами прес-служби РДА, ЦНАП охоплює залу очікування, основну залу та 15 кабінетів.</p> <p>Загальна площа складає 780 кв. м – більш ніж в інших обстежених ЦНАП. При цьому у Деснянському районі мешкає 345 тис. осіб (з них понад три чверті – 267 тис. – мешкають на житловому масиві Троещина, див. п. 2.1)</p> <p>За інформацією керівників ЦНАП:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Зала очікування в холі (138 кв. м) – достатня площа. 2. Основний зал (272 кв. м) 3. Кабінетів 15 (370 кв. м) (за інформацією, наданою експертам ЦППР 16.12.2013). <p>За оцінками експертів ЦППР, у середньому площа робочого місця адміністратора – 8 м. кв (зокрема, в основному приміщенні сектору обслуговування).</p> <p>Загалом умови очікування в черзі достатньо комфортні. У залі очікування й коридорі перед сектором обслуговування обладнано місця для заповнення документів і для сидіння. Площа залів і коридорів також значна, що практично виключає виникнення наговту і перешкоджання переміщенню персоналу і громадян. Пропорції між окремими зонами також витримано вдало – цілком в інтересах споживачів.</p>
--	------	-----------	---

1	2	3	4
<p>достатньої площі для розташування відвідувачів, в т.ч. тих, що очікують у черзі – додатково 10 балів.</p> <p>2.7. достатність облаштування (меблі, сервери, комп'ютери, локальна мережа, оптоволоконна лінія тощо – <i>оцінюється представником ЦНАП</i>)</p>	5-10	9	<p>За інформацією, наданою представником ЦНАП Павловою Т. В. від 16.12.2013, облаштування ЦНАП є достатнім: «Основна зала і зала очікування обладнані системами відеоспостереження, усі робочі місця підключені до електронної черги, робочі місця укомплектовано, забезпечено необхідною офісною технікою і канцелярським приладдям». За оцінкою експертів ЦППР, достатнім є і забезпечення секторів прийому – інформування, очікування місцями для сидіння. Разом із тим відсутні інформаційні стенди в належній кількості, зручні місця для заповнення документів у секторі очікування, а також інформаційні картки у вільному доступі.</p>
<p>2.8. наявність інформаційно-консультативного пункту / рецепції (<i>важливо для більших ЦНАП</i>)</p>	20	20	<p>У секторі прийому й інформування, розташованому у холі РДА, обладнано ефективно діючу рецепцію. Рецепція являє собою стійку, розраховану на 4 місця (два з яких комп'ютеризовано, із доступом до мережі Інтернет і з телефонним зв'язком). Під час відвідання ЦНАП експертами ЦППР 29.10.2013 на рецепції постійно перебували від одного до трьох консультантів, а також охоронець. Функції інформаційно-консультативного пункту рецепція виконує повноцінно, працівники на рецепції обізнані щодо найважливіших питань (функціонування інформаційних кіосків, щодо інформаційних карток, графіку роботи тих чи інших підрозділів ЦНАП, специфіки окремих послуг), ефективно тримають під контролем ситуацію у ЦНАП, повсякчас готові до спілкування із відвідувачами (швидко виявили зацікавленість «таємних клієнтів» у загальному огляді ЦНАП).</p>

<p>2.9. наявні стенди з необхідною інформацією відповідно до закону (інформація про послуги: інформаційні картки, зразки заповнення документів) (<i>змістовна оцінка експерта</i>)</p> <p>Інформаційні стенди про ЦНАП і адмінпослуги – 5 балів.</p> <p>У вільному доступі ІК – 5 балів.</p> <p>Зразки заповнення документів – 5 балів.</p> <p>Зручне розташування стендів і інформаційних матеріалів (біля місця заповнення документів) та за особливо якісний дизайн і наповнення стендів – 5 балів.</p>	5-20	<p><u>5</u></p> <p>1</p> <p>0</p> <p>3</p> <p>1</p>	<p>Інформаційних стендів із відомостями про ЦНАП і адмінпослуги практично немає (є лише стенди у коридорі із відомостями щодо реєстрації юридичних та фізичних осіб з реквізитами переказу адміністративного збору), хоча площа ЦНАП дозволяє їх розмістити.</p> <p>Інформаційних карток у вільному доступі немає.</p> <p>Зразки заповнення документів присутні, але лише щодо малої кількості документів, яка спроможна вміститись у декілька папок біля рецепції. Загалом, розміщення таких матеріалів у папках із листочками у «файликах» зменшує їх візуалізацію, адже матеріали доводиться вручну гортати, перебуваючи при цьому впритул до рецепції.</p> <p>Інформаційні матеріали далеко від місць для заповнення документів.</p>
<p>2.10. є друківана продукція про послуги (буклети тощо)</p>	10	0	<p>Спеціально виготовлених (надрукованих у видавництві на замовлення РДА) інформаційних буклетів про ЦНАП та про надавані послуги не виявлено, всі відомості про послуги і специфіку їх надання та додаткову інформацію друкувались на звичайних листках формату А4 і розміщувались на поодиноких інформаційних стендах, на столах біля стендів поблизу рецепції чи ж безпосередньо на дверях або біля входу до приміщень в якості інформаційних повідомлень.</p>

1	2	3	4
<p>2.11. наявні інформаційні кіоски</p>	<p>10</p>	<p>10</p>	<p>У ЦНАП наявний реєстраційний термінал, що функціонує у системі електронної черги і дозволяє отримати певні відомості про адміністративні послуги. Окрім того, у приміщенні ЦНАП є один інформаційний кіоск ЦНАП і один інформаційний кіоск служби зайнятості. Обидва кіоски працювали на момент моніторингу 29.10.2013.</p>
<p>2.12. встановлена система регулювання черги та електронні табло (обов'язково для міст – обласних центрів)</p>	<p>30</p>	<p>30</p>	<p>Система діє, табло електронної черги присутні в холі. Але з місць очікування в холі не видно робочих місць адміністраторів у зоні обслуговування. Натомість, із зони очікування біля входу в робочу зону обслуговування не видно табло електронної черги. Також, в коридорі, в якому розташовані входи в кабінети на отримання послуг з управління статистики, Укрдержреєстру та інших послуг, що надаються в закритих кабінетах, немає місць для очікування під кабінетами і не видно табло електронної черги, що розташоване в холі. Тому відвідувачам доводиться сидіти безпосередньо біля приміщення адміністраторів / посадовців, де власне табло відсутнє. Тому варто поставити одне табло електронної черги безпосередньо в зоні очікування навпроти входу в зону обслуговування адміністраторами (велика відкрита зала), щоб воно проглядалося також з коридору, де знаходяться входи в кабінети, де надаються послуги управління статистики, Укрдержреєстру та інші послуги за межами основної зони обслуговування.</p>
<p>2.13. робоче місце, орієнтоване на замовника (2 стільці для відвідувачів, можливість розкласти власні документи тощо) (змістовна оцінка експерта)</p>	<p>10-20</p>	<p>15</p>	<p>У секторі обслуговування умови є зручними для відвідувачів: наявні по одному, а в Реєстраційній службі Головного управління юстиції – по два стільці на відвідувача, на столах наявне очевидне місце для документів і паперів заявника.</p>

<p>2.14. наявні місця для очкування (сидіння, для заповнення документів)</p>	10	7	<p>Значна кількість місць для очкування: основна зала і коридор перед сектором обслуговування мають зручні для сидіння лави, розраховані кожна на 4 – 6 осіб.</p> <p>Проте замало столів для заповнення документів – два маленькі в холі і один великий в кінці коридору, де знаходяться кабінети бек-офісу.</p>
<p>2.15. кімната особистої гігієни для відвідувачів</p>	15	12	<p>Кімната особистої гігієни є, але на момент візиту вона була в поганому стані – не прибрана. Містить три кабінки, що, як видається, замало як для такого великого ЦНАП.</p>
<p>2.16. умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями (<i>підкреслити і оцінити наявне</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> - пандус або кнопка виклику або ліфт, - пристосований інфомат, - пристосований термінал керування чергою, - пристосована кімната особистої гігієни 	<p>10</p> <p>10</p> <p>5</p> <p>10</p>	<p><u>18</u></p> <p>10</p> <p>5</p> <p>3</p> <p>0</p>	<p>ЦНАП на загал частково обладнано для осіб із обмеженими фізичними можливостями – як щодо зручностей, так і стосовно засобів сповіщення їм необхідної інформації про ЦНАП та надання адмінпослуг.</p> <p>При вході і всередині на підйомі до зали, де надаються послуги, наявні довгі пандуси, що спрощує переміщення, зокрема всередині ЦНАП. Одначе вхідні двері до ЦНАП відкриваються лише дверною ручкою наполовину, тож для потрапляння до приміщення на інвалідному візку заявникові потрібно буде попередньо звертатись по допомогу для повноцінного відкриття дверей.</p> <p>Інфомат і ресстраційний термінал придатні до використання особами із порушенням опорно-рухового апарату (на інвалідному візку); особам із проблемами зору допомогу може бути надано працівником із рецепції. Вбиральня цілком не пристосована для людей з особливими потребами – до неї потрібно спускатися по сходах, що робить її недоступною для людей на інвалідних візках.</p>

1	2	3	4
<p>2.17. умови для відвідувачів з дітьми (місця для дітей)</p>	10	1	<p>Спеціально відведених місць для дітей немає (наприклад, сповивального столика у вбиральні, дитячої кімнати). Позитив для відвідувачів з дітьми тільки у тому, що у ЦНАП є буфет. Рекомендації: доцільно забезпечити хоча б мінімальні зручності для відвідувачів із дітьми безпосередньо у ЦНАП – оптимальним видається створення «дитячого куточка» та обладнання згаданого сповивального столика тощо.</p>
<p>2.18. надаються супутні послуги (<i>очинити наявне</i>)</p>			
<p>1. каса (банківське відділення)</p>	10	10	У ЦНАП наявні каса (Авант-Банк) і платіжний термінал.
<p>2. продаж канцтоварів</p>	5	0	Безпосередньо у РДА продаж канцтоварів не здійснюється, проте їх можна придбати у магазинах і супермаркетах, розташованих на відстані 500-700 м від ЦНАП (ринок «Полос», поштове відділення).
<p>3. ксерокс</p>	10	0	Відсутній.
<p>4. телефон</p>	5	3	Міським телефоном можна скористатись на рецепції, з дозволу відповідного консультанта або охоронця (див. п. 2.8). Проте у вільному доступі окремого телефону немає.
<p>5. Інтернет</p>	5	5	Є мережа Wi-Fi (бездротовий Інтернет у вільному доступі). У ЦНАП немає розрахованих на вільне використання суб'єктами звернення комп'ютерів із доступом до мережі Інтернет.
<p>6. фото на документи</p>	5	0	Послуга відсутня.
<p>2.19. наявність місць для паркування ТЗ відвідувачів</p>	10	10	Біля будівлі РДА (позаду від входу) розташовано паркувальний майданчик приблизно на 25-30 паркомісць, що може використовуватись як персоналом, так і потенційними заявниками (на момент моніторингу 29.10.2013 о 15.00 – було вільно лише до 5 паркомісць).

2.20. якість візуалізації (вказівники тощо) (змістовна оцінка експерта)	5-10	5	Інформаційні вивіски наявні не біля всіх кабінетів із послугами, також немає вказівників по офісу для орієнтування відвідувачів, на вході до кабінетів немає вивісок із номерами робочих місць.
разом	370	269	
2. Персонал	80 балів можливо		
3.1. призначено / визначено керівника ЦНАП	10	0	Станом на 16 грудня 2013 р. керівник не був призначений. Його обов'язки виконує Тетяна Володимирівна Павлова.
3.2. проведено розрахунок кількісних потреб у персоналі (адміністраторах) (зі слів представника ЦНАП)	10	10	Щодо послуг РДА – так. Це 7 адміністраторів, завідувач сектору та керівник (а точніше в. о. керівника).
3.3. призначено адміністраторів ЦНАП відповідно до розрахунку (достатність оцінюється представником ЦНАП)	10-30	30	На 4.04.2012 р. у ЦНАП працювали представники структурних підрозділів та управління Деснянської РДА, державні адміністратори та реєстратори (http://www.desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=977%3A2012-04-04-18-54-41&catid=282%3A2011-10-25-12-48-57&Itemid=2945&lang=ua – відомості прес-служби РДА).
3.4. наявний план підготовки та підвищення кваліфікації персоналу щодо фахової та психологічної підготовки	10	5	В ЦНАП є документ з оцінкою кількості персоналу, що пройшов потрібну підготовку, та потреб у професійній підготовці. Але плану підвищення кваліфікації немає.
3.5. проводяться заходи з підвищення кваліфікації персоналу (вказати кількість проведених заходів)	5-20	10	Навчання пройшли 2 адміністратори, які були призначені на момент проведення навчання. Також проводився тренінг для персоналу з надання послуг ДМС.
разом	80	55	

1	2	3	4
<p>3. Робота бек-офісу (організація надання послуг)</p>	215 балів можливо (за інформацією представників ЦНАП)		
<p>4.1. взаємодія органів влади відбувається шляхом передачі документів у паперовому вигляді</p>	10	10	Органи виконавчої влади передають оригінали готових документів до ЦНАП.
<p>4.2. впроваджено електронний документообіг:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ЦНАП - + інші органи влади (для ЦНАП міських рад – територіальні органи виконавчої влади) 	20	30	Електронний документообіг між РДА міста Києва та дозвільними органами (інспекціями, службами тощо) здійснюється за допомогою системи єдиної електронної системи «Аскот».
<p>4.3. наявний доступ до інформаційних баз даних органів влади, які надають послуги через ЦНАП (підкреслити одне і оцінити його)</p> <ul style="list-style-type: none"> - паперовий 10 - електронний 30 - змішаний (залежно від суб'єктів) 20 	20	20	В ЦНАП є доступ до баз даних Укрдержреєстру. Впроваджується пилотний проект з доступу до баз даних Держземагентства для видачі кадастрових виписок. Планувалося надання доступу до баз даних ДМС, але процес було зупинено з боку ДМС.
<p>4.4. здійснюється контроль стану надання послуги (щодо термінів згідно з ТК) зазначити ким (адміністратори, керівник ЦНАП, ін.)</p>	30	30	Контроль стану надання послуги здійснює адміністратор та менеджер через електронну систему міського ЦНАП (http://as.dozvil-kiev.gov.ua).

<p>4.5. є можливість попереднього запису на прийом (Інтернет / телефон)</p>	20	10	<p>Є можливість запису на прийом через «Особистий електронний кабінет» на Офіційному веб-порталі адміністративних послуг міста Києва (http://as.dozvil-kiev.gov.ua/Account/LogIn). Див. п. 1.1.1.</p> <p>3 10.09.2012 для підвищення ефективності надання адміністративних послуг і зменшення черг у ЦНАП запроваджено систему «швидких довідок», за якою 5 видів послуг можна замовити телефоном (546-99-00) та через так званий «особистий кабінет» на веб-порталі «Міського дозвільного центру», це:</p> <ul style="list-style-type: none"> - надання статусу та видача довідки «дитина війни»; - видача довідки про компенсаційні виплати батькам на дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; - видача довідки про отримання (неотримання) соціальної допомоги; - видача довідки про перебування на квартирному обліку; - видача довідки про перебування у списках бажаних прийняти участь у програмах «Доступне житло» 50/50, 60/40, 70/30. <p>(За інформацією з офіційного веб-сайту РДА: http://www.desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2193%3A-----5 &catid=282%3A2011-10-25-12-48-57&Itemid=2945&lang=ua).</p>
<p>4.6. заявник інформується про готовність відповіді / результату (<i>телефоном, SMS, інше</i>)</p>	15	15	<p>Працівники ЦНАП інформують заявників по телефону та на електронну пошту. Є можливість інформування про стан надання послуги через «Особистий кабінет» на сайті міського ЦНАП щодо ряду послуг.</p>

1	2	3	4
<p>4.7. час очікування в черзі (середній):</p> <ul style="list-style-type: none"> - до 10 хвилин - до 15 хвилин - до 20 хвилин - до 30 хвилин і більше <p>(на основі даних системи керування чергою)</p>	<p>30 20 10 0</p>	<p>0</p>	<p>Система дозволяє видавати такі дані і аналіз проводиться. Але на період моніторингу (29.10.2013 – 30.2.2014) відповідні дані відсутні через збій у роботі системи електронної черги. За оцінками експертів, час очікування у черзі на період моніторингу (29.10.2013, з 15.00 до 17.00 – 15 хвилин (Див. також http://www.kievtv.com.ua/stn/item/3198-isentr-adminposluh-u-desnianskomu-raioni-nadaie-bez-vyukhidnykh-69-obov-iazkovykh-poslulh).</p>
<p>4.8. Своєчасність надання послуг</p> <ul style="list-style-type: none"> - кількість протермінованих справ не більше 5% - кількість протермінованих справ не більше 10% - кількість протермінованих справ не більше 20% <p>(підтверджується довідково-аналітичним документом)</p>	<p>30 15 0</p>	<p>0</p>	<p>Зі слів представника апарату ЦНАП, на момент проведення моніторингу всі послуги надавалися вчасно і протермінованих справ не було.</p>
<p>разом</p>	<p>215</p>	<p>118</p>	

Додаткова інформація (за інформацією представників ЦНАП)

5. Аналіз діяльності	110 балів можливо	
<p>5.1. Чи проводиться аналіз щодо кількості відвідувачів протягом дня (місяця, кварталу, року), які звертаються (<i>підтвердити документами</i>)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) за консультаціями, 2) на прийом документів, 3) на отримання документів 	8	<p>Аналіз проводиться, але дані на період моніторингу (29.10.2013 – 3.02.2014) відсутні через збір у роботі системи електронної черги.</p> <p>За інформацією від 10.12.2013, щодня до ЦНАП звертається близько 100-140 заявників (Див. http://www.kievtv.com.ua/stn/item/3198-tsentr-adminposluh-u-desnianskomu-raionu-padaie-bez-vukhidnykh-69-obov-iazkovykh-posluh).</p> <p>За сім місяців (з квітня по жовтень включно) 2012 року у ЦНАП надано близько 37 тисяч адміністративних послуг, за матеріалами із веб-сайту РДА від 02.11.2012.</p> <p>Всього ж протягом 2013 року було надано близько 63 890 адміністративних послуг, за матеріалами із веб-сайту РДА від 12.12.2013.</p>
<p>5.2. Чи проведено аналіз щодо навантаження на одного адміністратора (чи іншого працівника) протягом дня (<i>підтвердити документом</i>)</p>	15	<p>Аналіз проводиться, але дані на період моніторингу (29.10.2013 – 3.02.2014) відсутні через збір у роботі системи електронної черги.</p>
<p>5.3. Чи наявний та догримується перелік власних вимог щодо якості надання АП (<i>підкреслити і оцінити наявне</i>)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) максимального часу очікування у черзі, 	0	<p>Перелік власних вимог щодо якості відсутній. Такий контроль здійснюється відповідно до практичних потреб у ЦНАП, які виникають по ходу його роботи.</p>

1	2	3	4
<p>2) часу обслуговування, 3) скорочення терміну надання послуги (напр., в ТК) тощо</p>			
<p>5.4. проводиться опитування чи анкетування громадян щодо якості послуг ЦНАП (змістовна оцінка експерта за даними від представника ЦНАП)</p>	5-20	10	У ЦНАП є скринька для скарг та побажань, а також журнал скарг і пропозицій. Плануються також окремі скриньки для талонів електронної черги щодо послуг, по яких відвідувачів добре обслужили та окремо щодо послуг, по яких відвідувачів обслужили погано.
<p>5.5. проводиться щорічний аналіз зауважень і пропозицій щодо якості надання АП і вживаються відповідні заходи (підтвердження: <i>звіт, протокол</i>)</p>	5-15	5	Станом на період моніторингу здійснюється лише поточний аналіз скарг. Скарг щодо роботи ЦНАП не було – лише скарги щодо діяльності посадовців Укреджреєстру або щодо неможливості записати дитину до бажаного дитячого садочка.
<p>разом</p>	110	23	
<p>6. Вартість створення ЦНАП та його матеріально-технічного забезпечення ЦНАП (грн.)</p>			Орієнтовно 2 млн грн. на ремонт, устаткування, персонал.
<p>6.1. розмір коштів, витрачених на облаштування приміщення ЦНАП (ремонт приміщення, облаштування його для осіб з особливими потребами, вартість меблів тощо)</p>			Інформація відсутня.

<p>6.2. розмір коштів, витрачених на придбання технічного обладнання (наприклад, комп'ютерів, інформаційних терміналів, системи електронного керування чергою тощо, а також вартість програмного забезпечення)</p>			Інформація відсутня.
<p>6.3. вартість щомісячного забезпечення роботи ЦНАП (витрати на комунальні послуги, витратні матеріали, заробітну плату персоналу тощо)</p>			Інформація відсутня.
<p>6.4. інше (зазначити що саме)</p>			
<p>всього можливо</p>	<p>1000 балів</p>	<p>608</p>	<p>X</p>
<p>ОТРИМАНО</p>			

3.3.2. Заповнена моніторингова Анкета (на прикладі Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) м. Івано-Франківська) (моніторинг проведено у січні 2014 р.)

АНКЕТА				
з критеріями оцінки організації та діяльності Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) м. Івано-Франківська				
При відповіді «НІ» – виставляється оцінка 0. При відповіді «ТАК» якщо в питанні є варіативність необхідно визначити пропорційну оцінку.	Макс	Бал	Бал	примітки
1	2	3	4	
1. Організація роботи:				
1.1. ЦНАП функціонує	30	30	ЦНАП відкрито 06.10.2010 р.	
1.2. затверджено перелік (реєстр) адміністративних послуг ЦНАП	10	10	Рішенням міської ради № 1285-40 від 24.12.2013 затверджено перелік адміністративних послуг, який має 3 додатки: 1-й додаток – 84 адміністративні послуги ЦНАП, 2-й додаток – 36 послуг дозвільного характеру, 3-й додаток – 30 адміністративних послуг департаменту соціальної політики, які в ЦНАП не надаються.	
1.3. повнота (достатність) переліку адмінпослуг для ЦНАП (перелік послуг ЦНАП включає усі / більшість / окремі базові послуги для громадян та бізнесу – оцінка експерта ³)	5-30	22	На сайті міської ради в меню «ЦНАП – нормативні документи» http://www.mvk.if.ua/news/24400/ є перелік адміністративних послуг (але не визначено чітко, які з них надаються в ЦНАП), а на сайті ЦНАП http://www.spar.if.ua/services – є перелік послуг (у вигляді папок): 1) адміністративні послуги (структурні підрозділи міської ради + міграційна служба – 18)	

<p>Затверджений Перелік адмінпослуг ЦНАП – 5 балів.</p> <p>За умови наявності у цьому переліку послуг:</p> <ul style="list-style-type: none"> - архітектура, будівництва, благоустрій – 5 балів; - реєстрації суб'єктів господарювання – 5 балів; - нерухомість – 5 балів; - реєстрації місця проживання, паспорт – 5 балів; - соціальних послуг (субсидії, допомоги) – 5 балів 		<p>4</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>4</p> <p>0</p>	<p>2) дозвільні послуги (14 органів влади).</p> <p>На сайті http://www.spar.if.ua/services з архітектури, будівництва, благоустрою передбачено 16 послуг.</p> <p>В переліку на сайті нема послуг відділу державної реєстрації, хоч по факту такі послуги надаються у приміщенні ЦНАП.</p> <p>На сайті http://www.spar.if.ua/services передбачено достатньо багато послуг щодо нерухомості (житло і земля) – 29 послуг.</p> <p>В переліку передбачено 4 послуги міграційної служби.</p> <p>У ЦНАП не надаються соціальні послуги.</p>
<p>1.4. затверджено Положення про ЦНАП</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>Положення про управління адміністративних послуг (Центр надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська) виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради http://www.mvk.if.ua/uploads/files/DC200114-1.pdf затверджено рішенням міської ради від 24.12.2013 р. № 1286-40 http://www.namvk.if.ua/dt/10322/</p>
<p>1.5. затверджено регламент ЦНАП</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>Регламент роботи управління адміністративних послуг (Центр надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська) виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради http://www.mvk.if.ua/uploads/files/ND200114-1.pdf затверджено рішенням виконавчого комітету міської ради від 30.12.2013 р. № 675 http://www.namvk.if.ua/dt/10377/ (Документ пройшов громадське обговорення)</p>

1	2	3	4
<p>1.6. затверджено інформаційні картки (ІК) адміністративних послуг (<i>змістовна оцінка експерта</i>)</p> <p>Затверджені інформаційні картки на усі адміністративні послуги виставляється – 5 балів.</p> <p>Наявність у цих ІК:</p> <ul style="list-style-type: none"> - інформація про ЦНАП (місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту) – 5 балів; - вичерпний перелік документів – 5 балів; - інформація щодо оплати – 5 балів; 	<p>5-20</p>	<p>19</p> <p>5</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>5</p>	<p>На всі адміністративні послуги з переліку є затверджені інформаційні картки (ІК) та регламенти для послуг дозвільної сфери (проаналізовані ІК та регламенти, які розміщені на веб-сайті http://www.snar.if.ua/services).</p> <p>Інформаційні картки містять всі необхідні відомості про ЦНАП – його адресу, телефон, режим роботи адресу електронної пошти та адресу сайту. Регламент (інформаційна картка) не містить адреси електронної пошти і сайту.</p> <p>Проаналізовані інформаційні картки (ІК) та регламенти розроблені відповідно до однієї форми та вимог закону.</p> <p>Перелік документів у картці видається вичерпним, хоча так стверджувати без окремого дослідження важко.</p> <p>У картках чітко визначена рубрика щодо оплати та при потребі вказується вартість і рахунок, на який треба перерахувати гроші.</p>
<p>1.7. затверджено технологічні картки (ТК) адміністративних послуг (<i>змістовна оцінка експерта</i>)</p> <p>Затверджені технологічні картки на усі адміністративні послуги виставляється – 5 балів.</p> <p>За умови наявності у цих ТК:</p>	<p>5-20</p>	<p>15</p> <p>5</p>	<p>Надані три ТК, з яких важко оцінити загальний стан всіх ТК. Оцінка зроблена на основі цих карток.</p> <p>На всі адміністративні послуги розроблено технологічні картки (зі слів керівника ЦНАП).</p>

<ul style="list-style-type: none"> - чітких і зрозумілих етапів опрацювання справи – 5 балів; - чітких і зрозумілих строків опрацювання справи з надання адмінпослуги – 5 балів; - проведення у результаті формування ТК раціоналізації процедури (скорочення загальних термінів) – 5 балів. 		<p>5</p> <p>5</p> <p>0</p>	<p>В наданих ТК прописані чіткі і зрозумілі етапи надання послуг.</p> <p>В наданих ТК прописані чіткі і зрозумілі строки надання послуг.</p> <p>В наданих ТК нема скорочених термінів надання послуги.</p>
<p>1.8. прийом суб'єктів звернення щодо послуг органів влади, переданих до компетенції ЦНАП, здійснюється тільки в ЦНАП (це стосується і прийому документів, і видачі результатів, і отримання додаткових документів, інформаций)</p>	20	20	<p>І прийом документів, і видача результатів, і консультація щодо адміністративних послуг, які надаються у ЦНАП, здійснюються виключно у ЦНАП. Це передбачено Регламентом управління адміністративних послуг (ЦНАП м. Івано-Франківська) п. 1.8 та п. 31 розділу 4 Регламенту виконавчого комітету міської ради http://www.namvki.if.ua/dt/1383/</p>
<p>1.9. режим роботи ЦНАП: 1.9.1. згідно з вимогами Закону (не менше 7 годин в день, 6 днів на тиждень,</p>	20	20	<p>Режим роботи розміщений при вході у ЦНАП та на рецепції і на сайті http://www.mvki.if.ua/urinfo/ і він приведений у відповідність до вимог закону:</p>

1	2	3	4
<p>без перерви на обід, двічі на тиждень – до 20.00)</p> <p>1.9.2. додаткові прийомні години (понад норматив, визначений Законом)</p> <p>Додаткові прийомні години (понад 42 години) – 5 балів. Кожні дві додаткові години – по 1 балу.</p> <p>1.10. наявність веб-сайту чи веб-сторінки ЦНАП (з відповідною до закону інформацією) (<i>змістова оцінка експерта</i>)</p> <p>Окрема веб-сторінка чи веб-сайт ЦНАП – 5 балів.</p>	<p>5-10</p>	<p>9</p>	<p>передбачено понаднормові 8 годин: - тоді треба нараховувати 5 +4 бали (проаналізовано режим роботи, розміщений на сайті).</p>
<p>За умови наявності на цьому ресурсі:</p> <ul style="list-style-type: none"> - чіткої інформації щодо режиму роботи ЦНАП, його місцезнаходження, довідкового телефону (телефонів), доїзду – 5 балів; 	<p>5-30</p>	<p>22</p>	<p>На час оцінювання існувало два блоки інформації про ЦНАП: інформаційний розділ «ЦНАП» на офіційному сайті міської ради http://www.mvk.if.ua/urinfo/ який містить інформацію про ЦНАП, звіти/документи, нормативні документи окрема сторінка ЦНАП http://www.snar.if.ua/, де є інформація про послуги та інформаційні картки і регламенти, можливість записатися на отримання послуги і перевірити її стан.</p>
<p>Окрема веб-сторінка чи веб-сайт ЦНАП – 5 балів.</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>Сторінка про ЦНАП містить інформацію про режим роботи, його місцезнаходження, карту, але нема довідкових телефонів та адреси електронної пошти і сайту. Не вказані зупинки та маршрути доїзду громадського транспорту до ЦНАП. Є перелік послуг у вигляді папок. Практично для всіх адміністративних послуг із затвердженого переліку долучені ІК або регламент (інформаційна картка) http://www.snar.if.ua/services, розміщено перелік адмінпослуг http://www.mvk.if.ua/news/24400/</p>
<p>Сторінка про ЦНАП містить інформацію про режим роботи, його місцезнаходження, карту, але нема довідкових телефонів та адреси електронної пошти і сайту. Не вказані зупинки та маршрути доїзду громадського транспорту до ЦНАП. Є перелік послуг у вигляді папок. Практично для всіх адміністративних послуг із затвердженого переліку долучені ІК або регламент (інформаційна картка) http://www.snar.if.ua/services, розміщено перелік адмінпослуг http://www.mvk.if.ua/news/24400/</p>	<p>4</p>	<p>4</p>	<p>Сторінка про ЦНАП містить інформацію про режим роботи, його місцезнаходження, карту, але нема довідкових телефонів та адреси електронної пошти і сайту. Не вказані зупинки та маршрути доїзду громадського транспорту до ЦНАП. Є перелік послуг у вигляді папок. Практично для всіх адміністративних послуг із затвердженого переліку долучені ІК або регламент (інформаційна картка) http://www.snar.if.ua/services, розміщено перелік адмінпослуг http://www.mvk.if.ua/news/24400/</p>

<ul style="list-style-type: none"> - повного переліку послуг та інформаційних карток на кожну послугу – 5 балів; - за зручність пошуку і розташування матеріалів – 5 балів; - стрічка новин про новації у ЦНАП, законодавстві – 5 балів; - за особливо якісний дизайн веб-ресурсу тощо – 5 балів. 		5	<p>Сторінка є не досить зручна у використанні, оскільки інформація знаходиться в різних розділах сайту міської ради і ЦНАП, а це створює певні труднощі в пошуку інформації. Нема стрічки новин про новації.</p> <p>Дизайн сайту є якісним, сайт http://www.sparif.ua/services із кодом зворотного зв'язку, що дає можливість замовникам в реальному часі перевірити стан виконання замовленої послуги чи документа дозвільного характеру та записатися на прийом для здачі документів.</p>
<p>1.11. надається консультаційна інформація про послуги (<i>підкреслити і оцінити наявне</i>)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) телефоном, 10 2) електронною поштою, 10 3) іншими засобами зв'язку 5 <p>разом</p>		15	<p>Консультації надаються:</p> <ul style="list-style-type: none"> - телефоном – на рецепції - електронною поштою консультації практично не надаються - через сайт: є Інтернет-приймальня (http://www.emvki.f.ua/)
<p>2. Місце розташування ЦНАП, вимоги до приміщення та його облаштування, інші зручності</p>			<p>370 балів можливо</p>

1	2	3	4
<p>1</p> <p>2.1. основний офіс – територіальна доступність Незручне розташування ЦНАП (у віддаленому для більшості мешканців районі) – 0 балів. Оптимальне розташування ЦНАП – у зручному для добирання місці, належна транспортна інфраструктура – <i>максимальна оцінка 20 балів.</i> Проміжні стани (ситуації) оцінюються пропорційно.</p>	<p>5-20</p>	<p>20</p>	<p>Основний офіс знаходиться у територіально доступному місці, оптимальне розташування, у зручному для добирання місці, належна транспортна інфраструктура.</p>
<p>2.2. відкрито територіальні філії – якщо так, то їх кількість (важливо для міст і районів з більше 100-120 тис. населення; критерій для визнання територіальної філії відкритою – змістовна оцінка експерта) Під територіальною філією ЦНАП розуміється окремих (додатковий) офіс (приміщення чи його частина), у якому мешканець міста та/або району може отримати</p>	<p>20 (за кожен офіс)</p>	<p>0</p>	<p>Немає філій.</p>

<p>такий же набір адміністративних послуг, як і в основному офісі (або майже повний набір послуг) з дотриманням загальних вимог до ЦНАП (щодо режиму роботи тощо).</p> <p>Не може вважатися територіальною філією ЦНАП офіс або робочі місця:</p> <ul style="list-style-type: none"> - які забезпечують надання іншого (більше ніж на 70%) переліку послуг, аніж головний офіс; - здійснюють лише функції інформування та консультивання і не передбачають можливості подання заяви на отримання адмінпослуги і отримання результатів. <p>За кожну філію виставляється по 20 балів.</p> <p>Експерту рекомендується відвідання однієї з територіальних філій ЦНАП без попередження для перевірки його реального функціонування.</p>			
--	--	--	--

1	2	3	4
2.3. 1-й та/ або 2-й поверх (вказати поверх)	20	20	Приміщення ЦНАП знаходиться на 1-му і 2-му поверсі будівлі.
2.4. організація робочого простору ("відкритий простір" / некабінетна система)	30	30	В приміщенні ЦНАП реалізовано принцип відкритого простору та некабінетної системи.
2.5. зонування приміщення (очікування і інформування, обслуговування)	20	20	Зонування приміщення – наявне: є зони очікування і інформування на 1-му і 2-му поверсі (повноцінні), На 1-му поверсі – зал обслуговування, а на 2-му поверсі – 2 зали для державних адміністраторів міського і обласного дозвільного центрів і 1 зал державних реєстраторів (всі з прозорими перегородками з коридору). Зона обслуговування – достатня і добра на 1-му і 2-му поверсі.
2.6. достатність площі (для робочих місць, для відвідувачів – змiстовна оцiнка експерта) Виставляється зі слів представника ЦНАП, з урахуванням результатів особистого спостереження експерта. Повністю незадовільні умови – 0 балів. Мінімально задовільні – 5 балів. Максимально комфортні у 30 балів. Проміжні стани оцінюються пропорційно.	5-30	25	Два поверхи загальною площею – 720 кв. м (1-й+2-й поверх) 1-й поверх – 14 місць, 2-й поверх – 19 місць, Зона очікування і інформування є на 1-му і 2-му поверсі. Великий хол для очікування на 1-му поверсі і достатньо місця на 2-му поверсі.
		15	
		5	

<p>Орієнтовними показниками для оцінювання є наявність на кожне робоче місце (включно з місцями для відвідувачів цього робочого місця):</p> <ul style="list-style-type: none"> - не менше 6 м кв. – 5 балів, - не менше 8 м кв. – 10 балів, - не менше 12 м кв. – 15 балів. <p>За умови наявності у секторі очікування достатньої площі для розташування відвідувачів, в т.ч. тих, що очікують у черзі – 5 балів.</p>	<p>2.7. достатність облаштування (меблі, сервери, комп'ютери, локальна мережа, оптоволоконна лінія тощо – <i>оцінюється представником ЦНАП</i>)</p>	<p>2.8. наявність інформаційно-консультативного пункту / рецепції (<i>важливо для більших ЦНАП</i>)</p>		<p>5-10</p>	<p>20</p>		<p>Інформаційне і матеріально-технічне облаштування ЦНАП є в достатній кількості.</p>	<p>Так.</p>
--	--	--	--	-------------	-----------	--	---	-------------

1	2	3	4
<p>2.9. наявні стенди з необхідною інформацією відповідно до закону (інформація про послуги: інформаційні картки, зразки заповнення документів) (<i>змістовна оцінка експерта</i>)</p> <p>Інформаційні стенди про ЦНАП і адмінпослуги – 5 балів.</p> <p>У вільному доступі ІК – 5 балів.</p> <p>Зразки заповнення документів – 5 балів.</p> <p>Зручне розташування стендів і інформаційних матеріалів (біля місця заповнення документів) та за особливо якісний дизайн і наповнення стендів – 5 балів.</p>	<p>5-20</p>	<p>19</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>4</p>	<p>Досить добре подана інформація про послуги – на стендах і в папках на столах, в 1 інформаційному терміналі.</p>
<p>2.10. є друкована продукція про послуги (буклети тощо)</p>	<p>10</p>	<p>10</p>	<p>Так, є виготовлені буклети про ЦНАП.</p>
<p>2.11. наявні інформаційні кіоски</p>	<p>10</p>	<p>10</p>	<p>Встановлено 1 інформаційний терміналь.</p>
<p>2.12. встановлена система регулювання черги та електронні табло (обов'язково для міст – обласних центрів)</p>	<p>30</p>	<p>30</p>	<p>У ЦНАП встановлена та діє система електронного керування чергою. Встановлено 2 термінали (для реєстрації) в електронній черзі + 4 монітори (1-й поверх – 2 шт. та 2-й поверх – 2 шт.) для інформування про чергу.</p>

<p>2.13. робоче місце, орієнтоване на замовника (2 стільці для відвідувачів, можливість розкласти власні документи тощо) (<i>змістовна оцінка експерта</i>)</p> <p>2 стільці відвідувачам біля робочих місць – 10 балів.</p> <p>Очевидне місце для розміщення відвідувачем власних документів на місці прийому – 10 балів.</p>	10-20	<p>15</p> <p>5</p> <p>10</p>	<p>Біля робочого місця посадовців встановлено переважно 1 стілець, місця на столі для розміщення документів – достатньо.</p>
<p>2.14. наявні місця для очікування (сидіння, для заповнення документів)</p>	10	10	<p>Так, наявні місця для очікування – мінімум 20 місць на 1-му поверсі та по кілька місць – на 2-му поверсі, передбачено місце для заповнення документів біля стендів.</p>
<p>2.15. кімната особистої гігієни для відвідувачів</p>	15	15	<p>Кімната особистої гігієни для відвідувачів – наявна.</p>
<p>2.16. умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями (<i>підкреслити і оцінити наявне</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> - пандус або кнопка виклику або ліфт, - пристосований інфомат, - пристосований термінал керування чергою, - пристосована кімната особистої гігієни 	<p>10</p> <p>10</p> <p>10</p> <p>10</p>	<p>20</p> <p>10</p> <p>0</p> <p>0</p> <p>10</p>	<p>ЦНАП частково обладнано належним чином для осіб із обмеженими фізичними можливостями.</p> <p>Пандус наявний – вхід з тильної сторони будинку.</p> <p>Немає.</p> <p>Немає.</p> <p>Є кімната особистої гігієни, пристосована для осіб з обмеженими можливостями.</p>

1	2	3	4
2.17. умови для відвідувачів з дітьми (місця для дітей)	10	10	Функціонує куток для дітей.
2.18. надаються супутні послуги (<i>оцінити наявне</i>)			
1. каса (банківське відділення)	10	10	Послуга надається.
2. продаж канцтоварів	5	5	Послуга надається.
3. ксерокс	10	10	Послуга надається.
4. телефон	5	2	Послуга надається частково - окремо виділеного телефону нема, є можливість на рецепції.
5. Інтернет	10	0	Немає доступу до Інтернет до сайтів органів влади та електронної скриньки відвідувачами через Wi-Fi або з комп'ютерів у центрі.
6. фото на документи	5	0	Послуга відсутня.
2.19. наявність місць для паркування ТЗ відвідувачів	10	10	Так, є, паркування поряд будинку (з сторони будинку на вул. Сотника Мартинця).
2.20. якість візуалізації (вказівники тощо) (<i>змістова оцінка експерта</i>)	5-10	8	При вході до будівлі є вивіска із найменуванням ЦНАП. Наявна якісна візуалізація на 1 і 2 поверсі.
Наявність візуалізації у приміщенні (вказівники, стрілки, табло тощо) – 5 балів.		5	Наявні 2 електронні табло-монітори.
Особливо якісна візуалізація (використання великих написів, спеціальної фарби, підсвітки, електронні табло) – 5 балів.		3	
разом		329	

3. Персонал		80 балів можливо	
3.1. призначено / визначено керівника ЦНАП	10	10	Призначено керівника ЦНАП – 17.01.2014 р. Розпорядженням міського голови № 31-с
3.2. проведено розрахунок кількісних потреб у персоналі (адміністраторах) (зі слів представника ЦНАП)	10	10	Так, проведено розрахунок потреби адміністраторів ЦНАП.
3.3. призначено адміністраторів ЦНАП відповідно до розрахунку (достатність оцінюється представником ЦНАП) Критерій оцінюється зі слів представника ЦНАП (вкати посаду і прізвище). Призначені адміністратори – щонайменше 10 балів. Повністю запитуваний склад адміністраторів – <i>максимальна оцінка 30 балів</i> . Інший стан (неповне укомплектування штату тощо) оцінюється пропорційно (наприклад, укомплектованість до 50% від запитуваного розрахунку оцінюється не більше, ніж у 10 балів; від 50% до 65% – у 15 балів; від 65% до 80% – у 20 балів;	10-30	30	Призначено 8 адміністраторів ЦНАП, кожен має іменну гербову печатку. На посаду адміністраторів ЦНАП переведено переважно посадовців зі структурних підрозділів міської ради. Призначених адміністраторів ЦНАП достатньо. Також є 3 державних адміністраторів дозвільної сфери.

1	2	3	4
<p>від 80% до 95% – у 25 балів; понад 95% – може бути оцінено у 30 балів).</p>			
<p>3.4. наявний план підготовки та підвищення кваліфікації персоналу щодо фахової та психологічної підготовки</p>	10	5	<p>Плану квартального, піврічного чи річного не надано, зате надано графік навчань адміністраторів ЦНАП на лютий 2014 року.</p>
<p>3.5. проводяться заходи з підвищення кваліфікації персоналу (вказати кількість проведених заходів) Проведення хоча б 2 (тренінги, семінари-тренінги) протягом останнього календарного року – 5 балів. Інформація про проведені заходи має бути підтверджена документом або відображена у звіті зі слів представника ЦНАП (із зазначенням дати проведення і теми заходу). Кожні 2 додаткові заходи – по 5 балів. Проведення постійних заходів (мін. 1 раз/місяць) – <i>максимальна оцінка 20 балів.</i></p>	5-20	15	<p>Проведені заходи з підвищення компетентності персоналу ЦНАП: 1. апаратні навчання у виконкомі – щомісяця (згідно плану проведення нарад) 2. графік проведення навчань адміністраторів у ЦНАП – як-от, в лютому на два тижні щодня; обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації – по 2 адміністратори на 4 рази. У 2013 році керівник ЦНАП та заступник начальника відділу дозвільно-погоджувальних процедур пройшли підвищення кваліфікації у Обласному центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації. У січні 2014 року адміністратор ЦНАП пройшла курси підвищення кваліфікації у Івано-Франківському обласному центрі підвищення кваліфікації. За всі курси підвищення кваліфікації наявні сертифікати, які подано у відділ кадрів для доручення до особової справи.</p>
разом		70	

		255 балів можливо	
4. Робота бек-офісу (організація надання послуг)		10	10
4.1. взаємодія органів влади відбувається шляхом передачі документів у паперовому вигляді			Передача документів до органів влади, які надають послуги у ЦНАП, проводиться у паперовому вигляді.
4.2. впроваджено електронний документообіг:		20	Електронний документообіг впроваджено у ЦНАП +
- ЦНАП		30	структурні підрозділи міської ради, які надають послуги (частково).
- + інші органи влади (для ЦНАП міських рад			
- територіальні органи виконавчої влади)			
4.3. наявний доступ до інформаційних баз даних органів влади, які надають послуги через ЦНАП (підкреслити одне і оцінити його)			Змішаний (електронний доступ до баз даних деяких структурних підрозділів міської ради).
- паперовий	10	0	
- електронний	30	0	
- змішаний (залежно від суб'єктів)	20	20	
4.4. здійснюється контроль стану надання послуги (щодо термінів згідноз ТК) зазначити, ким (адміністратори, керівник ЦНАП, ін.)	30	30	В програмі електронного документообігу, яка функціонує в ЦНАП, передбачено контроль за станом надання послуги – керівником і адміністраторами ЦНАП, керівником і посадовими особами структурного підрозділу і заступником міського голови, керуючим справами виконавчого комітету міської ради.

1	2	3	4
4.5. є можливість попереднього запису на прийом (Інтернет / телефон)	20	20	Є можливість попереднього запису на прийом на сайті ЦНАП, а також телефоном.
4.6. заявник інформується про готовність відповіді / результату (<i>телефоном, SMS, інше</i>)	15	15	Повідомлення про результат розгляду справи здійснюється шляхом надсилання SMS-повідомлень, а також телефоном через рецепцію і можливо подивитись на сайті ЦНАП.
4.7. час очікування в черзі (середній): - до 10 хвилин - до 15 хвилин - до 20 хвилин - до 30 хвилин і більше (<i>на основі даних системи керування чергою</i>)	30 20 10 0	30	Надана інформація із системи керування чергою щодо середнього часу очікування по суб'єктах надання становить – до 10 хв.
4.8. Своєчасність надання послуг - кількість протермінованих справ не більше 5% - кількість протермінованих справ не більше 10% - кількість протермінованих справ більше 20% (<i>підтверджується довідково-аналітичним документом</i>)	30 15 0	15 15	Розгляд та подача інформації щодо надання послуг: щотижня – щомісяця (заступник міського голови керуючому справами), щокварталу – всім суб'єктам надання адміністративних послуг, щопівроку – на засідання виконавчого комітету. Дані щодо протермінованих послуг надані у матеріалі «Інформація про роботу Центру надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська за I півріччя 2013 року» http://www.namvki.ua/dt/8174/ – в додатку. Хоч середній процент протермінованих документів до прийнятих в розрізі муніципальних служб за II півріччя 2012 р. – I півріччя 2013 р. відповідно зменшився з 6,7% до 2,5%, але основні суб'єкти надання мають від 7% до 8,6% за I півріччя 2013 р.
разом		165	

1	2	3	4
Додаткова інформація			
5. Аналіз діяльності			110 балів можливо
5.1. Чи проводиться аналіз щодо кількості відвідувачів протягом дня (місяця, кварталу, року), які звертаються (<i>підтвердити документом</i>) 1) за консультаціями, 2) на прийом документів, 3) на отримання документів	 10 10 10	30 10 10 10	Надано підтвердження (http://www.lamvk.if.ua/dt/8174/ – в <i>доботку внизу ліва</i>) щодо кількості відвідувачів, які звернулись за консультаціями, здали або отримали документи. Надано також документ щодо загальної кількості наданих послуг поквартально і за 2013 рік по 10-х структурних підрозділах міської ради і 2-х місцевих органах державної влади.
5.2. Чи проведено аналіз щодо навантаження на одного адміністратора (чи іншого працівника) протягом дня (<i>підтвердити документом</i>)	15	15	Аналіз щодо навантаження на одного адміністратора включає кількість відвідувачів, яких він прийняв протягом дня, – не надано, але зате є документ, де вказано кількість осіб, яких обслужив посадовець протягом місяця, і загальний витрачений час на це (підтверджено електронним документом).
5.3. Чи наявний та дотримується перелік власних вимог щодо якості надання АП (<i>підкреслити і оцінити наявне</i>) 1) максимального часу очікування у черзі, 2) часу обслуговування, 3) скорочення терміну надання послуги (н-д, в ТК) тощо	 10 10 10	0 0 0 0	З перегляду наданих ТК не можна стверджувати, що в них наявний скорочений час надання послуги. Власних стандартів не затверджено.

1	2	3	4
<p>5.4. проводиться опитування чи анкетування громадян щодо якості послуг ЦНАП (<i>змістовна оцінка експерта за даними від представника ЦНАП</i>)</p> <p>За умови проведення опитування (анкетування) споживачів послуг будь-яким способом (в приміщенні – скринька, на веб-ресурсі тощо) – 5 балів за кожен спосіб опитування. Документальне підтвердження кількості отриманих анкет (оцінок) протягом певного періоду та інформація про узагальнення оцінок.</p> <p>Проведення періодичного опитування відвідувачів незалежними суб'єктами (представниками НУО, соціологічними структурами тощо) – 10 балів.</p> <p>Інформація про проведені опитування має бути підтверджена документом або відображена у звіті зі слів представника ЦНАП (із зазначенням дати проведення і назви організації).</p>	<p>5-20</p>	<p>10</p> <p>10</p> <p>0</p>	<p>Періодично проводиться опитування громадян шляхом анкетування, а саме:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. управлінням організаційно-інформаційної роботи 2 рази на рік в ЦНАП проводиться анкетування відвідувачів, результати одного з останніх опитувань в період з 20.11.2013 р. по 20.12.2013 р. є на сайті http://www.mv.kif.ua/news/24084/ 2. є скринька для анкет і книга скарг в ЦНАП; 3. не проводилось опитування відвідувачів незалежними суб'єктами (наприклад, громадськими чи іншими організаціями), які б самі ініціювали і проводили таке опитування.

<p>5.5. проводиться щорічний аналіз зауважень і пропозицій щодо якості надання АП і вживаються відповідні заходи (підтвердження: <i>звіт, протокол</i>)</p> <p>За наявності підтверджених документом даних про аналіз зауважень і пропозицій щодо якості адмінпослуг – 5 балів.</p> <p>За умови наявності в звіті чітких пропозицій щодо покращення роботи ЦНАП, послуг – 5 балів.</p> <p>За умови наявності фактів змін впровадження (новацій) за результатами аналізу зауважень і пропозицій щодо якості послуг – 5 балів.</p>	5-15	10	<p>На підставі розпорядження міського голови від 30.05.2012 р. № 291-р «Про проведення анкетування», проведено в період з 04.06.2012 р. по 04.07.2012 р. в Центрі надання адміністративних послуг.</p> <p>Загальна кількість осіб, які взяли участь в анкетуванні, складає 716 осіб.</p> <p>За результатами анкетування підготовлено звіт та аналітичну довідку (для керівників структурних підрозділів), коротку інформацію розміщено на сайті міської ради. http://www.mvk.if.ua/news/24084/, http://www.mvk.if.ua/news/19545/</p> <p>На цих сторінках є оцінка якості послуг взагалі, в т.ч. шляхом анкетування, вказано, що зроблено для поліпшення якості послуг, але які саме конкретні зауваження і пропозиції були зафіксовані під час опитування і які заходи реалізовані, як реагування на них, не вказано,</p> <p>конкретних фактів впровадження змін (новацій) саме за результатами аналізу зауважень і пропозицій щодо якості послуг – не вказано.</p>
<p>6. Вартість створення ЦНАП та його матеріально-технічного забезпечення ЦНАП (грн.)</p>		65	<p>Центр надання адміністративних послуг є структурним підрозділом виконавчого комітету міської ради, не є юридичною особою, фінансується за рахунок міського бюджету, працівники ЦНАП отримують заробітну плату відповідно до нарахування всіх працівників апарату міської ради.</p>

1	2	3	4
<p>6.1. розмір коштів, витрачених на облаштування приміщення ЦНАП (ремонт приміщення, облаштування його для осіб з особливими потребами, вартість меблів тощо)</p>			<p>1 750 тис. грн. – капітальний ремонт приміщення та переобладнання.</p>
<p>6.2. розмір коштів, витрачених на придбання технічного обладнання (наприклад, комп'ютерів, інформаційних терміналів, системи електронного керування чергою тощо, а також вартість програмного забезпечення)</p>			<p>300 тис. грн. – придбання оргтехніки.</p>
<p>6.3. вартість щомісячного забезпечення роботи ЦНАП (витрати на комунальні послуги, витратні матеріали, заробітну плату персоналу тощо)</p>			<p>41435 грн. – заробітна плата працівникам управління адміністративних послуг у січні 2014 р. 800 грн. – обслуговування оргтехніки, 1000 грн. – канцтовари.</p>
<p>6.4. інше (<i>вказати що саме</i>)</p>			
	<p>1000 балів</p>	<p>824</p>	
	<p>ОТРИМАНО</p>		

3.4. ЗАПОВНЕНІ ЗВІТИ ПО ЦНАП ІЗ РЕКОМЕНДАЦІЯМИ

3.4.1. Заповнений Звіт із рекомендаціями (на прикладі Звіту за результатами громадського моніторингу ЦНАП Деснянської районної в м. Києві державної адміністрації)

[бланк організації]

ЗВІТ

за результатами громадського моніторингу Центру надання адміністративних послуг Деснянської районної в м. Києві державної адміністрації

1. Методика моніторингу

Моніторинг центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) Деснянської районної в м. Києві державної адміністрації (далі РДА) було проведено у період з **29 жовтня 2013 р. по 3 лютого 2014 р.** У рамках моніторингового обстеження було опрацьовано відомості щодо ЦНАП з Офіційного веб-порталу адміністративних послуг міста Києва та веб-сайту Деснянської РДА, а також особисті спостереження експертів Центру політико-правових реформ, сформульовані під час візиту до ЦНАП за методикою «таємного клієнта» та в процесі спілкування із керівництвом ЦНАП, а також документи, надані керівництвом ЦНАП. У звіті відображено основні висновки моніторингу. Докладніші оцінки функціонування ЦНАП викладено у заповненій Анкеті моніторингу, доданій до Звіту.

2. Висновки та рекомендації

Загальна оцінка ЦНАП – **608** балів з 1000 можливих:

- 143** бали з 225 можливих – за організацію роботи ЦНАП,
- 269** балів з 400 можливих – за місце розташування, вимоги до приміщення та його облаштування й інші зручності,
- 55** балів з 80 можливих – за персонал,
- 118** балів з 245 можливих – за роботу бек-офісу,
- 23** бали зі 110 можливих – за внутрішній аналіз діяльності ЦНАП.

За підсумками моніторингу варто відзначити успішний запуск і налагодження роботи ЦНАП у Деснянському районі м. Києва,

дотримання значної частини вимог Закону «Про адміністративні послуги». Потрібно зауважити низку позитивних аспектів роботи ЦНАП:

велика кількість адміністративних послуг, які надаються у ЦНАП та постійна робота керівництва ЦНАП над розширенням переліку таких послуг;

повнота необхідних для суб'єктів звернення відомостей в інформаційних картках;

зручне розташування ЦНАП в будівлі РДА в географічному центрі найбільшого житлового масиву району – Троєщина, на перетині транспортних магістралей, що дозволяє дістатись до ЦНАП пішки майже половині мешканців масиву, а низкою маршрутів громадського транспорту – до 90% мешканців;

простора й містка паркувальна зона для транспортних засобів біля ЦНАП – не лише для персоналу ЦНАП та РДА, але і для споживачів;

надання усіх переданих до ЦНАП послуг на першому поверсі будівлі;

наявність системи електронного управління чергою;

дієвий розподіл ЦНАП на зону інформування й очікування, а також зону обслуговування;

зручна та простора зона інформування-очікування в холі ЦНАП з буфетом, кавовим автоматом та бездротовим доступом до Інтернету;

достатня площа сектору обслуговування зі зручними, орієнтованими на замовника робочими місцями;

наявність пандусу на вході та всередині ЦНАП на підйомі до зони обслуговування;

надання супутніх послуг – банківські послуги, платіжний термінал, бездротовий доступ до Інтернету.

Поряд із тим стосовно низки інших питань діяльність ЦНАП потребує вдосконалення. За підсумком моніторингу пропонуються наступні **рекомендації для покращення роботи ЦНАП:**

зробити актуальний розділ про адміністративні послуги на сайті РДА;

забезпечити робочий час ЦНАП щодо всіх послуг відповідно до норм Закону «Про адміністративні послуги» (надалі Закон) – при-

йом **6** днів на тиждень, не менше 7 годин щодня без перерви на обід, **двічі** на тиждень прийом до **20:00**;

організувати надання у ЦНАП послуг з призначення й перерахунку соціальних виплат, тобто надання соціальних адміністративних послуг;

модифікувати кабінети ЦНАП, що знаходяться по коридору за основною зоною обслуговування (де надаються послуги Державної реєстраційної служби, управління статистики тощо), щоб обслуговування заявників здійснювалося у рамках відкритого простору, а не в закритих кабінетах;

поставити пандус на сходах вниз до вбиральні в ЦНАП, щоб забезпечити доступ до них для осіб з обмеженими можливостями та батьків з дітьми в колясках;

збільшити кількість інформаційних стендів та вказівників по ЦНАП;

узгодити переліки та найменування адміністративних послуг у переліках на Офіційному веб-порталі адміністративних послуг м. Києва й на сайті Деснянської РДА з урахуванням існуючих розбіжностей, а також розмістити на цих сайтах перелік послуг органів державної виконавчої влади, що надаються в ЦНАП;

розширити спектр супутніх послуг у ЦНАП, запровадивши послуги з копіювання документів, фото на документи, продаж канцтоварів;

краще пристосувати приміщення й інформаційні ресурси ЦНАП до потреб людей з обмеженими можливостями, а також відвідувачів із дітьми: зробити зручніший вхід, належно обладнати вбиральню, інформаційні ресурси для осіб із проблемами зору;

проводити регулярну внутрішню оцінку якості обслуговування громадян;

проводити регулярне навчання персоналу та підвищення його кваліфікації;

опрацювати питання **відкриття територіальної філії** ЦНАП в Лісовому житловому масиві.

3. Організація роботи ЦНАП

Номенклатура послуг ЦНАП є значною. Відповідний перелік послуг на новій веб-сторінці ЦНАП включає 69 адміністративних послуг: це переважно послуги районного рівня, окрім того –

1 послугу міського рівня (отримання направлення до дошкільного навчального закладу комунальної власності) та послуги Державної реєстраційної служби з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. З числа послуг органів державної виконавчої влади в ЦНАП надаються **послуги Державної міграційної служби з оформлення паспорта для виїзду за кордон та ряд послуг для мешканців територій обслуговування ЖЕО-310 та ЖЕО-411**: видача паспорта громадянина України, вклеювання фотографії до такого паспорта та його обмін, видача паспорта громадянина для виїзду за кордон, реєстрація місця проживання. Також у ЦНАП діє повноцінний підрозділ Державної реєстраційної служби з надання послуг щодо реєстрації нерухомого майна, представником Державного земельного агентства надається послуга з надання витягів на земельну ділянку з Державного земельного кадастру. Станом на момент здійснення моніторингу в ЦНАП були плани організувати також надання послуг управління Пенсійного фонду.

Таким чином, у приміщенні ЦНАП надається низка базових адміністративних послуг: щодо паспортів та реєстрації місця проживання, щодо реєстрації нерухомості, щодо реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, а також послуги щодо земельних правовідносин. Щоправда, у ЦНАП необхідно забезпечити надання послуг Державної міграційної служби для всіх суб'єктів звернення, а не лише мешканцям територій обслуговування ЖЕО-310 та 422. Із соціальними адміністративними послугами складніше – більшість т. з. «соціальних» послуг у переліку послуг ЦНАП стосуються визнання статусу особи для отримання соціального захисту та видачі довідок, а не призначення конкретних допомог чи субсидій. Тому для повноцінної присутності соціальних послуг в ЦНАП слід **забезпечити послуги з призначення та перерахунку соціальної допомоги**.

Важливо привести у відповідність з **вимогами Закону графік роботи ЦНАП та відомості про нього на офіційних веб-ресурсах**. За даними з інформаційних карток та за повідомленнями представників ЦНАП, всі адміністративні послуги в ЦНАП надаються протягом усього робочого часу ЦНАП. Це дуже хороший приклад для всіх ЦНАП в м. Києві, оскільки не всі ЦНАП в місті дотримуються цього принципу. Однак, розклад роботи самого ЦНАП наразі не відповідає вимогам Закону: в ЦНАП немає подовженого графіку

роботи протягом двох днів на тиждень, а також роботи шість днів на тиждень без обідньої перерви. Положення про ЦНАП передбачає розклад роботи відповідно до вимог Закону. Але наразі ЦНАП працює 35 годин на тиждень: з понеділка по четвер з 9:00 до 18:00, а в п'ятницю – з 9:00 до 16:45, з перервами на обід з 13:00 до 13:45. Тому принципово необхідно **забезпечити виконання** п. 3 ч. 2 ст. 6, ч. 11 ст. 12 **Закону щодо графіку роботи ЦНАП з усіх послуг** – не менше **6** днів на тиждень і **7** годин на день. За словами представників ЦНАП, перехід до графіку роботи за Положенням планувався після затвердження Регламенту ЦНАП. Але досі перехід до розкладу роботи відповідно до вимог Закону не відбувся.

Інформаційне забезпечення діяльності ЦНАП потребує суттєвого вдосконалення. Відомості про ЦНАП є на сторінці Офіційного веб-порталу адміністративних послуг м. Києва (<http://ac.dozvil-iev.gov.ua>). На цьому ресурсі є інформація про місцезнаходження ЦНАП, розклад роботи, перелік частини послуг, що надаються в ЦНАП, **інформаційні картки** та номери телефонів для довідок, новини адміністративних послуг в місті. Також є інформація про ЦНАП в розділі «Адміністративні послуги» на веб-сайті Деснянської РДА (http://desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=381&Itemid=3494&lang=ua). Але цей розділ організовано зовсім незручно для користувачів. Зараз це одна велика сторінка зі сканованими копіями нормативних документів РДА щодо адміністративних послуг, переліком частини послуг РДА та зразками заяв, частина з яких надається в ЦНАП, та послуг ДМС, не всі з яких надаються в ЦНАП. На самому веб-сайті немає зрозумілого розкладу роботи ЦНАП, адреси та контактів ЦНАП, вичерпного переліку адміністративних послуг з інформацією про них. Замість інформаційних карток послуг РДА на сайті розміщені так звані «стандарти надання адміністративних послуг», які втратили актуальність після прийняття Закону України «Про адміністративні послуги». За словами представника ЦНАП, новий сайт РДА, на якому всі ці недоліки будуть виправлені, перебуває в розробці. Рекомендуємо при розробці веб-сайту передбачити помітне посилання на сторінку про ЦНАП на початковій головній сторінці сайту РДА, забезпечити лише інформацію про актуальні послуги, що надаються у ЦНАП. Також радимо викладати акти РДА щодо адміністративних послуг не в сканованому, а в тексто-

вому вигляді – так користувачі легше зможуть здійснювати пошук по сайту. Веб-сторінка ЦНАП має бути повноцінним джерелом інформації про ЦНАП. Цим вона зменшуватиме кількість запитів про консультації щодо роботи ЦНАП по телефону та під час особистого відвідання ЦНАП заявниками.

Інформаційні картки ЦНАП наявні для всіх адміністративних послуг районного рівня на веб-порталі адміністративних послуг м. Києва. На власному сайті РДА в розділі про ЦНАП є лише інформаційні картки на послуги ДМС.

Поки що **технологічні картки та регламент ЦНАП** не затверджені. Це потрібно зробити якнайшвидше, щоб привести діяльність ЦНАП у відповідність із Законом. Окрім того, слід розмістити на сторінці ЦНАП на веб-сайті РДА Положення про ЦНАП у текстовому вигляді.

4. Місце розташування та інфраструктура ЦНАП

Місцезнаходження ЦНАП обрано дуже вдало. ЦНАП міститься у центрі житлового масиву Троєщина на перетині основних транспортних артерій Деснянського району – просп. Маяковського і вул. Драйзера в межах 100 метрів від автобусної зупинки. До половини мешканців масиву можуть дістатися до ЦНАП пішки, при цьому до 90% мешканців району можуть дістатися до ЦНАП понад 10-ма маршрутами наземного громадського транспорту. ЦНАП влаштовано безпосередньо у приміщенні РДА. Це істотно прискорює взаємодію і паперовий документообіг між ЦНАП – та структурними підрозділами РДА.

Приміщення і кабінети ЦНАП розміщено на **першому поверсі** будівлі, що є позитивом для відвідувачів. Зона обслуговування розміщена на **підвищеному рівні** поверху на декілька сходинок, що могло б породжувати проблеми для осіб на інвалідних візках та батьків з дітьми в колясках. Але це компенсується наявністю пандуса на підйомі в зону обслуговування. Водночас, є проблема із доступом таких осіб до вбиральні, оскільки вона знаходиться в підвальному приміщенні, сходи до якого виходять із холу ЦНАП. На цих сходах на момент моніторингу пандус був відсутній, що необхідно виправити.

ЦНАП відповідає нормативним вимогам щодо **зонування приміщення: ЦНАП** розмежовано на відкриту та закриту частини із

використанням контрольно-пропускної системи, виокремлено **зону інформування-очікування** та **зону обслуговування**. При цьому сектори інформування-очікування і обслуговування Відділу державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців – відокремлено від решти ЦНАП.

У ЦНАП переважає **відкрита система робочого простору** з елементами **коридорно-кабінетної**. Основна кількість робочих місць адміністраторів ЦНАП – понад 20 робочих місць – розміщена в одній великій залі, що проглядається відвідувачами в холі крізь скляну перегородку. **Близько 10 робочих місць** далі за основною зоною обслуговування **знаходяться в кабінетах**, які мають прозорі двері. На момент моніторингу частина прозорих дверей була закрита жалюзі, частина була відкрита і проглядалася з коридору. Надання адміністративних послуг в окремих кабінетах не відповідає вимозі до відкритого робочого простору, закладеної Примірним регламентом центру надання адміністративних послуг, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588. Відповідно, ці робочі місця потрібно перенести до основної зони обслуговування або перебудувати їх таким чином, щоб їх стіни були прозорими.

Умови прийому в ЦНАП є достатньо комфортними. За оцінками експертів-моніторів, на одне робоче місце адміністратора припадає близько 8 кв. м, що є цілком прийнятно. На столах робочих місць є очевидне місце для того, щоб відвідувач міг розкласти свої документи. Біля кожного робочого місця є від одного до двох стільців.

Зона інформування-очікування ЦНАП достатньо велика – вона розміщена в холі просторого приміщення, має велику кількість місць для очікування та декілька столів для заповнення документів. У ЦНАП ефективно функціонує велика рецепція з поінформованими консультантами, які можуть надати інформацію не лише із загальних питань діяльності ЦНАП, а й щодо популярних послуг. Під час візиту експертів до ЦНАП, на рецепції постійно перебувало від одного до трьох консультантів. З рецепції можна було зателефонувати на внутрішні номери РДА.

У ЦНАП функціонує **система електронного керування чергою**. В холі ЦНАП розміщені табло з електронною чергою й індикаторами робочих місць і номерів талонів осіб у черзі, яких запрошено до прийому. На жаль, відвідувачі в холі не можуть бачити номер

робочих місць адміністраторів, а з коридору біля робочих місць та майданчику біля входу в основну зону обслуговування адміністраторами не проглядається табло електронної черги. Видається доцільним розмістити додатково одне табло біля входу в основну зону обслуговування, щоб воно також проглядалося з коридору, по якому знаходяться кабінети з робочими місцями, відокремленими від основного сектору обслуговування. Так відвідувачам буде зручніше спокійно очікувати своєї черги.

Пріоритетним є подальше **пристосування ЦНАП для осіб з обмеженими фізичними можливостями** та забезпечення для них необхідних та все ще недостатньо пристосованих зручностей, як-от, кімнати особистої гігієни, пандусу на сходах до вбиральні тощо. Адже, наприклад, попри те, що при вході до ЦНАП міститься пандус, вхідні двері до ЦНАП відкриваються лише наполовину. Тож для потрапляння до ЦНАП на інвалідному візку особа фактично має попередньо звернутись по допомогу. На момент моніторингу кімната особистої гігієни теж не була пристосованою для таких осіб. По-перше, сходи до вбиральні не були обладнані пандусом. По-друге, не було обладнано кабінку для осіб з особливими потребами. Також інформаційні стенди, візуалізація відомостей та оголошення, термінал електронної черги майже не пристосовані для осіб із проблемами зору.

Специфічні умови для відвідувачів із дітьми – місця для дітей (в ідеалі також – облаштування кімнат особистої гігієни для сповивання дітей) – відсутні. Необхідно забезпечити хоча б мінімальні зручності для відвідувачів із дітьми – оптимальним видається створення «дитячого куточка» безпосередньо у ЦНАП.

Умови інформування споживачів потребують вдосконалення. У ЦНАП наявний власний інформаційний кіоск та інформаційний кіоск Державної служби зайнятості України. Але є проблема з інформуванням через інфостенди. У ЦНАП наявні інфостенди у коридорі біля кабінетів, де надаються послуги з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, статистики тощо. Але немає інфостендів в зоні очікування в холі та біля входу в основну зону обслуговування, хоча їх інтер'єр та площа дозволяють розмістити такі стенди. Замість інформаційних стендів на столі біля рецепції лежать папки з інформацією про адміністративні послуги, зразками документів та реквізитами платежів. Така система інформування

не дуже ефективна, оскільки лише одна особа за один раз може ознайомлюватися з папкою. Потрібно зробити інформаційні стенди щодо всіх послуг ЦНАП, розмістивши на них як мінімум інформаційні картки адміністративних послуг, щоб громадяни могли з них отримати вичерпну інформацію про послуги, не звертаючись до консультантів та адміністраторів. Біля таких стендів варто розмістити столи для заповнення документів та бланки заяв на отримання адміністративних послуг.

Консультавання громадян щодо послуг ЦНАП здійснюється телефоном, через електронну пошту та «особистий кабінет». З досвіду експертів ЦППР, телефонне консультування представниками ЦНАП ефективне – від консультантів можна отримати потрібну інформацію. Консультації представниками ЦНАП на запити експертів ЦППР через електронну пошту та через «особистий кабінет» надавалися швидко (протягом одного-двох днів після запиту). Але варто звернути увагу на те, щоб такі відповіді надавалися не «формально» у вигляді цитат із законодавства, а змістовно. Якщо консультанту потрібна додаткова інформація від заявника для відповіді на його питання, консультант має запитати у заявника таку інформацію і лише потім давати відповідь.

Через «особистий кабінет» веб-порталу ЦНАП міста Києва, в Деснянському ЦНАП громадяни можуть замовити **п'ять** адміністративних послуг. Щодо низки інших послуг також є можливість запису на прийом через «Особистий електронний кабінет». На жаль, зі сторінки «Адміністративні послуги» про ЦНАП на веб-сайті Деснянської РДА не можна дізнатися більше про ці «швидкі послуги» та взагалі про отримання послуг ЦНАП через Інтернет.

Поки що у ЦНАП надається частина бажаних **супутніх послуг**. Це відділення банку, платіжний термінал, бездротовий доступ до Інтернету. Для зручності відвідувачів у ЦНАП варто організувати продаж канцтоварів, надання послуг з копіювання документів та фотографування. Також варто забезпечити стаціонарний телефон для користування відвідувачів та робочі місця з комп'ютерами із доступом до Інтернету для відвідувачів.

5. Персонал ЦНАП

Керівництву ЦНАП доцільно звернути більшу увагу на внутрішній **моніторинг функціонування ЦНАП** та якості надання

адміністративних послуг. На момент моніторингу ЦНАП експерти-монітори не могли отримати документи з аналізом навантаження на адміністраторів та середнього часу очікування через перебої в роботі системи електронного управління чергою. Радимо збирати такі дані, а також дані про кількість розглянутих справ та наданих консультацій, кількість протермінованих справ, регулярно їх аналізувати та оприлюднювати результати такого аналізу для кращої прозорості ЦНАП та підзвітності перед громадськістю.

Експерти ЦППР отримали **документ з оцінкою потреб персоналу ЦНАП у професійній підготовці**. Ми радимо цей документ розмістити на веб-сайті РДА в розділі про ЦНАП разом з іншими узагальненими даними про підвищення кваліфікації персоналу ЦНАП щодо надання адміністративних послуг.

В ЦНАП є **скринька для скарг та пропозицій**, а також відповідний журнал, але, за словами представників ЦНАП, до моменту проведення моніторингу скарги та побажання в ці скриньки не надходили. Відповідно, щорічний аналіз скарг та побажань не проводився.

На час моніторингу ЦНАП не було затверджено власних стандартів якості адміністративних послуг щодо максимального часу очікування в черзі та часу обслуговування. Ми радимо затвердити такі стандарти для кращого управління якістю роботи персоналу з обслуговування відвідувачів.

Загалом, ЦНАП відповідає загальноприйнятим стандартам обслуговування громадян. Суттєвого вдосконалення потребує напрям інформування про діяльність ЦНАП та послуги, які в ньому надаються (як всередині приміщення ЦНАП, так і на сайті РДА), а також розклад роботи ЦНАП, який потрібно привести у відповідність із вимогами Закону України «Про адміністративні послуги».

3.4.2. Заповнений Звіт з рекомендаціями (на прикладі Звіту за результатами громадського моніторингу ЦНАП м. Івано-Франківська)

[бланк організації]

ЗВІТ за результатами громадського моніторингу Центру надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська

1. Методика моніторингу

Моніторинг центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) м. Івано-Франківська було проведено в період з **13 по 31 січня 2014 р.** В процесі проведення моніторингу була використана інформація про ЦНАП із сайтів ЦНАП та міської ради, особисті спостереження експертів «Центру інформаційного консалтингу», зібрані під час візиту до ЦНАП за методикою «таємного клієнта» та під час спілкування з керівництвом ЦНАП, а також відомості із наданих документів.

У звіті відображено основні висновки моніторингу.

Більш детальні оцінки роботи ЦНАП наведені в заповненій Анкеті моніторингу, що додається.

2. Позитивні аспекти

За висновками моніторингу, діяльність ЦНАП в м. Івано-Франківську та дотримання значної частини вимог Закону «Про адміністративні послуги» можна вважати успішним. Варто відзначити такі позитивні аспекти роботи ЦНАП.

Перелік адміністративних послуг затверджено рішенням міської ради № 1285-40 від 24.12.2013, що має 3 додатки: 1-й додаток – 84 адміністративні послуги ЦНАП, 2-й додаток – 36 послуг дозвільного характеру. Зокрема, в переліку передбачено послуги архітектури, будівництва та благоустрою – 16 послуг, послуги щодо нерухомості (житло і земля) – 29 послуг.

На більшість адміністративних послуг з переліку затверджені інформаційні картки (ІК) чи регламенти. Інформаційні картки містять відомості про ЦНАП – його адресу, телефон, режим роботи,

а також адресу електронної пошти та сайту ЦНАП. Проаналізовані ІК розроблені відповідно до однієї форми та закону. Перелік документів у картці видається вичерпним (згідно вибіркового дослідження). У картках чітко визначена рубрика щодо оплати та при потребі вказується вартість і рахунок, на який треба перерахувати гроші.

На адміністративні послуги з переліку затверджені технологічні картки (ТК). В проаналізованих ТК (наданих керівником ЦНАП) прописані чіткі і зрозумілі етапи надання послуг та строки надання послуг.

Затверджені оновлені версії Положення і Регламенту ЦНАП з врахуванням вимог Закону «Про адміністративні послуги», які вступили в силу з 1 січня 2014 року.

І прийом документів, і видача результатів, і консультація щодо адміністративних послуг, які надаються у ЦНАП, здійснюються виключно у ЦНАП. Це передбачено Регламентом управління адміністративних послуг (ЦНАП м. Івано-Франківська) п. 1.8 та п. 31 розділу 4 Регламенту виконавчого комітету міської ради (<http://www.namvk.if.ua/dt/1383>).

Графік прийому суб'єктів звернення становить 50 годин на тиждень (<http://www.mvk.if.ua/upinfo/>). Режим роботи передбачає 6 днів на тиждень, двічі на тиждень – до 20:00, не менше 7 годин в день. В режимі роботи передбачені понаднормові години, це – 8 годин прийому.

На даний час існує сторінка про ЦНАП на офіційному сайті (<http://www.mvk.if.ua/upinfo/>), який містить інформацію про ЦНАП, звіти/документи, нормативні документи, а також окрема сторінка ЦНАП (<http://www.cnar.if.ua/>), де є інформація про послуги та інформаційні картки і регламенти послуг дозвільної сфери, можливість записатися на отримання послуги і перевірити її стан. Є Інтернет-приймальня (<http://www.emvk.if.ua/>). Дизайн сайту є зручним.

Приміщення ЦНАП знаходиться у територіально доступному місці, яке оптимально розташоване в центрі міста, де є належна транспортна інфраструктура. В приміщенні ЦНАП реалізовано принцип відкритого простору та некабінетної системи. Також наявне зонування приміщень. Достатньо добра візуалізація в приміщенні.

Інформаційне і матеріально-технічне облаштування ЦНАП є в достатній кількості. Наявні інформаційні стенди та інформаційні картки – в папках і на стенді. Є буклети про ЦНАП.

Наявний інформаційний кіоск з інформацією про послуги та система керування чергою, запис до якої можна провести на 2 терміналах. Наявні 4 монітори (1-й поверх – 2 шт. та 2-й поверх – 2 шт.) для інформування про чергу, достатньо місця для очікування і для заповнення документів – біля стендів. Наявна кімната особистої гігієни для відвідувачів. ЦНАП частково обладнано належним чином для осіб із обмеженими фізичними можливостями (пандус і кімната особистої гігієни).

Надаються супутні послуги – це каса (банківське відділення), продаж канцтоварів, копіювання документів, куток для перебування дітей.

При вході до приміщення ЦНАП є якісна вивіска із його найменуванням, пандус для осіб з обмеженими можливостями.

Призначено керівника і адміністраторів ЦНАП, є графік внутрішніх навчань адміністраторів ЦНАП у міській раді і планується проведення таких навчань в інших установах.

Впроваджено електронний документообіг у ЦНАП, до якого долучені структурні підрозділи міської ради, які надають послуги. В програмі передбачено контроль за станом надання послуги – керівником і адміністраторами ЦНАП, керівником і посадовими особами структурного підрозділу і заступником міського голови, керуючим справами виконавчого комітету міської ради. Є можливість попереднього запису на прийом на сайті ЦНАП, а також телефоном. Повідомлення про результат розгляду справи здійснюється шляхом надсилання SMS-повідомлень, а стан надання послуги можна подивитись на сайті ЦНАП.

Періодично (2 рази на рік) проводиться опитування громадян шляхом анкетування за ініціативою міської ради, є скринька для анкет у ЦНАП.

3. Проблеми

В процесі проведеного моніторингу ЦНАП очевидних проблем, які б вказували на невиконання законодавчих вимог, не виявлено.

Але деякі елементи в організації роботи ЦНАП можуть бути покращені.

Це стосується того, що інформація про послуги ЦНАП знаходиться на сайті ЦНАП і в розділі «ЦНАП» на сайті міської ради, який, до речі, знаходиться в нижньому куті на сторінці сайту і який не зразу можна віднайти. А це не зовсім зручно користувачам.

В розділі «ЦНАП» на сайті міської ради відсутні довідкові телефони та адреса електронної пошти ЦНАП.

Керівництву міста варто заохотити громадські організації та/або соціологічні служби для незалежного моніторингу діяльності ЦНАП, щоб отримати оцінку громадськості, задля задоволення якої і працює ЦНАП. Бачення проблем чи недоліків «зсередини» завжди відрізняється від бачення їх «ззовні». Тому, крім опитувань, які ініціює і проводить влада, повинні проводитись опитування, які будуть ініційовані громадою.

4. Рекомендації

За результатами моніторингу пропонуються деякі рекомендації для поліпшення роботи ЦНАП, які в більшій частині є прикладами кращих практик і призначені підвищити задоволеність відвідувачів.

Рекомендації щодо організації роботи:

1) створити сайт ЦНАП, який би містив всю необхідну інформацію про адміністративні послуги, та розмістити його банер в найбільш зручному місці на сайті міської ради;

2) сформуванати єдиний перелік адміністративних послуг ЦНАП, який включав би і послуги з державної реєстрації суб'єктів господарювання (оскільки вони надаються у приміщенні ЦНАП) або чіткіше вказати, які саме послуги згідно з рішенням міської ради № 1285-40 від 24.12.2013 надаються у ЦНАП;

3) в розділі «ЦНАП» на сайті міської ради вказати довідкові телефони та адресу електронної пошти ЦНАП;

4) подати на сайті інформацію про транспортне сполучення – вказати маршрути доїзду громадським транспортом до ЦНАП і відповідні зупинки, а також місця паркування для власного транспорту;

5) розробити інформаційні картки для послуг дозвільного характеру, оскільки вони є складовою частиною адміністративних послуг;

6) вдосконалити технологічні картки послуг:

- в колонці «термін виконання» вказувати дні за наростаючим принципом, що сприятиме кращому моніторингу етапів послуги по термінах;
- проаналізувати загальний обсяг часу на надання кожної послуги щодо можливості скорочення терміну (де це можливо);
- розглянути доречність останньої колонки в ТК «механізм оскарження результату надання адміністративної послуги», оскільки, незважаючи на вимогу постанови КМУ, вона не додає корисної інформації суб'єктам звернення;

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

7) розглянути можливість запровадження «біжучої стрічки» на моніторах у ЦНАП для подачі оперативної інформації про послуги і роботу ЦНАП;

8) можливо, для підвищення поінформованості громадян зробити рекламу сайту ЦНАП наприклад: на рецепції, в публічних місцях, біжуча стрічка на моніторах;

9) розглянути, на перспективу, можливість відкриття 2-3-х філій ЦНАП у мікрорайонах міста;

10) розглянути можливість поліпшення умов для осіб з обмеженими можливостями (встановити пристосований інформаційний кіоск і термінал для реєстрації в черзі);

11) поряд зі скринькою для анкет, що часто не є ефективним засобом, запровадити «голосування» відвідувачів ЦНАП талонами електронної черги для оцінювання якості обслуговування розміщення кількох скриньок – як-от: «задовільно», «добре», «дуже добре».

Рекомендації щодо персоналу:

12) рекомендовано сформулювати на 2014 рік план підготовки та підвищення кваліфікації персоналу щодо фахової та психологічної (комунікаційної) підготовки (форми – семінари, тренінги, обговорення, передача досвіду, залучення фахівців зі структурних підрозділів для надання консультацій адміністраторам тощо);

13) поряд з опитуванням відвідувачів ЦНАП, запровадити практику опитування працівників ЦНАП щодо їхніх потреб та бачення щодо вирішення конкретних проблемних питань;

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

14) поступово налагодити доступ до інформаційних баз даних всіх органів влади, послуги яких надаються у ЦНАП, та переведення їх у електронний формат шляхом встановлення відповідного телекомунікаційного зв'язку з їх приміщеннями;

Рекомендації щодо аналізу діяльності:

15) варто, в перспективі, визначити власні вимоги щодо покращення якості послуг, наприклад, максимальний час очікування в черзі або максимальний час обслуговування адміністратором одного відвідувача;

16) стимулювати проведення анкетувань і опитувань відвідувачів ЦНАП громадськими організаціями і соціологічними службами.

Загальна оцінка діяльності ЦНАП – **824** балів з 1000 можливих:

195 балів з 225 можливих – за організацію роботи ЦНАП,

329 балів з 370 можливих – за місце розташування, вимоги до приміщення і його облаштування та інші зручності,

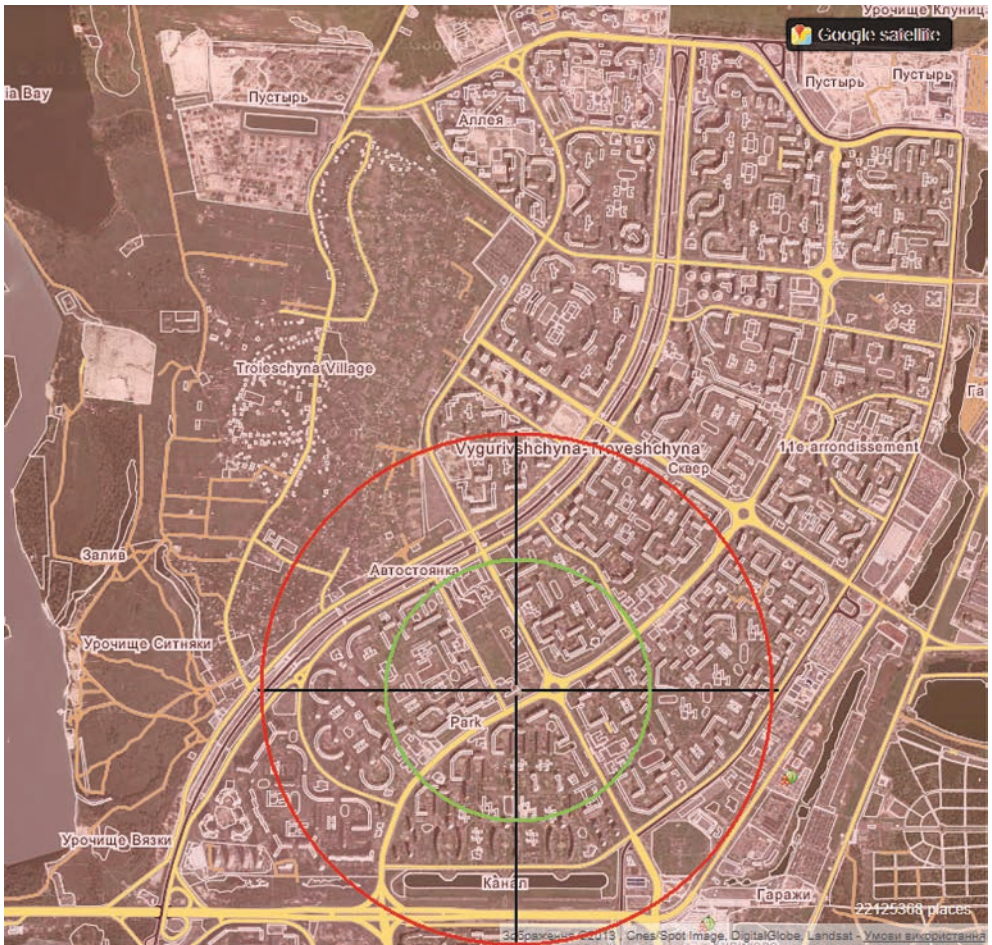
70 балів з 80 можливих – за персонал,

165 балів з 215 можливих – за роботу бек-офісу,

65 балів зі 110 можливих – за внутрішній аналіз діяльності ЦНАП.

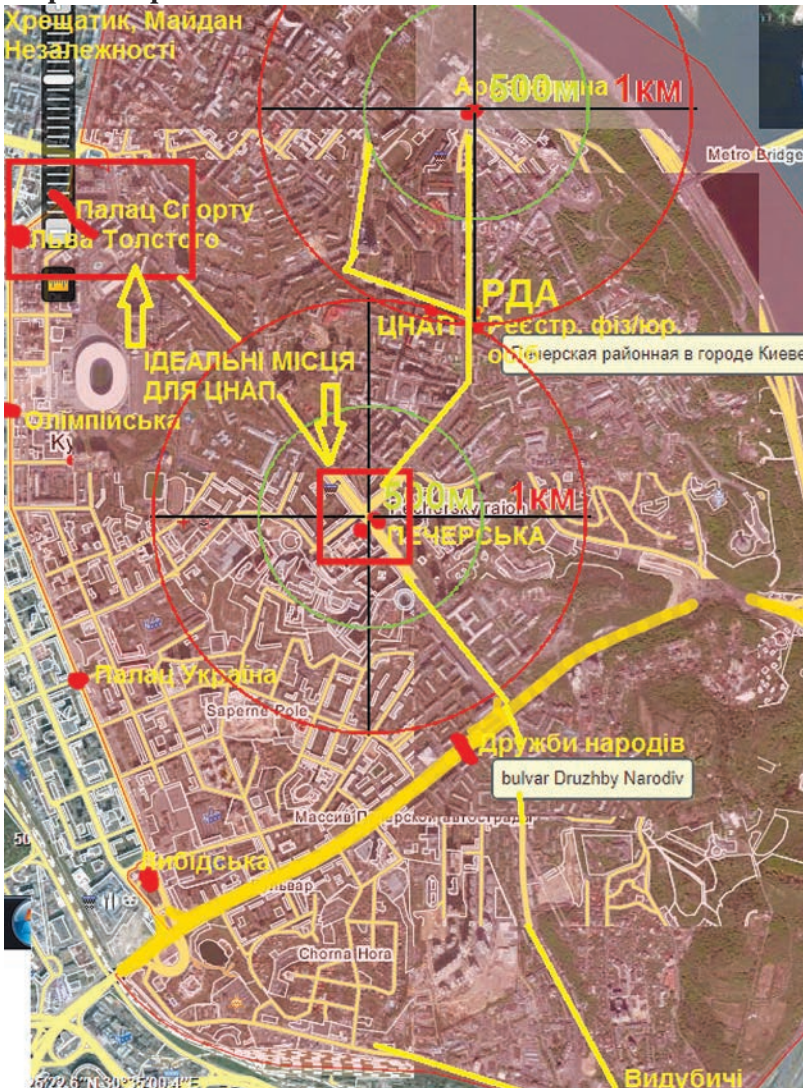
3.5. ТЕРИТОРІАЛЬНА ДОСТУПНІСТЬ ЦНАП: ПРИКЛАДИ РОЗТАШУВАННЯ ЦНАП

Приклад 1. ЦНАП Деснянської РДА (у приміщенні РДА в центрі основного житлового масиву). До половини мешканців Вигурівщини-Троєщини – найбільшого житлового масиву Деснянського району – здатні дістатися до ЦНАП пішки. Із використанням громадського транспорту та за умови прокладання лінії метро – цей показник доступності ЦНАП для мешканців району перевищить 90% і буде одним із найбільших серед районів Києва.



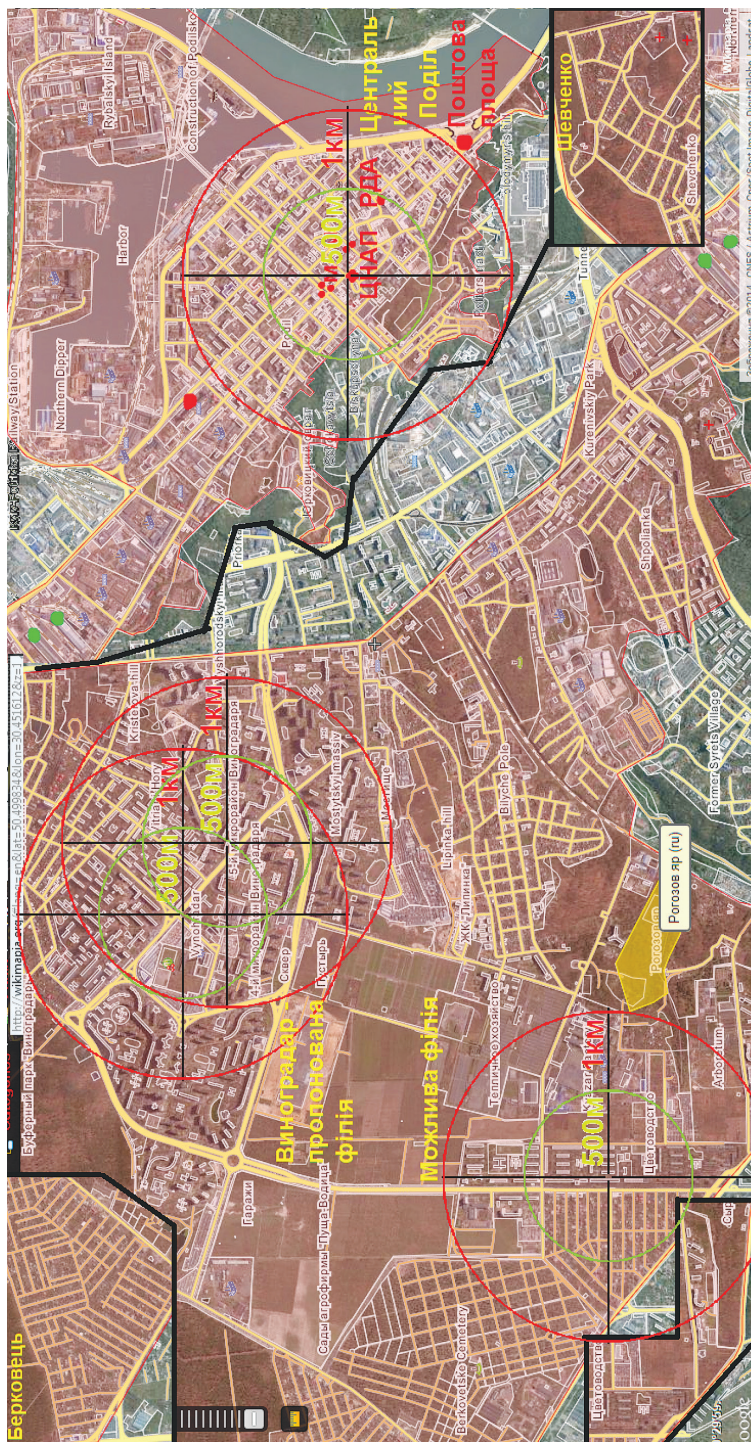
Територіальна доступність ЦНАП: приклад зручного розташування ЦНАП

Приклад 2. ЦНАП Печерської РДА: розташовано віддалено від станцій усіх трьох гілок метро, що проходять через район (дві станції метро – «Арсенальна» й «Печерська» – на карті позначено у центрі кіл). ЦНАП чи не найзручніше було б розташувати поблизу до станції м. «Печерська» й на перетині основних транспортних магістралей. При цьому мешканці переважної більшості масивів району могли б легко добиратися до ЦНАП по метро або тролейбусним транспортом.



Територіальна доступність ЦНАП: приклад незручного розташування ЦНАП

Приклад 4. ЦНАП Подільської РДА: розташовано на загал вдало, але необхідність цюнай-менше двох філій зумовлена специфікою території району, простягнутої і майже розірваної з північного заходу на південний схід (тож ЦНАП ідеально охоплює лише південь району – Поділ), а також відсутністю лінії метро у відповідному напрямі.



3.6. ТИПОВИЙ ЗАПИТ ДОКУМЕНТІВ ДЛЯ МОНІТОРИНГУ ЦНАП

[офіційний бланк організації (НУО), яка здійснює моніторинг]

[кому ...]
Шановний (-а) ...

[Назва НУО – безпосереднього виконавця] в рамках громадського моніторингу функціонування Центру надання адміністративних послуг – звертається до Вас із проханням надати для моніторингу такі документи і матеріали **в електронній формі**:

1. Положення про ЦНАП;
2. Регламент ЦНАП;
3. Затверджений перелік адміністративних послуг, що надаються в ЦНАП;
4. Відомості про стан затвердження технологічних карток адміністративних послуг – якщо вони затверджені, то просимо надати нам копію однієї-двох карток;
5. План підготовки та підвищення кваліфікації персоналу щодо фахової та психологічної підготовки (якщо такий план є);

Аналітичні та статистичні дані щодо функціонування ЦНАП:

6. Результати аналізу побажань відвідувачів ЦНАП (якщо такий аналіз проводився);
7. Оцінка навантаження на одного адміністратора за день/місяць/рік за даними системи електронного управління чергою (якщо така оцінка проводилась) або за іншими даними;
8. Середній час очікування в черзі за даними системи електронного управління чергою (якщо такі дані є) або за іншими даними;
9. Результати аналізу дотримання офіційних строків надання адміністративних послуг в ЦНАП за останній місяць/рік з даними про кількість протермінованих справ (якщо такий аналіз проводився);

10. Оцінка достатності матеріально-технічного забезпечення ЦНАП на сьогоднішній день (меблі, сервери, комп'ютери, фотокопіювальні апарати й принтери, локальна мережа, оптоволоконна лінія);

11. Відомості про стан впровадження електронної взаємодії ЦНАП з органами державної виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг;

12. Відомості щодо контролю стану дотримання порядку надання адміністративних послуг (якщо такі дані є).

Будемо вдячні, якщо у Вас буде можливість надати нам такі додаткові відомості:

13. Дані про вартість облаштування приміщення ЦНАП (капітальний ремонт приміщення, його облаштування для осіб з особливими потребами, вартість меблів тощо);

14. Дані про вартість придбання техніки для ЦНАП (комп'ютери, фотокопіювальна техніка, інформаційні термінали, система електронного керування чергою, програмне забезпечення);

15. Дані про вартість щомісячного забезпечення роботи ЦНАП (комунальні послуги, витратні матеріали, зарплата персоналу).

Якщо у Вас виникнуть труднощі з переведенням запитуваних даних в електронний вигляд, наші експерти готові прийти ознайомитися з ними в приміщенні РДА в зручний для працівників РДА час.

Будемо раді відповісти на Всі Ваші запитання щодо запитуваних даних та нашого моніторингового проекту. Контактна особа:

*[Ім'я та прізвище відповідального за моніторинг експерта.
Адреса електронної пошти, контактний телефон]*

Будемо вдячні Вам за надану інформацію.

3.7. ТИПОВИЙ ЛИСТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ

[офіційний бланк організації, яка здійснює моніторинг]

[Дата]

... Міському голові / Голові ... районної державної адміністрації [П.І.Б.]

Шановний/а ...!

Наша організація *[Назва НУО – безпосереднього виконавця]* здійснила моніторинг функціонування центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) *[назва міста/району]* з *[дата початку моніторингу]* до *[дата завершення моніторингу, можливо – «з уточненням окремих відомостей» [дата/місяць]*.

Насамперед, щиро дякуємо Вам та працівникам Вашого ЦНАП за співпрацю у ході моніторингу та надану інформацію.

У результаті моніторингу експерти оцінили організацію діяльності ЦНАП, а також підготували рекомендації для подальшого вдосконалення його роботи. Додаємо до цього листа документи, підготовлені в результаті моніторингу:

1. **Моніторинговий звіт на *[кількість аркушів]* аркушах.** У цьому документі узагальнено спостереження експертів щодо роботи ЦНАП та викладено рекомендації.

2. **Анкета моніторингу ЦНАП на *[кількість аркушів]* аркушах.** У цьому документі викладено детальні коментарі експертів щодо функціонування ЦНАП за всіма критеріями оцінки ЦНАП, які застосовувалися у ході моніторингу.

Сподіваємося, рекомендації за результатами моніторингу будуть корисними для подальшого удосконалення якості обслуговування громадян в ЦНАП.

Якщо у Вас виникнуть будь-які питання до доданих документів, ми будемо раді на них відповісти. За потреби, експерти також готові зустрітися з Вами або уповноваженими особами для обговорення результатів моніторингу та шляхів втілення в життя викладених рекомендацій.

Моніторинг виконується у рамках проекту ... за підтримки

З повагою,

[П.І.Б.]

[Посада керівника НУО]

3.8. ЛИСТ З РЕКОМЕНДАЦІЯМИ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗА НАСЛІДКАМИ УЗАГАЛЬНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ЦНАП

[офіційний бланк організації]

«12» травня 2014 р.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Міністерство юстиції України

Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва

Враховуючи важливість питань реформи адміністративних послуг в Україні, доводимо до вашої уваги **узагальнені результати громадського моніторингу центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у 17 містах України**. Моніторинг було здійснено Центром політико-правових реформ, Фондом місцевої демократії (Харків), Центром інформаційного консалтингу та Центром досліджень місцевого самоврядування (Львів), Центром підтримки громадських та культурних ініціатив «Тамариск» (Дніпропетровськ).

Основними цілями моніторингу було: 1) з'ясувати відповідність утворених ЦНАП вимогам Закону «Про адміністративні послуги»; 2) виявити типові проблеми / ризики в утворенні і функціонуванні ЦНАП; 3) надати адресні рекомендації керівникам ЦНАП та органів, що утворили ЦНАП, для покращення їх роботи. Моніторинг проводився з жовтня 2013 р. до квітня 2014 р., переважно в обласних центрах та деяких інших містах Заходу, Півночі, Сходу та Центру України, а також в кількох районах Києва.

З результатів моніторингу можна зробити однозначний висновок, що **ініціатива створення ЦНАП втілюється доволі успішно** на рівні міст – обласних центрів. Це дійсно офіси, орієнтовані на грома-

дьян, які пропонують чималий спектр послуг у зручний спосіб, адже це: некабінетна система обслуговування (що додає і прозорості в роботі чиновників); орієнтований на громадян режим роботи; електронне регулювання черги; рецепція; умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями; супутні послуги (ксерокопіювання, банківські послуги). Міста-лідери запроваджують електронні консультації, можливість попереднього запису на прийом через телефон та Інтернет, SMS-інформування про вирішення справи; відкривають територіальні філії ЦНАП у різних районах міста тощо.

При цьому у більшості промоніторених міст ще далеко не повністю використали потенціал ЦНАП для якісного обслуговування споживачів. Наразі на перший план виходять такі **проблеми в роботі ЦНАП:**

1. Брак популярних (базових) адміністративних послуг у ЦНАП. Переважно ЦНАП надають лише послуги органу, що його утворив, – міської ради. Тому більшість ЦНАП не надають найпопулярніші адміністративні послуги: реєстрація актів цивільного стану, бізнесу, нерухомості, земельних ділянок, місця проживання та оформлення паспортів тощо. Деякі ЦНАП домовляються з відповідними органами виконавчої влади про надання їх послуг у приміщенні ЦНАП, але для дійсної ефективності такої взаємодії нерідко потрібні зміни в національне законодавство. Головною причиною браку базових адміністративних послуг у компетенції ЦНАП є те, що Кабінет Міністрів України вже більше року не приймає відповідний Перелік послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП.

2. Незавершеність підготовчої роботи до початку роботи ЦНАП. На момент моніторингу не всі ЦНАП мали затверджений регламент, перелік послуг, інформаційні та технологічні картки. Переважно такий стан залежить від добросовісності роботи керівництва органу, що утворює ЦНАП. Але спільними для усіх ЦНАП перешкодами стали питання про те, чи потрібні інформаційні та технологічні картки на документи дозвільного характеру; який статус дозвільних центрів у складі ЦНАП; чи можуть державні адміністратори виконувати функції адміністраторів ЦНАП. Ця проблема впливає з неузгодженості дозвільного законодавства та законодавства про адміністративні послуги.

3. Неналежний режим роботи ЦНАП. Законом «Про адміністративні послуги» встановлено вимоги до часу прийому у ЦНАП: шість днів на тиждень, не менше 7 годин на день, без перерви на обід, двічі на тиждень – до 20:00. Багато ЦНАП, які були охоплені моніторингом, дотримуються цих вимог. Але в низці ЦНАП існує окремий розклад для послуг, що надаються різними структурними підрозділами міської ради. Також зафіксовані практики перерв на обід та інші перерви протягом робочого дня. У дозвільних центрах, які є складовою ЦНАП, виділяють час для надання консультацій представниками дозвільних органів, що часто перетворюється в диференційовані години і для прийому документів у відвідувачів.

4. Паралельний прийом документів поза ЦНАП. На момент моніторингу низка міських рад допускали прийом відвідувачів щодо адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, паралельно також і структурними підрозділами виконкому, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. Ця практика нівелює ідею ЦНАП як основної точки взаємодії між владою та громадянами. Якщо відвідувачі продовжуватимуть звертатися в «бек-офіс» для більш швидкого, але непрозорого отримання адміністративних послуг, то це зберігатиме корупцію та означатиме неефективне використання публічних коштів на утримання подвійної інфраструктури різних офісів.

5. Недостатня якість комунікації ЦНАП. Моніторинг показав, що якісну інформацію про ЦНАП і адміністративні послуги знайти не так легко. Часто ЦНАП або не має власної веб-сторінки, або ж навпаки має кілька сторінок на різних веб-ресурсах. Інформація на таких сайтах буває суперечлива, неповна, невпорядкована, неактуальна, розміщена у незручному для користувачів форматі. Телефонна комунікація із ЦНАП також має багато недоліків: це або практична відсутність такого консультування, або відсутність інтегрованих довідкових ліній.

За результатами моніторингу підтвердилася необхідність вжиття таких **першочергових кроків влади для реформування сфери адмінпослуг**:

1) затвердження Постанови Кабінету Міністрів «Про перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, що мають надаватися через центри надання адміністративних послуг», на підставі

яких базові адміністративні послуги вже найближчим часом могли надаватися б через ЦНАП¹⁹;

2) законодавча децентралізація базових адміністративних послуг на рівень громад, а на проміжному етапі до реформи адмініструючої – на рівень міст обласного значення та районів;

3) прийняття законів, які б уповноважили адміністраторів ЦНАП самостійно надавати «швидкі» адміністративні послуги (наприклад, реєстрацію місця проживання, видачу витягів з різних державних реєстрів);

4) узгодження дозвільного законодавства із Законом України «Про адміністративні послуги».

Моніторинг ЦНАП здійснювався в рамках проекту «Підвищення якості адміністративних послуг через посилення впливу громадянського суспільства на публічну політику у цій сфері» за підтримки Європейського Союзу та проекту «Моніторинг та оцінка організації ЦНАП у містах України» за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження».

Більш детально з результатами моніторингу можна ознайомитися на сайті ЦППР за такими посиланнями:

- результати моніторингу та основні виявлені проблеми в роботі ЦНАП: <http://bit.ly/1iBQEr>
- детальні результати моніторингу по кожному з 22 ЦНАП: <http://bit.ly/1nEfF37>

Будемо раді відповісти на всі запитання щодо результатів моніторингу та можливостей їх врахування при розробці державної політики у сфері адміністративних послуг.

З повагою,

[П.І.Б.] _____

[Посада керівника НУО]

¹⁹ Перелік адмінпослуг органів виконавчої влади, які мають надаватись через ЦНАП, було прийнято незабаром – Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 № 523-р.

3.9. МОНІТОРИНГОВА ПУБЛІКАЦІЯ (НА ПРИКЛАДІ СТАТТІ ШКОЛЬНОГО Є. «ПІГУЛКА ВІД БЮРОКРАТІЇ: ЯК ПОДОЛАТИ ЧЕРГИ І ХАБАРИ»²⁰

Київани вже давно втомилися від виснажливих бюрократичних процедур отримання адміністративних послуг (паспортів, реєстрацій, дозволів, довідок тощо). Сварки в довжелезних чергах, обмежені години прийому, через які необхідно відкладати роботу чи важливі справи, похмурі кабінети, недоброзичливі чиновники, частина з яких сподівається лише на хабар, – все це хочеться забути як страшний сон.

Ці проблеми мають бути вирішені через створення так званих «єдиних офісів» – центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Вони повинні були офіційно запрацювати в усіх містах обласного значення та при РДА з 1 січня 2014 року. Це не українське ноу-хау, такі центри вже давно функціонують в країнах Європейського Союзу та Північної Америки, забезпечуючи максимальний комфорт громадянам при отриманні адміністративних послуг.

10 районних та один загальноміський ЦНАП відкрито і в Києві. Однак рівень облаштування та якість роботи таких центрів не завжди відповідає бажаним стандартам. Які ж проблеми стають на заваді втіленню ідеї комфортних «прозорих офісів»?

²⁰ Опубліковано: Школьний Є. Пігулка від бюрократії: як подолати черги і хабарі // Українська Правда. Київ. – 29.12.2014. – Режим доступу: <http://kiev.pravda.com.ua/columns/549f0b9cf0ce1/>

Наскільки зручні для людей Центри надання адміністративних послуг у Києві



10 центрів надання адміністративних послуг
1 центр в кожному районі міста

**ВСІ ЦЕНТРИ МАЮТЬ
ТАКІ ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПОСЛУГИ**



сайт з інформацією про послуги та переліками необхідних документів



консультації електронною поштою

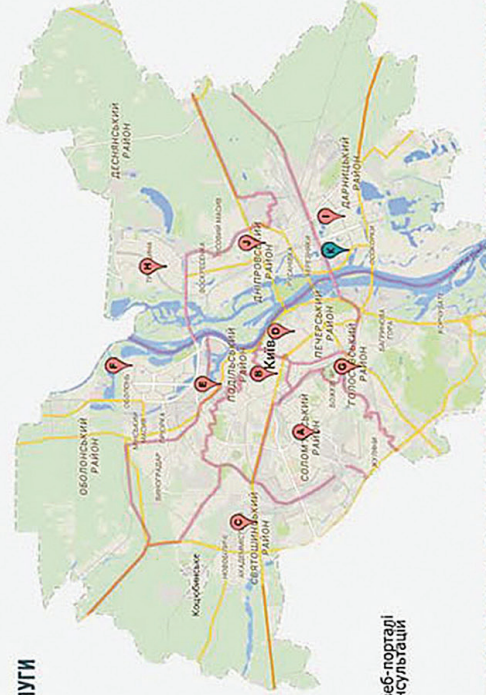


консультації телефоном



особистий кабінет на міському веб-порталі адміністративних послуг для консультації та замовлення деяких послуг

ЦНАП	Адреса
Солом'янський	м. Київ, пр. Певтрафлотський, 41
Шевченківський	м. Київ, бульвар Т.Шевченка, 26/4
Святошинський	м. Київ, пр. Перемоги, 97
Печерський	м. Київ, Кловський узвіз, 24
Подільський	м. Київ, вул. Константина-Смєка, 9/6
Оболонський	м. Київ, тр. Героїв Салтикова, 57
Голосіївський	м. Київ, тр. 40-річчя Жовтня, 42
Деснянський	м. Київ, тр. Мельковостро, 29
Дарницький	м. Київ, вул. Олійника, 21
Дніпровський	м. Київ, вул. Бажова, 11/8
Миський	м. Київ, Дніпровська набережна, 19 Б



Центр політимо-правових реформ

Дані Центру політимо-правових реформ

Проблеми з приміщенням

Проблеми з приміщенням характерні для більшості районних Центрів надання адміністративних послуг у Києві. Вузькі коридори, закриті непрозорі двері, скупчення персоналу (адміністраторів) у досить тісних кімнатах та обмеженість місць для відвідувачів – це сумні реалії, яких на загал не повинно бути у «прозорих офісах».

Так, наприклад, конструкція будівель Дарницького, Святошинського та Шевченківського ЦНАП не дозволяє зробити єдиний відкритий простір з прозорими перегородками, де б працювали адміністратори.

Приміщення Оболонського та Печерського ЦНАП розташовані окремо від РДА і мають елементи прозорості, проте є затісними для комфортного розміщення відвідувачів та забезпечення умов для інвалідів.

Незручні графіки роботи

Згідно з вимогами закону, час прийому громадян у ЦНАП є універсальним для всіх адміністративних послуг, що у ньому надаються. Однак на практиці ця вимога часто порушується.

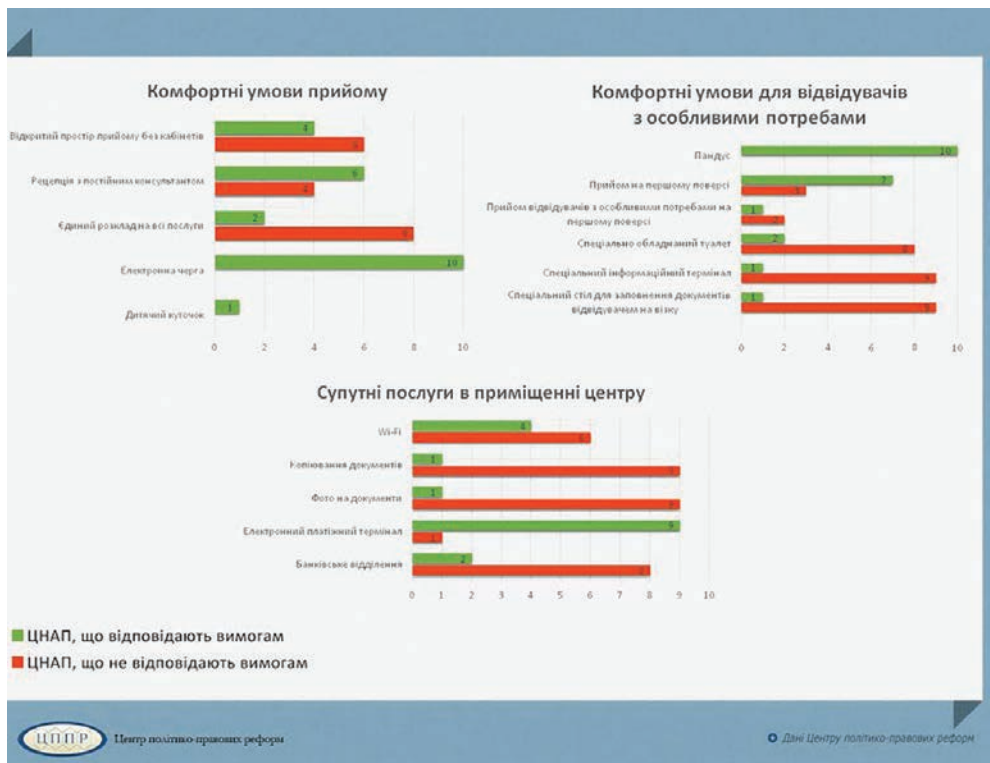
Так, послуги Державної реєстраційної служби (реєстрація суб'єктів підприємництва, нерухомості) надаються у приміщеннях більшості ЦНАП за власним скороченим графіком, який суперечить законодавству про ЦНАП.

Як приклад, можна навести ЦНАП Подільського району. Державні реєстратори Укрдержреєстру не працюють до 20-ї години жодного дня, а також не перебувають у ЦНАП у суботу. Крім того, вони не відмовляються від обідньої перерви. Те саме стосується й державних адміністраторів даного ЦНАП, що надають дозвільні послуги.

Частково позитивний досвід має Голосіївський ЦНАП. Керівництву цього центру вдалось домовитись з державними реєстраторами, що здійснюють реєстрацію нерухомого майна, працювати за графіком ЦНАП. Однак державні реєстратори, які надають реєстраційні послуги юридичним особам та фізичним особам – підприємцям, воліють працювати за власним специфічним графіком.

Провини ЦНАП у цій ситуації мало. Адже часто так виглядає, що саме Державна реєстраційна служба ігнорує вимоги закону та ніби намагається дискредитувати ідею «відкритих офісів» ЦНАП.

Але найбільше звинувачень у саботажі ініціативи «єдиного вікна» ЦНАП лунає з боку громадськості на адресу Державної міграційної служби України (ДМС), що також часто не дотримується графіків роботи ЦНАП та не надає потрібної інформації щодо своїх послуг і не завжди готова іти назустріч побажанням ЦНАП щодо співпраці із надання послуг.



Обмеженість асортименту послуг

Важливо, що до «відкритих офісів» мають бути передані найпопулярніші послуги органів виконавчої влади – агентств та служб. Саме вони користуються найбільшим попитом серед громадян.

Наразі номенклатура таких послуг у ЦНАП є недостатньою. Розпорядження Кабміну № 523-р передбачає її розширення.

Зокрема, через ЦНАП мають надаватися (поетапно включатися до їх компетенції) послуги з реєстрації місця проживання громадян, видачі паспортів (у т.ч. закордонних), реєстрації бізнесу, прав на нерухомість та земельних питань. До речі, у зарубіжних країнах практикується здійснення у таких офісах і реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчення водія.

З 1 жовтня 2014 року у київських центрах надання адмінпослуг вже розпочалось обслуговування громадян щодо *реєстрації місця проживання*. При цьому йдеться лише про спілкування з громадянами на етапах прийому документів і видачі результату, тобто про ті ділянки роботи, що здійснювалися «паспортистами».

Однак з наданням цієї групи послуг у столиці виникли серйозні проблеми. Детальніше про це – у матеріалах «Паспортний колапс: як дати українцям прописку», а також «Осінні ризики ЦНАП крізь призму саботажу децентралізації». І тут необхідно визнати, що з одного боку неналежно підготувалась столична влада. З іншого ж, є всі підстави підозрювати відсутність конструктиву і дійсно навіть саботаж з боку ДМС.

Остання не забезпечила центри необхідною інформацією щодо того, яким чином надаються ці реєстраційні послуги, які особливості у вимогах щодо документів для надання даних послуг (для іноземців, осіб з дітьми тощо), не забезпечила ЦНАП бланками та формулярами, не узгодила графіків роботи і т.д.

Отже, найбільша проблема українських «відкритих офісів» і відмінність від їхніх західних аналогів у тому, що в наших офісах ще замало дійсно популярних послуг. І основна причина цього – це високий рівень централізації влади у державі та відомчий спротив передачі послуг до ЦНАП.

Недоступність для людей з особливими потребами

Більшість Центрів надання адмінпослуг обмежуються лише пандусами (не надто корисними в умовах наявності у ЦНАП вузьких залізних дверей), ігноруючи інші особливі потреби таких людей. Крім того, деякі центри, що розміщені на декількох поверхах, забезпечують пандус тільки при вході, а на інші поверхи, де, власне, і надаються послуги, особам із проблемами руху дістатись неможливо. Таку проблему мають Дарницький та Шевченківський ЦНАП.

Прикладом для наслідування у цьому питанні може бути Подільський ЦНАП. Оскільки його приміщення розташоване на декількох поверхах, його керівництво виділило на першому поверсі окрему кімнату для обслуговування осіб на візках, котрі не можуть дістатися другого поверху.

Кімнати особистої гігієни, облаштовані для таких осіб, є лише у Дніпровському, Солом'янському та загальноміському ЦНАП.

Інформаційний термінал, що пристосований для людей на візках та з проблемами зору, наявний у Солом'янському, а також у Голосіївському ЦНАП.

Дитячий куточок – питання не пріоритетне

Не кращою є і ситуація для відвідувачів з дітьми. Більшість ЦНАП притримуються позиції «нам не до цього». Хоча відвідувачі з маленькими дітьми – явище доволі часте.

Похвалитись дитячим куточком може лише Голосіївський ЦНАП, а одним дитячим столиком – і Дарницький ЦНАП. У Голосіївському є два столики, на яких розміщені олівці й книжки-розмальовки, а також чотири маленькі стільці.

Замість консультантів – охоронці на рецепції

Більшість ЦНАП забезпечили облаштування рецепції при вході до своїх приміщень, що є безперечним позитивом. Однак деякі з них розмістили на рецепції «поінформованих охоронців» замість консультантів.

Охоронці нездатні забезпечити відвідувачам розгорнуту консультаційну допомогу та часто відправляють їх до адміністраторів. Останні, в свою чергу, не можуть надати термінову консультацію, оскільки зайняті обслуговуванням клієнтів. Крім того, адміністратор не в змозі, сидячи за робочим столом, показувати, як працює інформат (термінал електронної черги).

Серед ЦНАП, що «всадили» охоронця за рецепцію – Подільський та Оболонський.

У Святошинському центрі рецепція відсутня взагалі.

Центри надання адміністративних послуг у Києві										
Стандарти	Солом'янський	Шевченківський	Святошинський	Печерський	Поліський	Оболонський	Голосіївський	Деснянський	Дарницький	Дніпровський
Універсальний графік роботи	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+
Електронна черга	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Робочий електронний термінал з інформацією про послуги* (який працює на момент відвідування мейджером/лінійною службою експерта)	+	-	-	-	+	+	+	+	-	-
Рецепція з постійним консультантом	+	+	-	-	-	-	+	+	+	+
Відкритий простір обслуговування замість кабінетів	+	-	-	+	-	-	-	+	-	+
Паузе	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+
Вбиральня з умовами для відвідувачів з особливими потребами	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Дитячий куточок	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
Платіжний термінал	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-
Wi-Fi	+	-	-	-	-	-	+	+	+	-
Копіювальний апарат у загальному доступі	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Фото на документи	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
Паркувальні місця для відвідувачів	+	-	-	-	-	+	+	+	+	-

Обмеженість супутніх послуг

Хороша практика «відкритих офісів» – це можливість отримати у його приміщенні ще й супутні послуги (платіж через банківські термінали, Інтернет, телефон, ксерокс, пошта тощо). Відпадає потреба виходити на вулицю та шукати, де ж зробити ксерокопію або сплатити за необхідну послугу.

Однак ЦНАП далеко не завжди забезпечують весь необхідний комплекс таких послуг для відвідувачів.

Найкращою є ситуація із банківськими терміналами. Вони розташовані майже у кожному Центрі надання адміністративних послуг. У Солом'янському ЦНАП таких терміналів навіть декілька.

Швидкісний Інтернет, Wi-Fi відвідувачам забезпечує половина центрів Києва – Голосіївський, Солом'янський, Деснянський, Дарницький та загальноміський ЦНАП.

Апарат для ксерокопіювання, телефон у загальному доступі для відвідувачів наявні лише у Солом'янському ЦНАП, де, до речі, можна придбати і канцтовари. Решта центрів не поставились серйозно до цієї частини необхідного обсягу супутніх послуг.

У підсумку слід сказати, що є неприпустимим, щоб громадяни і бізнес ще довго особисто відвідували чиновників, аби отримати адміністративну послугу. Електронне спілкування хоча і має очевидні переваги, проте не може бути впроваджено швидко і щодо усіх послуг.

Тож інтегровані офіси наразі залишаються актуальною формою організації відносин влади і громадян. Особливо важливо, щоб ЦНАП успішно розвивалися у Києві, адже саме столичний досвід додає віри у цю ідею і є вагомим аргументом для впровадження політики децентралізації.

Тож столична влада має приділити належну увагу проблематиці ЦНАП, адже це – в інтересах мешканців і Києва, і всієї України.

РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

4.1. ОЦІНКА НАСЕЛЕННЯМ УКРАЇНИ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНЕ ОПИТУВАННЯ – БЕРЕЗЕНЬ 2013 РОКУ)

Дослідження проводилося на замовлення Центру політико-правових реформ Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та Київським міжнародним інститутом соціології з 5 по 13 березня 2013 року. Польовий етап тривав з 6 по 12 березня 2013 року. Опитування проводилося в 109 населених пунктах (PSU) у всіх областях України та в Автономній Республіці Крим. Методом інтерв'ю опитано 2037 респондентів за стохастичною вибіркою, репрезентативною для населення України віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки (без урахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95.

Для порівняння наводяться результати загальнонаціонального опитування, проведеного у березні 2009 року на замовлення Центру політико-правових реформ Фондом «Демократичні ініціативи» разом з фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс». Усього було опитано 1800 респондентів за вибіркою, яка репрезентує доросле населення України (старше 18 років). Статистична похибка вибірки не перевищує 2,5%.

У порівнянні з 2009 роком значно зросла кількість тих, хто протягом року звертався до органів влади за певними адміністративними послугами – з 36% до 47,5%.

В оцінці якості надання адміністративних послуг думки населення України поділилися: 33% дали задовільну оцінку, 32% – погану. Оцінюють якість надання адміністративних як добру значно менше – 12%. Найбільше позитивних оцінок якості адміністративних послуг були виставлені у Західному регіоні (18%), негативних – у Південному (37%). Серед тих, хто особисто отримував адміністративні послуги, оцінки дещо гірші: негативно оцінюють якість надання послуг 41%, задовільно – 37% і добре – 14%.

Серед найбільш позитивних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше зазначалися коректність поведінки посадових осіб (19%), чітке пояснення щодо усіх обставин справи та потрібних документів (16%), швидкий розгляд справи (16%). Жодних позитивних елементів у отриманні послуг не побачили 21% серед тих, хто по послуги звертався.

Серед найбільш негативних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше зазначалися великі черги (23%), відсутність чітких пояснень щодо усіх обставин справи та потрібних документів (17%), тяганина із розглядом справи (17%). Жодних негативних елементів у отриманні послуг не побачили 21% серед тих, хто по послуги звертався.

Протягом останніх 12 місяців 11% населення давали хабарі за надання адміністративних послуг, 76% – не давали і ще 13% відмовилися відповідати на це запитання. Найбільше хабарів давали у Центральному регіоні (14%, переважно за рахунок Києва та Київської області), а найбільше відмов було у Східному регіоні – 20%.

Згідно з даними опитування, хабарі більшою мірою мають «ініціативний» характер – на думку 35% населення люди дають хабарі тому, що «так простіше і легше вирішити їхні проблеми», причому у порівнянні з даними 2009 року такі умонастрої зросли на 13%. Ще 26% вважають, що хабарі – «це вже норма нашого життя» (і ця мотивація теж зросла у порівнянні з 2009 роком на 5%). Лише 19% – стільки ж, як і у 2009 році – відповіли, що «люди дають хабарі тому, що з них цього вимагають». На складність і заплутаність законодавства послалися 7% опитаних (у 2009 році – 3%), а на вдячність чи на бажання мати те, що не належить за законом, послалися лише 3% і 4%.

Як і в 2009 році, населення вважає основними дієвими засобами у боротьбі з корупцією засоби каральні: звільнення з роботи без права займати посади в органах влади (54%) та посилення кримінальної відповідальності чиновників (збільшення строку позбавлення волі) (46%). Певна частина суспільства бачить можливості боротьби з корупцією й на інших шляхах – вдосконалення законодавства, щоб там не було шпарин для корупції (23%), посилення громадянського суспільства – громадський контроль за діями влади (22%), викриття фактів корупції через засоби масової інформації (20%), правове виховання громадян, щоб вони знали свої права (19%), прозорість і відкритість у діяльності всіх органів влади (19%), причому оцінка можливої ефективності дій громадянського суспільства у боротьбі з корупцією дещо зросла у порівнянні з 2009 роком.

Абсолютна більшість населення – 67% – не знайома з діяльністю місцевої чи державної влади з надання адміністративних послуг. Знають про створення центрів надання адміністративних послуг 8%, про спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг – 12%, а про створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг, – взагалі лише 4%.

РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ

1. Як Ви загалом оцінюєте якість надання адміністративних послуг в Україні (мається на увазі видача різноманітних дозволів, довідок, паспортів, посвідчень, призначення допомоги тощо)?

Дуже добре	0.9
Добре	10.9
Задовільно	33
Погано	22.7
Дуже погано	9.5
ВАЖКО СКАЗАТИ	22.9

2. Чи доводилося Вам ОСОБИСТО звертатися до органів влади за певними адміністративними послугами (мається на увазі видача різноманітних дозволів, довідок, паспортів, посвідчень, призначення допомоги тощо)?

	Березень-2009	Березень-2013
Так	35.9	47.5
Ні	64.0	52.5

3. Якщо Вам ОСОБИСТО доводилося звертатися до органів влади за певними адміністративними послугами, чи залишилися Ви задоволеними обслуговуванням та наданими послугами?

Повністю задоволений	6.9
Переважно задоволений	39.6
Переважно не задоволений	27.7
Зовсім не задоволений	21.4
ВАЖКО СКАЗАТИ	4.4

4. Якщо Вам чи членам Вашої сім'ї доводилося протягом останніх 12 місяців отримувати адміністративні послуги – у яких органах влади Ви залишилися ЗАДОВОЛЕНІ чи НЕ ЗАДОВОЛЕНІ обслуговуванням?
(Респонденти виділяли ті види послуг, наданням яких були особливо задоволені чи не задоволені)

	Задоволені	Не задоволені
У міліції (без ДАІ)	4.4	6.1
У податкових органах	7.8	4.7
При реєстрації суб'єктом підприємницької діяльності	2.1	1.2
При приватизації житла	6.0	4.6
При отриманні земельної ділянки	3.1	3.6
При отриманні державного акта про право власності на земельну ділянку	3.8	6.3
При оформленні права власності на нерухомість	3.7	3.9
При реєстрації автомобіля, отриманні (обміні) посвідчення водія	3.5	2.3
При отриманні дозволу на будівництво (перепланування)	1.2	1.6
При отриманні «внутрішнього» паспорта чи реєстрації місця проживання	6.2	3.3
При отриманні «закордонного» паспорта	5.6	3.3
При оформленні субсидій, різних видів державної допомоги та інших соціальних виплат	17.5	12.0
При оформленні чи переоформленні пенсії	5.6	3.7
У службі зайнятості	3.8	3.7
Інше	3.1	2.3
НЕ БУЛО ЖОДНОГО ВИПАДКУ, КОЛИ Б Я БУВ ЗАДОВОЛЕНИЙ	14.5	
НЕ БУЛО ЖОДНОГО ВИПАДКУ, КОЛИ Я БУВ НЕ ЗАДОВОЛЕНИЙ	20.8	
НЕ ДОВОДИЛОСЯ ПРОТЯГОМ ОСТАННІХ 12 МІСЯЦІВ ЗВЕРТАТИСЯ	29.2	

5. Які позитивні елементи (моменти) з Вашого досвіду можете відзначити при отриманні адміністративних послуг? МОЖЛИВО ДЕКІЛЬКА ВАРІАНТІВ ВІДПОВІДІ. Відповіді ранжовані

Посадові особи поводитися коректно і ввічливо	19.1
Мені чітко пояснили усі обставини справи в т.ч., які документи потрібні тощо	16.2
Справа вирішилася протягом розумного часу	15.9
Не було черги	14.7
Достатні і зручні години прийому	14.6
У приміщенні органу було достатньо інформації, необхідної для отримання послуги та зразки заповнення документів	10.5
Зручні і комфортні умови очікування (стілець, місце для заповнення документів тощо)	7.7
Навіть при наявності черги, застосовувалася система регулювання черги	5.7
У приміщенні органу влади можна було отримати і супутні послуги (сплатити банківські платежі, зробити ксерокопію тощо)	4.5
У приміщенні були умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями, батьків з дітьми	2.1
Інше	0.3
НЕ БУЛО НІЯКИХ ПОЗИТИВНИХ МОМЕНТІВ	20.7
НЕ ДОВОДИЛОСЯ ПРОТЯГОМ ОСТАННІХ 12 МІСЯЦІВ ЗВЕРТАТИСЯ	27.1
ВАЖКО СКАЗАТИ	3.8

7. Які негативні елементи (моменти) з Вашого досвіду можете відзначити при отриманні адміністративних послуг? МОЖЛИВО ДЕКІЛЬКА ВАРІАНТІВ ВІДПОВІДІ. Відповіді ранжовані

Були великі черги	23
Ніхто чітко не пояснив, які саме документи були потрібні, тому довелося ходити кілька разів	16.6
Справа тяглася (тягеться) надто довго	16.6
Довелося ходити по багатьох інших інстанціях (органах влади, кабінетах)	13.3
Посадові особи поводитися грубо (нечемно)	11.2
Приміщення було тісним, ніде було сісти, не було туалету	11
Довелося купувати бланки та / або оплачувати якісь “додаткові послуги” (інформаційні, за терміновість тощо)	9.3
Була відсутня необхідна для отримання послуги інформація та зразки заповнення документів	7.6

Малі або незручні години прийому	6.4
У приміщенні не було умов для осіб з обмеженими фізичними можливостями, батьків з дітьми	5.5
Мені відмовили, не пояснивши чому саме	5.1
Чиновники вимагали додаткових документів, не передбачених законом	4.9
З мене вимагали хабара	3.6
Інше	1.2
ЖОДНИХ/НЕ БУЛО НІЯКИХ НЕГАТИВНИХ МОМЕНТІВ	20.7
НЕ ДОВОДИЛОСЯ ПРОТЯГОМ ОСТАННІХ 12 МІСЯЦІВ ЗВЕРТАТИСЯ	29.5
ВАЖКО СКАЗАТИ	3.1

8. Чи доводилося Вам особисто чи членам Вашої сім'ї протягом останніх 12 місяців за отримання адміністративних послуг давати комусь хабара (чи надавати вимушені послуги за принципом «ти мені, я – тобі», чи вимушено давати якісь дарунки тощо)?

Так	10.8
Ні	75.7
НЕ ХОЧУ ВІДПОВІДАТИ НА ЦЬЕ ЗАПИТАННЯ	13.5

9. Як ви думаєте, чому люди дають хабарі? (у %, можна було обирати декілька варіантів, відповіді ранжовані)

	Березень-2009	Березень-2013
Тому що так людям простіше і легше вирішити їхні проблеми	22.4	35.0
Тому що це вже норма нашого життя	20.9	26.3
Тому що з них хабарі вимагають	19.3	19.4
Наше законодавство надто заплутане і людині самотійно у ньому ніколи не розібратись	4.0	6.9
Тому що люди часто хочуть того, що за законом їм не належить	3.1	4.2
Просто іноді людям хочеться щиро віддячити людині, яка допомогла вирішити їхню проблему	1.9	3.3
Інше	0.4	0.3
ВАЖКО СКАЗАТИ	4.7	8

10. Як Ви вважаєте, які засоби можуть бути найбільш дієвими у боротьбі з корупцією, в тому числі у сфері адміністративних послуг? МОЖЛИВО ДЕКІЛЬКА ВАРІАНТІВ ВІДПОВІДІ. Відповіді ранжовані

	Березень-2009	Березень-2013
Звільнення з роботи без права займати посади в органах влади	56.6	53.8
Посилення кримінальної відповідальності чиновників (збільшення строку позбавлення волі)	50.6	46.4
Вдосконалення законодавства, щоб там не було шпарин для корупції	23.3	23.2
Громадський контроль за діями влади	17.9	21.7
Викриття фактів корупції через засоби масової інформації	11.4	19.7
Правове виховання громадян, щоб вони знали свої права	16.2	19.2
Прозорість і відкритість у діяльності всіх органів влади	16.2	18.9
Підвищення вимог перед призначенням на посаду в органах влади	8.1	14.4
Спрощення доступу до суду з метою захисту своїх прав	8.5	12.3
Посилення внутрішнього контролю (з боку керівництва) в органах влади	4.6	11.5
Створення громадських органів з розгляду скарг на рішення органів влади	7.2	10.6
Запровадження "єдиних офісів" (центрів надання адміністративних послуг), куди людина може здати усі документи одразу з різних питань	9.6	9.7
Створення додаткових можливостей для оскарження рішень та дій чиновників до вищестоящих органів	7.8	9.1
Підвищення заробітної плати чиновникам	8.4	7.8
Встановлення у законодавстві правила, що відсутність своєчасної відповіді з боку органу влади вважається позитивною відповіддю на запит громадянина	6.2	6.7
Мінімізація особистого спілкування громадян з чиновниками (використання пошти тощо)	4.2	6.6
Ширше використання інформаційних технологій (Інтернету тощо)	3.2	4.6

Передача окремих повноважень влади приватним та громадським організаціям	2.6	3.8
Передача більшості владних повноважень органам місцевого самоврядування	2.2	3.7
Інше	0.8	1.5
НІЯКІ ЗАСОБИ НЕ Є ДІЄВИМИ У БОРОТЬБІ З КОРУПЦІЄЮ	7.0	11.1
ВАЖКО СКАЗАТИ	8.9	4.6

11. Чи знайомі Ви з діяльністю державної чи місцевої влади у сфері адміністративних послуг МОЖЛИВО ДЕКІЛЬКА ВАРІАНТІВ ВІДПОВІДІ.

Створення центрів надання адміністративних послуг	8.4
Спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг	11.9
Створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг	4.2
Інше	0.6
Ні	67
ВАЖКО СКАЗАТИ	11.3

4.2. РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ У ЦЕНТРАХ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА/АБО ВИКОНАВЧИХ ОРГАНАХ МІСЬКОЇ РАДИ (ЯКЩО ЦНАП НЕ УТВОРЕНО) У 10 МІСТАХ УКРАЇНИ (БЕРЕЗЕНЬ-КВІТЕНЬ 2013 РОКУ)

Чи вирішили Ви своє питання?

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Так, повністю вирішене	70,3	46,0	33,0	80,2	66,0	77,0	71,3	31,1	64,4	30,0	57,0
Ще не вирішене, але перебуває в процесі вирішення	18,8	39,0	43,0	13,2	27,0	19,0	25,0	41,5	26,7	42,0	29,5
Ні, питання не вирішене	10,9	15,0	24,0	6,6	7,0	4,0	3,7	27,4	8,9	28,0	13,5

Якщо питання не вирішили, то з якої причини?

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Не вистачає необхідних документів	10,7	52,8	18,2	52,4	45,5	60,0	33,3	19,4	33,3	22,8	31,0
За ці питання відповідає інший орган (підрозділ)	10,7	26,4	39,4	14,3	0,0	5,0	3,3	12,5	5,5	31,4	18,9
Потрапив/потрапила у неприйомний день або години	3,6	5,7	0,0	0,0	6,1	10,0	3,3	8,3	2,8	7,1	4,9
Кажуть, що немає законних підстав для вирішення мого питання	3,6	3,8	4,6	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9	16,6	20,0	7,2
Не можу зрозуміти, чому питання не вирішується	3,6	9,4	10,6	0,0	21,2	0,0	3,3	44,4	33,3	14,2	17,5
Інше	67,8	1,9	31,8	33,3	27,3	25,0	56,8	25,0	11,1	5,7	24,5

Скільки разів Ви зверталися для вирішення питання?

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зверталися 1 раз	64,4	56,6	33,0	48,1	43,3	72,0	66,7	34,0	48,5	16,0	48,2
2 рази	20,8	24,1	42,0	29,2	29,9	20,0	20,4	27,2	19,8	55,0	28,8
3 рази	5,9	16,9	11,0	8,5	9,3	4,0	5,5	16,5	11,0	16,0	10,3
Більше 3 разів	8,9	2,4	14,0	14,2	17,5	4,0	7,4	22,3	20,7	13,0	12,6

Як довго Вам довелося чекати в черзі на отримання послуги (консультації)?

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Чекати не довелося	15,8	87,0	23,0	34,0	9,1	36,0	45,4	17,1	0,0	8,1	27,7
До 10 хвилин	20,8	10,0	43,0	43,4	43,4	47,0	35,2	28,6	10,1	4,0	28,7
До 30 хвилин	23,8	3,0	25,0	15,1	38,4	16,0	14,8	21,0	71,7	15,2	24,2
До 60 хвилин	8,9	0,0	6,0	5,7	5,1	1,0	0,0	14,3	18,2	30,3	8,8
Більше години	11,9	0,0	2,0	1,8	3,0	0,0	3,7	9,5	0,0	30,3	6,2
Більше двох годин	18,8	0,0	1,0	0,0	1,0	0,0	0,9	9,5	0,0	12,1	4,3

Наскільки Ви задоволені працівниками виконавчого органу? – Привітністю.

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	3,0	0,0	0,0	0,9	1,0	0,0	0,0	17,9	2,0	2,0	2,7
Переважно не задоволений	5,0	2,0	5,0	0,9	10,0	0,0	0,9	38,7	6,0	35,0	10,4
Переважно задоволений	28,7	22,2	35,0	18,0	36,0	12,0	16,7	28,3	25,7	49,0	27,0
Повністю задоволений	63,3	75,8	60,0	80,2	53,0	88,0	82,4	15,1	66,3	14,0	59,8

Наскільки Ви задоволені працівниками виконавчого органу? – Компетентністю.

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	5,1	0,0	2,0	0,9	3,0	0,0	0,0	11,4	1,0	19,2	4,2
Переважаю не задоволений	2,0	3,0	15,0	0,9	21,0	0,0	3,7	25,7	4,0	44,4	11,9
Переважаю задоволений	25,2	33,4	36,0	12,3	20,0	13,0	14,8	42,9	17,8	31,3	24,6
Повністю задоволений	67,7	63,6	47,0	85,9	56,0	87,0	81,5	20,0	77,2	5,1	59,3

Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Інформативність вивісок при вході до приміщення та наявність інших вказівників.

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	1,0	2,3	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	18,1	0,0	1,0	2,5
Переважаю не задоволений	4,1	14,6	17,5	0,0	11,1	0,0	2,0	29,5	0,0	25,0	10,4
Переважаю задоволений	19,6	24,7	59,8	12,3	41,4	16,0	17,0	38,1	14,9	60,0	30,3
Повністю задоволений	75,3	58,4	22,7	87,7	45,5	84,0	81,0	14,3	85,1	14,0	56,8

Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Наявність стендів з інформацією, зразками заяв та їх якість.

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	1,1	2,3	0,0	0,9	1,0	1,0	0,0	14,4	0,0	0,0	2,2
Переважаю не задоволений	5,4	20,2	22,9	0,9	15,0	3,3	1,1	24,0	0,0	19,0	11,2
Переважаю задоволений	25,8	21,3	49,0	9,4	35,0	30,3	15,9	44,3	16,8	63,0	31,3
Повністю задоволений	67,7	56,2	28,1	88,7	49,0	65,7	83,0	17,3	83,2	18,0	55,4

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Наявність інформаційних карток послуг та їх якість.**

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	2,6	0,0	1,1	0,9	1,0	3,0	0,0	41,4	0,0	1,0	5,5
Переважно не задоволений	6,6	6,7	15,8	0,9	20,2	2,0	4,2	19,2	4,0	26,3	10,9
Переважно задоволений	27,6	45,0	49,5	10,4	41,4	25,3	12,7	26,9	28,7	59,6	33,0
Повністю задоволений	63,2	48,3	33,7	87,8	37,4	69,7	83,1	12,5	67,3	13,1	50,6

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Доступність формулярів, бланків.**

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	5,0	0,0	2,1	0,0	1,0	0,0	0,0	19,4	0,0	0,0	2,8
Переважно не задоволений	6,2	0,0	12,5	0,0	18,0	2,1	0,0	39,8	2,0	18,0	10,1
Переважно задоволений	18,8	30,7	55,2	12,3	55,0	17,5	10,5	27,2	15,8	69,0	31,4
Повністю задоволений	70,0	69,3	30,2	87,7	26,0	80,4	89,5	13,6	82,2	13,0	55,7

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Облаштованість місць для очікування, заповнення паперів.**

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	3,0	1,1	2,0	0,0	1,0	0,0	0,0	21,0	0,0	1,0	3,0
Переважно не задоволений	7,1	21,4	5,1	0,9	22,0	1,0	3,7	21,0	0,0	21,0	10,1
Переважно задоволений	24,2	24,7	53,5	3,8	23,0	4,0	14,0	31,4	14,9	66,0	25,7
Повністю задоволений	65,7	52,8	39,4	95,3	54,0	95,0	82,3	26,6	85,1	12,0	61,1

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Зручність для інвалідів.**

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	7,0	32,8	2,8	0,0	46,9	0,0	1,4	38,0	0,0	1,3	12,8
Переважно не задоволений	0,0	32,8	51,4	0,0	18,3	10,1	5,6	26,6	0,0	24,7	16,0
Переважно задоволений	32,5	19,6	38,9	0,0	17,4	29,3	22,6	17,7	13,9	64,9	24,0
Повністю задоволений	60,5	14,8	6,9	100,0	17,4	60,6	70,4	17,7	86,1	9,1	47,2

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Зручність оплати послуг (якщо послуга платна).**

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	4,4	0,0	0,0	1,9	2,1	2,1	1,4	13,6	0,0	2,6	3,1
Переважно не задоволений	24,5	0,0	50,0	0,0	24,7	0,0	9,9	39,5	1,0	24,7	13,5
Переважно задоволений	31,1	41,2	50,0	2,9	20,6	14,9	16,9	35,8	7,9	63,6	23,3
Повністю задоволений	40,0	58,8	0,0	95,2	52,6	83,0	71,8	11,1	91,1	9,1	60,1

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Загальний стан приміщення (освітлення, просторість, чистота, наявність туалету тощо).**

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	31,5	0,0	0,0	3,4
Переважно не задоволений	1,0	4,4	0,0	0,0	24,2	0,0	0,0	7,6	0,0	16,6	5,3
Переважно задоволений	25,5	26,4	50,0	0,9	26,3	3,0	5,6	35,2	11,9	71,9	25,2
Повністю задоволений	73,5	69,2	50,0	99,1	48,5	97,0	94,4	25,7	88,1	11,5	66,1

Чи задоволені Ви режимом (часами прийому, доступністю) роботи органу (необхідного Вам підрозділу)?

	Київ	Дніпропетровськ	Львів	Харків	Рівне	Хмельницький	Черкаси	Полтава	Луганськ	Миколаїв	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	5,9	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	27,3	0,0	9,0	4,4
Переважно не задоволений	7,9	8,1	3,0	5,6	11,0	1,0	0,0	36,8	0,0	46,0	12,0
Переважно задоволений	32,7	40,4	38,0	26,4	46,0	16,2	8,3	30,2	12,9	44,0	29,3
Повністю задоволений	53,5	51,5	59,0	68	42,0	82,8	91,7	5,7	87,1	1,0	54,3

Опитування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) або виконкомів міських рад (якщо у місті ЦНАП ще не створено) у 10 містах України: Києві, Дніпропетровську, Львові, Харкові, Рівному, Хмельницькому, Черкасах, Полтаві, Луганську, Миколаєві. У кожному з цих міст було опитано по 100 відвідувачів ЦНАП (чи виконкомів) за методикою екзит-полу (на виході, респонденти добиралися з певним кроком – кожен четвертий або п'ятий).

Дослідження проводилося на замовлення Центру політико-правових реформ Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» та Київським міжнародним інститутом соціології. До проведення опитування були залучені активісти ГО «ОПОРА». Процес опитування контролювався зовнішнім спостережником.

Проект реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу.

4.3. ОЦІНКА НАСЕЛЕННЯМ УКРАЇНИ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНЕ ОПИТУВАННЯ – ГРУДЕНЬ 2014 РОКУ ТА ПОРІВНЯННЯ З ПОПЕРЕДНІМИ ДОСЛІДЖЕННЯМИ)

Дослідження проводилося Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 24 грудня 2014 р. на замовлення Центру політико-правових реформ. Опитано було 2008 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком АР Крим. Теоретична похибка вибірки – 2,3%.

Для порівняння наводяться результати:

- опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» та Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Центру політико-правових реформ у березні 2013 року.
- опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» та фірмою «Юкрейніан соціолоджі сервіс» на замовлення Центру політико-правових реформ у березні 2009 року.

Проект реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу.

- **Позитивно якість надання адміністративних послуг в Україні загалом оцінюють лише 5% населення, що на 7% менше, ніж у 2013 р. В той же час частка тих, хто вважає якість надання послуг поганою, з 2013 р. збільшилася з 32% до 40%. Ще 35% оцінюють надання адмінпослуг задовільно – приблизно на рівні минулого року (33%).**
- У 2014 р. за адміністративними послугами зверталися 49% громадян України. Серед тих, кому доводилося особисто звертатися до органів влади за певними адмінпослугами, також переважають негативні оцінки: обслуговуванням та наданими послугами не задоволені 60%, а задоволені – 30,5%.
- Рівень задоволеності громадян обслуговуванням в конкретних державних установах показує неоднозначне ставлення громадян до роботи таких установ. Зокрема, інстанції з оформлення субсидій, державної допомоги та інших

видів соціальної допомоги найчастіше згадувалися як серед тих установ, роботою яких громадяни задоволені (22%), так і серед тих, роботу яких населення вважає незадовільною (21%).

- Серед найбільш позитивних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше вказувалися чіткі пояснення щодо усіх обставин справи та потрібних документів (23,5%), коректність поведінки посадових осіб (19,4%), зручні години прийому (16%). В той же час 35% громадян, що зверталися за отриманням адмінпослуг, не змогли чітко визначити жодного позитивного елемента в обслуговуванні під час звернення за тими чи іншими послугами.
- Серед основних негативних моментів при наданні адміністративних послуг найчастіше вказували таке: великі черги (42%), відсутність чітких пояснень щодо потрібних документів і необхідність відвідувати установи кілька разів (30%), тяганина із розглядом справи (28%), необхідність ходити по інших інстанціях (20%), а також купувати бланки і сплачувати за якісь «додаткові послуги» (19%).
- Давати хабарі протягом останніх 12 місяців (включаючи гроші, надання послуг у відповідь, дарунки тощо) задля отримання адміністративних послуг доводилося 11% населення – стільки ж було зафіксовано і під час опитування у березні 2013 р. Поряд із цим зменшилася частка тих, хто хабарі не давав – 71% (2013 – 76%), але в той же час збільшилася доля тих, хто не захотів відповідати на це питання – 18% (2013 – 13%).
- Так само, як і у 2009 та 2013 рр., хабарі більшою мірою мають «ініціативний» характер. Зокрема, 29% населення вважають, що люди дають хабарі тому, що «так простіше і легше вирішити їхні проблеми», але порівняно з 2013 р. поширеність такого пояснення зменшилася на 6%. На другому місці – твердження, що хабарі – «це вже норма нашого життя» – так вважають 21,5% (ця мотивація також зменшилася у порівнянні з 2013 р. – на 5%). 17% населення зазначають, що люди дають хабарі, бо від них це вимагають і ще 13% пояснюють дачу хабара тим, що чиновники нічого не роблять для вирішення питання, хоча відкрито хабарі не вимагають.

- Головними дієвими засобами у боротьбі з корупцією, в тому числі у сфері адміністративних послуг, населення і далі вважає заходи карального характеру: звільнення хабарника з роботи без права займати посади в органах влади (76%), посилення кримінальної відповідальності чиновників за корупцію (62%), обов'язкова конфіскація майна чиновника-корупціонера (53%).
- В той же час протягом останніх років постійно збільшувалася орієнтація населення на більш превентивні та пов'язані із загальною демократизацією суспільства засоби боротьби з корупцією:
 - широке викриття фактів корупції через ЗМІ – 37%;
 - контроль громадськості за діями влади – 36%;
 - правове виховання громадян – 36%;
 - вдосконалення законодавства і ліквідація шпарин для корупції – 35%.
 - підвищення прозорості і відкритості діяльності органів влади – 33%.
- Окрім цього у 2014 р. було зафіксовано істотне збільшення популярності таких засобів викорінення корупції, як підвищення вимог перед призначенням на посаду в органах влади, створення громадських органів з розгляду скарг на рішення влади, мінімізація особистого спілкування громадян з чиновниками, запровадження «єдиних офісів», встановлення у законодавстві правила «мовчазної згоди». Зросла також підтримка пропозицій щодо передачі більшості владних повноважень органам місцевого самоврядування (з 4% у 2013 р. – до 11% у 2014 р.), а також передачі окремих повноважень приватним та громадським організаціям (з 4% у 2013 р. – до 8% у 2014 р.).
- Переважна частина населення і досі не знайома з діяльністю державної чи місцевої влади у сфері надання адміністративних послуг, але частка необізнаних щодо цього громадян зменшилася у порівнянні з 2013 р. від 67% до 59%. Натомість істотно зросла доля тих, хто знає про створення центрів надання адміністративних послуг (з 8% – до 21%) та створення офіційних веб-ресурсів щодо адмінпослуг (з 4% – до 9%).

- 13% респондентів зазначають, що в їхньому місті створений спеціальний Центр надання адміністративних послуг. Досвід звернення до ЦНАП за певною послугою у своєму місті мають 36% цих людей і більшість з них (59%) його роботою задоволені. Не задоволеними діяльністю такого Центру лишилися 37% тих, хто звертався до ЦНАПу у своєму місті.

РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ

1. Як Ви загалом оцінюєте якість надання адміністративних послуг в Україні (мається на увазі видача різноманітних дозволів, довідок, паспортів, посвідчень, призначення допомоги тощо)?

Дуже добре	0,1
Добре	4,6
Задовільно	34,6
Погано	29,6
Дуже погано	9,9
Важко сказати	21,2

2. Якщо Вам ОСОБИСТО чи членам Вашої сім'ї доводилося звертатися до органів влади за певними адміністративними послугами, чи залишилися Ви задоволеними обслуговуванням та наданими послугами? (% тих, хто звертався за адмінпослугами)

Так, повністю задоволений	2,5
Переважно задоволений	28
Переважно не задоволений	28,6
Зовсім не задоволений	31,8
Важко сказати	9,1

3. Якщо Вам чи членам Вашої сім'ї доводилося протягом останніх 12 місяців отримувати адміністративні послуги - в яких установах Ви залишилися ЗАДОВОЛЕНІ обслуговуванням? (% тих, хто звертався за адмінпослугами)

У міліції (не враховуючи ДАІ)	5,5
У податкових органах	7,2
При реєстрації суб'єктом підприємницької діяльності	2,6
При приватизації житла	5,0
При отриманні земельної ділянки	3,0
При отриманні державного акта про право власності на земельну ділянку	5,7
При оформленні права власності на нерухомість	6,1
При реєстрації автомобіля, отриманні (обміні) посвідчення водія	4,7
При отриманні дозволу на будівництво (перепланування)	2,7
При отриманні внутрішнього паспорта чи реєстрації місця проживання	9,4
При отриманні закордонного паспорта	8,5
При оформленні субсидій, різних видів державної допомоги та інших соціальних виплат	22,2
При оформленні чи переоформленні пенсії	7,8
У службі зайнятості	5,5
Інше	5,5
Важко відповісти	27,6

4. Які позитивні елементи (моменти) з Вашого досвіду можете відзначити при отриманні адміністративних послуг? (% тих, хто звертався за адмінпослугами)

Достатні і зручні години прийому	16,0
Не було черги	8,2
Навіть при наявності черги, застосовувалася система регулювання черги	8,1
Зручні і комфортні умови очікування (стілець, місце для заповнення документів тощо)	11,6
У приміщенні були умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями, батьків з дітьми	2,6
Посадові особи поводитися коректно і ввічливо	19,4
Мені чітко пояснили усі обставини справи в т.ч., які документи потрібні тощо	23,5
У приміщенні установи було достатньо інформації, необхідної для отримання послуги та зразки заповнення документів	12,3
Справа вирішилася протягом розумного часу	12,6
У приміщенні органу влади можна було отримати і супутні послуги (сплатити банківські платежі, зробити ксерокопію тощо)	6,2
Інше	3,7
Важко відповісти	35,2

5. Якщо Вам чи членам Вашої сім'ї доводилося протягом останніх 12 місяців отримувати адміністративні послуги - в яких установах Ви залишилися НЕ ЗАДОВОЛЕНІ обслуговуванням? (% тих, хто звертався за адмінпослугами)

У міліції (не враховуючи ДАІ)	8,9
У податкових органах	7,1
При реєстрації суб'єктом підприємницької діяльності	2,5
При приватизації житла	6,4
При отриманні земельної ділянки	3,4
При отриманні державного акта про право власності на земельну ділянку	6,9
При оформленні права власності на нерухомість	9,1
При реєстрації автомобіля, отриманні (обміні) посвідчення водія	4,4
При отриманні дозволу на будівництво (перепланування)	4,8
При отриманні внутрішнього паспорта чи реєстрації місця проживання	6,6
При отриманні закордонного паспорта	7,1
При оформленні субсидій, різних видів державної допомоги та інших соціальних виплат	20,8
При оформленні чи переоформленні пенсії	6,2
У службі зайнятості	6,4
Інше	6,3
Важко відповісти	30,6

6. Які негативні елементи (моменти) з Вашого досвіду можете відзначити при отриманні адміністративних послуг? (% тих, хто звертався за адмінпослугами)

Були великі черги	41,7
Приміщення було тісним, ніде було сісти, не було туалету	15,5
У приміщенні не було умов для осіб з обмеженими фізичними можливостями, батьків з дітьми	8,8
Недостатні або незручні години прийому	9,7
З мене вимагали хабар	5,1
Посадові особи поводитися грубо (нечемно)	16,1
Мені відмовили, не пояснивши чому саме	3,9
Ніхто чітко не пояснив, які саме документи були потрібні, тому довелося ходити кілька разів	30,0
Була відсутня необхідна для отримання послуги інформація та зразки заповнення документів	13,8
Справа тяглася (тягнеться) надто довго	27,6
Довелося ходити по багатьох інших інстанціях (органах влади, кабінетах)	19,9
Чинovníки вимагали додаткові документи, не передбачені законом	10,7
Довелося купувати бланки та / або оплачувати якісь "додаткові послуги" (інформаційні, за терміновість тощо)	19,3
Інше	3,8
Важко відповісти	24,3

7. Чи доводилося Вам особисто чи членам Вашої сім'ї протягом останніх 12 місяців за отримання адміністративних послуг давати комусь хабар (чи надавати вимушені послуги за принципом «ти мені, я – тобі», чи вимушено давати якісь дарунки тощо)?

Так	10,7
Ні	71,1
Не хочу відповідати на це запитання	18,2

8. Як ви думаєте, чому люди дають хабарі?

Тому що так людям простіше і легше вирішити їхні проблеми	28,6
Тому що з них хабарі вимагають	16,8
Тому що це вже норма нашого життя	21,5
Тому що люди часто хочуть того, що за законом їм не належить	4,3
Просто іноді людям хочеться щиро віддячити людині, яка допомогла вирішити їхню проблему	2,6
Наше законодавство надто заплутане і людині самотійно у ньому ніколи не розібратись	5,6
Тому що іноді чиновники нічого не роблять для вирішення питання, хоча й не вимагають хабаря	12,9
Інше	0,8
Важко сказати	7,1

9. Як Ви вважаєте, які засоби можуть бути найбільш дієвими у боротьбі з корупцією, в тому числі у сфері адміністративних послуг?

Звільнення хабарника з роботи без права займати посади в органах влади	76,2
Позбавлення хабарника права отримувати підвищену пенсію держслужбовця	46,9
Посилення кримінальної відповідальності чиновників за корупцію (збільшення строку позбавлення волі)	62,1
Запровадження обов'язкової конфіскації майна чиновника, який вчинив корупційні дії	53,4
Громадський контроль за діями влади	36,2
Викриття фактів корупції через засоби масової інформації	36,8
Підвищення заробітної плати чиновникам	12,1
Вдосконалення законодавства, щоб там не було шпарин для корупції	34,9
Зниження повноважень чиновників і зменшення кількості причин, з яких громадянам потрібно звертатися за адмінпослугами	28,5
Правове виховання громадян, щоб вони знали свої права	35,8
Прозорість і відкритість у діяльності всіх органів влади	33,0

Підвищення вимог перед призначенням на посаду в органах влади	21,9
Створення додаткових можливостей для оскарження рішень та дій чиновників у вищих інстанціях	16,9
Створення громадських органів з розгляду скарг на рішення органів влади	21,4
Спрощення доступу до суду з метою захисту своїх прав	23,7
Посилення внутрішнього контролю (з боку керівництва) в органах влади	15,6
Мінімізація особистого спілкування громадян з чиновниками (використання пошти тощо)	17,3
Запровадження “єдиних офісів” (центрів надання адміністративних послуг), куди людина може здати усі документи одразу з різних питань	26,6
Встановлення у законодавстві правила, що відсутність своєчасної відповіді з боку органу влади вважається позитивною відповіддю на запит громадянина	17,2
Ширше використання інформаційних технологій (інтернету тощо)	18,8
Передача більшості владних повноважень органам місцевого самоврядування	11,1
Передача окремих повноважень влади приватним та громадським організаціям	8,2
Інше	1,8
Жодні засоби не є дієвими у боротьбі з корупцією	2,4
Важко сказати	2,0

10. Чи знайомі Ви з такою діяльністю державної чи місцевої влади у сфері адміністративних послуг?

Створення центрів надання адміністративних послуг	20,7
Спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг	14,0
Створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг	9,1
Інше	0,6
Ні, не знайомий	58,8
Важко сказати	8,9

11. Чи створений у Вашому місті спеціальний Центр надання адміністративних послуг?

Так	12,7
Ні	27,8
Не знаю	59,4

12. Якщо Центр надання адміністративних послуг у Вашому місті створений, то чи зверталися Ви туди за послугами? (% тих, хто відповів, що ЦНАП створений)

Так, звертався	36,2
Ні, не звертався	63,4
Не відповіли	0,4

13. Якщо Ви зверталися до Центру надання адміністративних послуг, то чи задоволені Ви його роботою? (% тих, хто звертався до ЦНАП)

Так, повністю задоволений	14,4
Переважно задоволений	44,9
Переважно не задоволений	22,3
Зовсім не задоволений	14,4
Важко сказати	4,1

ДИНАМІКА ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

Як Ви загалом оцінюєте якість надання адміністративних послуг в Україні (мається на увазі видача різноманітних дозволів, довідок, паспортів, посвідчень, призначення допомоги тощо)?

	Березень 2013	Грудень 2014
Дуже добре	0,9	0,1
Добре	10,9	4,6
Задовільно	33	34,6
Погано	22,7	29,6
Дуже погано	9,5	9,9
Важко сказати	22,9	21,2

Якщо Вам ОСОБИСТО чи членам Вашої сім'ї доводилося звертатися до органів влади за певними адміністративними послугами, чи залишилися Ви задоволеними обслуговуванням та наданими послугами?

	Березень 2013	Грудень 2014
Так, повністю задоволений	6,9	2,5
Переважно задоволений	39,6	28
Переважно не задоволений	27,7	28,6
Зовсім не задоволений	21,4	31,8
Важко сказати	-	9,1

Чи доводилося Вам особисто чи членам Вашої сім'ї протягом останніх 12 місяців за отримання адміністративних послуг давати комусь хабар (чи надавати вимушені послуги за принципом «ти мені, я – тобі», чи вимушено давати якісь дарунки тощо)?

	Березень 2013	Грудень 2014
Так	10,8	10,7
Ні	75,7	71,1
Не хочу відповідати на це запитання	13,5	18,2

Як ви думаєте, чому люди дають хабарі?

	Березень 2009	Березень 2013	Грудень 2014
Тому що так людям простіше і легше вирішити їхні проблеми	22,4	35,0	28,6
Тому що з них хабарі вимагають	19,3	19,4	16,8
Тому що це вже норма нашого життя	20,9	26,3	21,5
Тому що люди часто хочуть того, що за законом їм не належить	3,1	4,2	4,3
Просто іноді людям хочеться щиро віддячити людині, яка допомогла вирішити їхню проблему	1,9	3,3	2,6
Наше законодавство надто заплутане і людині самотійно у ньому ніколи не розібратись	4,0	6,9	5,6
Тому що іноді чиновники нічого не роблять для вирішення питання, хоча їй не вимагають хабаря	-	-	12,9
Інше	0,4	0,3	0,8
Важко сказати	4,7	8	7,1

Як Ви вважаєте, які засоби можуть бути найбільш дієвими у боротьбі з корупцією, в тому числі у сфері адміністративних послуг?

	Березень 2009	Березень 2013	Грудень 2014
Звільнення хабарника з роботи без права займати посади в органах влади	56,6	53,8	76,2
Позбавлення хабарника права отримувати підвищену пенсію держслужбовця	-	-	46,9
Посилення кримінальної відповідальності чиновників за корупцію (збільшення строку позбавлення волі)	50,6	46,4	62,1
Запровадження обов'язкової конфіскації майна чиновника, який вчинив корупційні дії	-	-	53,4
Громадський контроль за діями влади	17,9	21,7	36,2
Викриття фактів корупції через засоби масової інформації	11,4	19,7	36,8
Підвищення заробітної плати чиновникам	8,4	7,8	12,1
Вдосконалення законодавства, щоб там не було шпарин для корупції	23,3	23,2	34,9
Зниження повноважень чиновників і зменшення кількості причин, з яких громадянам потрібно звертатися за адмінпослугами	-	-	28,5
Правове виховання громадян, щоб вони знали свої права	16,2	19,2	35,8
Прозорість і відкритість у діяльності всіх органів влади	16,2	18,9	33,0
Підвищення вимог перед призначенням на посаду в органах влади	8,1	14,4	21,9
Створення додаткових можливостей для оскарження рішень та дій чиновників у вищих інстанціях	-	-	16,9
Створення громадських органів з розгляду скарг на рішення органів влади	7,2	10,6	21,4
Спрощення доступу до суду з метою захисту своїх прав	8,5	12,3	23,7
Посилення внутрішнього контролю (з боку керівництва) в органах влади	4,6	11,5	15,6
Мінімізація особистого спілкування громадян з чиновниками (використання пошти тощо)	4,2	6,6	17,3

Запровадження “єдиних офісів” (центрів надання адміністративних послуг), куди людина може здати усі документи одразу з різних питань	9,6	9,7	26,6
Встановлення у законодавстві правила, що відсутність своєчасної відповіді з боку органу влади вважається позитивною відповіддю на запит громадянина	6,2	6,7	17,2
Ширше використання інформаційних технологій (Інтернету тощо)	3,2	4,6	18,8
Передача більшості владних повноважень органам місцевого самоврядування	2,2	3,7	11,1
Передача окремих повноважень влади приватним та громадським організаціям	2,6	3,8	8,2
Створення додаткових можливостей для оскарження рішень та дій чиновників до вищих органів	7,8	9,1	-
Інше	0,8	1,5	1,8
Жодні засоби не є дієвими у боротьбі з корупцією	7,0	11,1	2,4
Важко сказати	8,9	4,6	2,0

Чи знайомі Ви з такою діяльністю державної чи місцевої влади у сфері адміністративних послуг?

	Березень 2013	Грудень 2014
Створення центрів надання адміністративних послуг	8,4	20,7
Спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг	11,9	14,0
Створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг	4,2	9,1
Інше	0,6	0,6
Ні, не знайомий	6,7	58,8
Важко сказати	11,3	8,9

4.4. РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ У ЦЕНТРАХ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА/АБО ВИКОНАВЧИХ ОРГАНАХ МІСЬКОЇ РАДИ (ЯКЩО ЦНАП НЕ УТВОРЕНО) У 10 МІСТАХ УКРАЇНИ (ГРУДЕНЬ 2014 РОКУ ТА ПОРІВНЯННЯ З ПОПЕРЕДНІМИ ДОСЛІДЖЕННЯМИ)

Опитування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг у 10 містах України: Києві, Дніпропетровську, Львові, Харкові, Рівному, Хмельницькому, Черкасах, Полтаві, Луцьку, Миколаєві. Загалом було опитано 1083 респондента у кожному з цих центрів за методикою екзит-полу (на виході з центру, респонденти добиралися з певним кроком). До проведення опитування були залучені активісти ГО «ОПОРА».

Опитування проводилося Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» з 8 по 13 грудня 2014 р. на замовлення Центру політико-правових реформ.

Проект реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Чому громадяни найчастіше звертаються до центрів надання послуг і скільки їм потрібно часу для вирішення проблемного питання?

- Абсолютна більшість респондентів, що взяли участь в опитуванні, зверталася до центрів надання адміністративних послуг з метою отримання конкретної послуги – 82,4%, в той час як для отримання інформації та консультації центри у всіх містах відвідували 17,5%. При цьому більшості опитаних користувачів послуг (51,4%) вдалося повністю вирішити питання, з яким вони звернулися, ще 36% зазначили, що питання не вирішене, але знаходиться в процесі вирішення. Не змогли вирішити своє питання шляхом звернення до відповідної установи 11% респондентів.
- В більшості випадків громадяни, що зверталися для отримання певної адміністративної послуги, не змогли визначити конкретну причину, з якої їхнє питання не вирішилося – 62% по всіх містах загалом: найбільше – у Черкасах та Рівному (по 78%), найменше – у Полтаві (32%).

- Для отримання адміністративної послуги у середньому в усіх опитаних центрах громадянам достатньо було одного або двох звернень до органу влади - 44% та 32% відповідно. Найбільша частка тих, кому довелося звертатися для вирішення свого питання більше трьох разів, - у Львові (19,5%) та Миколаєві (19%).

Чи готуються громадяни до візиту до потрібних їм установ – наскільки споживачі послуг цікавляться роботою відповідних органів виконавчої влади?

- Роботою органу надання адміністративних послуг перед його відвідуванням цікавилися в своїй більшості лише відвідувачі центрів у Дніпропетровську (57%) та Миколаєві (67,5%). В першу чергу жителі Дніпропетровська цікавилися режимом роботи центру (75%), переліком необхідних документів (35%) та компетенцією органу (33%). У Миколаєві зацікавлені користувачі центру до його відвідування хотіли знати так само про режим його роботи (68%) та перелік документів, процедур і строків вирішення питання (32%). Основним джерелом потрібної інформації у Дніпропетровську був Інтернет (47% тих, хто цікавився відомостями про центр), а також родичі і знайомі (30%). У Миколаєві ж зацікавлені громадяни шукали потрібні дані про центр переважно шляхом особистого звернення до органу виконавчої влади (57%) та через Інтернет (28%).
- В Києві і Полтаві половина респондентів цікавилася роботою центру, друга половина – ні. В усіх інших містах абсолютна більшість відвідувачів до безпосереднього візиту до центру надання послуг його діяльністю не цікавилася. Так, у Луцьку цікавилися 41% і 59 – ні, у Львові – 18% та 80%, Рівному – 27,5% та 69%, Хмельницькому – 33% та 67% і в Черкасах 29% щось дізнавалися про роботу центру, а 71% - цього не робили.
- Для абсолютної більшості всіх, хто хотів з'ясувати ті чи інші питання до відвідування ЦНАП, отримана інформація була достатньою – загалом по всіх містах це вказали 81% респондентів, що попередньо цікавилися роботою органу влади.

**Умови обслуговування та рівень задоволеності
відвідувачів різними параметрами
роботи центрів надання послуг**

- Загалом в досліджуваних центрах довелося чекати у чергах більше години лише 10% від усієї кількості опитаних відвідувачів: 5,5% чекали більше двох годин і 4,7% – більше години. Найбільше великими чергами (понад годину) відрізняються центри надання послуг у Києві – 43% (у 2013 р. було 31%) та Полтаві – 26,2% (було 19%). Практично цілковита відсутність черг була зафіксована у Рівному та Хмельницькому, де 67% та 59%, відповідно, зазначили, що їм взагалі не довелося стояти у черзі для отримання послуги.
- Загальні оцінки роботи міських органів у сфері надання адміністративних послуг протягом останніх 1,5 років покращилися. Так, якщо у 2013 р. позитивно роботу таких органів оцінювали 70% респондентів, а негативно – 12%, то у 2014 р. частка тих, хто вважає роботу таких установ доброю, зросла до 79%, а тих, хто оцінює її як погану, навпаки зменшилася до 7%.
- Порівняно з 2013 р. рівень задоволення громадянами привітністю та компетентністю працівників центрів надання послуг збільшився. Так, у 2014 р. привітністю працівників в центрах задоволені 92% відвідувачів і не задоволені – 7% (у 2013 р. – 87% та 13% відповідно). Рівнем компетентності співробітників центру задоволені 90%, не задоволені – 9% (у 2013 р. – 84% та 16% відповідно).
- Також відвідувачі центрів надання послуг в абсолютній більшості задоволені інформативністю вивісок при вході до приміщення та наявністю інших вказівників (задоволені 91%, не задоволені – 6,5%); наявністю стендів з інформацією, зразками документів (задоволені 85%, не задоволені – 6%); наявністю інформаційних карток послуг (задоволені 81%, не задоволені – 7%); доступністю бланків, формулярів (задоволені 81%, не задоволені – 9%); облаштуванням місць для очікування (задоволені 89%, не задоволені – 8%); загальним станом приміщення (задоволені – 91%, не задоволені – 7%), а також режимом роботи органу (задоволені – 92,5%, не задоволені – 7%).

- Найменше відвідувачі задоволені зручністю приміщень для людей з особливими фізичними потребами (задоволені – 62% і не задоволені – 18,5%), а також зручністю оплати послуг, якщо це було потрібно (задоволені – 52% і не задоволені – 15,2%). Причому, рівень задоволеності цими умовами для відвідувачів знизився порівняно з 2013 р. Так, якщо у 2013 р. зручними приміщення для людей з особливими потребами вважали 71%, то у 2014 р. – 62%, умови для оплати послуг у 2013 р. задовольняли 83% відвідувачів, а у 2014 р. – тільки 52%.
- В усіх містах, окрім Полтави, абсолютна більшість тих, хто звертався до відповідного виконавчого органу міської влади, оцінює його роботу добре. Найбільше позитивних оцінок від громадян, що зверталися до міських органів надання послуг, дістали відповідні установи у Рівному (96% оцінюють функціонування органу добре), Хмельницькому (94%), Черкасах (88%). У Полтаві частка тих, хто добре оцінює роботу центру надання послуг, складає відносно більшість – 49%, але є найнижчою з-поміж усіх міст. Окрім цього серед респондентів у Полтаві найчастіше звучали негативні (24%) та задовільні (27%) оцінки роботи органу.
- Втім, аналізуючи загальну успішність роботи ЦНАП необхідно особливу увагу звертати на номенклатуру його послуг – чи дійсно такий ЦНАП є основним місцем обслуговування громадян і суб'єктів господарювання. Відповідь на це питання можна взяти з оцінки переліку тих послуг, за якими громадяни зверталися до цих органів влади (питання № 2). Так, виходить, що найповніший спектр послуг з 10 міст, які були залучені в опитування, мають Луцьк, Полтава, Харків та Київ. Найменший спектр послуг, особливо базових, – у Рівному, Львові, Черкасах та Дніпропетровську.

РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ

1. З якою метою Ви зверталися сьогодні до органу влади (виконавчого органу міськради / Центру надання адміністративних послуг) ?

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Отримання інформації та консультації	15,1	12,5	12,7	27,4	11,7	20,6	14,7	16,1	20,0	25,5	17,5
Отримання конкретної послуги	84,9	86,5	87,3	72,6	88,3	79,4	85,3	83,9	80,0	74,5	82,4

2. За якою послугою Ви зверталися до ЦНАП? (% тих, хто звертався для отримання конкретної послуги)

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Реєстрація місця проживання	0,0	18,9	12,5	0,0	0,0	25,9	0,0	22,2	1,3	0,0	8,3
Отримання паспорта (вклеювання фотографії до паспорта 25 / 45 років)	3,3	16,7	10,4	0,0	4,7	18,8	0,0	30,3	1,3	0,0	9,0
Реєстрація суб'єктом підприємницької діяльності	6,7	16,7	25,0	1,3	7,5	2,4	8,0	3,0	18,8	22,0	11,1
Приватизація житла	3,3	6,7	1,0	6,5	10,4	1,2	0,0	6,1	1,3	1,2	4,0
Отримання земельної ділянки	0,0	0,0	6,3	10,4	8,5	3,5	1,1	3,0	10,0	4,9	4,7

Отримання дозволу на будівництво / перепланування (в т.ч. через подання декларації)	5,6	5,6	4,2	23,4	14,2	14,1	32,2	9,1	16,3	12,2	13,3
Реєстрація права власності на нерухомість	2,2	13,3	4,2	3,9	1,9	14,1	10,3	0,0	0,0	20,7	6,8
Оформлення субсидії, інших видів державної допомоги та інших соціальних виплат	3,3	4,4	3,1	1,3	9,4	5,9	1,1	1,0	0,0	0,0	3,1
Інше	75,6	17,8	33,3	53,2	43,4	14,1	47,1	25,3	51,3	37,8	39,7

3. Чи вирішили Ви своє питання? (% тих, хто звертався для отримання конкретної послуги)

	Дніпропетровськ	Київ	Львів	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Так, повністю вирішене	52,2	43,3	44,8	53,2	42,5	22,4	67,8	43,4	76,3	74,4	51,4
Ще не вирішене, але знаходиться у процесі вирішення	28,9	44,4	44,8	36,4	34,9	50,6	29,9	51,5	15,0	22,0	36,3
Ні, питання не вирішене	12,2	12,2	10,4	10,4	22,6	23,5	1,1	4,0	8,8	3,7	11,1
Не відповіли	6,7	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	1,1	1,0	0,0	0,0	1,2

4. Якщо питання не вирішили, то з якої причини? (% тих, хто звертався для отримання конкретної послуги)

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Не вистачає необхідних документів	13,3	17,8	17,7	2,6	13,2	17,6	4,6	8,1	12,5	12,2	12,1
За ці питання відповідає інший орган (підрозділ)	3,3	1,1	6,3	5,2	9,4	4,7	0,0	1,0	2,5	0,0	3,5
Потрапив/потрапила у неприйомний день або години	0,0	2,2	0,0	0,0	0,0	10,6	0,0	0,0	1,3	1,2	1,5
Кажуть, що немає законних підстав для вирішення мого питання	1,1	2,2	2,1	1,3	2,8	8,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8
Не можу зрозуміти, чому питання не вирішується	8,9	6,7	6,3	3,9	16,0	10,6	0,0	0,0	2,5	0,0	5,7
Інше	10,0	15,6	21,9	14,3	6,6	16,5	17,2	20,2	5,0	8,5	13,7
Не відповіли	63,3	54,4	45,8	72,7	51,9	31,8	78,2	70,7	76,3	78,0	61,8

5. Скільки разів Ви зверталися для вирішення питання? (% тих, хто звертався для отримання конкретної послуги)

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Вирішив/вирішила справу за один 1 раз	42,2	20,0	44,8	57,1	26,4	41,2	71,3	35,4	70,0	40,2	43,9
2 рази	34,4	36,7	30,2	19,5	43,4	35,3	17,2	44,4	16,3	32,9	31,7
3 рази	8,9	17,8	11,5	2,6	11,3	4,7	4,6	11,1	6,3	13,4	9,4
Більше 3 разів	7,8	7,8	13,5	19,5	18,9	7,1	5,7	9,1	7,5	11,0	10,9
Не відповіли	6,7	17,8	0,0	1,3	0,0	11,8	1,1	0,0	0,0	2,4	4,0

6. Чи цікавилися Ви інформацією про роботу органу перед його відвідуванням?

	Дніпропетровськ	Київ	Луганськ	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Так	56,6	44,2	40,9	17,9	67,5	48,6	27,5	29,7	33,0	29,1	39,8
Ні	33,0	45,2	59,1	80,2	32,5	50,5	68,6	69,5	67,0	70,9	57,4
Не відповіли	10,4	10,6	0,0	1,9	0,0	0,9	3,9	0,8	0,0	0,0	2,8

7. Якщо Ви цікавилися інформацією про роботу органу перед його відвідуванням, то якою саме? (відзначте усе, чим Ви цікавилися) (% тих, хто цікавився інформацією)

	Дніпропетровськ	Київ	Луганськ	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Режимом роботи (прийомними годинами)	75,0	80,4	60,0	52,6	67,9	63,5	50,0	82,9	69,7	59,4	67,7
Компетенцією органу (переліком послуг)	33,3	13,0	42,2	26,3	12,3	13,5	35,7	8,6	24,2	9,4	21,1
Контактними телефонами	15,0	8,7	24,4	0,0	0,0	19,2	35,7	22,9	18,2	15,6	14,6
Місцем розташування органу та транспортним сполученням	26,7	41,3	20,0	0,0	4,9	32,7	46,4	71,4	9,1	46,9	28,1
Переліком необхідних документів, строками та процедурою отримання послуги	35,0	54,3	57,8	36,8	32,1	32,7	57,1	45,7	57,6	37,5	42,9
Інше	0,0	0,0	2,2	5,3	0,0	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2

8. Яким чином Ви отримали бажану інформацію? (% тих, хто цікавився інформацією)

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Особисто у виконавчому органі	28,3	28,3	51,1	36,8	56,8	63,5	60,7	8,6	33,3	34,4	42,0
Телефоном	10,0	17,4	22,2	5,3	2,5	17,3	10,7	22,9	39,4	9,4	14,6
З реклами, буклету	0,0	2,2	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	0,7
Зі ЗМІ	0,0	4,3	0,0	5,3	0,0	1,9	0,0	0,0	6,1	0,0	1,4
З Інтернету	46,7	47,8	24,4	47,4	28,4	7,7	32,1	54,3	33,3	28,1	33,6
Від знайомих, родичів, друзів	30,0	13,0	8,9	10,5	16,0	13,5	7,1	2,9	6,1	37,5	15,5
Електронною поштою	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Інше	1,7	4,3	2,2	0,0	0,0	9,6	3,6	14,3	3,0	3,1	3,9

9. Чи була інформація достатньою? (% тих, хто цікавився інформацією)

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Так	73,4	71,7	88,9	73,7	86,4	67,3	89,3	97,1	84,8	78,1	
Ні	23,3	24,0	11,1	15,8	11,1	25,0	7,1	2,9	15,2	9,4	15,3
Не відповіли	3,3	4,3	0,0	10,5	2,5	7,7	3,6	0,0	0,0	12,5	4,0

10. Як довго Вам довелося чекати в черзі на отримання послуги (консультації)?

	Дніпропетровськ	Київ	Львів	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Чекати не довелося	22,6	7,7	16,4	29,2	1,7	15,0	66,7	34,7	59,0	37,3	28,5
До 10 хвилин	37,7	10,6	37,3	28,3	55,0	16,8	14,7	28,8	28,0	24,5	28,7
До 20 хвилин	17,9	15,4	7,3	14,2	35,8	7,5	5,9	15,3	9,0	10,9	14,2
До 30 хвилин	10,4	11,5	10,9	12,3	5,0	19,6	1,0	10,2	3,0	10,9	9,5
До 60 хвилин	1,9	9,6	15,5	13,2	0,8	13,1	5,9	6,8	0,0	3,6	7,0
Більше години	0,0	15,4	7,3	0,9	0,0	7,5	1,0	4,2	0,0	10,9	4,7
Більше 2-х годин	0,0	27,9	5,5	0,0	0,0	18,7	2,9	0,0	0,0	1,8	5,5
Не відповіли	9,4	1,9	0,0	1,9	1,7	1,9	2,0	0,0	1,0	0,0	1,9

11. Наскільки Ви задоволені працівниками виконавчого органу? – Привітністю.

	Дніпропетровськ	Київ	Львів	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	2,8	2,9	3,6	0,0	0,8	16,8	1,0	0,0	1,0	0,9	3,0
Переважно не задоволений	8,5	7,7	1,8	2,8	0,8	18,7	0,0	2,5	2,0	0,0	4,4
Переважно задоволений	29,2	31,7	12,7	23,6	27,5	27,1	7,8	15,3	9,0	13,6	19,9
Повністю задоволений	58,5	56,7	81,8	73,6	70,8	33,6	91,2	82,2	87,0	83,6	71,9
Не відповіли	0,9	1,0	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	0,0	1,0	1,8	0,8

12. Наскільки Ви задоволені працівниками виконавчого органу? – Компетентністю.

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	1,9	1,9	5,5	0,9	0,8	13,1	1,0	0,8	0,0	0,0	2,6
Переважно не задоволений	10,4	7,7	5,5	3,8	14,2	10,3	0,0	4,2	2,0	1,8	6,1
Переважно задоволений	31,1	31,7	10,9	26,4	30,0	31,8	8,8	16,9	9,0	20,9	21,9
Повністю задоволений	54,7	57,7	76,4	68,9	55,0	40,2	88,2	78,0	88,0	74,5	68,0
Не відповіли	1,9	1,0	1,8	0,0	0,0	4,7	2,0	0,0	1,0	2,7	1,5

13. Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Інформативність вивісок при вході до приміщення та наявність інших вказівників.

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	0,9	1,9	1,8	0,0	2,5	3,7	0,0	2,5	0,0	0,9	1,5
Переважно не задоволений	10,4	6,7	1,8	1,9	4,2	17,8	2,0	1,7	1,0	1,8	4,9
Переважно задоволений	33,0	39,4	15,5	22,6	41,7	45,8	15,7	28,0	9,0	8,2	26,1
Повністю задоволений	53,8	51,0	75,5	67,9	51,7	30,8	78,4	67,8	88,0	87,3	65,0
Не відповіли	1,9	1,0	5,5	7,5	0,0	1,9	3,9	0,0	2,0	1,8	2,5

14. Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Наявність стендів з інформацією, зразками заяв та їх якість.

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	0,9	1,9	2,7	1,9	0,8	3,7	1,0	0,0	1,0	0,9	1,5
Переважно не задоволений	12,3	6,7	2,7	0,0	0,8	13,1	1,0	2,5	1,0	0,9	4,1
Переважно задоволений	24,5	44,2	17,3	27,4	40,8	46,7	8,8	21,2	9,0	4,5	24,7
Повністю задоволений	59,4	46,2	55,5	62,3	57,5	34,6	71,6	76,3	85,0	56,4	60,3
Не відповіли	2,8	1,0	21,8	8,5	0,0	1,9	17,6	0,0	4,0	37,3	9,4

15. Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Наявність інформаційних карток послуг та їх якість.

	Дніпропетровськ	Київ	Луганськ	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	2,8	2,9	2,7	0,9	0,8	6,5	0,0	5,9	0,0	0,0	2,3
Переважно не задоволений	17,0	8,7	1,8	0,0	0,8	15,9	1,0	3,4	0,0	0,9	4,9
Переважно задоволений	25,5	47,1	15,5	27,4	40,8	42,1	9,8	28,8	8,0	5,5	25,3
Повністю задоволений	50,9	40,4	58,2	62,3	57,5	27,7	60,8	61,0	86,0	52,7	55,6
Не відповіли	3,8	1,0	21,8	9,4	0,0	8,4	28,4	0,8	6,0	40,9	11,9

16. Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Доступність formularів, бланків.

	Дніпропетровськ	Київ	Луганськ	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	4,7	3,8	4,5	0,0	0,0	16,8	1,0	3,4	1,0	0,0	3,5
Переважно не задоволений	14,2	6,7	6,4	1,9	2,5	19,6	0,0	3,4	0,0	0,9	5,5
Переважно задоволений	22,6	32,7	5,5	26,4	41,7	28,0	8,8	12,7	9,0	3,6	19,3
Повністю задоволений	52,8	55,8	73,6	63,2	55,8	29,0	67,6	79,7	85,0	55,5	61,8
Не відповіли	5,7	1,0	10,0	8,5	0,0	6,5	22,5	0,8	5,0	40,0	9,9

17. Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Облаштованість місць для очікування, заповнення паперів.

	Дніпропетровськ	Київ	Луганськ	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	8,5	1,0	1,8	1,9	0,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,9	2,9
Переважно не задоволений	29,2	4,8	2,7	2,8	0,0	12,1	1,0	0,0	0,0	2,7	5,4
Переважно задоволений	20,8	21,2	16,4	22,6	28,3	35,5	10,8	18,6	7,0	23,6	20,7
Повністю задоволений	40,6	73,1	78,2	64,2	71,7	34,6	78,4	80,5	89,0	72,7	68,3
Не відповіли	0,9	0,0	0,9	8,5	0,0	2,8	9,8	0,8	4,0	0,0	2,7

18. Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Зручність для інвалідів.

	Дніпропетровськ	Київ	Львів	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	37,7	1,9	15,5	0,0	7,5	23,4	4,9	0,8	3,0	0,9	9,5
Переважно не задоволений	11,3	3,8	10,0	6,6	25,0	15,9	6,9	0,0	7,0	2,7	9,0
Переважно задоволений	12,3	27,9	10,0	19,8	51,7	28,0	3,9	39,0	20,0	9,1	22,7
Повністю задоволений	30,2	49,0	31,8	30,2	15,8	24,3	46,1	55,9	50,0	57,3	38,9
Не відповіли	8,5	17,3	32,7	43,4	0,0	8,4	38,2	4,2	20,0	30,0	19,9

19. Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Зручність оплати послуг (якщо послуга платна).

	Дніпропетровськ	Київ	Львів	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	0,9	2,9	5,5	0,9	5,8	21,5	0,0	7,6	0,0	0,0	4,6
Переважно не задоволений	13,2	8,7	1,8	0,9	40,0	18,7	4,9	9,3	4,0	0,9	10,6
Переважно задоволений	26,4	34,6	7,3	14,2	39,2	29,9	6,9	5,1	13,0	14,5	19,2
Повністю задоволений	27,4	26,0	70,9	23,6	15,0	20,6	44,1	16,9	56,0	30,9	32,7
Не відповіли	32,1	27,9	14,5	60,4	0,0	9,3	44,1	61,0	27,0	53,6	32,9

20. Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Загальний стан приміщення (освітлення, просторість, чистота, наявність туалету тощо).

	Дніпропетровськ	Київ	Львів	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	33,0	1,0	0,0	0,0	0,0	8,4	0,0	1,7	0,0	0,0	4,3
Переважно не задоволений	11,3	1,9	0,9	0,9	0,0	15,0	1,0	0,8	0,0	0,0	3,1
Переважно задоволений	12,3	18,3	4,5	19,8	38,3	33,6	5,9	4,2	4,0	4,5	14,8
Повністю задоволений	42,5	78,8	94,5	68,9	61,7	40,2	89,2	92,4	95,0	95,5	75,8
Не відповіли	0,9	0,0	0,0	10,4	0,0	2,8	3,9	0,8	1,0	0,0	1,9

21. Чи задоволені Ви режимом (часами прийому, доступністю) роботи органу (необхідного Вам підрозділу)?

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Зовсім не задоволений	0,0	4,8	0,9	0,0	0,8	14,0	0,0	0,0	1,0	0,0	2,1
Переважно не задоволений	10,4	11,5	1,8	1,9	4,2	12,1	2,9	0,8	0,0	0,0	4,5
Переважно задоволений	35,8	36,5	9,1	34,9	50,0	48,6	13,7	16,1	12,0	16,4	27,5
Повністю задоволений	49,1	47,1	88,2	62,3	44,2	24,3	82,4	83,1	87,0	82,7	64,9
Не відповіли	4,7	0,0	0,0	0,9	0,8	0,9	1,0	0,0	0,0	0,9	0,9

22. Як би Ви оцінили в цілому роботу цього виконавчого органу міської влади?

	Дніпропетровськ	Київ	Луцьк	Львів	Миколаїв	Полтава	Рівне	Харків	Хмельницький	Черкаси	Всього по Україні
Дуже погано	0,0	2,9	0,9	1,9	0,8	14,0	0,0	0,0	1,0	0,0	2,1
Погано	9,4	6,7	2,7	3,8	8,3	10,3	1,0	1,7	0,0	0,9	4,5
Задовільно	28,3	15,4	10,0	11,3	16,7	27,1	2,0	10,2	5,0	9,1	13,6
Добре	37,7	52,9	47,3	43,4	43,3	35,5	36,3	35,6	30,0	50,9	41,4
Дуже добре	23,6	21,1	38,2	38,7	30,8	13,1	59,8	52,5	64,0	37,3	37,8
Не відповіли	0,9	1,0	0,9	0,9	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,8	0,6

ДИНАМІКА ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ ПОСЛУГ

Для порівняння наводяться результати опитування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг у 10 містах України: Києві, Дніпропетровську, Львові, Харкові, Рівному, Хмельницькому, Черкасах, Полтаві, Луганську, Миколаєві (2013 р.).

Єдиним містом, опитування в якому неможливо було провести у 2014 р., став Луганськ. В якості 10-го міста до вибірки 2014 р. було включено Луцьк.

Наскільки Ви задоволені працівниками виконавчого органу? – Привітністю.

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений	2,7	3,0
Переважно не задоволений	10,4	4,4
Переважно задоволений	27,0	19,9
Повністю задоволений	59,8	71,9
Не відповіли	0,0	0,8

Наскільки Ви задоволені працівниками виконавчого органу? – Компетентністю.

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений	4,3	2,6
Переважно не задоволений	12,0	6,1
Переважно задоволений	24,6	21,8
Повністю задоволений	58,7	68,0
Не відповіли	0,4	1,5

Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу? Інформативність вивісок при вході до приміщення та наявність інших вказівників.

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений	2,3	1,5
Переважно не задоволений	9,1	4,9
Переважно задоволений	30,7	26,1
Повністю задоволений	57,8	65,0
Не відповіли	2,7	2,5

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Наявність стендів з інформацією, зразками заяв та їх якість.**

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений	1,9	1,5
Переважно не задоволений	9,4	4,1
Переважно задоволений	3,2	24,7
Повністю задоволений	56,7	60,3
Не відповіли	4,5	9,4

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Наявність інформаційних карток послуг та їх якість.**

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений	5,5	2,3
Переважно не задоволений	10,4	4,9
Переважно задоволений	31,8	25,3
Повністю задоволений	52,2	55,6
Не відповіли	8,1	11,9

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Доступність формулярів, бланків.**

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений	2,8	3,5
Переважно не задоволений	10,2	5,5
Переважно задоволений	31,3	19,3
Повністю задоволений	55,6	61,8
Не відповіли	5,4	9,9

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Облаштованість місць для очікування, заповнення паперів.**

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений	2,9	2,9
Переважно не задоволений	8,3	5,4
Переважно задоволений	26,0	20,7
Повністю задоволений	62,7	68,3
Не відповіли	1,6	2,7

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Зручність для інвалідів.**

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений		9,5
Переважаю не задоволений	13,6	9,0
Переважаю задоволений	26,6	22,7
Повністю задоволений	49,6	38,9
Не відповіли	20,5	19,9

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Зручність оплати послуг (якщо послуга платна).**

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений	3,0	4,6
Переважаю не задоволений	13,1	10,6
Переважаю задоволений	24,3	19,2
Повністю задоволений	59,6	32,7
Не відповіли	18,4	32,9

**Наскільки Ви задоволені умовами для відвідувачів у приміщенні органу?
Загальний стан приміщення (освітлення, просторість, чистота, наявність туалету тощо).**

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Зовсім не задоволений	3,4	4,3
Переважаю не задоволений	4,9	3,1
Переважаю задоволений	25,4	14,8
Повністю задоволений	66,3	75,8
Не відповіли	1,7	2,0

Як би Ви оцінили в цілому роботу виконавчого органу (міської влади)?

	Березень-квітень 2013	Грудень 2014
Дуже погано	5,0	2,1
Погано	7,4	4,5
Задовільно	17,8	13,6
Добре	33,7	41,4
Дуже добре	36,0	37,8
Не відповіли	-	0,6

Розділ 5.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ОКРЕМИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

5.1. РЕЄСТРАЦІЯ МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ

5.1.1. Аналіз політики з реєстрації місця проживання в Україні (аналітично-консультаційний документ)²¹

1. Короткий виклад проблеми:

Наймачі житла не реєструються за адресою свого фактичного проживання. За даними опитування громадської організації «Територія успіху» від 2011 року, кожен третій мешканець обласного центру зареєстрований не за місцем фактичного проживання.

Питання до зацікавлених сторін:

- Чи вважаєте Ви проблему важливою?
- Наскільки масштабною є проблема?
- Які ще є важливі суспільні проблеми, пов'язані з цією проблемою?

2. Причини проблеми

- *Право на реєстрацію місця проживання залежить від згоди на це власника житла. Відповідно, наймачі житла за договором*

²¹ Документ для обговорення підготовлено Центром політико-правових реформ (червень 2013 р.) в рамках проекту «Поліпшення якості адміністративних послуг шляхом посилення впливу громадянського суспільства на публічну політику в цій сфері» за підтримки Європейського Союзу.

оренди або ті, хто мешкає за усною домовленістю з власником, часто не можуть зареєструватися. Це може бути обумовлене такими обставинами:

- Страх власників житла, що зареєстрована особа зможе претендувати на право власності на житло. Причиною цього може бути те, що після здобуття незалежності України особи отримали право приватизувати державне чи комунальне житло, в якому вони були зареєстровані. Багато господарів житла не усвідомлюють, що їх майно ніхто приватизувати не може, а може лише купити або винайняти.

- Обов'язок для реєстрації місця проживання пред'явити документ, що підтверджує право проживання. Не всі орендодавці декларують свої доходи від оренди в органи контролю за збором податків. Тому вони не бажають повідомляти про свою діяльність з оренди іншому органу – органу реєстрації місця проживання – при реєстрації наймачів.

- Необхідність підтвердження при нотаріальному посвідченні угоди купівлі-продажу житла факту, що в житлі не мешкають та не мають права користування ним діти, обмежено дієздатні або недієздатні особи, довідкою про склад сім'ї та зареєстрованих осіб^{22,23}. Окрім того, житло з «котом у мішку» – невідомими зареєстрованими особами, які можуть почати висувати вимоги до нових власників житла – не є популярним товаром на ринку нерухомості.

- *Якщо житло не приватизоване, то у випадку реєстрації місця проживання в цьому житлі орендар отримує право його приватизації²⁴. Право на приватизацію житла має наймач (власник особового рахунку на житло) та члени його сім'ї – особи, які*

²² Абз. 5 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», абз. 6 п. 2.2 Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб та зразків необхідних для цього документів, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 листопада 2012 року № 1077.

²³ П. 1.8. Глави 8 Посвідчення правочинів про відчуження та заставу майна, розділ II Порядок вчинення окремих видів нотаріальних дій, Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 року № 296/5.

²⁴ Абз. 1 ч. 4 та ч. 5 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року № 2482-ХІІ, абз. 2 п. 18 та п. 19 Положення про порядок передачі квартир (будинків), жилих приміщень у гуртожитках у власність громадян, затвердженого наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України 16 грудня 2009 року № 396.

постійно мешкають в цьому житлі або за якими зберігається право на житло²⁵. Це означає, що право на приватизацію виникає в орендаря такого житла, хоча він не є ані подружжям, ні родичем основного наймача житла. Тому господарі неприватизованого житла не зацікавлені створювати собі проблеми у разі приватизації житла.

- *Труднощі з переведенням обслуговування з адміністративних послуг на нову адресу.*

- Проведення документарної перевірки при зміні територіального підрозділу органу податкової служби, хоча це вже не передбачено законодавством.

- Припинення виплат соціальної допомоги при переїзді в нову місцевість та необхідність проходити процедуру поновлення виплат після реєстрації місця проживання в новій адміністративно-територіальній одиниці²⁶.

- *Тарифікація комунальних послуг за кількістю зареєстрованих мешканців в будинках без лічильників спожитого газу/тепла/води/електроенергії²⁷.* Власники житла таким чином економлять кошти, залишаючись зареєстрованими, наприклад, у житлі своїх батьків або ж не створюють проблем (додаткових видатків) за фактичним місцем проживання.

- *Обов'язок отримати дозвіл органу опіки та піклування на правочин щодо житла, право власності або користування яким є у дитини²⁸.* Якщо батьки придбали житло в кредит на умовах іпотеки, то їм можуть неофіційно забороняти реєструвати дітей в іпо-

²⁵ Абз. 2 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року № 2482-ХІІ.

²⁶ П. 9 та підп. 2 п. 19 Інструкції щодо порядку оформлення і ведення особових справ отримувачів усіх видів соціальної допомоги, затвердженої наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 19 червня 2006 року № 345.

²⁷ П. 10 Правил надання населенню послуг з газопостачання, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 1999 року № 2246, абз. 2 підп. б п. 5 Тимчасового положення про проведення розрахунків за надання населенню послуг з газопостачання в умовах використання лічильників природного газу (будинкових або на групу будинків), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 року № 620, п. 11 Правил з надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2005 року № 630.

²⁸ ч. 4 ст. 12 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей».

течному житлі, щоб не отримувати дозвіл на їх виселення у випадку неплатоспроможності батьків за кредитом.

- *Прив'язка субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг до факту та кількості зареєстрованих працездатних осіб у житлі, які задовольняють певні законодавчі вимоги*²⁹. Отримувачі субсидій (переважно, пенсіонери) – господарі житла не бажають втрачати субсидію і не дозволяють реєструватися наймачам.

- *Непрозорість процедури: вимагання посадовими особами житлово-експлуатаційних організацій, паспортистами та посадовими особами ДМС від заявників (особливо, від іноземців) не передбачених законодавством додаткових документів та платежів*. Зокрема, на заявах на реєстрацію місця проживання досі просяться підписи посадових осіб та печатка житлово-експлуатаційних організацій, хоча офіційно затверджена форма заяви їх не передбачає. На практиці неможливо отримати підпис бухгалтера житлово-експлуатаційної організації, якщо за житлом зафіксовано заборгованість за комунальними платежами.

- *Незручний робочий час «паспортистів» та територіальних підрозділів ДМС (лише декілька годин на тиждень протягом робочого часу)*.

Питання до зацікавлених сторін:

- **Чи згодні Ви із зазначеними причинами проблеми?**
- **Які ще причини цієї проблеми Ви вважаєте важливими?**
- **Чи може усунення цих причин вирішити проблему?**
- **Чи може зміна державної політики вирішити проблему?**
- **Чи можливе вирішення проблеми без зміни державної політики?**

3. Причини потреби в реформі

Незареєстровані за місцем проживання особи позбавлені права на отримання публічних послуг (у першу чергу, медичних, освітніх та з дошкільного виховання, а також адміністративних) там, де

²⁹ підп. 1 п. 5 Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848.

вони мешкають. Законами та підзаконними актами встановлено, що практично всі адміністративні послуги надаються особам лише за зареєстрованим місцем проживання. У випадку з медичними послугами, формально особи мають право звернутися за отриманням медичної допомоги незалежно від реєстрації місця їх проживання на території обслуговування медичного закладу (ст. 38 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»). На практиці, добитися такого обслуговування складно без вимагання сплатити «добровільні благодійні» внески³⁰.

Неефективна система реєстрації місця проживання не дає точних даних про кількість реальних мешканців населених пунктів. Через міграцію людей із сіл до міст в пошуках роботи, в селах та селищах зменшується число реальних мешканців, але витрати на обслуговування інфраструктури залишаються на тому самому рівні через те, що люди залишаються зареєстрованими в селі. Натомість, у містах та, особливо, в мегаполісах ситуація протилежна – в них мешкає велика кількість незареєстрованих мешканців, які користуються міською інфраструктурою, не сплачують податків до місцевого бюджету, а на їх обслуговування не передбачено бюджетного фінансування.

Податок з доходів фізичних осіб та, зокрема, єдиний податок з фізичних осіб - підприємців сплачується до місцевого бюджету за місцем проживання фізичної особи (не враховуючи податку з доходу від заробітної плати – він сплачується до місцевого бюджету за місцезнаходженням роботодавця). Якщо особи працюють і мешкають не в тій територіальній громаді, де зареєстровано їх місце проживання, то вони фактично ухиляються від сплати податку до бюджету громади, в якій вони насправді мешкають та працюють. Це завдає збитків місцевому бюджету громади, де вони живуть.

При збереженні сучасної системи реєстрації місця проживання поліпшення її ефективності може відбутися за таких умов:

- Повна приватизація публічного житлового фонду та припинення процесів приватизації житла у державі. – Тоді зникне явище наймодавців – господарів неприватизованого житла. Всі господарі будуть здавати житло, яке належить їм на праві приватної влас-

³⁰ Режим доступу: <http://uwm.com.ua/node/1397>.

ності без страху, що зареєстровані мешканці зможуть приватизувати їх житло.

- Зростання податкової свідомості громадян і припинення ухилень від сплати податків господарями житла, які здають його в найм. – Тоді вони сміливо надаватимуть для реєстрації місця проживання своїх орендарів копії договорів оренди без страху переслідування за ухилення від сплати податку з доходу від оренди.

- Скасування зв'язку комунальних платежів (та субсидії на комунальні платежі) з кількістю зареєстрованих мешканців. – Тоді реєстрація мешканців у житлі не призводитиме до невинуватених комунальних витрат господарів житла і може збільшити кількість господарів та наймачів, зареєстрованих за місцем фактичного проживання.

- Скасування норми про необхідність одержання дозволу органу опіки та піклування на розпорядження житлом, право власності або користування яким має дитина. – Тоді може зрости число дітей, зареєстрованих у заставленому житлі за договорами іпотеки.

Питання до зацікавлених сторін:

- **Чи вважаєте Ви зазначені прояви проблеми негативними для суспільства та держави?**
- **Які ще причини необхідності реформи цієї сфери Ви вважаєте важливими?**
- **Чи можуть ці негативні прояви проблеми бути усунуті без державного втручання?**
- **Чи може зміна державної політики усунути негативні прояви проблеми?**

4. Зацікавлені сторони:

1. Громадяни України та іноземці, які тимчасово чи постійно проживають в Україні.

2. Органи місцевого самоврядування – користувачі інформації про кількість мешканців на певній території для організації інфраструктури населеного пункту та розрахунку кількості споживачів публічних послуг.

- освіта: облік дітей дошкільного та шкільного віку (абз. 4 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про освіту»); створення належних умов за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібнос-

тей, задоволення їх інтересів (абз. 6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про освіту»); безкоштовне підвезення до місця навчання дітей дошкільного віку в сільській місцевості (абз. 6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про освіту», абз. 3 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про загальну середню освіту»); визначення потреби у відкритті освітнього закладу комунальної власності (ч. 4 ст. 18 Закону України «Про освіту»); безкоштовне підвезення учнів до шкіл, якщо вони мешкають на відстані понад 3 км далі від школи (ч. 3 ст. 53 Закону України «Про освіту»); створення загальноосвітніх навчальних закладів за наявності необхідної кількості учнів (вихованців) відповідно до нормативів наповнюваності класів (ч. 1 ст. 11 Закону України «Про загальну середню освіту»); закріплення за загальноосвітніми навчальними закладами відповідних територій обслуговування (ч. 1 ст. 18 Закону України «Про загальну середню освіту»);

- медицина: невідкладна, первинна, вторинна.

3. Органи державної виконавчої влади, що здійснюють реєстрацію місця проживання та безпосередньо користуються даними про зареєстрованих осіб:

- Державна міграційна служба України – реєструє місце проживання;
- Державна служба статистики України – отримує від Державної міграційної служби України статистичні дані про кількість мешканців населеного пункту;
- Міністерство внутрішніх справ України – використовує дані адресних бюро.

Ставлення до проблеми в суспільстві

За даними опитування громадської організації «Територія успіху» від 2011 року³¹, понад 62,8% українців не бачать різниці між радянською дозвільною системою реєстрації місця проживання та сучасною системою реєстрації місця проживання в Україні. На думку 73,6% респондентів, нинішня система реєстрації місця проживання та її зв'язок з доступністю публічних послуг створюють перешкоди для реалізації свободи пересування та вільного вибору місця проживання.

В обговореннях реєстрації місця проживання в Інтернеті дописувачі типово зазначають про таке:

³¹ Режим доступу: <http://watchdog-kr.org.ua/news/97-2012-04-13-20-27-27.html>.

- непотрібність інституту реєстрації місця проживання;
- мету реєстрації місця проживання, яка полягає в контролі за пересуванням людей;
- несправедливість прив'язки медичних, адміністративних послуг та інших публічних послуг до зареєстрованого місця проживання.

Питання до зацікавлених сторін:

- **Чи перелічені всі зацікавлені сторони?**
- **Кого із зацікавлених сторін не було зазначено в переліку?**
- **Яке ставлення в зацікавлених сторін до проблеми?**
- **Чи є проблема вартою уваги?**

5. Способи вирішення проблеми

Варіант 1: Спростити процедуру надання послуги реєстрації місця проживання без зміни її змісту

Спрощення процедури реєстрації місця проживання може охопити приведення в дію таких норм Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» та Закону України «Про адміністративні послуги», які досі не діють на практиці:

- реєстрація місця проживання за один візит до територіального підрозділу Державної міграційної служби;
- право знятися з реєстрації за старою адресою та зареєструвати адресу нового місця проживання за один візит до територіального підрозділу Державної міграційної служби;
- надання послуги з реєстрації місця проживання в центрах надання адміністративних послуг протягом зручного для заявників робочого часу.

Також є простір для спрощення процедури, що потребує змін до законодавства:

- делегування або передання повноважень з реєстрації місця проживання органам місцевого самоврядування, щоб заявникам не потрібно було їхати до районного центру, де розташовано територіальний підрозділ Державної міграційної служби або центр надання адміністративних послуг³². Окрім того, це мінімізує доступ до цієї інформації органів внутріш-

³² Зміни до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання».

ніх справ, які зараз мають повний доступ до персональних даних осіб без згоди таких осіб чи дозволу суду. Для здійснення реєстрації місця проживання органами місцевого самоврядування можуть створюватися місцеві чи регіональні електронні бази даних про зареєстрованих мешканців, а може бути створена національна база, держателем якої має бути цивільне відомство – наприклад, Міністерство юстиції України.

- спрощення порядку зміни територіального суб'єкта з надання публічних послуг при зміні місця проживання (наприклад, порядку переходу на обслуговування до іншого територіального підрозділу податкового органу та органів соціального страхування)³³.

Переваги	Недоліки	Способи мінімізації недоліків
<p>Зручність одержання адміністративної послуги для заявників.</p> <p>Заохочення до реєстрації місця проживання осіб, які не реєструються через обтяжливість процедури.</p> <p>Більша відповідність інформації про фактичне місце проживання особи і про зареєстроване місце її проживання. Справедливіший розподіл державних ресурсів на інфраструктуру тощо.</p>	<p>Може вимагати серйозних інституційних змін в організації влади:</p> <p>налагодження комунікації між реєстрами мешканців в різних громадах України,</p> <p>створення єдиного реєстру з даними про місце проживання осіб (або локальних реєстрів з можливістю оперативного обміну інформацією),</p> <p>організація надання послуг з реєстрації місця проживання у центрах надання адміністративних послуг не усуває обов'язку отримання наймачами житла дозволу на реєстрацію у його власників.</p>	<p>Створення центральним органом виконавчої влади (наприклад, Державною міграційною чи реєстраційною службою) єдиних стандартів для взаємодії місцевих реєстрів.</p>

³³ Врегулювати питання обліку платників податків, платників єдиного соціального внеску, отримувачів пенсії та соціальних виплат на рівні законів. Зараз ці питання регулюються підзаконними актами.

Варіант 2: Запровадити повідомну реєстрацію місця проживання

Реєстрацію місця проживання органи влади повинні здійснювати лише зі слів заявника без обґрунтування підстави для проживання в житлі. Це дозволить оминати волю власника житла для реєстрації місця проживання наймачів. У власника житла зберігатиметься основний засіб проти небажаних мешканців – виселення за рішенням суду у зв'язку з перешкоджанням у реалізації права власності на житло. А сама лише реєстрація місця проживання не породжуватиме наслідків для права користування житлом.

Альтернативна за формою, але подібна за змістом модель повідомної реєстрації місця проживання: внесення даних про місце проживання в документах, що посвідчують особу, в рамках процедури внесення змін до відомостей про особу, а не окрема послуга з реєстрації місця проживання.

Для припинення зв'язку реєстрації місця проживання з правом користування житлом, повідомна реєстрація має супроводжуватися такими змінами до законодавства:

- Усунення правових зв'язків між правом користування житлом на підставі реєстрації місця проживання та правом власності, а також скасування норми про необхідність одержання дозволу органу опіки та піклування на розпорядження житлом, право власності або користування яким має дитина³⁴. Тоді факт реєстрації місця проживання осіб в житлі не перешкоджатиме власнику в розпорядженні своєю власністю. Також має зрости число дітей, зареєстрованих у заставленому житлі за договорами іпотеки.

- Зміна процедури приватизації комунального та державного житла таким чином, щоб право приватизації мали лише офіційні користувачі житла згідно з ордером на вселення та іншими документами, що посвідчують первинне право користування цим житлом³⁵. Збереження чинного порядку, за якого право мають всі зареєстровані мешканці, хоча у них може не бути права на це безпосередньо від розпорядника цього житла (місцевої ради чи дер-

³⁴ ч. 4 ст. 12 Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб та безпритульних дітей», п. 1.8. Глава 8 Посвідчення правочинів про відчуження та заставу майна, Розділ II Порядок вчинення окремих видів нотаріальних дій, Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 року № 296/5.

³⁵ абз. 2 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» від 19 червня 1992 року № 2482-ХІІ.

жавної адміністрації), при скасуванні реєстрації місця проживання може призвести до зловживань.

Переваги	Недоліки	Способи мінімізації недоліків
<p>Усунення будь-яких зв'язків між майновим правом на житло та реєстрацією місця проживання.</p> <p>Можливість реєструвати місце проживання без повідомлення власника.</p> <p>Держава втратить контроль за тим, чи мають особи право користування житлом, де вони мешкають.</p> <p>Максимальна відповідність інформації про фактичне і зареєстроване місце проживання. Справедливий розподіл публічних видатків на інфраструктуру.</p>	<p>Породжує ризик фіктивної реєстрації місця проживання осіб.</p> <p>Особи можуть реєструватися в територіальних громадах лише для участі у виборах або користування пільгами та цільовими програмами, створеними лише для дійсних мешканців громади.</p>	<p>Встановлення порядку притягнення до адміністративної відповідальності та штрафів у значних розмірах з осіб, які подають неправдиву інформацію щодо місця проживання.</p> <p>Для отримання права голосувати на місцевих виборах чи користування пільгами для місцевих мешканців – вимагати від осіб додаткові документи на підтвердження факту проживання (доказ сплати місцевих податків та зборів, комунальних платежів тощо).</p>

Питання до зацікавлених сторін:

- **Чи перелічені всі способи вирішення проблеми?**
- **Які ще способи вирішення проблеми Ви можете зазначити?**
- **Які переваги та ризики зазначених способів вирішення проблеми не були враховані?**
- **Як поставляться зацікавлені сторони до способів вирішення проблеми?**
- **Якими мають бути критерії вибору способу вирішення проблеми?**

6. Додатки:

6.1. Коротка історія проблеми³⁶

Система реєстрації місця проживання в СРСР («прописка паспорта») була частиною державного механізму контролю за міграцією населення. Прописка паспорта була підставою проживати в населеному пункті.

Не всі громадяни СРСР могли отримати паспорт і вільно переїжджати. До 1976 р. селяни мали право отримувати лише тимчасові паспорти для виїзду на сезонні роботи. Можливості особи змінити місце проживання передувало отримання роботи в новій місцевості (направлення на роботу, укладання трудового договору з державним підприємством, дозвіл на «відхід» від роботи в колгоспі для пошуку роботи тощо). Мовою термінів імміграційного законодавства, зміна місця проживання допускалася, якщо в особи була законна мета перебування на певній території. В сучасному світі такі серйозні вимоги висуваються до осіб, які виїжджають за кордон, а не просто переїжджають в межах однієї країни.

Також прописка допускалася лише в житловій площі, що задовольняла мінімальні санітарні вимоги житлової площі на мешканця (наприклад, в Москві в 1930-х роках така норма становила 4-6 кв. м. в гуртожитках та 9 кв. м. в державних будинках). Такий підхід відрізняється від сучасного розуміння права людини на вільний вибір місця проживання, адже вимоги держави до умов проживання в житлі є втручанням у свободу вибору місця проживання. Якщо держава забороняє реєструватися в певному житлі, то, фактично, вона забороняє людям проживати в ньому.

Під час оформлення паспорту та при прописці про особу збиралися різноманітні дані, в тому числі про її соціальний статус, походження та рівень небезпечності для комуністичного режиму. Діяли таємні рішення органів влади СРСР, якими було заборонено проживання на привабливих «режимних територіях» (наприклад, у великих містах – Москві, Ленінграді, Харкові) різним небажаним категоріям населення. У такий спосіб здійснювався державний контроль за соціальним складом населення в різних частинах тери-

³⁶ Написано на основі: Попов В. *Паспортная система советского крепостничества* // *Новый мир*, – 1996. – № 6. Суботенко В. *Система прописки: сучасний стан та перспективи реформування* // *Система прописки: національний та міжнародний досвід*, Міністерство юстиції України. – 2002. – с. 40-87.

торії держави. Лише в 1990 році постановою Ради Міністрів СРСР від 8 вересня 1990 року було скасовано 30 таких рішень, закритих для громадськості, які забороняли прописку певних категорій населення в таких «режимних територіях».

Дані, зібрані під час прописки та оформлення паспортів, використовувалися спецслужбами для нагляду за ворожими та небажаними для радянської влади людьми. Адресні листки прибуття та вибуття, які досі застосовуються Державною міграційною службою України, зіставлялися з листками про розшук людей. Таким чином, селяни, які втікали з колгоспів, розкуркулені селяни та ті, хто втік від репресій, не могли сховатися від переслідувань, змінивши місце проживання. Інформація про їх соціальний статус зберігалася в адресних службах СРСР.

Згодом, система прописки стала інструментом надання державного житла особам, які потребували поліпшення житлових умов. Такими особами була більшість мешканців СРСР, тому прописка тісно переплелася також із правом користуватися державним житлом.

6.2. Іноземна практика реєстрації місця проживання

1. США, Велика Британія, Ірландія, Канада, Австралія, Швеція, Норвегія, Фінляндія, Німеччина

Дані про місце проживання вносяться в паспорт особи повідомним чином без надання підтвердних документів. Те саме стосується інформації про місце проживання при реєстрації в податкових органах, органах соціального страхування, реєстрах виборців.

В англосаксонських країнах одержання послуг, тісно пов'язаних з фактом проживання на певній території (пільговий вступ для мешканців міста чи штату до університету), підтверджується іншими документами (наприклад, квитанціями за комунальні послуги, виписаними на ім'я особи).

У Швеції місце проживання реєструється податковими органами. У разі реєстрації нової адреси, оновлена інформація про місце проживання передається між органами влади без участі особи. В Німеччині місце проживання реєструється органами місцевого самоврядування.

2. Україна, Російська Федерація, Польща, Чеська Республіка, Румунія

Дозвільна реєстрація місця проживання на підставі права на житло. Має коріння в державному регулюванні міграції всередині країни з часів СРСР. Реєстрація місця проживання є окремою послугою. У разі зміни адреси, інформація про нову адресу повинна бути особисто доведена до відома кожного зацікавленого органу влади громадянином (чи іноземцем, особою без громадянства).

5.1.2. «Прописка» vs. реєстрація: як позбавитися пережитків СРСР³⁷

Розмови про жорсткість нинішньої системи реєстрації місця проживання в Україні не припиняються з часів здобуття незалежності. Мало що змінила і спроба скасувати інститут прописки в 2001 році. В липні 2012 року Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання» і ще раз офіційно підтвердила державний контроль за легальністю проживання громадян України в їх житлах.

Так, згідно зі статтею 6 цього закону, підставою для реєстрації місця проживання особи за певною адресою є документ про право власності або користування помешканням.

При цьому, ефективність такої системи реєстрації місця проживання дуже просто перевірити. Достатньо подивитися в паспорти багатьох українців (особливо тих, хто не має житла у власності) і побачити, що вони живуть зовсім не там, де зареєстровані. Таким чином, замість повідомної влада легалізувала дозвільну систему реєстрації місця проживання в Україні.

Росія пішла ще далі. На початку 2013 року Володимир Путін вніс до парламенту Російської Федерації законопроект про повернення до штрафів для громадян, які зареєстровані в одному місці, а фактично мешкають деінде. У світлі колись популярної за режиму Януковича практики копіювання російських законодавчих ініціатив, нам було б корисно детальніше подивитися на те, чи така система реєстрації місця проживання є дійсно обґрунтованою.

³⁷ Добрянська Н. «Прописка» vs. реєстрація: як позбавитися пережитків СРСР // Українська Правда. – 28.03.2013. – Режим доступу: life.pravda.com.ua/columns/2013/03/28/125288/

Відомо, що мільйони громадян України не реєструється у помешканнях, де вони мешкають, з різних причин. Наприклад, за даними дослідження громадської організації «Територія успіху», проведеного в 2011 році, зареєстроване та фактичне місце проживання не збігаються у третини мешканців обласних центрів України.

Хтось економить комунальні послуги, бо в квартирі не встановлені лічильники, а платити треба відповідно до кількості мешканців. Комусь банк забороняє реєструвати дітей у заставлених квартирах, бо потрібен дозвіл органів опіки та піклування. Багато орендодавців не платять податку з доходів за оренду і побоюються, що Державна міграційна служба поділиться своїми даними з податковою службою для виявлення потенційних несумлінних орендодавців. Інші не хочуть ускладнювати собі можливий продаж житла в майбутньому необхідністю отримання згоди на продаж у колишніх орендарів, які вчасно не знялися з реєстрації і вже давно переїхали кудись далеко. А ще в когось просто немає бажання витратити час для реєстрації за новою адресою, адже це вимагає принаймні двох візитів до державних органів у робочий час.

Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» передбачав можливість за один день знятися з реєстрації зі старої адреси та зареєструватися за новою. На практиці це не працює і невідомо, коли запрацює. Чи може це все бути якимось простішим?

Юристи розрізняють два підходи до реєстрації місця проживання. Перший – *дозвільний*, за якого держава дає особі дозвіл зареєструватися за певною адресою, якщо особа задовольняє умовам, визначеним законодавством. Як можна здогадатися, ця система застосовується в Україні та є видозміненою радянською системою «прописки».

За часів СРСР держава була найбільшим орендодавцем в країні, тому проживання за певною адресою було нерозривно пов'язаним з правом оренди житла у держави («житлового найму»). Якщо людина без поважних причин не мешкала в наданому їй державою житлі та не оформлювала «бронювання житла» за собою, то через якийсь час вона втрачала право оренди цього житла. Таким чином, фактичне проживання за іншою адресою було підставою втрати права на житло.

Однак після втрати державної монополії на житло, початку приватизації житла і з переходом до ринкових відносин в житловій нерухомості, визначення місця проживання людей перестало бути публічною справою. Якщо людина отримує право власності або користування на житло у такої самої приватної сторони, *то їхні відносини регулюються цивільним, приватним правом. Держава не повинна втручатися в цю сферу, якщо тільки не йдеться про порушення прав людини.* Наприклад, ніхто не може заборонити людям безкоштовно мешкати у своїх родичів, друзів, просто мало-знайомих людей, якщо на те є потреба. Звісно, без договору оренди права таких орендарів не є цілком захищеними, але це їх власний вибір. Це справа власника житла – вирішувати, на яких умовах і кому давати в користування свою нерухомість. А реєстрація місця проживання – це справа публічна і має зовсім іншу мету, аніж просто контролювати, чи законно людина живе там, де живе.

Як було зазначено вище, зараз в Україні можна зареєструватися за певною адресою, надавши документ, що посвідчує право на житло (право власності чи користування). Якщо раптом співвласники або орендодавець має до особи упередження чи претензії, то їй ніколи там не зареєструватися. Звісно, захист своїх інтересів співвласниками чи орендодавцями можна по-людськи зрозуміти, але важко зрозуміти, чому право на отримання послуг від держави за місцем проживання залежить від стосунків з третіми сторонами – співвласниками та орендодавцями житла.

Правові механізми повинні створюватися для забезпечення інтересів людей. Якщо механізм не працює на практиці (громадяни масово не реєструються за місцем проживання), то потрібно шукати способи його оптимізувати. Виходом з цієї ситуації може бути зміна підходу до реєстрації місця проживання.

Другий підхід до адміністративної послуги з реєстрації місця проживання – *повідомний*. За повідомного підходу особа лише повідомляє державу про свою адресу без жодних обґрунтувань та пояснень, чому, на яких підставах вона там живе, в якому зв'язку вона перебуває з власником житла. Підставою реєстрації є лише заява людини про своє проживання за вказаною адресою! Ця заява не потребує підкріплення/підтвердження документом про право на житло.

Цей вид реєстрації місця проживання застосовується, наприклад, у деяких країнах Європи (Швеція, Німеччина) та США. Наприклад, у федеральній землі Північний Рейн-Вестфалія в Німеччині для реєстрації місця проживання особа має надати лише два документи: своє посвідчення особи та заяву про реєстрацію нового місця проживання. Відповідно, за цього підходу правомірність проживання людини в обраному нею житлі залишається поза державним контролем. Право зареєструвати факт проживання не призводить до виникнення або зміни права власності чи користування житлом. Якщо орендар зареєстрував місце проживання в квартирі, переїхав і не змінив адресу своєї реєстрації, це не створюватиме наслідків для власника, якщо він захоче розпорядитися цим житлом.

Правомірність проживання є сферою дії цивільного права: якщо людина дійсно проживає без дозволу власника, то це проблеми власника і нехай він їх вирішує сам. Мета реєстрації місця проживання людини є справою виключно публічною, оскільки встановлюється для зв'язку людини з публічною владою.

З одного боку, держава та місцева влада зобов'язані на підставі відомостей про кількість населення розраховувати навантаження на бюджетні установи та місцеву інфраструктуру й забезпечувати належну якість обслуговування населення. З іншого боку, мешканці зацікавлені реєструвати своє фактичне місце проживання, щоб отримувати послуги від влади там, де вони живуть.

Віддавати дітей до школи там, де живеш, ходити в державні та комунальні лікарні біля свого дому, голосувати на виборчій дільниці біля свого дому, отримувати дозволи та довідки в центрі надання адміністративних послуг чи в органі влади, розташованих біля дому. Це все – результат реєстрації місця проживання там, де людина живе.

Відповідно, адміністративна послуга з реєстрації місця проживання тісно пов'язана з функціонуванням територіальної громади та місцевого самоврядування. Виходячи з важливості цієї функції для розвитку місцевої громади та інфраструктури населених пунктів, адміністративну послугу з реєстрації проживання мають здійснювати органи місцевого самоврядування, а не орган державної виконавчої влади – Державна міграційна служба.

Логіка повідомного підходу на український розум трохи дика: як це, не контролювати правомірність проживання? А якщо власник проти? А якщо людина збрехала в органі реєстрації і живе зовсім не там? Насправді, коли адміністративна послуга проста, а перевага її очевидна, в людей не виникає потреб її обходити.

Сьогодні українці не реєструються за місцем проживання не тому, що їм подобається порушувати закони, а тому, що система реєстрації місця проживання не відповідає своїй меті. Вона ставить можливість отримувати публічні послуги від держави там, де живеш, в залежність від обставин, не пов'язаних з державою. Якщо ж люди реєструються за тою адресою, де живуть, без волевиявлення власників житла на це, то для розпорядження майном власником це не повинно породжувати жодних наслідків.

Окрім того, підрахунок вартості комунальних послуг має відокремитися від реєстрації місця проживання. Сам факт проживання людини в житлі не може дати достовірних даних про споживання нею води чи електроенергії, а усереднена тарифікація на «середнього споживача» комунальних послуг завдає збитків споживачам та постачальникам таких послуг.

Запровадивши повідомний порядок реєстрації місця проживання, держава нарешті матиме обґрунтоване право встановлювати досить суворі санкції для тих осіб, які повідомлять неправдиву інформацію про своє місце проживання. Наприклад, це може стосуватися військовозобов'язаних осіб чи осіб, які сплачують аліменти.

Таким чином, для того, щоб реєстрація місця проживання в Україні стала доступною та ефективною, потрібен перехід до повідомного підходу. Досить використовувати цей пережиток радянського способу життя, коли держава контролює правомірність проживання людини за певною адресою. Такий контроль одночасно і призводить до ускладнення життя для мешканців України, які не мають у власності житла, а також не дає можливості отримувати достовірні відомості про кількість мешканців в населених пунктах. Відповідно, така система реєстрації місця проживання не виконує свого призначення і повинна бути докорінно реформована.

5.1.3. Як міграційна служба «покращує» прописку³⁸

5 серпня 2012 року вступили в дію зміни до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», які мали полегшити реєстрацію місця проживання (колишню «прописку»). Обіцяли усунути «паспортисток» від процесу реєстрації, реєструвати за один день, дати можливість одночасно знятися з реєстрації за старою адресою та зареєструватися за новою, зменшити кількість документів для реєстрації та скасувати необхідність згоди всіх співвласників житла на реєстрацію наймачів тощо.

Для цього в листопаді 2012 року МВС затвердило новий порядок реєстрації місця проживання. Чи справді Державна міграційна служба втілила в життя ці новації? І чи дійсно громадянам стало легше реєструвати своє місце проживання?

Під лежачий камінь вода не тече

Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» дав можливість одночасного зняття з реєстрації та реєстрації за новою адресою. На жаль, ця норма не працює. Зокрема, в Києві це неможливо зробити, якщо старе та нове місце реєстрації не належать до компетенції одного територіального підрозділу Державної міграційної служби (ДМС).

Неофіційне пояснення – картотеки з даними про реєстрацію місця проживання всіх мешканців України досі не переведені в електронний вигляд, а без такої електронної бази втілення цієї норми неможливе. Однак тут слід згадати, що норма закону про це діє з 5 серпня 2012 року і будь-які інші документи про відтермінування чи зупинення її дії відсутні.

Насправді, питання варто ставити не до відсутності електронної бази даних, а до організації роботи ДМС. Для введення в дію цієї норми не обов'язково створювати національну електронну базу даних. Все, що треба зробити, – налагодити комунікацію між різними територіальними органами ДМС за допомогою електронної пошти, електронних документів з цифровим підписом тощо.

Наприклад, органи ДМС можуть щодня чи щотижня обмінюватися офіційними електронними повідомленнями про знятих з реє-

³⁸ За матеріалами статті Добрянська Н. Як міграційна служба покращує прописку // День. – 25.07.2013.

страції осіб з інших територіальних відділів. І це лише один із варіантів вирішення проблеми.

Втім, справжнього бажання працювати в інтересах людей Державна міграційна служба не демонструє. Офіційне мовчання міграційної служби з приводу невиконання цієї норми закону виглядає так, ніби вона може вирішувати, що якщо якісь норми закону заскладні для виконання, то їх можна просто проігнорувати.

Прощайте, паспортисти і ЖЕКи?

Незаконна практика реєстрації місця проживання за посередництва паспортисток не припинилася. Наприклад, у Києві паспортисти в ЖЕКах (не будучи уповноваженими посадовими особами територіальних підрозділів ДМС) досі є посередниками між заявниками і територіальним підрозділом міграційної служби.

Якщо людина здала паспортистці документи на реєстрацію місця проживання вчасно, але паспортистка принесла їх до територіального підрозділу після закінчення 10-денного строку на реєстрацію місця проживання, людину можуть оштрафувати.

Неприємно думати, які можуть бути наслідки, якщо паспортистка загубить чийсь паспорт по дорозі до ДМС. Адже паспортисти не видають жодного документа на підтвердження отримання паспорта. Окрім того, паспортисти є працівницями ЖЕКів (ОСББ), а директори ЖЕКів на скарги щодо дій паспортисток відмахуються, мовляв «вони не наші».

Проблемою є і те, що в територіальних підрозділах ДМС на заяві про реєстрацію місця проживання (зняття з реєстрації) вимагають підписи посадових осіб та печатку ЖЕКу. Хоча у формі заяви, затвердженій наказом МВС, місця для цих підписів та печаток вже немає.

Виходить, вимога підпису посадових осіб житлово-експлуатаційних організацій чи сільських рад є просто незаконною, але уникнути її важко. Людям доводиться «вклонятися» майстрам, бухгалтерам та директорам ЖЕКів, щоб отримати жадані підписи.

По ходу справи від громадян в ЖЕКу можуть вимагати погашення дійсних чи вигаданих боргів за комунальні послуги, внесення не передбачених законом платежів. Хоча все це не стосується реєстрації місця проживання. Насправді нікому не може бути відмов-

лено в реєстрації місця проживання чи виписці через борг перед ЖЕКом.

Офіційних строків переходу до надання послуги з реєстрації місця проживання безпосередньо в територіальних підрозділах ДМС немає. В грудні 2012 року серед паспортисток ЖЕКів у Києві ходили чутки, що до лютого 2013 р їх або ліквідують, або переведуть до новостворених «універсамів» адміністративних послуг – ЦНАП (про них – трохи далі). Але іще станом на червень 2013 року паспортистки і далі значною мірою працювали через ЖЕКи всупереч нормам про порядок реєстрації місця проживання.

Та все ж рух в напрямку вирішення проблеми з паспортистками є. Наприклад, є повідомлення в ЗМІ про те, що до Близнюківського районного підрозділу ДМС в Харківській області можна звернутися про реєстрацію місця проживання без посередництва паспортистки. Можливо, в інших територіальних підрозділах ДМС також почалася така робота, але повідомлень про це немає.

ЦНАП як пігулка від головного болю

В бочці дьогтю є і ложка меду. Хороша новина полягає в тому, що ДМС доклав зусиль до надання послуг із реєстрації місця проживання через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). 24 травня 2013 року внесено зміни до порядку реєстрації місця проживання, якими передбачено повноваження адміністраторів ЦНАП щодо проведення реєстрації місця проживання. А ще з 15 лютого 2013 року в Деснянському районному підрозділі ДМС м. Києва проводиться експеримент із реєстрації місця проживання через ЦНАП районної державної адміністрації. У планах було до кінця 2013 року у всіх ЦНАП Києва включити паспортно-реєстраційні послуги.

ЦНАП – це «універсами» послуг держави та місцевого самоврядування, через які повинні надаватися популярні послуги влади громадянам: видача паспортів, реєстрація місця проживання, видача посвідчень водія, реєстрація автомобілів, реєстрація актів цивільного стану, реєстрація бізнесу, реєстрація платників податків та видача свідоцтв платників єдиного податку, реєстрація нерухомості, видача дозволів на будівництво.

Створення таких «універсамів» послуг у всіх обласних та районних центрах України передбачено Законом України «Про адміністративні послуги». У ЦНАП громадяни, в тому числі підприємці

зможуть замовляти та отримувати базові адміністративні послуги за принципом «єдиного вікна»: більшість довідок, погоджень та дозволів повинні отримуватися адміністраторами ЦНАП без участі заявників. Не потрібно буде шукати по кабінетах потрібного інспектора і добиватися аудієнції в його начальника для «позитивного» та «швидкого» вирішення справи. Робочий час ЦНАПів буде (а у більшості ЦНАП районів Києва – уже становить) не менше 42 годин на тиждень для всіх послуг без перерви на обід, прийом документів в суботу та в деякі дні тижня у вечірній час. Електронне керування чергою, зручні місця для очікування, прозорі робочі кабінети адміністраторів, які приймають та видають документи, – всі ці переваги обіцяє перенесення адміністративних послуг до ЦНАП.

Питання реєстрації місця проживання через ЦНАП досить радикально вирішилось впродовж весни-осені 2014 р. За розпорядженням Кабінету Міністрів від 16 травня 2014 р. № 523-р функції щодо реєстрації місця проживання та місця перебування було передано до Центрів надання адміністративних послуг, і з 1 жовтня 2014 р. їх мали почати надавати адміністратори ЦНАП. Відповідно, за реєстрацією місця проживання потрібно тепер звертатися не до територіальних підрозділів ДМС, ЖЕКів чи сільських рад – а до міських чи районних ЦНАП. Разом із тим зміна суб'єкта реєстрації спричинила істотні труднощі з огляду на величезні напливи заявників і черги до ЦНАП, які у свою чергу значною мірою виявилися не готовими оперативно надавати реєстраційні послуги. Детальніше про це – у матеріалах «Паспортний колапс: як дати українцям прописку», а також «Осінні ризики ЦНАП крізь призму саботажу децентралізації».

Прописка і право на житло

Найбільше проблем з реєстрацією місця проживання мають мешканці орендованого житла. Господарі житла або просто не хочуть укладати договори оренди, або бояться, щоб раптом їх не змусили платити податки з доходу від оренди. Для наймачів житла тепер є можливість *зареєструватися без документа про право користування житлом (наприклад, договору)*. Достатньо мати письмову згоду всіх власників та наймачів житла на заяві про реєстрацію місця проживання, згідно з п. 2.2 Порядку реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб в Україні та зразків

необхідних для цього документів, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ № 1077 від 22 листопада 2012 року. У такому разі не потрібно показувати договір оренди працівникам ДМС.

Також *наймачам житла за договором оренди не треба отримувати письмову згоду на реєстрацію у всіх власників житла. Достатньо до заяви додати договір оренди, згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання».* Це спрощує процес реєстрації, адже не потрібно тягти до ЖЕКУ всіх співвласників житла, щоб вони підписалися на заяві.

Хороші новини – це вже можливо на практиці: принаймні у столичних районних підрозділах ДМС. Погані – що у багатьох власників житла нікуди не зникає параноя, що орендарі відберуть у них квартиру на підставі реєстрації місця проживання або що їх потім не можна буде виселити. Хоча відібрати квартиру на такій підставі неможливо, а жити в квартирі без згоди власника лише на підставі штампку «прописки» теж не можна.

Для полегшення господарям житла в законі «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» запроваджена можливість зняти з реєстрації наймачів, якщо у них зникло право користування житловим приміщенням. Тобто, всіх колишніх орендарів можна «виписати» після того, як строк дії договору оренди закінчився. Для цього навіть не потрібно подавати їхні паспорти чи посвідки на проживання, відповідно до норм порядку реєстрації місця проживання.

На крок далі від початку

Як можна побачити, втілення в життя змін від 5 липня 2012 року до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» далеке від завершення. Можна навіть сказати, що воно недалеко відійшло від початку. Окремі норми вже застосовуються на практиці, але з величезною затримкою, а деякі зовсім не працюють, хоча зміни до закону діють майже рік.

Але спробуємо поглянути на проблему ширше. Чи стане нам легше жити, навіть якщо закон «про прописку» запрацює повною мірою? Скоріше за все, ні. *Адже все одно у нас право на реєстрацію місця проживання пов'язане з правом власності чи користування житлом.* Досі залишаються численні наймачі без договорів оренди та господарі, які навіть чути не хочуть про «прописку» наймача.

Залишаються численні невістки та зяті, яких батьки чоловіка чи дружини бояться «прописувати» через страх втратити квартиру.

За чинної дозвільної системи реєстрації місця проживання *громадянам все одно потрібно доводити державі своє право мешкати. Або договором оренди, або згодою власників.* Без цього не можливо отримати послуги від держави за місцем проживання: водити дітей до школи, ходити в лікарню, голосувати.

Натомість нам пора перейти до *повідомного підходу*, за якого для реєстрації місця проживання особі *достатньо заявити про своє проживання.* Тоді наймачі зможуть легко зареєструватися незалежно від волі власника і отримувати послуги від влади там, де вони живуть. А власники житла можуть бути спокійні, що жоден зареєстрований наймач не отримає ніяких додаткових прав на помешкання крім тих, які передбачені договором чи усною домовленістю з власником.

5.1.4. Інститут реєстрації місця проживання: у пошуках ефективної політики³⁹

Репутація інституту реєстрації місця проживання в Україні має позбавитися від радянського нальоту. Багато українців вважають, що «прописка» – це безглуздий пережиток минулого СРСР, який нагадує сваволю бюрократів колишнього режиму. Незважаючи на це, особливо не чутно дискусій довкола кращих варіантів державної політики з реєстрації місця проживання. Здається, фахівці, як і громадяни, змирилися з тим, що нинішньому варіанту реєстрації місця проживання немає альтернативи попри його очевидну незручність. В нашій статті ми спробували проаналізувати правові аспекти державної політики з реєстрації місця проживання, завдяки яким можна побачити нинішню систему «прописки» в новому, більш оптимістичному світлі та почати обговорення шляхів її вдосконалення.

Мета реєстрації місця проживання

Для початку хотілося б зосередити увагу на меті реєстрації місця проживання. Давши відповідь на питання, в чому полягає

³⁹ Тейлор Г., Добрянська Н. Інститут реєстрації місця проживання: у пошуках ефективної політики // Юридичний Вісник України. – 8-14.02.2014. – № 6 (971). – С. 6-7.

мета державної політики з реєстрації місця проживання, можна оцінити, чи варто зберігати нинішній статус кво, чи все-таки реєстрація місця проживання потребує реформ.

Реєстрація місця проживання важлива, оскільки вона є однією з точок перетину потреб ефективності обслуговування громадян державою, забезпечення виконання обов'язків громадян перед державою та правами людини на свободу пересування і таємницю особистого життя.

Багато держав, як і Україна, з мотивів ефективності прив'язали ряд публічних послуг (медичне забезпечення, освіту, соціальну допомогу) до місця проживання людей. Актуальні дані про кількість мешканців окремої місцевої громади покликані дати органам влади можливість справедливо та ефективно розподіляти ресурси на обслуговування наявної кількості мешканців. Так, норма про єдине (головне) місце постійного проживання створює незручності для людей, які часто переїжджають. Без вбудованої в таку систему гнучкості, за такого підходу люди, які не зареєстровані на території громади, не мають доступу до публічних послуг у громаді, чим непропорційно обмежуються права вразливих груп, які найбільше потребують таких послуг (наприклад, безпритульних людей).

Однак загалом така система цілком має право на існування для основної кількості громадян, які подовгу мешкають на одному місці. З погляду фінансування публічних послуг, що утримуються за рахунок податків, проводити розрахунок ресурсів на утримання закладів обслуговування громадян, орієнтуючись на кількість мешканців, достатньо зручно.

Фінський досвід

Хорошим прикладом законодавства щодо реєстрації місця проживання громадян, що засноване на пріоритеті обслуговування громадян, є стаття 5 фінського закону про Систему даних про населення: «Мета системи даних про населення – зробити можливим, впровадити та гарантувати суспільні функції та потребу інформації для того, щоб члени суспільства могли утверджувати свої права та виконувати обов'язки...». Цей закон стверджує, що юридичний обов'язок реєструвати місце проживання в першу чергу повинен гарантувати виконання державою суспільних функцій та реалізацію прав людей. Реєстрація місця проживання тісно пов'язана з

обов'язками людини перед державою: платити податки, з'являтися до суду, відбувати військову повинність (якщо така є) тощо.

Реєстрація та права людини

На противагу інтересам держави в простому механізмі доступу до громадян повинні виступати права людини. З одного боку, мова йде про право на приватність. Було б непропорційно вимагати від особи доказ реєстрації місця проживання, якщо публічні послуги можуть бути надані їй і без такої реєстрації. В державах, де не дотримується принцип верховенства права та слабкі гарантії захисту прав людини, надання державі персональних даних наражає громадян на серйозні ризики зловживання такими даними з боку влади. Коли право на приватність знаходиться в пріоритеті держави, то використання персональних даних про особу не відбувається без потреби. Особа зобов'язана давати державі свою персональну інформацію лише у разі суспільної необхідності.

Питання приватності особливо загострюється, коли держава вимагає суворого документального підтвердження права на реєстрацію місця проживання. Чи потрібно державі знати, чи є в особи договір оренди на житло, в якому вона зараз мешкає, скільки вона платить орендодавцю? Що, якщо ці дані опиняться в публічному доступі в результаті помилки чи умислу чиновника? Як і в будь-яких ситуаціях державного втручання в особисте життя, в адміністративних послугах також має бути баланс у тому, *скільки особистої інформації про людину достатньо розкрити державі для надання послуги.*

Також реєстрація місця проживання тісно пов'язана зі свободою *пересування*. Це право є загальноприйнятим в усіх демократичних державах. Якщо реєстр адрес місця проживання громадян необхідний для спрощення обслуговування державою громадян, то його функціонування має враховувати свободу пересування. Адже якщо вимоги для реєстрації місця проживання будуть надмірно обтяжливими, вони можуть знівелювати реалізацію свободи пересування.

За часів СРСР ніхто не міг зареєструвати своє місце проживання без офіційної роботи на території громади. А представникам небажаних етнічних та національних груп могли відмовити в реєстрації в «стратегічних містах» лише на підставі їх етнічного походження. У такий спосіб уряд використовував реєстрацію місця

проживання для контролю за міграцією селян з колгоспів до міст та запобігав розселенню небажаних «елементів» в центральних містах СРСР. Звісно ж, люди все одно мігрували в пошуках кращого життя та заробітку, а система прописки робила їх згодними на будь-яку роботу, яку могла отримати людина без прописки в місті.

Зараз такі обмеження вважаються несправедливими та неприйнятними. Це нас знову приводить до права на приватність. Держава не має жодного права контролювати склад мешканців громади. *Люди не зобов'язані доводити свою благонадійність для того, щоб держава прийняла факт проживання людини там, де вона сама бажає.*

В пострадянських країнах, таких як Україна, цілком реальним є ризик того, що держава намагатиметься контролювати внутрішню міграцію за допомогою системи реєстрації місця проживання, встановлюючи обтяжливі вимоги для реєстрації місця проживання. Заявникам, які не задовольняють вимоги держави, просто відмовляють в реєстрації місця проживання та обмежують їх права користуватися закладами публічного обслуговування мешканців. Оскільки держава не має влади повернути таких людей на їх попереднє місце проживання, вона натомість позбавляє їх можливостей, які можна мати з реєстрацією місця проживання: обслуговуватися в місцевій лікарні, голосувати на виборах на дільниці біля дому, зокрема і на місцевих виборах, обслуговуватися в місцевій податковій службі чи органах соціального забезпечення за місцем проживання, звертатися до місцевих органів влади по довідки, дозволи та інші адміністративні послуги. У випадку з обслуговуванням в органах влади, можливістю голосувати за місцем проживання та отримувати адміністративні послуги, такі люди цілковито позбавлені права користуватися цими можливостями там, де вони мешкають. У випадку зі школами, дитсадками та лікарнями вони мають можливість обслуговуватися лише за хабарі.

Однак не можна заперечувати, що в демократичному суспільстві прийнятно встановлювати заборони на вибір місця проживання з міркувань безпеки. Так, з міркувань захисту здоров'я людей прийнятна заборона проживання в зоні радіоактивного забруднення в місцевості Фукусіми в Японії та Чорнобиллю в Україні. Також можливе обмеження права проживання на територіях, важливих для громадської безпеки. Зокрема, США забороняє проживання в без-

посередній близькості до шкіл. Однак таке обмеження повинно відповідати суспільним інтересам. Щоразу, коли людина отримує відмову в праві мешкати та зареєструватися за обраною адресою, на це має бути обґрунтування з урахуванням балансу інтересів свободи пересування та громадської безпеки. Це веде нас далі до питання, яка політика з реєстрації місця проживання є більш збалансованою?

Світовий досвід

Якщо звернутися до світової практики, то інститут реєстрації місця проживання є типовим для багатьох країн. Однак, він не універсальний. Ряд країн англо-американської правової традиції: США, Велика Британія, Канада, Ірландія, Австралія – не мають такої вимоги у своїй правовій системі. В цих країнах особи повинні повідомляти про свій переїзд кожен окремо взятий орган, з яким вони взаємодіють. В них відсутня окрема послуга з реєстрації місця проживання, яка була б відокремлена від зміни посвідчення особи, податкової реєстрації, реєстрації в органах соціального захисту. Не можна сказати, що така система є досконалою. Багато людей не отримують всіх переваг публічних послуг через те, що вони випадають з поля зору влади, оскільки вони не зареєстрували своє фактичне місце проживання. Але те саме відбувається і в державах з обов'язковою реєстрацією місця проживання. Виникає питання, чи справді обов'язковість реєстрації місця проживання призводить до скорочення випадків, коли люди «випадають» за межі систем публічних послуг за місцем проживання.

У країнах, де реєстрація місця проживання все-таки є, така реєстрація відбувається або на дозвільних засадах, або повідомних. Деякі країни Північної Європи, наприклад, Швеція та Фінляндія, мають повідомну систему реєстрації місця проживання: в них обов'язково реєструвати нову адресу під час переїзду, але для цього не потрібно надавати доказів права проживати за обраною адресою. В них людина повинна зареєструвати зміну місця проживання, але для цього подає лише заяву. Таку заяву скоріше можна вважати повідомленням про зміну місця проживання, а не клопотанням (проханням) про реєстрацію місця проживання.

Уніфікована система реєстрації особи

У деяких країнах із повідомним підходом до реєстрації є цікава практика уніфікованої системи реєстрації особи в усіх державних

органах. Це означає, що достатньо повідомити про зміну адреси компетентний орган – орган реєстру громадян (у Фінляндії) або податковий орган (у Швеції та Норвегії, однак в Норвегії потрібно надавати доказ права мешкати за цією адресою), а вже цей орган повідомить про ці зміни решту органів державної влади, яких стосується інформація про переїзд особи. Для порівняння – в Україні людина повинна не лише окремо зареєструвати зміну місця проживання, а й перереєструватися в кожному органі влади, з яким вона взаємодіє: державного реєстратора – для підприємців, органи податкової служби, органи соціального захисту, реєстр виборців.

Дозвільна система

Другу систему реєстрації місця проживання можна назвати дозвільною. Така система існує в багатьох пострадянських країнах – Польщі, Чеській Республіці, Росії, а також деяких країнах Європи, наприклад, Норвегії. В цих країнах особа повинна доводити своє право на проживання у своєму житлі (власність, сімейні стосунки з власником, оренда житла) для того, щоб їй було дозволено в ньому зареєструватися.

Тут цікаво згадати досвід Німеччини, яка до 2002 року мала дозвільну систему, але відмовилась від неї на користь повідомної. З 2015 року Німеччина знову планує повернутися до дозвільної реєстрації місця проживання. На прикладі Німеччини фахівцям з часом буде цікаво прослідкувати, чи повернення до суворішої, дозвільної системи реєстрації місця проживання буде більш ефективним.

Функціонально дозвільна система слугує не лише меті ефективного розподілу ресурсів. Вона фактично намагається контролювати легальність проживання людини в певному помешканні. Якщо особа має законне право мешкати за певною адресою, вона буде зареєстрована. Не має права мешкати – не буде зареєстрована. Звісно, люди все одно живуть, де хочуть. Адаже ніхто не може їм силоміць цього заборонити. Але за обтяжливих вимог до реєстрації місця проживання люди не переймаються тим, щоб реєструвати свої нові адреси.

На практиці виходить, що така нефункціональна система реєстрації місця проживання викривляє дійсну картину місця проживання мешканців країни. Ця проблема сягає великих масштабів у країнах з браком верховенства права, як Україна та Росія. В Україні

зараз немає офіційних оцінок, скільки мешканців не зареєстровані там, де мешкають. Але є дані дослідження ГО «Територія успіху» від 2011 року, за якими третина опитаних мешканців обласних центрів була зареєстрована не за місцем фактичного проживання.

Реєстрація місця проживання та інститут власності

Окремо варто зазначити про зв'язок реєстрації місця проживання з інститутом власності. Дозвільна система реєстрації місця проживання зазвичай пов'язує *право зареєструвати місце проживання з правом власності та користування житлом*: людина може зареєструватися лише якщо вона володіє житлом, має соціально прийнятні стосунки з власником (шлюб, родинні зв'язки) або договір оренди. Практично, реєстрація місця проживання стає підтвердженням права користування житлом. Чи обмежуватиме це власника житла у праві розпоряджатися своїм майном – це питання до законодавців.

Якщо законодавством буде передбачено пріоритет права користування над правом власності, то є імовірність, що у власників житла виникатиме інтерес не реєструвати мешканців свого житла, щоб вони не мали пріоритету перед ним. *В Україні такий пріоритет мають діти – їх не можна зняти з реєстрації в приватному орендованому житлі без згоди органу опіки та піклування.* Але ця соціально-орієнтована норма йде в розріз із потребами ринку нерухомості. На практиці орендодавці та банки, яким громадяни виплачують іпотечні кредити, просто негласно не дозволяють реєструвати в орендованому та іпотечному житлі дітей, щоб не ускладнювати продаж житла у разі неплатоспроможності їх батьків за кредитом. Тому можна поставити під сумнів дійсну ефективність такої норми для захисту житлових прав дітей.

Проаналізувавши мету реєстрації місця проживання та порівнявши підходи до систем реєстрації місця проживання, можна підсумувати, що факт існування системи реєстрації місця проживання в Україні узгоджується зі сучасними підходами ефективності обслуговування громадян держави та забезпечення виконання громадянами своїх обов'язків. Але порядок реєстрації місця проживання повинен належним чином узгоджуватися із правом на таємницю приватного життя та свободою пересування. *Запровадження повідомної системи реєстрації місця проживання без обов'язку*

підтвердження правомірності такого проживання може посприяти росту кількості громадян, спроможних зареєструвати своє місце проживання в громадах, де вони мешкають. Це може стати кроком до більшої ефективності розподілу публічних бюджетів та кращого обслуговування громадян владою.

5.1.5. Паспортний колапс: як дати українцям прописку⁴⁰

В Україні стався справжній колапс з реєстрацією місця проживання.

У жовтні 2014 року в багатьох містах України, в тому числі у Києві, виникли несподівані для громадян труднощі з відносно простою адміністративною послугою – з реєстрацією місця проживання (відомою як «прописка»). Особливо відчутною виявилася проблема для великих міст, де часто неможливо навіть записатися на прийом до чиновника, аби здати документи на реєстрацію. Чому так сталося?

Ще у вересні за функцію реєстрації місця проживання за законодавством відповідала Державна міграційна служба (ДМС). Але фактично дана послуга надавалася через так званих «паспортистів», тобто працівників ЖЕКів, ОСББ. Саме ці люди несли основний тягар спілкування з громадянами, готували документи і переносили їх з житлово-експлуатаційної організації до ДМС і назад. Згідно із законом, реєстрація місця проживання має здійснюватися протягом одного дня. Але на практиці це було неможливо. Адже у паспортистів дуже обмежена кількість прийомних годин (загалом 5-6 годин протягом тижня). Тож послуга з реєстрації місця проживання забирала у громадянина, як правило, один тиждень.

Відповідно до урядового розпорядження № 523 з 1 жовтня ця сфера послуг повинна була «зайти» до центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Адже разом з іншими популярними адміністративними послугами (щодо видачі паспортів, реєстрації бізнесу, будівельних декларацій тощо) послуги з реєстрації місця проживання складають основний масив контактів громадян з державою.

⁴⁰ Тимошук В. Паспортний колапс: як дати українцям прописку // Блог ТСН. – 30.10.2014. – Режим доступу: <http://tsn.ua/blogi/themes/law/pasportniy-kolaps-yak-dati-ukrayincyam-propisku-389085.html>.

До прикладу, реєстрацій місця проживання в Україні здійснюється щороку біля 4 мільйонів. Ці послуги були запропоновані для надання через ЦНАП насамперед тому, що центри мають адекватні приміщення для роботи з відвідувачами, розширені прийомні години (не менше 42 на тиждень, в тому числі працюють по суботах та двічі на тиждень до 20.00), некабінетну систему обслуговування, автоматичне регулювання черги, супутні послуги (ксерокопія, банківські послуги) тощо.

Проте з реєстрацією місця проживання виник справжній колапс. Багато ЦНАП виявилися неготовими до сотень відвідувачів протягом дня. Особливо відчутним є брак персоналу у ЦНАП для цієї функції. Адже, наприклад, у Солом'янському районі Києва працювало 180 паспортистів, а тепер цю ж роботу мають виконувати кілька адміністраторів.

Найгірше, що зацікавленими в утворенні «завалів» виявилися відповідальні центральні органи виконавчої влади. Для ДМС це буде аргумент, щоб не передавати дану функцію ЦНАП і органам самоврядування (хоча ще раз нагадаю, *ДМС фактично її виконувало лише через напівлегітимних паспортистів*).

Саме ДМС не забезпечила підготовку адміністраторів. Саме ДМС не підготувала належних інформаційних карток для цієї сфери, які б враховували різні випадки реєстрації (в т.ч. для неповнолітніх, для іноземців тощо). Саме ДМС не забезпечила ЦНАП бланками-формулярами, висуваючи при цьому до таких документів особливі вимоги. Саме ДМС часто повертає документи з відмовами без будь-яких пояснень. І взагалі, після 16 травня, коли було затверджено відповідний перелік послуг для ЦНАП, уряд та причетні міністерства (насамперед, МВС та ДМС) не вжили жодних підготовчих заходів для впровадження цієї реформи.

Тому, на мій погляд, разом зі свавіллям у сфері закордонних паспортів саботаж урядової політики з розвитку центрів надання адміністративних послуг та децентралізації – ще один аргумент задуматися, якими інтересами керується керівництво ДМС: публічними (тобто суспільства і держави), своїми вузьковідомчими або взагалі особистими?

Так само очевидно, що мають місце недопрацювання місцевих керівників, в тому числі окремих ЦНАП. Адже насправді проблеми виникли не у всіх містах України. Наприклад, у місті Луцьку

як і загалом у Волинській області громадяни можуть отримувати достатньо якісні послуги з реєстрації місця проживання. У першу чергу, це заслуга керівництва міста, області, ЦНАП і територіального підрозділу ДМС. Бо була налагоджена співпраця, працівники ДМС були переміщені у бек-офіси ЦНАП, і це дозволило впоратися з новим навантаженням.

Принципово важливою виявилася належна підготовка адміністраторів ЦНАП. Тож навіть з усіма недоліками законодавства і недолугими процедурами ситуація залишається щонайменше контрольованою, а громадяни задоволеними. Проте слід визнати, що успішні приклади наразі швидше винятки. Зараз найважливіше питання: як виправити ситуацію у інших містах і куди взагалі рухатися далі.

Перший варіант – повернути все в попередній стан. Можливо, для українців обслуговування у паспортистів виявиться вершиною сервісу. І в тих містах, де ситуація наразі безнадійна для громадян – так, мабуть, і треба зробити. Принаймні тимчасово.

Другий варіант – пробувати у ручному режимі налагодити ситуацію. Адже якщо є успішні приклади (той самий Луцьк), значить, ситуацію взяти під контроль можливо. При цьому очевидно, що такий стан речей не може бути вічним. Бо для ЦНАП – це нова функція і меганавантаження. Міста не погодяться збільшувати персонал, фінансувати закупівлю бланків, виконувати роль кур'єрів постійно, якщо це не буде сферою їхньої безпосередньої відповідальності.

Тож основний варіант системного вирішення проблеми – це передати дану сферу у порядку «делегування» органам місцевого самоврядування. Саме за таких умов:

- 1) буде один відповідальний суб'єкт (при чому цю послугу можна надавати навіть у найменшій громаді);
- 2) можна буде створити електронні локальні реєстри мешканців громад (аніж далі роками чекати, коли це зробить держава);
- 3) цю послугу могли б невідкладно надавати самі адміністратори ЦНАП, а не займатися передачами документів до ДМС і назад;
- 4) кошти від цієї послуги можна буде передати тим, хто її реально надає. Відповідні **законопроектні напрацювання** вже є в Мінрегіонбуді.

Також було б доцільно ще раз подумати і прийняти ідею переходу з «дозвільного» до повідомного характеру реєстрації місця проживання – це коли для реєстрації достатньо лише заяви особи і не потрібно надавати додаткових документів, як-от документів, що підтверджують право особи на користування житлом (свідоцтва про власність чи договір оренди тощо). Тоді би збирати різні документи для реєстрації не доводилося, а послуга стала б дійсно «швидкою». Для цього треба відійти від «совкової» прив'язки реєстрації до сфери комунальних послуг, приватизації житла, призначення субсидій та житлової черги.

В будь-якому разі політики при владі повинні чітко визначитись з курсом на децентралізацію, тобто передачу максимального обсягу повноважень органам місцевого самоврядування. Лише це дозволить кардинально покращити якість адміністративних послуг.

5.2. ПАСПОРТИ. ІНШІ ДОКУМЕНТИ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ ТА ЇЇ СТАТУС

5.2.1. Аналітично-консультаційний документ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що посвідчують особу»⁴¹

Резюме

1. Проблеми поточної державної політики

- 1.1. Створення інтегрованої (об'єднаної) бази персональних даних (ЄДДР)
- 1.2. Запровадження безконтактного електронного носія у «внутрішньому паспорті», посвідченні водія та інших документах
- 1.3. Невпорядкованість процедури видачі паспортних документів
- 1.4. Невизначеність розміру плати за документи
- 1.5. Інші проблемні питання

⁴¹ Даний аналітично-консультаційний документ підготовлено Центром політико-правових реформ за участі Центру громадянських свобод, Центру інформації про права людини, Українського незалежного центру політичних досліджень, Асоціації українських моніторів дотримання прав людини у діяльності правоохоронних органів (12.11.2013).

2. Зацікавлені сторони

- 2.1. Громадяни України, іноземці та особи без громадянства
- 2.2. Державні органи виконавчої влади
- 2.3. Бізнес

3. Альтернативні варіанти державної політики

- 3.1. Бази персональних даних
- 3.2. Вид (назва) основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи (паспорт чи посвідчення особи)
- 3.3. Форма основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи (паперова, пластикова, пластикова з електронним носієм)
- 3.4. Законодавче регулювання процедури видачі ідентифікаційних документів та їх оплати
- 3.5. Які органи влади повинні видавати «внутрішній» ідентифікаційний документ (Міграційна служба, Мін'юст чи місцеве самоврядування)
- 3.6. Інші питання для обговорення (місце проживання, вік тощо)

4. Висновки

5. Зведений перелік питань для обговорення

6. Додатки (зарубіжний досвід)

- 6.1. Щодо баз персональних даних (Нідерланди, Франція, ФРН)
- 6.2. Щодо основного ідентифікаційного документа (Італія, Франція, ФРН, Хорватія)

РЕЗЮМЕ

6 грудня 2012 року набув чинності Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (далі – Закон про демреєстр). Його прийняття обґрунтовувалось необхідністю виконання умов Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, зокрема, в частині запровадження біометричних паспортів для виїзду за кордон.

Проте даний Закон, серед іншого, передбачає:

- створення інтегрованої бази даних під назвою «**Єдиний державний демографічний реєстр**» (далі – ЄДДР), де зберігатиметься значний обсяг персональних даних про всіх грома-

дян України та інших осіб, які отримуватимуть документи в Україні. ЄДДР передбачає об'єднання усіх відомчих баз даних (тобто баз даних різних органів державної влади та місцевого самоврядування);

- видачу документів (паспорта громадянина України; паспорта громадянина України для виїзду за кордон; посвідчення водія та ін.) виключно на підставі даних ЄДДР;
- наявність мікрочіпа (безконтактного електронного носія) у всіх документах, що посвідчують особу.

Розпорядником Єдиного державного демографічного реєстру визначено Державну міграційну службу України, а функціонування ЄДДР має забезпечувати Міністерство внутрішніх справ.

Прийняття *Закону про демреєстр* супроводжувалось різкою критикою з боку правозахисників, релігійних громад та неурядових організацій. Багато положень даного Закону не відповідають Конституції України й ратифікованим Україною міжнародним договорам, несуть суттєву загрозу правам людини, зокрема праву на захист приватності. Адже створення ЄДДР передбачає збирання та зберігання державою в одній базі даних надмірно великого обсягу інформації про особу. Це створює ризики свавільного втручання в особисте життя людини, несе небезпеку нецільового використання інформації з ЄДДР (у вузьковідомчих, бізнесових, партійно-політичних та інших протиправних цілях). Критики зазнала і надмірна обтяжливість закону для громадян та держави: дорогі у виготовленні та використанні нові форми документів особи, непрозорі процедури їх видачі та оплати.

Після набрання чинності *Законом про демреєстр*, його положення залишаються практично невиконуваними та потребують значних видатків державних коштів. Передбачені ним документи нового зразка досі не видаються і найважливіші з них (зокрема, «закордонний паспорт») не можуть видаватися у найближчій перспективі. 11 вересня 2013 року Урядом затверджено План заходів, що передбачає виділення 793,3 млн гривень на впровадження Закону та потребує трьох років підготовки.

Отже, є потреба у широкому обговоренні проблем державної політики у сфері, що регулюється *Законом про демреєстр і паспорти*, та їх вирішенні. **Необхідно зупинити створення ЄДДР та якісно урегулювати питання, пов'язані із запровадженням біоме-**

тричних документів для виїзду за кордон, а також інших документів особи.

Зокрема, для обговорення пропонуються такі питання:

- неправомірність створення інтегрованої бази персональних даних;
- недоцільність введення безконтактного електронного носія у всі документи особи;
- непрозора процедура видачі документів, що посвідчують особу і їх оплата та ін.

Даний документ пропонує альтернативні варіанти проведення державної політики з проблемних питань. На його основі будуть підготовлені законопроектні пропозиції з метою належного урегулювання питань видачі ідентифікаційних документів особи, зокрема, нова редакція Закону «Про документи, що посвідчують особу» (з вилученням ЄДДР).

При цьому одразу наголосимо, що громадськістю не ставиться під сумнів необхідність запровадження біометричних документів для виїзду за кордон. У цій частині необхідно лише упорядкувати питання процедури та оплати паспортних послуг, а також вирішити питання захисту персональних даних.

1. ПРОБЛЕМИ ПОТОЧНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Створення інтегрованої (об'єднаної) бази персональних даних (ЄДДР)

Закон про демреєстр та паспорти передбачає створення інтегрованої (об'єднаної) бази даних під назвою Єдиний державний демографічний реєстр (далі – ЄДДР). Передбачається, що до неї вноситиметься інформація про всіх громадян України, та інших осіб, які отримуватимуть в Україні документи.

Впровадження Єдиного державного демографічного реєстру в Україні є неприйнятним з таких причин:

- дана інтегрована (об'єднана) база даних може містити практично *необмежений обсяг інформації* про кожну особу. Зокрема, до ЄДДР передбачається внесення: інформації про батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників та інших представників особи; її сімейний стан; **біометричних даних особи** (відцифрований образ обличчя особи; відцифрований

зразок підпису особи); інформації про реєстрації місця проживання, про сімейний стан, про видачу приватизаційних паперів, додаткові (факультативні) біометричні дані, параметри; інформації **з усіх відомих інформаційних систем** (тобто з усіх баз даних державних органів та органів місцевого самоврядування). До реєстру також вноситиметься інформація про реквізити усіх документів, виданих особі (тип, назва документа, серія, номер, дата видачі та уповноважений суб'єкт, що видав документ, строк дії документа).

Це означає, що «в одних руках» (насамперед, в ДМС та МВС) триматимуться персональні дані про усіх без винятку громадян та іноземців і осіб без громадянства, які проживають (перебувають) в Україні. Зважаючи на технічну вразливість будь-якої автоматизованої бази даних, значний рівень корупції та слабкість демократії в Україні є висока загроза використання цієї інформації у неправомірних інтересах (злочинних, партійно-політичних тощо), її потрапляння до сторонніх осіб.

Внесення такої інформації до єдиного Реєстру є грубим порушенням права особи на приватність, адже призведе до необмеженого контролю держави за особистим життям громадян. Крім того, будь-яка недобросовісна особа зможе одержати будь-яку інформацію про інших громадян, отримавши доступ до ЄДДР;

- *Закон про демреєстр* суперечить положенням Конституції України (зокрема, статті 32), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (зокрема, статті 8), та іншим ратифікованим Верховною Радою України міжнародним угодам. Зокрема, згідно пункту «с» статті 5 Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, *персональні дані повинні бути адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно цілей, для яких вони зберігаються*. Даний Закон передбачає накопичення значно ширшого обсягу інформації у Реєстрі, ніж та, що необхідна для видачі ідентифікаційних документів особи. Більше того первинне наповнення ЄДДР фактично може відбуватися через об'єднання існуючих відомих баз даних, хоча ця інформація збиралася з іншою метою;

- *видачу документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України, або спеціальний статус, зокрема, й «внутрішнього» паспорта громадянина України, прямо прив'язано до необхідності внесення персональних даних особи до ЄДДР. Тобто особа ставиться у таке становище, за якого вона змушена здавати значний обсяг своїх персональних даних до ЄДДР (навіть більший, ніж той, що вноситься у документ), інакше не зможе отримати життєво необхідні документи;*
- *на наш погляд, неприпустимою є сама ідея збереження біометричних даних (навіть основних – відцифрований образ обличчя особи; відцифрований зразок підпису особи) в руках держави, і тим більше в єдиній базі даних – про усіх мешканців України.*

1.2. Запровадження безконтактного електронного носія у «внутрішньому паспорті», посвідченні водія та інших документах

Закон про демреєстр передбачає обов'язкову наявність мікрочіпа (безконтактного електронного носія) з інформацією особи, в т.ч. її біометричними даними, майже у всіх документах, що посвідчують особу, зокрема й у «внутрішньому» паспорті громадянина України.

Обов'язкова наявність мікрочіпа у внутрішньому паспорті громадянина України є передчасною, адже:

- призведе до суттєвого підвищення вартості виготовлення внутрішнього паспорта та його використання;
- «паспорт громадянина України» не використовується для виїзду особи за кордон (на відміну від країн Європейського Союзу, де громадяни можуть пересуватись в його межах використовуючи ідентифікаційну картку). Тому дана технологія не може бути використана для спрощення процедур пересування громадян України в інші країни;
- в Україні відсутнє обладнання для зчитування інформації з мікрочіпів. Створення відповідної інфраструктури (встановлення обладнання, розробка програмного забезпечення) потребує значного часу та державних коштів і наразі є щонайменше передчасним.

1.3. Невпорядкованість процедури видачі паспортних документів

Закон про демреєстр відносить процедурні аспекти з видачі паспортних та інших документів, зокрема перелік та вимоги до документів, які повинна подати особа, до *підзаконного* регулювання (тобто актів Кабінету Міністрів тощо).

Підзаконне регулювання процедури видачі паспорта громадянина України (як і видачі інших документів) не відповідає інтересам громадян, оскільки вже сьогодні призвело до непрозорості та відомчого свавілля при наданні адміністративних послуг (наприклад, для отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон вимагаються довідки про несудимість, нав'язуються послуги з фотографування тощо).

Таке підзаконне регулювання суперечить положенням Закону України «Про адміністративні послуги», згідно статті 5 якого, підстави, перелік та вимоги до документів для отримання адміністративної послуги, граничний строк надання, та перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги встановлюються виключно законами. *Закон про демреєстр* не відповідає Закону України «Про адміністративні послуги».

1.4. Невизначеність розміру плати за документи

Закон про демреєстр не містить положень щодо розміру плати (адміністративного збору), яка справляється при видачі особі документів.

Відсутність в Законі положень щодо розміру адміністративного збору:

- породжує заплутані схеми визначення розміру плати за адміністративні послуги (в даному випадку за видачу паспортних документів) при підзаконному регулюванні цього питання у відомчих та/або корупційних інтересах;
- призводить до свавільного стягнення з громадян необґрунтованих платежів, зокрема, за всілякі додаткові «послуги», замість одного прозорого платежу (збору). На практиці стягуються окремо кошти «за бланк», «за оформлення і видачу документа», а також нав'язуються послуги різних підприємств-паразитів типу ДП «Документ» («за консультування», «за підготовку пакету документів», за «представництво»).

1.5. Інші проблемні питання

Закон про демреєстр зберігає радянську практику «двох паспортів» – «паспорта громадянина» (використовується в межах держави) та «паспорта для виїзду за кордон». Досвід розвинених демократичних країн показує, що назва «паспорт» використовується лише щодо документа для виїзду за кордон. Щодо документів, які мають своїм основним призначенням посвідчувати особу, використовуються такі назви, як «ідентифікаційна картка» або «посвідчення особи».

Закон про демреєстр не передбачає обов'язкового внесення інформації про місце проживання особи до «внутрішнього» паспорта громадянина України (допускаючи внесення такої інформації лише на мікрочіп – за бажанням особи). Закон взагалі не передбачає наявності такої інформації у друкованому вигляді на документі. Це призведе до того, що громадянам доведеться щоразу звертатися за довідкою про підтвердження місця проживання (наприклад, при влаштуванні на роботу, при укладанні цивільно-правової угоди тощо).

Дуже сумнівними новелами *Закону про демреєстр* також є:

- **обов'язок отримання внутрішнього паспорта починаючи з дня народження** дитини. Хоча у дітей практично не існує потреби у самостійній ідентифікації;
- **збереження практики видачі** внутрішніх ідентифікаційних документів (зокрема, «внутрішнього паспорта» за державним органом – **міграційною службою в системі МВС**). Хоча місією міграційної служби мала б бути лише робота з мігрантами (іноземцями). Видача посвідчень особи прямо пов'язана з реєстраційним обліком (місцем проживання) і мала б бути віднесена до виконання органів місцевого самоврядування;
- **обов'язок заміни посвідчень водія**, які були оформлені на банках «радянського зразка». Така примусова заміна вже призвела до необґрунтованих грошових втрат багатьох домогосподарств (при вартості новішого посвідчення водія у 198 гривень, витратах на медичний огляд тощо) та ін.

2. ЗАЦІКАВЛЕНІ СТОРОНИ

2.1. Громадяни України, іноземці та особи без громадянства

Громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, які проживають (перебувають) в Україні, є зацікавленими сторонами, оскільки будуть змушені:

- надавати широкий обсяг своїх персональних (в т.ч. біометричних) даних для їх внесення до ЄДДР. При цьому збереження таких персональних даних та їх захист від неправомірного використання в Україні не можуть бути забезпечені;
- отримувати майже всі документи з безконтактним електронним носієм інформації (мікрочіпом), які будуть значно дорожчими за теперішні;
- і надалі потерпати від бюрократичного свавілля, пов'язаного з неврегульованістю та непрозорістю процедур видачі ідентифікаційних документів та порядку їх оплати.

2.2. Державні органи виконавчої влади

Зацікавленими сторонами є державні органи виконавчої влади, що відповідають за функціонування ЄДДР та видачу документів, і насамперед:

- Державна міграційна служба України – є розпорядником ЄДДР;
- Міністерство внутрішніх справ України – через цей орган забезпечується функціонування ЄДДР.

Ці органи мають бути зацікавлені у зміні політики, адже існуюча ситуація призводить до незадоволеності громадян якістю роботи ДМС та МВС, до частих судових спорів тощо.

Інші державні органи, які повинні відповідати за захист прав громадян (Президент, Верховна Рада і її органи, Міністерство юстиції та ін.), також мають стати зацікавленими у належному захисті права громадян на приватність та від корупційно-бюрократичного свавілля.

2.3. Бізнес

Зацікавленими сторонами є роботодавці, банки, страхові компанії – різні представники бізнесу, які потребують точної ідентифікації людини за допомогою документа, що посвідчує особу.

Впровадження чинного *Закону про демреєстр* ляже тягарем на бізнес, якому буде потрібне нове обладнання для роботи з новими ідентифікаційними документами.

3. АЛЬТЕРНАТИВНІ ВАРІАНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Бази персональних даних

Існуюча ситуація – для накопичення і збереження персональних даних, які містяться у всіх видах документів, що посвідчують особу, передбачено утворення централізованої бази даних (яка має назву Єдиний державний демографічний реєстр / ЄДДР).

Це передбачає:

- створення об'єднаної, централізованої бази даних (ЄДДР), де зберігатимуться персональні дані про всіх осіб, які отримуватимуть документи в Україні;
- видачу особам документів виключно на підставі даних ЄДДР;
- функціонування централізованої бази даних забезпечується її розпорядником, яким є Державна міграційна служба України, через Міністерство внутрішніх справ України;

Переваги	Недоліки
<p>- зберігання інформації про особу в єдиній базі даних спрощує надання адміністративних послуг, зокрема з видачі документів, що посвідчують особу. Відпадає потреба робити міжвідомчі запити для з'ясування тієї чи іншої інформації про особу, оскільки всі відомчі бази даних є складовою централізованої бази даних.</p> <p>Це відкриває можливість швидше отримати необхідний документ, знімає потребу самостійного збирання довідок для підтвердження інформації.</p>	<p>- створення централізованої бази даних, яка б містила необмежений обсяг інформації про особу, суперечить нормам Конституції України (зокрема, статті 32) та положенням ратифікованих Верховною Радою України міжнародних угод. Так, згідно пункту «с» статті 5 Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, <i>персональні дані повинні бути адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно цілей, для яких вони зберігаються</i>. Всупереч цьому, Закон передбачає накопичення значно ширшого обсягу інформації у Реєстрі, ніж навіть того, що є у документах особи.</p>

Переваги	Недоліки
	<p>Більше того, для отримання кожного окремого документа вимагається специфічна інформація (наприклад, при отриманні паспорта і при отриманні посвідчення водія). Проте ЄДДР об'єднуватиме усю цю інформацію в одній базі даних.</p> <p>Зважаючи на слабкість правової системи та корупцію, в Україні будь-яку базу даних складно захистити від втручання, пошкодження, викрадення. І ЄДДР зможе теж використовуватися у неправомірних цілях:</p> <ul style="list-style-type: none"> - авторитарними політиками для стеження і тиску на опонентів; - криміналітетом для тиску на бізнес; - недоброчесними «правоохоронцями» для «підбору злочинців»; - спецслужбами інших держав у різних цілях тощо. <p>Збереження державою, тим більше у єдиній базі даних, біометричної інформації громадян, на наш погляд, є в принципі неприпустимим.</p>

Пропонований варіант. Для збереження окремих персональних даних, які містяться у документах, утворюються окремі відомчі бази даних.

Цей варіант передбачає:

- для внесення інформації, яку містить той чи інший документ, утворюється спеціальна відомча база даних. Наприклад, за ведення Реєстру закордонних паспортів відповідатиме Державна міграційна служба України; за ведення Реєстру посвідчень водія – Державна автомобільна інспекція МВС; за ведення Реєстру щодо «внутрішнього паспорта» (посвідчення особи) може відповідати і Міністерство юстиції України, або ж можливо утворити місцеві (наприклад, міські та районні) бази даних для зберігання відповідної інформації. Місцеві бази даних є найбільш прийнятним варіантом для даного документа, оскільки інформація про 46-мільйонне населення не накопичуватиметься в одному реєстрі (що

ускладнить доступ до персональних даних та зловживання такою інформацією).

- Окремі дані, які містяться в документі (наприклад, відцифрований підпис особи чи інші біометричні дані), повинні взагалі зберігатися лише на мікрочіпі в документі, і не вноситися до жодних баз даних;
- Об'єднання баз даних (реєстрів) не допускається. Обмін інформацією відбувається лише на основі запитів, у передбачених законом випадках.

Переваги	Недоліки
- у відомчих базах даних зберігається дуже обмежений обсяг інформації про особу. Приватність особи є більш захищеною від втручання, ніж при наявності інтегрованої бази даних.	- для отримання адміністративних послуг потрібно дещо більше часу, аніж це було б при наявності інтегрованої бази даних. Проте при електронній міжвідомчій взаємодії така комунікація не забиратиме надмірного часу.

3.2. Вид (назва) основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи (паспорт чи посвідчення особи)

Варіант 1 (існуюча політика). Документ має назву «паспорт громадянина України»

Цей варіант, передбачає, що:

- документ має назву «паспорт громадянина України»;
- така назва передбачає, що документ видається лише громадянам України, та не може видаватися іноземцям та особам без громадянства;
- головне призначення документа – підтвердження громадянства України.

Переваги	Недоліки
- така назва є звичною та зрозумілою для громадян України; - у разі її залишення не потрібно робити численних роз'яснень громадянам щодо причин зміни назви документа.	- в разі залишення цієї назви, в Україні збережеться радянська система «двох паспортів» – для виїзду за кордон та внутрішнього. Назва «паспорт» не відображає суть призначення даного документа (це слово є поєднанням латинських слів passus (рух) та porta (ворота), тому і використовується у більшості розвинених країн (країн ЄС та Північної Америки) лише як назва документа для виїзду за кордон).

Варіант 2. Документ має назву «посвідчення особи»/«ідентифікаційна картка особи»

Цей варіант передбачає:

- документ має назву «посвідчення особи» або «ідентифікаційна картка особи»;
- головне призначення документа – ідентифікація особи та підтвердження зв'язку з Україною (проживання в Україні та/або громадянство України).
- така назва може передбачати, що документ видається як громадянам України, так й іноземцям та особам без громадянства. Хоча це питання може вирішуватися окремо. І у більшості європейських розвинених держав існують окремі ідентифікаційні документи для громадян і для негромадян;

Переваги	Недоліки
<p>- ця назва відповідає практиці розвинених демократичних країн (країн ЄС та Північної Америки) та руйнує стару, радянську систему «двох паспортів».</p> <p>- ця назва свідчить, що головною метою документа є ідентифікація особи. Також документ підтверджує зв'язок особи з країною, де цей документ виданий.</p>	<p>- ця назва є досить незвичною для громадян України, які звикли до «паспорта громадянина України»;</p> <p>- введення такої назви може спричинити неясність серед громадян щодо мети цього документа, та навіть побоювання, що слово «ідентифікаційна» може означати якийсь засіб з боку держави щодо встановлення особи з метою контролю її особистого життя;</p> <p>- зміна старої назви документа на дану потребуватиме широкої роз'яснювальної кампанії серед населення, а також технічних змін у законодавстві.</p>

3.3. Форма основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи (паперова, пластикова, пластикова з електронним носієм)

Варіант 1. Документ виготовляється у формі паперової книжечки

Цей варіант передбачає, що:

- документ виготовляється з паперового матеріалу та у формі книжечки з декількома сторінками;
- такий документ дозволяє внесення до нього більшості змін інформації про особу, якій його видано.

Переваги	Недоліки
<p>- громадяни звикли до такої форми документа;</p> <p>- до такого документа легко вносити зміни (наприклад, зміна інформації щодо місця проживання, вклеювання нового фото після досягненню певного віку, інформація про шлюб, про виданий закордонний паспорт тощо). Щоправда є сумніви, чи уся ця інформація повинна міститися в основному ідентифікаційному документі.</p>	<p>- така форма документа притаманна саме для «паспортів»;</p> <p>- документ у паперовій формі вразливіший до пошкодження.</p>

Варіант 2. Документ виготовляється у формі пластикової картки

Переваги	Недоліки
<p>- така форма документа є зручна у використанні (уся інформація розміщена на двох сторонах документа; документ компактний і його зручніше переносити; документ стійкий від зовнішнього впливу (води тощо);</p> <p>- це відповідає практиці розвинених країн, де існує тенденція до переходу від паперового документа до пластикової картки.</p>	<p>- громадяни не звикли до такої форми документа, що посвідчує особу;</p> <p>- у разі зміни інформації про особу, яка внесена до картки, картку необхідно щоразу міняти на нову;</p> <p>- такий документ потребує періодичної заміни, бо наприклад у ньому неможливо змінити фотографію особи. Проте зміна адреси місця проживання цілком допустима і на такому документі.</p>

Варіант 3. Документ виготовляється у формі пластикової картки, яка містить безконтактний електронний носій (мікročіп з інформацією)

Переваги	Недоліки
<p>- така картка має найвищі рівні захисту від підроблення;</p> <p>- така картка дозволяє досить точно встановити особу її власника навіть дистанційно (електронними каналами). Це зручно для електронного урядування та бізнесу;</p> <p>- у країнах ЄС така картка використовується і для поїздок в межах ЄС.</p>	<p>- наявність чіпа у документі підвищує вартість виготовлення документа, а також вартість експлуатації таких документів (адже для зчитування інформації потрібна відповідна інфраструктура: програмне забезпечення, обладнання. Її вартість потребує розрахунків, з урахуванням витрат держави, бізнесу, громадян, а також вигод, які приносить ця новація).</p>

3.4. Законодавче регулювання процедури видачі ідентифікаційних документів та їх оплати

Існуюча ситуація. Хаотичне підзаконне регулювання різними нормативно-правовими актами паспортних послуг суттєво ускладнює порядок отримання послуги громадянами: призводить до вимагання з громадян додаткових документів та додаткових коштів.

Саме в частині законодавчого впорядкування процедури та оплати змін потребує і законодавство, що регулює порядок видачі паспортів для виїзду за кордон. Зрештою, це стосується усіх документів, що регламентовані *Законом про демреєстр*.

Пропонований варіант. Процедура видачі кожного ідентифікаційного документа та розмір плати за його надання визначається **Законом**.

Переваги	Недоліки
<p>- всі основоположні аспекти щодо документа, включаючи процедури з його видачі та розмір плати містяться в одному Законі, що дозволяє уникнути численних підзаконних актів з нестабільним і непрозорим регулюванням; Отже, особа з одного Закону може отримати інформацію:</p> <ul style="list-style-type: none"> - про документи, які вона має подати для отримання адміністративної послуги; - вартість цієї адмінпослуги. <p>Внесення змін односторонньо Урядом або центральним органом виконавчої влади у вузьковідомчих чи інших неправомірних інтересах стає ускладненим.</p>	<p>- періодичні зміни обставин (наприклад, зміна фактичної собівартості адміністративної послуги, розвиток технологій тощо) можуть потребувати періодичних змін Закону (наприклад, раз на 5-10 років).</p>

3.5. Які органи влади повинні видавати «внутрішній» ідентифікаційний документ (Міграційна служба, Мін'юст чи місцеве самоврядування)

Варіант 1. Документ видають територіальні органи центрального органу виконавчої влади (Державної міграційної служби України або Міністерства юстиції України)

Цей варіант передбачає, що основний ідентифікаційний документ (той, який наразі має назву «паспорт громадянина України») можна отримати у територіальному органі центрального органу

виконавчої влади (Державної міграційної служби України або Міністерства юстиції України)

Переваги	Недоліки
- збереження існуючого механізму гарантує отримання документів, навіть при низькій якості обслуговування	- органи місцевого самоврядування (насамперед міст) позбавлені можливості ефективно вести облік місцевого населення та впливати на якість паспортних послуг.

Варіант 2. Ідентифікаційний документ видають виконавчі органи органів місцевого самоврядування в порядку делегування від держави

Цей варіант передбачає:

- безпосередня видача документів здійснюється органами місцевого самоврядування;
- документ можна отримати у приміщенні виконавчого комітету органу місцевого самоврядування (у центрі надання адміністративних послуг, якщо він утворений) в адміністративно-територіальній одиниці проживання особи. Для сільського населення (у неспроможних територіальних громадах до проведення адміністративно-територіальної реформи) дані адміністративні послуги може надавати районна державна адміністрація.

Переваги	Недоліки
- послуга з видачі ідентифікаційних документів максимально наближена до споживачів і якість послуги може бути суттєво покращено; - такий підхід знімає потребу ведення централізованої бази даних, і дозволяє обмежитися локальними базами даних; - у прив'язці до реєстраційного обліку (місця проживання) у громад є кращі можливості відповідати за усі питання місцевого значення (розвиток інфраструктури, формування бюджету тощо).	- впровадження цих новацій потребує певного часу та сильної політичної волі.

Саме такий підхід притаманний демократичним державам (Польща, ФРН, Канада та ін.)

3.6. Інші питання державної політики для обговорення (місце проживання, вік тощо)

Для альтернативного законопроекту на протипагу Закону про демреєстр, актуальними для обговорення є також **наступні питання:**

1) Вік, з якого особі можна (або обов'язково) отримувати документ:

- а) з дня народження;
- б) з 16 років;
- в) інше.

2) Загальна обов'язковість отримання документа:

- а) особа зобов'язана отримати документ, а в протилежному випадку за це настає юридична відповідальність;
- б) особа зобов'язана отримати документ, але за недотримання цього обов'язку немає відповідальності (штрафу);
- в) особа отримує документ лише за власним бажанням.

3) Інформація про місце проживання:

а) обов'язково вноситься до внутрішнього ідентифікаційного документа. При зміні місця проживання робиться новий запис (або вклейка);

б) вноситься лише за бажанням особи. Хоча варто відзначити, що таких прецедентів з досвіду розвинених країн невідомо.

4. ВИСНОВКИ

Аналіз державної політики відносно забезпечення осіб документами виявив її суттєві недоліки. Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» суперечить нормам Конституції України (зокрема, статті 32), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (зокрема, статті 8), Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (зокрема, статті 5). Даний Закон грубо порушує право особи на приватність особистого та сімейного життя, а також накладає додаткові обтяження на громадян.

Отже, в Україні назріла гостра потреба у дійсному реформуванні системи забезпечення ідентифікаційними документами. Відмова від радянської практики «двох паспортів», забезпечення належних

умов захисту персональної інформації, що вноситься у документи, а також багато інших питань потребують свого вирішення.

5. ЗВЕДЕНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ:

1. Яке Ваше ставлення до перелічених вище проблем державної політики? Чи вважаєте Ви порушені питання проблемами?

2. Які ще проблеми державної політики в обговорюваній сфері Ви вважаєте актуальними?

3. Чи є потреба у зміні державної політики (*Закону про демреєстр*)?

4. Чи перелічені всі зацікавлені сторони? Кого із зацікавлених сторін не було зазначено в переліку?

5. Чи підтримуєте Ви пропозицію щодо збереження (створення нових) відомчих та/або локальних баз персональних даних осіб (з обмеженим відповідними цілями обсягом інформації) замість утворення єдиної інтегрованої бази даних (ЄДДР)?

6. Яка назва основного внутрішнього ідентифікаційного документа особи є найбільш прийнятною: а) «паспорт громадянина України»; б) «посвідчення особи»; в) «ідентифікаційна картка особи»?

7. Яка форма основного внутрішнього документа особи є найбільш прийнятною для України на сучасному етапі розвитку: а) паперова книжечка; б) пластикова картка; в) пластикова картка, яка містить безконтактний електронний носій (мікрочіп)?

8. Чи вважаєте Ви доцільним і можливим врегулювання процедури видачі ідентифікаційних документів особи та їх оплати на рівні закону?

9. Який орган влади має видавати основний внутрішній документ особи: а) Державна міграційна служба; б) Міністерство юстиції; в) виконавчі органи міських, селищних рад; для сільського населення – районні державні адміністрації; та/або центри надання адміністративних послуг?

10. З якого віку особі необхідно отримувати основний внутрішній документ особи: а) з дня народження; б) з 16 років; в) інше?

11. Який рівень обов'язковості має бути встановлено щодо отримання основного внутрішнього документа особи: а) особа зобов'язана отримати документ, в протилежному випадку за неотримання або несвоєчасне отримання настає юридична відповідальність; б)

особа зобов'язана отримати документ, але за недотримання цього обов'язку немає відповідальності (штрафу); в) особа отримує документ лише за власним бажанням?

12. Чи повинна вноситись до внутрішнього ідентифікаційного документа інформація про місце проживання особи: а) обов'язково; б) за бажанням особи?

13. Чи перелічено всі прийнятні варіанти альтернативної державної політики?

14. Які переваги та недоліки зазначених варіантів альтернативної державної політики не було враховано?

Будь ласка надсилайте Ваші відповіді на адресу
Центру політико-правових реформ:
м. Київ, вул. Хрещатик 4, оф. 13, 01001.
Або електронною поштою: centre@pravo.org.ua

Більше інформації можна отримати також у Центрі політико-правових реформ за контактною інформацією, вказаною вище, а також:
за тел. (044) 278-03-17, 278-03-72;
на веб-сайті: www.pravo.org.ua

Початкову робочу версію Документа для обговорення було підготовлено
Центром політико-правових реформ в рамках проекту:
-HRF/UA/12/11 «*Центр громадянської експертизи законопроектів*» («*Center for Civil Expertise of the Draft Laws*»)
Грантодавець – Центр громадянських свобод;

здійснюється за фінансової підтримки програми «МАТРА» посольства Королівства Нідерланди в Україні.

6. ДОДАТКИ

6.1. Щодо баз персональних даних

Франція

У Франції ідею зі створення централізованої бази даних повністю відхилено.

У березні 2012 року до Національної Асамблеї Франції (нижня палата парламенту) надійшов до розгляду новий законопроект щодо національних ідентифікаційних карток з біометричними даними. Ним, серед іншого, передбачалось створення централізованої бази даних, у якій би зберігалась інформація щодо приблизно 45 мільйонів громадян Франції, та до якої могли б отримувати доступ, за певних обставин, урядові агенти, поліція, публічні службовці, та навіть суб'єкти підприємницької діяльності. Відповідно до статті 5 даного акту, доступ до бази даних міг бути можливим не лише для цілей видачі ідентифікаційних карток та паспортів, але і у ході розслідування при крадіжці та використанні персональних даних та встановлення ідентифікації невідомої особи, яка померла, або жертви стихійного лиха чи іншого нещасного випадку.

Ініціатива уряду Франції накопичувати надмірний обсяг чутливої інформації щодо французьких громадян у єдиній базі даних не увінчалась успіхом. Одразу ж після ухвалення Закону, 200 парламентарів з Національної Асамблеї та Сенату вимагали розгляду його положень Конституційною радою Франції (*Conseil Constitutionnel*) на предмет їх конституційності, аргументуючи це тим, що даний Закон не відповідає як французькому, так і європейському законодавству у частині захисту прав осіб на приватність та презумпції невинуватості.

22 березня 2012 року Конституційна рада Франції винесла рішення щодо неконституційності окремих положень даного Закону. Так, не заперечуючи проти впровадження нового типу ідентифікаційних карток (як і біометричних паспортів), Рада категорично виступила проти ініціативи Уряду щодо накопичення наявної у них інформації у централізованій базі даних.

У своєму рішенні Конституційна рада визнала неконституційними статті цього Закону, якими регламентувались питання створення та функціонування централізованої бази даних, а також ті,

які визначали, хто та за яких обставин може мати до неї доступ (статті 5, 6, 7, 8, 10). Конституційною радою було встановлено, що вищезазначені статті суперечать статті 34 Конституції Франції. Згідно її змісту, парламент Франції має забезпечувати відповідність законів потребі балансування між правами і свободами громадян з одного боку, та публічним порядком з іншого. На думку Ради, парламент не передбачив правових гарантій проти довільного доступу до централізованої бази даних, що несе ризик порушення права на приватність. Крім того, відповідно до статті 2 Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 року, збирання та використання великого обсягу персональних даних є обґрунтованим лише тоді, коли це відповідає загальному інтересу.

Після рішення Конституційної ради Закон було змінено і він набрав чинності 28 березня 2012 року. У новій редакції було встановлено, що громадяни Франції отримуватимуть ідентифікаційні картки, які міститимуть біометричну інформацію, але вона не буде зберігатися у централізованій базі даних.

Нідерланди

У червні 2009 року Палатою представників Нідерландів (нижня палата парламенту) було ухвалено Закон, яким передбачалося введення нового типу біометричних паспортів відповідно до вимог Європейського Союзу. Крім впровадження нового зразка паспорту, даним Законом також передбачалось зберігання інформації про громадян, включно із відцифрованим образом обличчя та відбитками пальців, у централізованій базі даних. Таке рішення зазнало суттєвої критики з боку громадськості. Ряд неурядових громадських організацій, таких, як «Приватність передусім» (Privacy First) розкритикували обидві новели законопроекту, а саме – необхідність здачі біометричних даних як передумову отримання паспорта, а також впровадження системи їх зберігання в межах єдиної бази даних. Крім того, доступ до такої бази обумовлювався не лише в адміністративних цілях, а й у випадках кримінального розслідування, та за деяких інших обставин, визначених Законом. Він передбачався необмеженим для Генеральної служби розвідки та безпеки Нідерландів у випадках загрози національній безпеці.

Противники введення централізованої бази даних у Нідерландах стверджували, що її створення призведе до порушення прав

особи, зокрема, права на приватність, що захищається Європейською конвенцією з прав людини. Також вони заявили, що створення такої бази даних виходить за межі вимог Європейського Союзу щодо безпеки паспортів та інших документів для виїзду за кордон.

У 2011 році уряд Нідерландів вирішив зупинити практику накопичення біометричної інформації громадян у централізованій базі даних, залишивши, водночас, в силі вимогу щодо необхідності її здачі у якості обов'язкової передумови отримання документів.

ФРН

У Німеччині основними реєстрами, у яких містяться найбільше персональних даних, є реєстри місця проживання. Ці реєстри ведуться на основі федерального законодавства (у питанні реєстрації місця проживання до 2015 року діє також земельне законодавство). При цьому усі реєстри ведуться лише на рівні громади (муніципалітету) або адміністративного об'єднання громад. Федерального (загальнодержавного) реєстру не існує.

Загалом у ФРН існує біля 5200 реєстрів місця проживання (за кількістю органів реєстрації). У цьому реєстрі є наступна інформація:

- прізвище та ім'я особи,
- дата народження,
- адреса проживання (актуальна та попередня)
- громадянство
- день в'їзду / виїзду
- сімейний стан, подружжя, партнер, діти
- орган, що видав посвідчення особи, паспорт, дата видачі і термін чинності, номер документа.

Так само у ФРН не існує зведених (єдиних) паспортних реєстрів (для виїзду за кордон). Ця інформація є лише у громадах. У Федеральній друкарні, яка централізовано виготовляє усі посвідчення особи та паспорти, є лише інформація про номер виготовленого документа та орган влади (громаду), для якого цей документ виготовлено.

Біометричні дані (зокрема, відбитки пальців) зберігаються в органі влади, що приймає заяву на виготовлення посвідчення особи чи паспорта (юридично – це «орган з посвідчень особи», фізично –

«офіс для громадян»), лише до моменту видачі такого документа особі. Надалі такі дані органом влади знищуються (видаляються), і містяться лише на документі особи.

6.2. Щодо основного ідентифікаційного документа особи

Італія

ID-картка в Італії (*Carta d'Identità*) видається місцевим муніципалітетом та діє протягом 10 років;

Стандартна (звичайна) ідентифікаційна картка особи в Італії (зараз відбувається процес із заміни цієї картки на картку нового зразка) складається з чотирьох сторінок, які містять інформацію про:

- муніципалітет, що її видав,
- номер картки,
- ім'я, прізвище особи,
- дату і місце її народження,
- громадянство,
- муніципалітет, де проживає особа, адреса,
- цивільний статус (одружений/одружена, розлучений/розлучена) та професію.

Ця картка також може містити фізичні характеристики особи, такі як зріст, колір очей та волосся. У даному документі можуть бути зазначені й інші особливі характеристики, які не відображені на фото (наприклад, інвалідність, або наявність близнюка). Крім цього у картці містяться:

- фото;
- підпис власника;
- дата видачі;
- печатка муніципалітету, що видав картку;
- дата закінчення терміну її дії;
- номер картки;

Італія впровадила «е-ID-картку» (з біометричним чіпом) (*Carta d'Identità Elettronica*) у 2001 році, але небагато людей вирішили отримати її в обмін на стару. Ці картки також видаються муніципалітетами, тому, на відміну від інших країн, які впровадили видачу таких карток, система їх видачі не є централізованою. Проте, Міністерство внутрішніх справ забезпечує їм інфраструк-

турну підтримку (обладнання, система безпеки тощо). Муніципалітети можуть взаємодіяти, щоб знизити витрати на виготовлення та видачу даних карток. Нова ID-картка містить таку інформацію:

- муніципалітет, що її видав;
- ім'я, прізвище особи;
- місце її народження;
- дата народження;
- стать;
- номер, що був присвоєний при реєстрації народження;
- зріст;
- муніципалітет, де особа проживає, адреса;
- дата видачі;
- дата закінчення терміну дії;
- громадянство;
- фіскальний код;
- підпис;
- відбитки пальців рук.

Франція

ID-картка у Франції (*Carte nationale d'identité sécurisée*) є офіційним, але не обов'язковим для отримання документом. Цей документ широко використовується для ідентифікації особи при відкритті банківського рахунку або при купівлі майна (тому є суттєва потреба у його отриманні). Вона видається префектом, су-префектом, мерією або ж французьким консульством. ID-картка видається безкоштовно та діє протягом 10 років.

Для отримання ID-картки беруться відбитки пальців. Ці дані зберігаються, але доступ до цієї інформації дозволено мати тільки суддям, та за певних обставин.

Бази даних містять інформацію, яка наявна у ID-картці:

- ім'я, прізвище особи;
- адреса;
- стать;
- фотографія;
- підпис;
- відбитки пальців.

Наявність жорстких законів не дозволяє переміщення цієї інформації з однієї бази даних до іншої. Спроба створити єдину

централізовану базу даних з інформацією про французьких громадян не увінчалась успіхом, оскільки Конституційна рада Франції визнала це антиконституційним. Доступ до інформації, що наявна у базах даних, дозволено мати тільки суддям, та за певних обставин.

ФРН

У справах *посвідчень особи (Personalausweis)* в Німеччині компетентними є органи, які визначаються землями (органи посвідчень особи). Зокрема, компетентним є орган, в окрузі якого заявник або власник посвідчення особи проживає (тобто має зареєстроване місце проживання). Якщо заявник не має житла, то компетентним є орган посвідчення особи, в окрузі діяльності якого заявник тимчасово перебуває.

Заява про видачу посвідчення особи повинна бути опрацьована також і територіально некомпетентним органом посвідчень особи, якщо будуть доведені важливі причини. Посвідчення особи може бути в такому разі видане тільки за наявності уповноваження територіально компетентного органу посвідчень особи.

За кордоном у справах посвідчень особи компетентним є Міністерство закордонних справ із визначеними ним закордонними представництвами;

Посвідчення особи в Німеччині видається тільки громадянам ФРН.

Німецькі громадяни зобов'язані мати посвідчення особи, як тільки їм виповнюється 16 років і підлягають загальному обов'язку реєстрації (місця проживання) або, якщо вони йому не підлягають, перебувають переважно на території Німеччини;

Посвідчення особи містить, поряд із зазначенням органу, який його видав, датою видачі, датою останнього дня дії, номером доступу, виключно такі чітко визначені дані про власника посвідчення:

1. прізвище та прізвище при народженні,
2. ім'я,
3. ступінь доктора,
4. дата та місце народження,
5. фото,
6. підпис,
7. зріст,
8. колір очей,

9. адреса (у випадку адреси за кордоном, вказується «не має головного житла в Німеччині»),
10. громадянство,
11. серійний номер та
12. прізвище в ордені, прізвище митця (тобто псевдонім).

Посвідчення мають місце для автоматичного зчитування.

Воно повинно містити виключно такі помітно надруковані дані:

1. скорочення
 - a) «IDD» для посвідчення особи Федеративної Республіки Німеччина або
 - b) «ITD» для тимчасового посвідчення особи Федеративної Республіки Німеччина,
2. прізвище,
3. ім'я,
4. серійний номер,
5. скорочення «D» для німецького громадянства,
6. дату народження,
7. дату останнього дня дійсності,
8. перевірочні цифри та
9. пусті місця.

При перевірці ідентичності також може бути автоматизовано перевірений нанесений номер доступу.

Посвідчення особи містить **електронний прилад для запису та обробки**, на якому записані наступні дані:

I

1. прізвище та прізвище при народженні,
2. ім'я,
3. ступінь доктора,
4. дата та місце народження,
5. фото,
6. адреса (у випадку адреси за кордоном, вказується «не має головного житла в Німеччині»),
7. громадянство,
8. серійний номер та
9. прізвище в ордені, прізвище митця.

II Дані зчитуваної машинним способом області

III Відбитки пальців, позначення записаних пальців, дані стосовно якості відбитків.

Діти, поки не досягнуть 6-річного віку, отримують посвідчення особи із електронним приладом для запису та обробки, на якому записані тільки фото та дані зчитуваної машинним способом області.

Серійний номер, перевірочні цифри, блокуючий пароль та ознаки блокування не можуть містити даних про особу власника посвідчення або посилання на такі дані.

Відбитки пальців записуються тільки на підставі поданої заявником заяви. Вони записуються в посвідченні особи у формі плаского відтиску лівого та правого вказівного пальців на електронному приладі для запису та обробки. У випадку відсутності вказівного пальця, недостатньої якості відбитку пальця або пошкоджень подушки пальця на його заміну записується плаский відбиток великого пальця, або середнього пальця, або ж безіменного пальця. Відбитки пальців не записуються, якщо взяття відбитків пальців неможливе з медичних причин, які не є тимчасовими.

Час опрацювання заяви про видачу посвідчення особи в середньому становить від 7 днів.

При цьому усі посвідчення особи виготовляються централізовано на Федеральній друкарні. Заява на отримання посвідчення подається у громаді (у «офісі для громадян») та надалі пересилається електронними каналами. До заяви додається фото (приноситься заявником), відбирається зразок підпису особи (нині – переважно на спеціальному терміналі) та відбитки пальців (за бажанням особи);

За видачу посвідчення особи сплачується збір:

- для осіб віком до 24 років – 22,80 €
- для всіх інших осіб – 28,80 €.

Збори збільшуються на 13 €, якщо офіційна дія здійснюється з причини заявника за межами офіційного робочого часу в органі або неуповноваженим безпосередньо на такі дії органом.

Збір відповідно також підвищується на 30 €, якщо офіційна дія здійснюється консульським або дипломатичним представництвом Федеративної Республіки Німеччина за кордоном.

Від збору звільняється **зміна адреси в посвідченні** особи. Розмір збору може бути зменшений або взагалі не стягуватись, якщо особа, яка має сплатити збір, цього потребує.

Посвідчення є дійсним 10 років, а для осіб молодше 24 років посвідчення особи діє 6 років. Подовження строку дійсності не допускається.

Хорватія

ID-картки у Хорватії (*Osobna iskaznica*) видаються громадянам у спеціальних відділеннях поліції. Працівники таких відділень не є поліцейськими. Вони мають статус цивільних службовців.

Кожен громадянин, який постійно проживає у Хорватії, має право отримати ID-картку після досягнення 16 років (інакше доведеться сплачувати штраф). Основним призначенням даного документа є підтвердження постійного місця проживання у Хорватії.

ID-картка діє протягом 10 років. Якщо особа не досягла 21 року, її картка діє протягом 5 років, а особам, які старше 65-річного віку, вона видається довічно.

Якщо інформація, що внесена у картку, змінюється (наприклад ім'я або адреса), особа мусить її обміняти.

ID-картка містить наступну інформацію:

- номер картки;
- ім'я, прізвище;
- стать;
- громадянство;
- дата народження;
- адреса;
- персональний ідентифікаційний номер (використовується для сплати податків);
- фото;
- підпис;
- дата видачі;
- дата закінчення терміну дії.

З червня 2013 року ID-картку можна отримати з дня народження. Це пов'язано з тим, що даний документ дозволяє подорожувати в межах ЄС (Хорватія набула членства в ЄС 1 липня 2013 року).

Іноземці старше 12-річного віку, яким дозволено постійно чи тимчасово перебувати на території Хорватії, мають право на звернення за отриманням ID-картки. Якщо іноземець перебуває у Хорватії тимчасово, ID-картка видається на термін його перебування у

країні, а якщо іноземцю дозволено перебувати у Хорватії постійно – вона видається на 5 років.

З червня 2013 року ID-картка видається із чіпом, який містить інформацію, що відображена на картці (включаючи фото та підпис – електронний), а також відбитки пальців рук.

5.2.2. Витяг із проекту Закону України «Про документи України, що посвідчують особу та дають право виїзду за кордон» (реєстраційний номер у ВРУ VIII скликання 1632)⁴²

Цей Закон визначає види документів України, що посвідчують особу, їх призначення, порядок видачі та обміну, права та обов'язки осіб, що пов'язані з отриманням та користуванням цими документами, порядок зберігання інформації, що міститься у документах з гарантуванням права осіб на захист від втручання в особисте та сімейне життя.

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Глава 1 Загальні засади

Стаття 1. Визначення термінів

1. У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

1) безконтактний електронний носій – матеріальний носій, що використовується для запису, збереження та відтворення інформації, що обробляється за допомогою технічних засобів;

2) біометричні дані – сукупність даних про особу, зібраних на основі фіксації її характеристик, що мають достатню стабільність та істотно відрізняються від аналогічних параметрів інших осіб (зображення обличчя особи, підпис особи, відбитки пальців рук особи);

3) заявник – особа (громадянин України, особа без громадянства, іноземець), яка особисто звернулася до уповноваженого органу за

⁴² Законопроект розроблено Центром політико-правових реформ. Реєстраційний номер у ВРУ VIII скликання 1632.

отриманням документа, що посвідчує особу, або законний представник такої особи;

4) ідентифікація особи – встановлення тотожності особи за сукупністю інформації про неї у документі, що посвідчує особу та за допомогою її біографічних та біометричних даних.

5) сторінка даних – призначений для внесення інформації про особу аркуш із спеціального матеріалу, що забезпечує персоналізацію за допомогою технологій лазерного гравіювання та лазерної перфорації для документів, виготовлених у формі книжечки, або лицьовий чи зворотний бік документа, виготовленого у формі картки.

6) документ, що посвідчує особу для виїзду за кордон – це документ, що посвідчує особу та дає їй право на виїзд з України та в'їзд в Україну відповідно до цього Закону та міжнародних договорів України.

2. Термін «законні представники» у цьому Законі вживається у значенні, визначеному в Сімейному та Цивільному кодексах України.

Стаття 2. Види документів України, що посвідчують особу

1. Документом, що посвідчує особу громадянина України, є:

1) посвідчення особи;

2) дійсний паспорт громадянина України, виданий до набуття чинності Розділом II цього Закону.

До документів, що посвідчують особу громадянина України прирівнюється посвідчення водія, крім випадків встановлених законом.

2. Документами, що посвідчують особу громадянина України для виїзду за кордон є:

1) паспорт громадянина України;

2) дипломатичний паспорт України;

3) службовий паспорт України;

4) посвідчення особи моряка;

5) посвідчення члена екіпажу;

6) посвідчення особи на повернення в Україну.

Документи, передбачені пунктами 4–6 цієї частини можуть видаватися також іноземцям та особам без громадянства.

3. Документами України, що посвідчують особу іноземця або особи без громадянства, яка постійно або тимчасово проживає на території України є:

- 1) посвідка на постійне проживання;
- 2) посвідка на тимчасове проживання.

4. Документом України, що посвідчує особу іноземця, який постійно або тимчасово проживає в Україні та не може отримати проїзний документ країни свого громадянства, або особи без громадянства, яка постійно або тимчасово проживає в Україні, для виїзду за кордон є паспорт негромадянина України.

5. У випадках передбачених цим Законом, громадянину України, іноземцю або особі без громадянства, яка має право на постійне або тимчасове проживання в Україні, може бути видано посвідчення особи на повернення в Україну.

6. Документи, передбачені в частинах першій та третій цієї статті, можуть давати право особі на в'їзд в Україну та виїзд з України, якщо це передбачено міжнародними договорами України.

7. Особа, на ім'я якої видано документ України, що посвідчує особу (далі – документ, що посвідчує особу), зобов'язана зберігати його та не передавати стороннім особам, крім випадків, передбачених законами України.

Не дозволяється використання особою документа, що посвідчує особу, що належить іншій особі, як власного.

8. Технічний опис бланків документів, що посвідчують особу, їх зразки, порядок виготовлення, зберігання, обліку та знищення визначається Кабінетом Міністрів України з урахуванням міжнародних стандартів.

9. Суб'єкт (суб'єкти) виготовлення бланків документів, що посвідчують особу, визначається Кабінетом Міністрів України на конкурсних засадах.

Угода на виготовлення документів укладається на строк до п'яти років.

10. Бланки документів, що посвідчують особу, є документами суворої звітності.

11. Відносини щодо видачі документів, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства на території України, у тому числі для виїзду за кордон, регулюються Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» з урахуванням положень цього Закону.

Відносини щодо видачі посвідчення водія регулюються Законом України «Про дорожній рух» з урахуванням положень цього Закону.

Стаття 3. Форма документів, що посвідчують особу

1. Форма документів, що посвідчують особу встановлюється цим Законом та іншими законами України.

2. Документи залежно від змісту та обсягу інформації, яка вноситься до них, виготовляються у формі книжечки або картки.

Посвідчення особи на повернення в Україну виготовляється у формі буклета.

Стаття 4. Мова, якою оформляються документи України, що посвідчують особу

1. Документи, що посвідчують особу, і які використовуються лише на території України оформляються українською мовою.

2. Документи для виїзду за кордон та документи, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, оформляються українською та англійською мовою.

3. Правила транслітерації, що застосовуються при записі імен громадян України, іноземців та осіб без громадянства в документах, що посвідчують особу, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 5. Інформація, яка вноситься у документи, що посвідчують особу

1. Перелік інформації, яка вноситься у документи, що посвідчують особу визначається цим Законом та іншими законами України. Внесення до документів інформації, не передбаченої законами України, забороняється.

2. Якщо за звичаями національної меншини, до якої належить особа, прізвище або по батькові не є складовими імені, то у документах на підставі письмової заяви особи зазначаються лише складові прізвища та імені, або лише імені.

3. До безконтактного електронного носія, який наявний у визначених цим Законом документах, вноситься інформація, що знаходиться на сторінці даних документа, біометричні дані особи, а також дані щодо забезпечення захисту інформації, що знаходиться на без-

контактному електронному носії, відповідно до міжнародних стандартів, якщо інше не передбачено цим Законом.

4. Особа, яка отримала документ, що містить безконтактний електронний носій, має право перевірити інформацію, внесenu на безконтактний електронний носій та, у разі виявлення помилок, вимагати їх виправлення.

5. У разі допущення помилки в інформації про особу, внесеної до документа, така інформація підлягає виправленню, а документ – обміну.

6. Порядок внесення інформації на безконтактний електронний носій та її відтворення, зчитування визначається Кабінетом Міністрів України.

7. Безконтактний електронний носій повинен відповідати вимогам нормативних документів системи технічного захисту інформації в Україні.

8. Особі, яка через свої релігійні переконання відмовляється від отримання документа з безконтактним електронним носієм, що імплантований у відповідний бланк документа або відмовляється від внесення інформації до безконтактного електронного носія, що імплантований у відповідний бланк документа, гарантується право на отримання такого документа без безконтактного електронного носія. Таке право реалізується шляхом подання відповідної заяви до уповноваженого органу з видачі документа. У цьому випадку особі у порядку та строки, встановлені цим Законом, видається відповідний документ, що не містить безконтактного електронного носія. У такому документі зазначається інформація про його особливості.

Кабінет Міністрів окремо затверджує технічний опис та зразки бланків документів, які на відхилення від загального правила, не містять безконтактного електронного носія.

9. У разі зміни інформації про особу, внесеної у документ, такий документ підлягає обміну, крім випадків зміни інформації щодо місця проживання особи.

Стаття 6. Строк дії документів, що посвідчують особу

1. Строк дії документів, що посвідчують особу визначається цим Законом та іншими законами України.

Стаття 7. Оформлення заяви-анкети на отримання документа, що посвідчує особу

1. Заява-анкета на отримання документа, що посвідчує особу, оформлюється у письмовій та/або електронній формі службовою або посадовою особою уповноваженого органу на підставі наданих заявником документів, усної інформації, отриманої від заявника, а також у випадках передбачених законом – на підставі інформації, якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

2. В заяву-анкету не можуть вноситися інші персональні дані з інформацією про особу, окрім персональних даних, що вносяться у документ, за отриманням якого звертається особа, а також її контактних даних.

3. У разі звернення за документом особою, яка не досягла шістнадцятирічного віку, або недієздатною особою, інформація та документи необхідні для оформлення заяви-анкети подаються її законним представником. При цьому така особа (яка не досягла шістнадцятирічного віку або недієздатна особа) також повинна бути присутньою при оформленні заяви-анкети.

4. Оригінали документів, що подавалися для оформлення заяви-анкети, повертаються особі після прийняття оформленої заяви-анкети до розгляду.

5. Зразки заяв-анкет, порядки опрацювання заяви-анкети після її отримання від заявника, а також знищення заяви-анкети визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 8. Підстави та порядок зняття біометричних даних особи для отримання документа України, що посвідчує особу

1. Для отримання документів, передбачених частиною 1 цієї статті, особа може за власним бажанням здати відбитки пальців рук для їх подальшого внесення у безконтактний електронний носій документа:

- 1) паспорт громадянина України;
- 2) дипломатичний паспорт України;
- 3) службовий паспорт України;
- 4) посвідчення особи моряка;
- 5) посвідчення члена екіпажу;
- 6) паспорт негромадянина України.

2. Відбитки пальців рук не знімаються, якщо:

1) взяття відбитків пальців неможливе з медичних причин, які не є просто тимчасовими;

2) особа не досягла дванадцятирічного віку.

3. Особа у віці від дванадцяти років до шістнадцяти років може знімати відбитки пальців рук для їх подальшого внесення у безконтактний електронний носій документа лише за письмовою згодою законних представників.

4. Відбитки пальців рук особи вносяться у безконтактний електронний носій у формі плаского відтиску лівого та правого вказівного пальців, які знімаються на електронному приладі для запису та обробки. У випадку відсутності вказівного пальця, недостатньої якості відбитку пальця або пошкоджень подушки пальця на його заміну знімається плаский відбиток великих пальців, або середніх чи безіменних пальців.

5. У разі отримання фізичних вад пальців рук або рук після одержання особою документа, що зазначений у частині першій цієї статті, що унеможливуватиме ідентифікацію особи за відбитками пальців рук відтворених на безконтактному електронному носії, особа повинна звернутись до уповноваженого органу, що видав цей документ, для внесення на безконтактний електронний носій відповідної інформації.

6. Для отримання документа, що посвідчує особу, особа має надати фотокартку, зроблену не пізніше, ніж за шість місяців на момент звернення, розміру, встановленого цим Законом.

Якщо уповноваженим органом здійснюється фотографування особи при замовленні документа, що посвідчує особу, така супутня послуга надається на безоплатній основі.

Вимоги до фотокартки для отримання документа, що посвідчує особу, встановлюються Кабінетом Міністрів України.

7. Для отримання документа, що посвідчує особу, особа має надати зразок власного підпису, як правило, шляхом поставлення підпису у спеціальному полі заяви-анкети, або на електронному приладі для запису та обробки в порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Підпис особи не вноситься у документ, якщо заявником на його отримання є особа, яка не досягла чотирнадцятирічного віку або особа, яка в установленому законом порядку визнана недієздатною.

Особа з фізичними вадами має право відмовитись від внесення підпису у документ, про що у документі зазначається окремо.

8. Після отримання заявником документа, що посвідчує особу, відбитки пальців рук особи негайно видаляються з усіх носіїв інформації та баз даних уповноважених органів.

Стаття 9. Адміністративний збір та консульський збір

1. За видачу (у тому числі замість втрачених або викрадених) та обмін документів, що посвідчують особу, справляється адміністративний збір у порядку та розмірах, визначених цим Законом.

За видачу (у тому числі замість втрачених або викрадених) та обмін документів, що посвідчують особу, за кордоном справляється консульський збір.

Тариф консульського збору України встановлюється в межах базових тарифів консульського збору України та у порядку, визначені Кабінетом Міністрів України.

2. Адміністративний (консульський) збір не справляється за наявності законних підстав, що доводять неспроможність особи здійснити його сплату, а також в інших випадках, передбачених законом.

3. Сплата адміністративного (консульського) збору підтверджується відповідним документом, що додається до заяви-анкети на отримання документів, передбачених цим Законом.

4. Розмір адміністративного (консульського) збору включає вартість бланку документа та інші витрати, що безпосередньо стосуються надання адміністративної послуги з його видачі (обміну).

5. У разі видачі або обміну документа через виявлення помилки у внесеній до нього інформації не з вини заявника, адміністративний (консульський) збір не справляється.

Стаття 10. Порядок отримання особою готового документа, що посвідчує особу

1. Готовий документ, що посвідчує особу, отримується особисто заявником після пред'явлення ним наявного документа, що посвідчує особу, або його уповноваженим представником після пред'явлення ним власного документа, що посвідчує особу, та доручення, або за клопотанням заявника – надсилається поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення, з оплатою за рахунок одержувача).

2. Якщо заявник не досяг 16-річного віку, або є недієздатним, готовий документ, що посвідчує особу, отримується його законним представником після пред'явлення ним власного документа, що посвідчує особу, а також документа, що підтверджує статус законного представника, або за клопотанням законного представника – надсилається поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення, з оплатою за рахунок одержувача).

3. Надсилання поштою готового посвідчення особи не допускається.

Розділ II

ДОКУМЕНТИ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ

ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ

Глава 2

Посвідчення особи

Стаття 11. Призначення, зміст та форма посвідчення особи

1. Посвідчення особи є документом, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України на території України.

2. До посвідчення особи вноситься така текстова та графічна інформація:

- 1) назва держави;
- 2) назва документа;
- 3) номер документа;
- 4) прізвище, ім'я, по батькові особи;
- 5) дата народження;
- 6) стать;
- 7) громадянство;
- 8) місце народження;
- 9) місце проживання;
- 10) дата виготовлення документа;
- 11) дата закінчення строку дії документа (або зазначення про те, що документ видано довічно);
- 11) уповноважений орган, що видав документ (код);
- 12) зображення обличчя особи;
- 13) підпис особи.

За бажанням громадянина, до посвідчення особи також вноситься інформація про реєстраційний номер облікової картки плат-

ника податків, або відмітка про відмову від прийняття реєстраційного номеру облікової картки через релігійні або інші переконання.

3. Посвідчення особи виготовляється у формі картки.

Стаття 12. Обов'язок отримання посвідчення особи

1. Кожен громадянин України, який досяг шістнадцяти років та постійно проживає на території України, зобов'язаний отримати посвідчення особи.

2. Особа зобов'язана звернутися за отриманням посвідчення особи не пізніше, ніж протягом одного місяця після досягнення особою шістнадцятирічного віку.

Стаття 13. Строк дії посвідчення особи

1. Посвідчення видається особі на строк:

1) 10 років – особам віком до 70 років;

2) довічно – особам віком від 70 років;

3) 2 роки – особам, які набули громадянство України та взяли зобов'язання припинити іноземне громадянство протягом двох років з дня набуття громадянства України.

2. Особа повинна подати заяву про обмін посвідчення особи, строк дії якого закінчується, не пізніше, ніж за 15 робочих днів до закінчення строку його дії.

Стаття 14. Органи, що здійснюють видачу посвідчення особи

1. Повноваження з видачі та обміну посвідчення особи належать виконавчому органу міської ради міста обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Севастопольській міській, районній, районній у місті Києві державній адміністрації (далі – уповноважений орган) за місцем проживання особи.

Стаття 15. Документи та інформація, необхідні для видачі посвідчення особи

1. За отриманням посвідчення особи громадянин звертається до уповноваженого органу для оформлення заяви-анкети.

2. Для отримання посвідчення особи вперше (при досягненні шістнадцятирічного віку) подаються:

1) свідоцтво про народження;

2) одна фотокартка розміром 3,5 x 4,5 см.

3. Для отримання посвідчення особи вперше особами, які користуються паспортом громадянина України, виданим до набуття чинності Розділом II цього Закону подаються:

- 1) паспорт громадянина України;
- 2) одна фотокартка розміром 3,5 x 4,5 см;
- 3) платіжний документ з відміткою банку про сплату адміністративного збору або оригінал і копія документа про звільнення від сплати адміністративного збору.

4. Для обміну посвідчення особи, строк дії якого закінчується, подаються:

- 1) посвідчення особи, строк дії якого закінчується або закінчився;
- 2) одна фотокартка розміром 3,5 x 4,5 см;
- 3) платіжний документ з відміткою банку про сплату адміністративного збору або оригінал і копія документа про звільнення від сплати адміністративного збору.

5. Для отримання посвідчення особою, яка набула громадянство України подається:

- 1) довідка про реєстрацію особи громадянином України або інші документи, що підтверджують громадянство України;
- 2) одна фотокартка розміром 3,5 x 4,5 см;
- 3) паспортний документ особи або документ, що замінює його та посвідчує особу;
- 4) платіжний документ з відміткою банку про сплату адміністративного збору або оригінал і копія документа про звільнення від сплати адміністративного збору.

6. Для отримання посвідчення особи громадянином України, який постійно проживав за кордоном, подається:

- 1) паспорт громадянина України;
- 2) одна фотокартка розміром 3,5 x 4,5 см;
- 3) платіжний документ з відміткою банку про сплату адміністративного збору або оригінал і копія документа про звільнення від сплати адміністративного збору.

7. Для отримання посвідчення особи громадянин, який є бездомним, подає посвідчення про взяття на облік бездомних осіб, видане центром обліку бездомних осіб.

8. У разі клопотання громадянина про внесення до посвідчення особи інформації про реєстраційний номер облікової картки платника податків або відмітки про відмову від прийняття реєстрацій-

ного номеру облікової картки через релігійні або інші переконання, таким громадянином також подається відповідна довідка центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері оподаткування або надається згода на отримання такої довідки (інформації) уповноваженим органом самостійно.

Стаття 16. Строк видачі посвідчення особи

1. Посвідчення особи видається у строк:

- 1) до 15 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети;
- 2) до 5 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його термінове отримання.

Стаття 17. Розмір адміністративного збору за видачу посвідчення особи

1. За видачу посвідчення особи (у тому числі замість втраченого або викраденого), його обмін справляється адміністративний збір, крім випадку видачі посвідчення особи вперше при досягненні шістнадцятирічного віку.

2. Розмір адміністративного збору становить:

- 1) 50 гривень – за видачу посвідчення особи протягом 15 робочих днів;
- 2) 150 гривень – за термінову видачу посвідчення особи протягом 5 робочих днів.

Розділ III

ДОКУМЕНТИ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ ГРОМАДЯНИНА УКРАЇНИ ДЛЯ ВИЇЗДУ ЗА КОРДОН

Глава 3

Паспорт громадянина України

Стаття 18. Призначення, зміст та форма паспорта громадянина України

1. Паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу, підтверджує громадянство України та надає особі, якій його видано, право на виїзд з України та в'їзд в Україну.

2. До паспорта громадянина України вноситься наступна текстова і графічна інформація:

- 1) назва держави;
- 2) назва документа;
- 3) тип документа;
- 4) код держави;
- 5) номер документа;
- 6) прізвище, ім'я особи;
- 7) стать;
- 8) громадянство;
- 9) дата народження;
- 10) місце народження;
- 11) дата виготовлення документа;
- 12) дата закінчення строку дії документа;
- 13) уповноважений орган, що видав документ (код);
- 14) зображення обличчя особи;
- 15) підпис особи.

Зазначена інформація, а також за бажанням особи – відцифровані відбитки пальців рук особи, відтворюються і на безконтактному електронному носії.

3. Паспорт громадянина України виготовляється двох типів:

1) у формі книжечки, правий форзац якої містить безконтактний електронний носій, та складається з м'якої обкладинки, 32 сторінок та сторінки даних.

2) у формі книжечки, яка не містить безконтактного електронного носія, та складається з м'якої обкладинки, 32 сторінок та сторінки даних.

Стаття 19. Право на отримання паспорта громадянина України

1. Кожен громадянин України має право на отримання паспорта громадянина України.

2. У разі здійснення регулярних поїздок за кордон та необхідності при цьому завчасного оформлення віз для в'їзду до іноземних держав, особі за її заявою може бути видано другий паспорт громадянина України.

Стаття 20. Строк дії паспорта громадянина України

1. Паспорт громадянина України видається:

- 1) особам, які не досягли шістнадцятирічного віку – строком на чотири роки;
- 2) особам, які досягли шістнадцятирічного віку – строком на десять років.

Стаття 21. Органи, що здійснюють видачу паспорта громадянина України

1. Видача паспорта громадянина України здійснюється уповноваженим органом, яким є:

- 1) центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері міграції;
- 2) закордонна дипломатична установа України – у випадку звернення за паспортом громадянина України, який постійно або тимчасово проживає або перебуває за кордоном.

2. Особа має право звертатися за видачею паспорта громадянина України до уповноваженого органу незалежно від свого місця проживання в Україні.

Стаття 22. Документи та інформація, необхідні для видачі паспорта громадянина України

1. За отриманням паспорта громадянина України особа звертається до уповноваженого органу для оформлення заяви-анкети.

2. Для отримання паспорта громадянина України подаються:

- 1) документ, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України (посвідчення особи або паспорт громадянина України, виданий до набуття чинності Розділом II цього Закону) або свідоцтво про народження (для особи, яка не досягла шістнадцяти років);
- 2) одна фотокартка розміром 3,5 x 4,5 см;
- 3) платіжний документ з відміткою банку про сплату адміністративного збору або оригінал і копія документа про звільнення від сплати адміністративного збору.

3. Для отримання паспорта громадянина України дитині-сироті, дитині, позбавленій батьківського піклування, яка не досягла шістнадцятирічного віку, необхідно разом із документами, зазначеними у частині 3 цієї статті, подати також оригінал або засвідчену в установленому законодавством порядку копію одного з таких документів:

- 1) документа, що посвідчує повноваження директора дитячого закладу (контракту тощо);
 - 2) договору про влаштування дитини до прийомної сім'ї;
 - 3) договору про організацію діяльності дитячого будинку сімейного типу;
 - 4) рішення органів опіки та піклування про встановлення опіки (піклування);
 - 5) рішення суду про встановлення опіки (піклування);
 - 6) договору про патронат.
4. Особа, за власним бажанням, проходить процедуру зняття відбитків пальців рук для внесення у безконтактний електронний носій.

Стаття 23. Строк видачі паспорта громадянина України

1. Паспорт громадянина України видається у строк:

- 1) до 15 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети в Україні;
- 2) до 40 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети закордонною дипломатичною установою України;
- 3) до 5 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його термінове отримання.
- 4) до 3 робочих днів – у зв'язку з необхідністю термінового виїзду за кордон, пов'язаною з нагальною потребою в лікуванні особи, що від'їжджає, від'їздом особи, яка супроводжує тяжкохворого, чи смертю родича, який проживав за кордоном, на підставі документів, що підтверджують необхідність термінового виїзду за кордон.

Стаття 24. Розмір адміністративного збору за видачу паспорта громадянина України

1. Адміністративний збір за видачу паспорта громадянина України становить:

- 1) 170 гривень – за видачу паспорта громадянина України особам, яким не виповнився 21 рік, а також паспорта, що не містить безконтактного електронного носія;
- 2) 250 гривень – за видачу паспорта громадянина України особам, яким виповнилось 21 рік і старше, а також за термінову видачу паспорта громадянина України у строк до 3 робочих днів відповідно до пункту 4 частини 1 статті 23 цього Закону;

3) 500 гривень – за термінову видачу паспорта громадянина України у строк до 5 робочих днів.

Глава 4. Дипломатичний та службовий паспорти України

...

Глава 5

Посвідчення особи на повернення в Україну

Стаття 27. Призначення, зміст та форма посвідчення особи на повернення в Україну

1. Посвідчення особи на повернення в Україну є документом, що посвідчує особу, дає право на в'їзд в Україну та видається особі у разі втрати нею документа України, що посвідчує особу для виїзду за кордон, або якщо строк дії такого документа закінчився, або встановлено, що він є недійсним з інших причин.

2. Посвідчення особи на повернення в Україну може бути видано:

1) громадянину України;

2) іноземцю або особі без громадянства, які мають право на постійне або тимчасове проживання в Україні.

3. На підставі звернення міністерства закордонних справ або іншого компетентного органу іноземної держави посвідчення особи на повернення в Україну може бути видане на ім'я особи, щодо якої прийнято рішення про реадмісію відповідно до міжнародних договорів України.

4. До посвідчення особи на повернення в Україну вноситься така текстова та графічна інформація:

1) назва держави;

2) назва документа;

3) тип документа;

4) код держави;

5) номер документа;

6) прізвище, ім'я особи;

7) громадянство/або обставини, що підтверджують зв'язок особи з Україною;

8) дата народження;

9) стать;

10) місце народження;

11) дата виготовлення документа;

- 12) дата закінчення строку дії документа;
- 13) уповноважений орган, що видав документ (код);
- 14) зображення обличчя особи;
- 15) підпис особи;

5. Бланк посвідчення особи на повернення в Україну виготовляється у формі буклета з трьома згинами, обсягом у 8 сторінок та окремою самоклеюною сторінкою даних.

Стаття 28. Органи, що здійснюють видачу посвідчення особи на повернення в Україну

1. Посвідчення особи на повернення в Україну видається закордонними дипломатичними установами України.

Стаття 29. Строк дії посвідчення особи на повернення в Україну

1. Строк дії посвідчення особи на повернення в Україну визначається посадовою особою закордонної дипломатичної установи України, відповідальною за його видачу, виходячи з реальної можливості повернення особи в Україну, але не може перевищувати 30 днів.

2. У разі хвороби, нещасного випадку та інших поважних причин строк дії посвідчення може бути продовжено закордонною дипломатичною установою на шляху прямування пред'явника посвідчення до України на строк, необхідний для повернення заявника на територію України, але не більше 30 днів.

Про це у місці, відведеному для особливих відміток, робиться відповідний запис, який засвідчується підписом дипломатичного працівника і скріплюється малою гербовою печаткою. Строк дії посвідчення особи на повернення в Україну може бути продовжено не більше одного разу.

Дипломатичний працівник, який продовжив строк дії посвідчення, повинен письмово поінформувати про цей факт закордонну дипломатичну установу України, яка видала посвідчення.

Стаття 30. Документи та інформація, необхідні для видачі посвідчення особи на повернення в Україну

1. За отриманням посвідчення особи на повернення в Україну особа звертається до закордонної дипломатичної установи України для оформлення заяви-анкети.

2. Для отримання посвідчення особи на повернення в Україну подаються:

1) дві фотокартки розміром 3,5 x 4,5 см;

2) документ (протокол, довідка), виданий компетентними органами держави перебування, що підтверджує факт звернення особи у зв'язку із втратою документів, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну та посвідчують особу під час перебування за межами України; або документ, що дає громадянину України право на виїзд з України та посвідчує особу під час перебування за її межами, якщо строк дії такого документа закінчився або встановлено, що він є недійсним з інших причин;

3) документи (за можливості) та/або дані, що дають змогу ідентифікувати особу заявника, встановити його місце проживання в Україні та підтвердити належність до громадянства України або встановити зв'язок з Україною;

3. Посвідчення особи на повернення в Україну може бути видане на підставі звернення міністерства закордонних справ або іншого компетентного органу іноземної держави. В такому разі замість заяви-анкети до справи додається анкета, форма якої встановлюється Міністерством закордонних справ України. Документ, передбачений пунктом 2 частини 2 цієї статті, не вимагається.

4. Рішення про видачу посвідчення особи на повернення в Україну приймається дипломатичним працівником шляхом унесення власноручного запису до відповідної рубрики заяви-анкети або анкети та в журнал видачі посвідчень особи на повернення в Україну, вимоги щодо форми та порядку ведення якого встановлюються Кабінетом Міністрів України.

5. У разі відсутності у заявника документів, що посвідчують його особу, закордонна дипломатична установа України в день оформлення відповідної заяви-анкети надсилає запит за встановленою Міністерством закордонних справ України формою до центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію державної політики з питань міграції з метою підтвердження його громадянства (зв'язку з Україною) та ідентифікації особи за фотокарткою.

Запити надсилаються безпосередньо до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, який розглядає їх у терміновому порядку і протягом трьох діб з моменту отримання запиту надсилає відповідь до закордонної дипломатичної установи України.

6. У разі, коли особа виїхала за межі України з неповнолітніми дітьми, відомості про яких було внесено до її паспортного документа, закордонна дипломатична установа України повинна отримати підтвердження від центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію державної політики з питань міграції про факт унесення таких відомостей до її паспортного документа.

Стаття 31. Строк видачі посвідчення особи на повернення в Україну

1. При наданні заявником (або міністерством закордонних справ або іншим компетентним органом іноземної держави) усіх документів, передбачених частиною 2 статті 30 цього Закону, посвідчення має бути видане в день оформлення відповідної заяви-анкети та без попереднього запиту до центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію державної політики з питань міграції.

За інших обставин, посвідчення на повернення видається особі у строк до трьох робочих днів.

Стаття 32. Розмір консульського збору за видачу посвідчення особи на повернення в Україну

1. За видачу посвідчення особи на повернення в Україну стягується консульський збір України, що встановлюється та справляється у порядку, передбаченому статтею 9 цього Закону.

2. За видачу посвідчення особи на повернення в Україну на звернення міністерства закордонних справ або іншого компетентного органу іноземної держави, згідно з частиною 3 статті 27 цього Закону, консульський збір не справляється.

Глава 6. Посвідчення особи моряка ...

Глава 7. Посвідчення члена екіпажу ...

Розділ IV

ДОКУМЕНТ УКРАЇНИ, ЩО ПОСВІДЧУЄ ОСОБУ ІНОЗЕМЦЯ, ЯКИЙ ПОСТІЙНО ПРОЖИВАЄ В УКРАЇНІ ТА НЕ МОЖЕ ОТРИМАТИ ПРОЇЗНИЙ ДОКУМЕНТ КРАЇНИ СВОГО ГРОМА- ДЯНСТВА, ТА ОСОБИ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА, ЯКА ПОСТІЙНО ПРОЖИВАЄ В УКРАЇНІ

Глава 8

Паспорт негромадянина України

Стаття 50. Призначення, зміст та форма паспорта негромадянина України

1. Паспорт негромадянина України є документом, що посвідчує особу іноземця та особи без громадянства, яка постійно чи тимчасово проживає в Україні, та надає право такій особі на виїзд з України і в'їзд в Україну.

2. На сторінці даних у паспорті негромадянина України зазначається така текстова та графічна інформація:

- 1) назва держави;
- 2) назва документа;
- 3) тип документа;
- 4) код держави;
- 5) номер документа;
- 6) прізвище, ім'я особи;
- 7) дата народження;
- 8) місце народження;
- 9) громадянство особи (в паспорті негромадянина, виданому особі без громадянства, зазначається відсутність громадянства);
- 10) дата виготовлення документа;
- 11) уповноважений орган, що видав документ (код);
- 12) дата закінчення строку дії документа;
- 13) зображення обличчя особи;
- 14) підпис особи.

Зазначена інформація, а також за бажанням особи – відбитки пальців рук особи, відтворюються також на безконтактному електронному носії документа.

2. Паспорт негромадянина України виготовляється у формі книжечки, правий форзац якої містить безконтактний електронний

носій, та яка складається з м'якої обкладинки, 32 сторінок і сторінки даних.

Стаття 51. Право особи на отримання паспорта негромадянина України

1. Право на отримання паспорта негромадянина України мають:

- 1) особи без громадянства, які постійно проживають в Україні;
- 2) біженці, які отримали статус біженця в Україні, та біженці, які отримали статус біженця в інших державах та перебувають в Україні на законних підставах, відповідно до вимог Конвенції про статус біженців від 28 липня 1951 року;
- 3) особи, яким надано додатковий захист;
- 4) особи, яким надано тимчасовий захист;
- 5) в інших випадках, коли особа не має дійсного визнаного Україною паспорта та об'єктивної можливості отримати його

Стаття 52. Строк дії паспорта негромадянина України

1. Паспорт негромадянина України видається на строк до 5 років, але не довше ніж строк дії посвідки на постійне проживання чи посвідки на тимчасове проживання особи.

Стаття 53. Органи, що здійснюють видачу паспорта негромадянина України

1. Центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері міграції (далі – уповноважений орган) здійснює видачу паспорта негромадянина України.

2. Іноземець чи особа без громадянства має право звертатися за отриманням паспорта негромадянина України до уповноваженого органу за місцем свого проживання в Україні.

Стаття 54. Документи та інформація, необхідні для видачі паспорта негромадянина України

1. За отриманням паспорта негромадянина України особа звертається до уповноваженого органу за місцем свого проживання для оформлення заяви-анкети.

2. Для отримання паспорта негромадянина України особа подає:

1) паспортний документ іноземця чи особи без громадянства (в разі наявності) або свідоцтво про народження дитини (в разі наявності) – для осіб, що не досягли 16 років.

Якщо свідоцтво про народження дитини видане за кордоном, то також подається його нотаріально посвідчена копія з перекладом на українську мову, засвідченим нотаріально;

2) посвідка на постійне проживання (для біженців та осіб без громадянства) або посвідка на тимчасове проживання (для осіб, яким надано додатковий захист, та осіб, яким надано тимчасовий захист) або документ, що підтверджує статус біженця, виданий в іншій державі, та його копія з перекладом, посвідченим у встановленому законодавством порядку (у разі звернення особи, визнаної біженцем в іншій державі, відповідно до вимог Конвенції про статус біженців від 28 липня 1951 року);

3) копія сторінок паспортного документа іноземця чи особи без громадянства з особистими даними (у разі наявності);

4) одна фотокартка розміром 3,5 x 4,5 см.;

Особа без громадянства також подає платіжний документ з відміткою банку про сплату адміністративного збору.

За бажанням, особа проходить процедуру зняття біометричних даних (відбитків пальців рук) для внесення у безконтактний електронний носій.

Стаття 55. Строк видачі документів, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства

1. Паспорт негромадянина України видається у строк:

1) до 20 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його отримання;

2) до 5 робочих днів з дня оформлення заяви-анкети на його термінове отримання;

3) до 3 робочих днів – у зв'язку з необхідністю термінового виїзду за кордон, пов'язаною з нагальною потребою в лікуванні особи, що від'їжджає, від'їздом особи, яка супроводжує тяжкохворого, чи смертю родича, який проживав за кордоном, на підставі документів, що підтверджують необхідність термінового виїзду за кордон.

Стаття 56. Розмір адміністративного збору за видачу паспорта негромадянина України

1. Адміністративний збір за видачу паспорта негромадянина України становить:

1) 170 гривень – за видачу документа особам, яким не виповнився 21 рік;

2) 250 гривень – за видачу документа особам, яким виповнилось 21 рік і старше, а також за термінову видачу документа у строк до 3 робочих днів, згідно з пунктом 3 частини 1 статті 55 цього Закону.

3) 500 гривень – за термінову видачу документа протягом 5 робочих днів.

3. Від сплати адміністративного збору за видачу документів, передбачених цим законом, звільняються:

1) біженці;

2) особи, яким надано додатковий захист;

3) особи, яким надано тимчасовий захист.

Розділ V

ОБМІН ТА ІНШІ ВІДНОСИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВИДАЧЕЮ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ

Глава 9

Обмін документів, що посвідчують особу

Стаття 57. Підстави для обміну документів, що посвідчують особу

1. Обмін документів, що посвідчують особу здійснюється у зв'язку з:

1) зміною інформації про особу, внесеної до документа, крім випадків зміни інформації щодо місця проживання особи;

2) виявленням помилки в інформації, внесеній до документа;

3) закінченням строку дії документа;

4) непридатністю документа для подальшого використання у зв'язку з приведенням документа до такого стану, що унеможливає ідентифікацію особи за цим документом або встановлення автентичності документа.

2. У разі закінчення строку дії документа, особа повинна звернутися до уповноваженого органу для оформлення заяви-анкети на обмін документа не пізніше ніж за 15 робочих днів до закінчення строку дії документа.

3. Особа має право на достроковий обмін документа, що посвідчує особу для виїзду за кордон протягом останнього року дії такого документа або якщо вільних сторінок для проставлення віз та штампів залишилося три та менше.

Стаття 58. Зміна інформації про місце проживання особи

1. У разі зміни місця проживання особи, документ, що посвідчує особу не підлягає обміну. У такому випадку, органом, уповноваженим здійснювати реєстрацію місця проживання, вноситься до документа інформація про нове місце проживання особи.

2. Зміна місця проживання у документі, що посвідчує особу, який виготовляється у формі картки здійснюється шляхом вклеєння стрічки із записом нової адреси місця проживання (реєстрації) особи на запис попереднього місця проживання у документі, а також підтверджується штампом уповноваженого органу, підписом посадової або службової особи із зазначенням її прізвища та імені, і дати внесення змін.

Стаття 59. Порядок обміну документів, що посвідчують особу

1. Для обміну документів, що посвідчують особу, особа звертається для оформлення заяви-анкети до органу, уповноваженого на видачу такого документа (далі – уповноважений орган). Для цього також подається:

1) документ, що підлягає обміну;

2) документи, що підтверджують обставини (події), у зв'язку з якими документ підлягає обміну, у разі зміни інформації, внесеної до документа;

3) одна фотокартка розміром 3,5 x 4,5 см;

4) платіжний документ з відміткою банку про сплату адміністративного збору (у разі платності відповідної адміністративної послуги) або оригінал і копію документа про звільнення від сплати адміністративного збору.

2. Для обміну паспорта громадянина України особа також подає посвідчення особи (у разі постійного проживання в Україні).

3. Обмін документів, що посвідчують особу здійснюється в порядку і строки, встановлені для їх видачі.

4. У разі обміну документа у зв'язку зі зміною інформації, внесеної до документа, особа зобов'язана звернутися до уповноваженого органу протягом 20 робочих днів з дати настання таких обставин (подій).

5. У разі непридатності документа, крім документів, що посвідчують особу для виїзду за кордон, для використання та у разі обміну документа у зв'язку із закінченням строку його дійсності, уповноваженим органом за клопотанням особи видається довідка на час оформлення нового документа. Форма такої довідки та порядок видачі затверджується Кабінетом Міністрів України.

6. У разі подання особою клопотання про надсилання поштою готового документа у разі обміну, наявний документ, що підлягає обміну, вилучається в особи при оформленні заяви-анкети про обмін документа.

Надсилання поштою готового посвідчення особи у разі обміну не допускається.

Глава 10

Окремі відносини, пов'язані з видачею та обміном документів, що посвідчують особу

Стаття 60. Відносини у зв'язку з втратою документа, що посвідчує особу

1. Втрата документа, що посвідчує особу, настає у випадках, коли:

- 1) документ викрадено;
- 2) документ загублено;
- 3) документ знищено (за винятком знищення документа уповноваженим органом у випадках, передбачених цим Законом).

2. У випадку втрати документа, що посвідчує особу, заявник повинен звернутися для оформлення заяви-анкети до органу, уповноваженого на видачу такого документа (далі – уповноважений орган).

3. Для отримання нового документа у зв'язку з втратою попереднього подаються:

1) посвідчення особи – для громадян України (крім випадку втрати посвідчення особи), або паспортний документ іноземця чи особи без громадянства. У випадку втрати посвідчення особи, заявник повинен подати інші документи, які посвідчують її особу;

3) фотокартки у кількості і розміру, встановлених для отримання відповідного документа;

4) платіжний документ з відміткою банку про сплату адміністративного (консульського) збору або оригінал і копію документа про звільнення від сплати адміністративного (консульського) збору (у випадку платності адміністративної послуги з видачі відповідного документа, що посвідчує особу).

У разі втрати паспорта негромадянина України іноземцем чи особою без громадянства, яка не має паспортного документа, така особа також має подати документи, які допоможуть встановити її особу.

4. У разі втрати усіх документів, що посвідчують особу, заявник повинен надати відомості про місце (орган) видачі втрачених документів.

5. Про втрату документа, що посвідчує особу на території України особа зобов'язана невідкладно повідомити уповноважений орган. Про втрату документа, що посвідчує особу, за кордоном особа зобов'язана повідомити найближчу закордонну дипломатичну установу України.

6. Уповноважений орган, до якого в установленому законодавством порядку надійшло повідомлення про втрату документа невідкладно приймає рішення про визнання такого документа недійсним.

7. Уповноважений орган невідкладно інформує про визнання документа, що посвідчує особу для виїзду за кордон, недійсним центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону України.

8. Замість втраченого документа, що посвідчує особу, уповноважений орган видає новий документ протягом строку встановленого цим Законом для його видачі.

9. У разі надходження повідомлення про втрату документа, що посвідчує особу, крім документів, що посвідчують особу для виїзду за кордон, уповноваженим органом за клопотанням особи видається довідка на час оформлення нового документа згідно з частиною п'ятою статті 59 цього Закону.

10. Надсилання поштою готового посвідчення особи взамін втраченого не допускається.

Стаття 61. Підстави для відмови у видачі та обміні документів, що посвідчують особу

1. У видачі та обміні документів, що посвідчують особу, може бути відмовлено з таких підстав:

1) особа не має підстави отримати документ, відповідно до законів України;

2) стосовно видачі чи обміну документа звернулася особа, яка не досягла шістнадцятирічного віку, або представник особи, який не має підтвердження законних повноважень на отримання документа;

3) особа вже має дійсний документ, за отриманням якого вона звернулася, на день звернення (крім випадків обміну документа та отримання другого паспорта громадянина України);

4) особа подала не в повному обсязі документи та інформацію, необхідні для видачі документа, і при цьому на письмове попередження уповноваженого органу не подала таких документів, інформації.

2. У рішенні про відмову у видачі чи обміні документа, що посвідчує особу, яке доводиться до відома заявника в порядку і строки, встановлені для його видачі, зазначаються підстави для відмови та порядок оскарження.

3. Особа має право звернутися до відповідного органу з повторною заявою про видачу чи обмін документа в разі зміни або усунення обставин, у зв'язку з якими їй було відмовлено в видачі чи обміні документа.

Стаття 62. Оскарження та перегляд рішень про відмову у видачі документа, що посвідчує особу

1. Рішення про відмову у видачі документа, що посвідчує особу, може бути оскаржено особою в адміністративному порядку або до суду.

Стаття 63. Визнання недійсним документа, що посвідчує особу

1. Документ, що посвідчує особу, визнається недійсним у разі:

1) обміну документа на підставах, передбачених у частині першій статі 57 цього Закону;

2) відсутності у особи права мати документ, відповідно до закону, або втратою чи припиненням такого права особи;

3) втрати документа особою;

4) коли втрачений документ знайдено, але замість нього видано новий;

5) закінчення строку дії документа;

6) смерті особи, якій було видано такий документ;

7) зіпсуття документа під час заповнення (оформлення, виготовлення);

8) якщо особа не звернулася за виготовленим документом протягом року з дати його виготовлення.

2. Втратою права мати паспорт негромадянина України для цілей пункту 2 частини першої цієї статті є втрата іноземцем чи особою без громадянства права постійного чи тимчасового проживання в Україні відповідно до законів України.

3. Визнання документа недійсним здійснюється шляхом внесення запису до відповідного реєстру документів, що посвідчують особу.

4. Особа, у разі виникнення обставин передбачених пунктом другим, четвертим та п'ятим частини першої цієї статті зобов'язана протягом 20 робочих днів з дня їх виникнення або виявлення здати документ до уповноваженого органу.

У разі смерті особи, документи, за можливості, повертаються її спадкоємцями.

5. Власники документів, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, для виїзду за кордон під час перебування за кордоном мають право здати такий документ до дипломатичної установи, для його подальшого знищення.

6. Недійсний документ, що посвідчує особу, вилучається, списується та знищується уповноваженим органом, який прийняв рішення про видачу такого документа в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.

7. За клопотанням особи документ може не підлягати знищенню у разі позначення такого документа недійсним в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Стаття 64. Особливості відносин щодо втрати та повернення посвідчення особи моряка та посвідчення члена екіпажу

1. Особливості відносин у зв'язку з втратою та поверненням посвідчення особи моряка та посвідчення члена екіпажу регулюються відповідними главами цього Закону щодо видачі таких документів.

**Розділ VII
РЕЄСТРИ ДОКУМЕНТІВ**

**Глава 11
Реєстри документів, що посвідчують особу**

Стаття 65. Реєстри документів, що посвідчують особу

1. Для потреб видачі документів, що посвідчують особу, передбачених цим Законом, встановлення справжності (автентичності) цих документів, ідентифікації особи, яка має документ, що посвідчує особу створюються такі реєстри (тут і далі – реєстри):

- 1) реєстри посвідчень особи;
- 2) Реєстр паспортів громадянина України;
- 3) Реєстр дипломатичних паспортів України;
- 4) Реєстр службових паспортів України;
- 5) Реєстр посвідчень члена екіпажу;
- 6) Реєстр посвідчень особи на повернення в Україну;
- 7) Реєстр посвідок на постійне проживання;
- 8) Реєстр посвідок на тимчасове проживання;
- 9) Реєстр проїзних документів особи без громадянства;
- 10) Реєстр паспортів негромадян України.

2. Заборонено об'єднувати реєстри, передбачені цим Законом, між собою та з іншими реєстрами.

Стаття 66. Інформація, що заноситься до реєстрів документів, що посвідчують особу

1. До реєстрів вноситься така інформація:

1) дані про особу та дані про документ зі сторінки даних документа (текстова та графічна інформація);

2) дата подачі та номер заяви-анкети на отримання документа, прізвище, ім'я та по батькові законного представника, якщо

він діє від імені особи, та відомості про документ, що посвідчує повноваження законного представника;

3) рішення за результатами розгляду заяви-анкети;

4) дата та номер рішення, підстава, найменування органу, прізвище, ім'я, по батькові та посада особи, яка прийняла рішення;

5) дата виготовлення (персоналізації) документа, дата доставки документа до уповноваженого органу, дата отримання документа заявником, прізвище, ім'я та по батькові уповноваженої особи, якщо вона отримує документ, та відомості про документ, що посвідчує повноваження представника;

6) дата визнання документа недійсним, підстави визнання документа недійсним, номер відповідного рішення, найменування уповноваженого органу, прізвище, ім'я, по батькові та посада особи, яка прийняла рішення.

2. Заборонено вимагати від особи та вносити до реєстрів інформацію, не зазначену у частині першій цієї статті.

3. Заборонено вимагати від осіб персональні дані, що свідчать про етнічну або расову приналежність, політичні, релігійні чи інші переконання, звинувачення у скоєнні злочину або засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я або статевого життя.

Окремі види даних про стан здоров'я та засудження до кримінального покарання можуть вимагатися лише якщо вони є підставою для видачі документа, що посвідчує особу.

4. Номер та перевірочні цифри документа, що посвідчує особу, не можуть містити ніяких даних про особу власника документа або вказівки на такі дані.

Стаття 67. Якість даних

1. Персональні дані, що вносяться до реєстрів, повинні:

1) отримуватися та оброблятися сумлінно та законно;

2) зберігатися для визначених і законних цілей та не використовуватися в спосіб, несумісний із цими цілями;

3) бути точними та в разі необхідності оновлюватися.

2. Внесення даних до відповідного реєстру та їх видалення здійснюється:

1) на підставі та зі змісту заяви особи та документів, що надаються особою для отримання відповідного документа;

2) на підставі рішення щодо видачі чи відмови у видачі відповідного документа особі;

3) при прийнятті рішення про визнання недійсним документа, виданого особі.

3. Дані про особу зберігаються в реєстрі протягом строку дії документа, виданого їй, та протягом 5 років після закінчення строку його дії. Для документів, що посвідчують особу, виданих закордонними дипломатичними установами України строк зберігання інформації складає 30 років.

4. Дані про особу видаляються з реєстру у разі:

1) закінчення строку зберігання даних, визначеного в частині третій цієї статті;

2) набрання законної сили рішенням суду щодо вилучення даних про особу з реєстру.

Стаття 68. Власники реєстрів

1. Центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері міграції, є власником реєстрів:

- 1) паспортів громадянина України;
- 2) посвідчень особи на повернення в Україну;
- 3) посвідок на постійне проживання;
- 4) посвідок на тимчасове проживання;
- 5) паспортів негромадянина України;

2. Власниками реєстрів посвідчень особи є уповноважені органи, які здійснюють видачу таких документів.

Програмне забезпечення для ведення реєстрів посвідчень особи уповноваженим органам надається центральним органом виконавчої влади, що реалізовує державну політику з питань громадянства. Вимоги до такого програмного забезпечення та його оновлення, збирання, зберігання, обробки, використання і захисту інформації визначаються Кабінетом Міністрів України.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізовує державну політику з питань громадянства ведеться загальний облік виданих посвідчень особи за:

- 1) номером документа;
- 2) датою виготовлення (персоналізації) документа;
- 3) кодом уповноваженого органу, що видав документ особі.

3. Міністерство закордонних справ України є власником реєстрів:

- 1) дипломатичних паспортів;
- 2) службових паспортів.

4. Спеціально уповноважений орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері використання повітряного простору України, є власником Реєстру посвідчень члена екіпажу.

5. Власник реєстрів забезпечує належний захист персональних даних, у тому числі від випадкового або неуповноваженого доступу, зміни, використання та передачі.

6. Порядок збирання, зберігання, обробки, використання і захисту інформації, що міститься у посвідченні особи моряка визначається Кабінетом Міністрів України.

Стаття 69. Доступ до реєстрів

1. Інформація з реєстрів використовується з додержанням вимог Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про захист персональних даних».

2. Службовим та посадовим особам власників реєстрів та інших органів влади, що обробляють персональні дані внесені до реєстрів, забороняється розголошувати персональні дані, що стали їм відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

3. Доступ до реєстрів, передбачених цим Законом, здійснюється виключно авторизовано, зі збереженням інформації про службову або посадову особу, яка здійснювала запит та час такого запиту.

4. Власнику реєстру заборонено передавати дані з реєстру третім особам з метою, не передбаченою цим Законом.

5. Обмін інформацією між власником реєстрів та іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування здійснюється за письмовою згодою особи з метою надання адміністративних послуг такій особі.

6. Передача персональних даних, внесених до реєстрів, органам влади без письмової згоди особи може здійснюватися на підставі обґрунтованого запиту правоохоронних органів або суду виключно:

- 1) в рамках кримінального провадження;
- 2) провадження у справі про адміністративне правопорушення;
- 3) з метою захисту національної безпеки.

7. Ніхто не може використовувати інформацію з документа, що посвідчує особу для автоматизованого доступу до персональних даних особи, за винятком органів, які здійснюють повноваження:

- 1) прикордонного контролю;
- 2) митного контролю;
- 3) у випадках передбачених частиною 6 цієї статті.

8. Персональні дані, внесені до реєстрів, можуть передаватися органам влади іноземних держав на умовах взаємності та виключно за умови:

- 1) передачі даних до дипломатичних та консульських установ іноземних держав;
- 2) використання персональних даних для визначених цілей:
 - а) для особистих цілей особи, чії персональні дані передаються, або
 - б) для запобігання злочинам або боротьби зі злочинністю, або
 - в) у разі, коли не виникає сумніву у тому, що дані будуть використані в інтересах особи, чії персональні дані передаються;
 - г) за умови належного захисту персональних даних особи іноземною державою, до якої такі дані передаються.

9. Дані реєстрів можуть використовуватися зі статистичною або науковою метою за умови їх знеособлення.

Стаття 70. Доступ особи до своїх персональних даних, внесених до реєстрів

1. Кожна особа має право на доступ до своїх персональних даних, внесених до реєстрів, передбачених цим Законом, та записів про кожен сеанс доступу інших осіб до цих даних (крім випадку передбаченого пунктом 3 частини 6 статті 69 цього Закону), а також інші права щодо своїх персональних даних, передбачені Законом України «Про захист персональних даних».

Розділ VIII ПЕРЕХІДНІ ТА ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

1. Цей Закон набирає чинності через три місяці з дня його опублікування, крім:

Розділу II (щодо посвідчення особи), який набирає чинності з 1 липня 2015 року;

статті 37-4 Закону України «Про дорожній рух» № 3353-ХІІ від 30 червня 1993 року, доповненого новим Розділом V-I (статті 37-1 – 37-9), яка набирає чинності з 1 січня 2016 року. До цього моменту уповноваженим органом з видачі посвідчень водія є центральний орган виконавчої влади, відповідальний за безпеку дорожнього руху.

2. Визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 51, ст. 716; ВВР, 2013, № 24, ст. 243).

3. Документи, що посвідчують особу, видані до набуття чинності цим Законом, є дійсними до закінчення строку їхньої дії, передбаченого законами України, або до їх обміну на відповідні документи нового зразка, що передбачені цим Законом. Особа, яка користується документом старого зразка може за бажанням достроково обміняти його на документ нового зразка, що передбачений цим Законом.

4. За рішенням Кабінету Міністрів України, адміністративні послуги з видачі відповідних документів, що посвідчують особу, які належать до компетенції органів виконавчої влади можуть надаватися через центри надання адміністративних послуг.

5. Внести такі зміни до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» № 3773-VI від 22 вересня 2011 року:

1) у тексті Закону замінити слова «посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон» в Законі словами «паспорт негромадянина України» у відповідних відмінках;

2) викласти пункт 21 частини першої статті 1 Закону в такій редакції:

«21) паспорт негромадянина України – документ, що посвідчує особу іноземця та особи без громадянства, яка постійно чи тимчасово проживає в Україні, та надає право такій особі на виїзд з України і в'їзд в Україну»;

3) у частині другій статті 4 Закону слова «посвідченням біженця» замінити словами «посвідкою на постійне проживання»;

4) у частині третій статті 4 Закону слова «посвідченням особи, яка потребує додаткового захисту в Україні, або посвідченням

особи, якій надано тимчасовий захист в Україні» замінити словами «посвідкою на тимчасове проживання»;

5) у частині першій статті 15 Закону слова «проїзним документом для виїзду за кордон» та «посвідченням особи без громадянства для виїзду за кордон» замінити словами «паспортом негромадянина України»;

6) доповнити Закон новим розділом II-1 зі статтями з 22-1 до 22-10 такого змісту:

«Розділ II-1

Посвідка на постійне проживання та посвідка на тимчасове проживання в Україні ...

...

6. Внести такі зміни до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 року № 3671-VI:

...

7. Доповнити Закон України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року № 3353-XII новим Розділом V-I зі статтями з 37-1 по 37-10 такого змісту:

«Розділ V-I

ПОСВІДЧЕННЯ ВОДІЯ

...

9. Внести такі зміни до Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 18, ст. 101; 2003 р., № 27, ст. 209; 2011 р., № 19-20, ст. 142; 2013 р., № 21, ст. 208, № 40, ст. 522; із змінами, внесеними Законом України від 16 травня 2013 року № 245-VII):

1) у тексті Закону слова «паспорт громадянина України для виїзду за кордон» замінити словами «паспорт громадянина України» у відповідних відмінках;

2) абзац другий частини першої статті 2 Закону виключити;

3) статті 4, 5, 7 виключити;

4) статтю 6 викласти у новій редакції:

«Стаття 6. Підстави для тимчасових обмежень у праві виїзду громадян України за кордон

Право громадянина України на виїзд за кордон тимчасово обмежується у таких випадках:

1) він обізнаний з відомостями, які становлять державну таємницю, – до закінчення терміну, встановленого статтею 12 цього Закону;

2) стосовно нього у порядку, передбаченому кримінальним процесуальним законодавством, застосовано запобіжний захід, за умовами якого йому заборонено виїжджати за кордон, – до закінчення кримінального провадження або скасування відповідних обмежень;

3) він засуджений за вчинення кримінального правопорушення – до відбуття покарання або звільнення від покарання;

4) він перебуває під адміністративним наглядом міліції – до припинення нагляду.

Паспорт громадянина України може бути вилучено в особи у випадках, передбачених частиною першою цієї статті, у разі використання паспорта для вчинення злочину, або виявлення у ньому підробки. Вилучення паспорта у таких випадках здійснюється в порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України».

5) статтю 8 викласти у новій редакції:

«Стаття 8. Порядок розв'язання спорів

Вилучення паспорта та відмова у виїзді з України у випадку, передбаченому пунктом першим частини першої статті 6 цього Закону, можуть бути оскаржені особою до суду.

Вилучення паспорта та відмова у виїзді з інших підстав оскарженню не підлягають».

5.2.3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про документи, що посвідчують особу та дають право виїзду за кордон»

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Проект Закону України «Про документи, що посвідчують особу та дають право виїзду за кордон» (далі – проект Закону) спрямовано на реформування системи документів в Україні, які видаються громадянам України, іноземцям та особам без громадянства та мають своїм призначенням посвідчувати особу громадянина України, посвідчувати особу громадянина України для виїзду за кордон, посвідчувати особу іноземця або особу без громадянства, що постійно або тимчасово проживає на території України, посвідчувати особу іноземця або особу без громадянства, що постійно про-

живає в Україні, для виїзду за кордон. Законопроект також спрямовано на вдосконалення процедур надання адміністративних послуг відносно цих документів та системи зберігання інформації, яка вноситься до них.

Проект Закону розроблено, серед іншого, і на виконання пункту 1 Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, затвердженого Указом Президента України від 22 квітня 2011 року № 494, яким передбачене прийняття законодавчих актів щодо запровадження документів України для виїзду за кордон з електронним носієм інформації із забезпеченням на належному рівні захисту персональних даних.

2. Мета та завдання законопроекту

Проект Закону розроблено в розвиток пунктів 1 та 2 частини першої статті 92 Конституції України та на заміну Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Законопроект запроваджує регулювання адміністративних послуг з видачі документів, що посвідчують особу, на рівні закону, як це вимагається Законом України «Про адміністративні послуги». Це дозволить зробити процедуру видачі таких документів прозорою та усунути простір для зловживань, особливо у питаннях плати за видачу таких документів. Адже зараз видача документів, що посвідчують особу, особливо Державною міграційною службою, часто супроводжується вимаганням від особи документів, не передбачених законодавством, та непрозорою системою плати за них.

Проектом Закону передбачається визначити такі види документів, що посвідчують особу: *посвідчення особи*; паспорт громадянина України; дипломатичний паспорт України; службовий паспорт України; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну; посвідка на постійне проживання; посвідка на тимчасове проживання; *паспорт негромадянина України*. Законопроектом ліквідується картка мігранта – документ, який був вигаданий авторами Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її

спеціальний статус», але є абсолютно зайвим у системі правового регулювання статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Законопроект усуває обмеження на видачу документів, що посвідчують особу, неповнолітнім. Таким чином, у разі потреби, особи до 16 років, у тому числі іноземці та особи без громадянства, матимуть змогу мати власний проїзний документ, а також документ, що посвідчує особу (посвідчення особи, посвідка на постійне проживання, посвідка на тимчасове проживання).

Посвідчення особи

Замість застарілого явища паспорта громадянина України для посвідчення особи на території України (т. зв. «внутрішній паспорт») Законопроектом запроваджується посвідчення особи, яке матиме форму пластикової картки.

Законопроект передбачає децентралізацію видачі посвідчення особи на рівень міст обласного значення та районів. Обслуговування ведення реєстрів посвідчень особи покладатиметься на Міністерство юстиції України замість Державної міграційної служби. Таким чином, оформлення посвідчення особи перестане бути «міліцейською» послугою, як це було за часів СРСР та зберігається в окремих пострадянських країнах. Позбавлення Міністерства внутрішніх справ прямого доступу до даних реєстрів посвідчень особи дозволить зменшити імовірність зловживання особистими даними органами внутрішніх справ. Окрім того, така новація має за мету зменшити контакт громадян зі структурами Міністерства внутрішніх справ України в повсякденні.

Документи іноземців та осіб без громадянства

З метою уніфікації регулювання документів, що посвідчують статус іноземців та осіб без громадянства, Законопроектом передбачено скорочення кількості видів документів, що видаються таким особам. Законопроект передбачає ліквідацію поняття посвідчення біженця; посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту; посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист. Замість посвідчення біженця біженці отримуватимуть посвідку на постійне проживання, а особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, – посвідку на тимчасове проживання. А проїзний документ біженця, проїзний документ особи, якій надано додатковий захист,

та посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон замінюються уніфікованим документом - *паспортом негромадянина України* (т.зв. *alien's passport*).

Відповідно до Законопроекту, посвідки на постійне проживання та тимчасове проживання в Україні виготовлятимуться у формі пластикових карток, як і посвідчення особи. Таким чином, вони будуть зручнішими у використанні та уніфікованими зі світовою практикою видачі документів, що посвідчують особу іноземців. Адже досі в Україні такі посвідки виготовляються у формі, аналогічній т. зв. «внутрішньому» паспорту громадянина України з вклеєнням фотокарток дітей, штампами про шлюб та реєстрацію місця проживання.

Більшість положень, що містяться в Законі-проекті (порядок оформлення документів, плата, строки видачі документа), досі були врегульовані лише на підзаконному рівні та давали простір для зловживань органами Державної міграційної служби. Враховуючи брак прозорості в діяльності органів Державної міграційної служби та вразливість іноземців та осіб без громадянства перед органами влади в Україні, врегулювання порядку видачі документів іноземців та осіб без громадянства на рівні Закону має принести більшу передбачуваність та спростити процедуру оформлення документів іноземцями та особам без громадянства.

Біометричні дані і Реєстри документів, що посвідчують особу

На відміну від чинного Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», внесення біометричних даних передбачено лише для документів, що використовуються для виїзду за кордон, – це 6 видів документів. Більше того такі біометричні дані як відбитки пальців особа здаватиме лише за власним бажанням, і так дані будуть зберігатися лише в документі особи. Держава відбитків пальців осіб не зберігатиме.

Документи, що використовуються всередині України, – посвідчення особи, посвідки на проживання в Україні, посвідчення водія – пропонується видаватися без чіпа з біометричними даними. Таким чином, зменшиться коло осіб, біометричні дані яких будуть використовуватися державою, та здешевиться вартість виготовлення документів. Кількість пристроїв для зняття відбитків пальців пови-

нна буде відповідати потребам кількості лише тих громадян, які отримують документи для виїзду за кордон.

Законопроектом передбачено створення окремих реєстрів для кожного виду документів (Реєстр паспортів громадянина України, Реєстр дипломатичних паспортів, Реєстр посвідчень особи на повернення в Україну тощо) замість Єдиного демографічного реєстру України, до якого планувалося вносити необмежене коло біометричних та особистих даних про всіх громадян України та іноземців і осіб без громадянства в Україні. Обмеження видів даних, що вносяться до реєстрів за цим Законопроектом, заборона об'єднання таких реєстрів та врегулювання вимог до ведення таких реєстрів дозволить краще захистити персональні дані власників документів, що посвідчують особу.

Прийняття законопроекту дозволить наблизити стандарти документів України, що посвідчують особу, до європейських, спростити процедурні етапи їх видачі, обміну та інших пов'язаних з ними послуг, уніфікувати регулювання документів, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, знизити корупційні ризики у даній сфері, а також сприятиме спрощенню Європейським Союзом візового режиму для України.

3. Стан нормативно-правової бази у цій сфері правового регулювання

На сьогодні питання документів, що посвідчують особу, визначаються Законами України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 № 5492-VI, «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 № 3857-XII, Законом України «Про статус іноземців та осіб без громадянства» 22.09.2011 від № 3773-VI, Законом України «Про імміграцію» від 07.06.2001 № 2491-III, Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI; а також низкою підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема: Положенням про паспорт громадянина України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 р. № 2503-XII; Правилами оформлення і видачі свідоцтва про належність до громадянства України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів

України від 14 квітня 2004 р. № 491; Положенням про паспорт громадянина України для виїзду за кордон, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 23 лютого 2007 року № 719-V; Правилами оформлення і видачі тимчасового посвідчення громадянина України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1111; Положенням про проїзний документ дитини, затвердженим Указом Президента України від 7 вересня 1994 року № 503/94; Положенням про дипломатичний паспорт України та Положенням про службовий паспорт України, затвердженими Указом Президента України від 26 лютого 1998 року № 153/98; Указом Президента України від 5 червня 1993 року № 194/93 «Про посвідчення особи моряка»; Положенням про посвідчення члена екіпажу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1346; Положенням про посвідчення особи на повернення в Україну, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.08.2004 № 1079, Порядком оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 № 251, Положенням про посвідчення біженця, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 202, Положенням про посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 196, Положенням про посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 196, Положенням про проїзний документ біженця, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 203, Положенням про проїзний документ особи, якій надано додатковий захист, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2012 № 197, Положенням про посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 07.08.1995 № 610 та окремими нормативно-правовими актами міністерств.

Проект Закону відповідає Конституції України, чинним актам законодавства та міжнародним договорам України.

Проект Закону також відповідає вимогам нормопроєктувальної техніки.

Реалізація акта потребує розроблення підзаконних нормативно-правових актів для деталізації деяких його положень.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація запропонованого проекту Закону потребуватиме витрат із Державного бюджету України. Але у порівнянні із запланованими раніше витратами на створення Єдиного державного демографічного реєстру (біля 800 млн грн.) Законопроект буде значно дешевшим у впровадженні, адже не передбачає створення інтегрованої мегабази даних; скорочує загальну кількість типів документів, що посвідчують особу; пропонує використовувати більш дешеві форми документів (переважно без цифрових носіїв інформації). Тобто передбачається суттєва економія коштів.

<...>

6. Запобігання корупції

У законопроекті відсутні правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень. Навпаки, проект Закону сприяє максимальному зниженню таких ризиків.

7. Громадське обговорення

Проект Закону потребує винесення на обговорення громадськості. Концептуальні основи законопроекту обговорювались його розробниками. Пропонується забезпечити достатній час для врахування позицій усіх зацікавлених сторін в період між першим і другим читанням Законопроекту.

<...>

9. Прогноз результатів

Прийняття проекту Закону дозволить законодавчо визначити види документів України, що посвідчують особу, інформацію, яка в них вноситься, обов'язки осіб, на ім'я яких видані такі документи, та врегулює питання щодо їх видачі, обміну, повернення, знищення, визнання недійсними.

Законопроект сприятиме виготовленню документів України, що посвідчують особу у відповідності з європейськими стандартами, спрощенню процедур адміністративних послуг з їх видачі, обміну, повернення, дозволить встановити уніфіковані розміри плати за ці адміністративні послуги, знизити корупційні ризики у даній сфері, а також сприятиме виконанню Національного плану з вико-

нання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України.

5.2.4. Єдиний демографічний реєстр порушує права людини і принцип верховенства права⁴³

Прийняття Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (далі – Закон про демреєстр) супроводжувалося різкою критикою з боку широкого кола правозахисників, релігійних громад та неурядових організацій. Основним аргументом проти прийняття Закону про демреєстр було те, що низка його положень не відповідає Конституції України й ратифікованим Україною міжнародним договорам та несе суттєву загрозу правам людини, зокрема праву на приватність.

Право на невтручання в особисте життя особи (право на приватність), у тому числі у зв'язку із збиранням, зберіганням, використанням та поширенням конфіденційної інформації про особу, гарантується статтею 32 Конституції України. Згідно з частиною першою цієї статті, “ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України”. Відповідно до частини другої цієї статті: “Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини”.

Із зазначеного права людини випливає, що держава зобов'язана забезпечити їй захист від втручання в її особисте життя, у тому числі під час обробки інформації про особу (якою є, зокрема, персональні дані фізичної особи, вимоги щодо захисту яких передбачено Законом України “Про захист персональних даних”). Захист персональних даних є одним з елементів забезпечення права особи на невтручання в її особисте життя.

⁴³ Котляр Д., Школьнік Є. Єдиний демографічний реєстр порушує права людини і принципи верховенства права // Юридичний Вісник України. – 30.11-6.12.2013 – № 48 (961).

Право на приватність особи, у тому числі у зв'язку з обробкою її персональних даних, передбачено також міжнародними договорами України, а саме статтею 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція про права людини, ЄКПЛ). Тлумачення положень останньої міститься у рішеннях Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Вимоги щодо захисту права особи на повагу до приватного (особистого) життя під час обробки персональних даних визначені в Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних. Зазначені міжнародні договори, згідно зі статтею 9 Конституції України, є частиною національного законодавства України.

Закон про демреєстр визначає, зокрема, правові та організаційні засади створення та функціонування Єдиного державного демографічного реєстру. Єдиний державний демографічний реєстр (далі – Реєстр) у частині першій статті 4 Закону визначений як “електронна інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, захисту, обробки, використання і поширення визначеної цим Законом інформації про особу та про документи, що оформлюються із застосуванням засобів Реєстру...”. Таким чином, у Законі про демреєстр регулюється порядок збирання, зберігання, використання та іншої обробки персональних даних, тобто відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована на підставі цих відомостей.

Таке збирання та зберігання відомостей про особу, навіть безвідносно до їх подальшого використання, є втручанням у право особи на приватність. Про це чітко вказано у рішеннях ЄСПЛ за статтею 8 Європейської конвенції про права людини, наприклад, у справі *S. and Marper v. UK*.

Як і будь-яке інше втручання у право на приватність – для того, щоб відповідати ЄКПЛ, воно повинно ґрунтуватися на законі, що відповідає вимогам якості, переслідувати правомірну мету, бути необхідним у демократичному суспільстві, зокрема, бути ненадмірним стосовно мети, яка переслідується. Аналіз Закону про демреєстр дозволяє стверджувати, що він порушує усі із зазначених вимог.

НЕВІДПОВІДНІСТЬ ВИМОГАМ ЯКОСТІ ЗАКОНУ

Будь-яке втручання у право на приватність, зокрема у зв'язку з обробкою персональних даних, повинно мати основу в законі, а сам закон повинен відповідати вимогам якості. Останнє означає, що законодавчі положення, на підставі яких здійснюється збирання та інша обробка персональних даних, повинні бути доступними (бути оприлюдненими) та передбачуваними, тобто сформульованими з достатньою чіткістю з тим, щоб особа могла регулювати свою поведінку. Крім того, закон повинен передбачати адекватний юридичний захист проти свавільності, що означає наявність чітких меж дискреційних повноважень, які надаються органам влади, визначення способу їх реалізації та встановлення запобіжників проти зловживань, у тому числі у вигляді дієвого нагляду та можливості оскарження.

Вимоги до якості закону, зокрема щодо юридичної (правової) визначеності, є складовими принципу верховенства права, який, відповідно до статті 8 Конституції України, визнається і діє в Україні. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Принцип юридичної визначеності передбачає, що обмеження прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Аналіз тексту Закону про демреєстр свідчить про те, що він містить безліч нечітких формулювань термінів і норм, які визначають втручання у право на захист приватного життя. Ці недоліки роблять цей Закон непередбачуваним, таким, що позбавляє осіб можливості захисту своїх прав та допускає свавільне втручання у право на захист особистого життя. Розглянемо деякі з таких прикладів.

У пункті 12 частини першої статті 7 та в частині другій статті 19 Закону вживається термін “додаткові (факультативні) біометричні дані, параметри”. Однак визначення цього терміна у ньому відсутнє. Лише пунктом 2 частини першої статті 3 цього Закону до “додаткових біометричних даних, параметрів” віднесено відцифровані відбитки пальців рук, але не визначено, чи обмежуються такі “дані, параметри” лише відбитками пальців. Окреме визначення “біометричних параметрів” є досить широким (“вимірювальні фізичні характеристики або особистісні поведінкові риси, що використовуються для ідентифікації (впізнання) особи або верифікації наданої ідентифікаційної інформації про особу”).

Слід також враховувати, що поняття “біометричні дані” та “біометричні параметри” мають різний зміст і окремо визнаються у статті 3 Закону про демреєстр (відповідно у пунктах 2 та 3). Не є зрозумілим співвідношення понять “біометричні дані” та “біометричні параметри”, і чому види біометричних параметрів наведено у визначенні “біометричних даних”. Поняття факультативних біометричних даних чи параметрів взагалі не розкривається Законом.

Отже, ці розбіжності та невизначеність несуть загрозу неоднозначного розуміння поняття “додаткові біометричні дані, параметри”. Це може призвести до проблем під час практичної реалізації Закону про демреєстр та прийнятті підзаконних нормативно-правових актів на його виконання. Крім того, це може спричинити до порушень прав людини, особливо враховуючи те, що згідно зі статтею 19 Закону дані вносяться до безконтактного електронного носія, який є складовою майже усіх документів, передбачених цим Законом.

У пункті 2 частини першої статті 3 Закону про демреєстр вжито термін “відцифровані відбитки пальців рук”. Проте, ані цей пункт, ні жодне інше положення Закону не уточнює, скільки і які саме пальці рук підлягають відцифруванню. Попередні законопроекти на цю тему містили таке уточнення, а також передбачали випадки, за яких особа не має пальців, що підлягають відцифруванню, та відповідні альтернативні варіанти дій. Врегулювання ж цих аспектів у підзаконному акті суперечитиме вимозі законності втручання, яке передбачено статтею 32 Конституції України.

Незрозумілим є зміст частини п'ятої статті 8 Закону про демреєстр, де зазначено, що особам, які працюють з базами даних Реєстру, заборонено вимагати, обробляти та використовувати будь-яку

інформацію, не передбачену цим Законом. В Законі не конкретизовано, які саме особи уповноважені працювати з базами даних Реєстру, та, власне, що розуміється під поняттям “бази даних Реєстру”, скільки існує таких баз даних тощо. Це означає, що Закон не обмежує список осіб, уповноважених на доступ до даних Реєстру, не містить адекватних запобіжників від несанкціонованого доступу, “витоку” інформації з Реєстру тощо і, таким чином, не передбачає належний захист осіб, персональні дані яких обробляються в Реєстрі.

Відповідно до частини третьої статті 21 Закону паспорт громадянина України оформляється всім особам, починаючи від народження та незалежно від віку, на кожні 10 років. У частині сьомій цієї статті перелічено весь обсяг інформації, що вноситься у документ, де у пункті 13 передбачено відцифрований образ обличчя особи. Проте, виникає запитання щодо доцільності внесення відцифрованого образу обличчя (обов’язкова інформація згідно з п. 11 ч. 1 ст. 7) у документ новонародженої дитини, адже через деякий (досить незначний) час його буде неможливо використовувати для ідентифікації.

У Законі про демреєстр не визначено також, яка інформація про особу з відомчих інформаційних систем включається до Реєстру, що призводить до невизначеності та необмежених повноважень розпорядника Реєстру в частині включення інформації до Реєстру.

Не визначено і те, які суб’єкти (крім самої фізичної особи, дані якої обробляються, та розпорядника Реєстру), за яких обставин, на якій підставі та за якою процедурою можуть мати доступ до інформації, яка зберігається в Реєстрі.

У своїх багатьох важливих положеннях Закон містить прогалини і натомість відсилає до інших нормативно-правових актів, у тому числі до “законодавства”, що включає і підзаконні нормативно-правові акти. Крім принципу юридичної невизначеності, посилання на законодавство, що включає і підзаконні нормативно-правові акти, суперечить також частині другій статті 32 Конституції України, адже йдеться про врегулювання різних питань щодо збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу.

Закон не відповідає вимогам наявності адекватних гарантій захисту проти свавілля, які є складовою вимоги про допустимість втручання “згідно із законом” та елементом верховенства права.

При оцінці таких гарантій слід враховувати, що Закон передбачає обробку “чутливих” даних про особу, зокрема, біометричних даних, втрата, несанкціонований доступ чи інше незаконне використання яких може призвести до неправопорядкових наслідків – це вимагає посиленних запобіжних механізмів.

На відсутність належних гарантій захисту від свавільного втручання у право на повагу до особистого життя під час обробки персональних даних особи в Реєстрі вказують три основні чинники.

1) Широка, необмежена і нечітко визначена дискреційна повноваження органів влади у зв’язку з функціонуванням Реєстру.

Наприклад, у статті 6 Закону передбачено, що функціонування Реєстру забезпечується розпорядником Реєстру через уповноважений орган (частина перша), а також що розпорядник Реєстру виконує покладені на нього функції “через уповноважений орган” (частина четверта). При цьому в Законі не визначено, що означає виконання певних функцій, повноважень “через уповноважений орган”. Слід також врахувати, що під “розпорядником Реєстру” розуміється Державна міграційна служба, а під “уповноваженим органом” – Міністерство внутрішніх справ. Тобто Державна міграційна служба як орган виконавчої влади, що спрямовується і координується Міністром внутрішніх справ, виконуватиме свої функції “через” Міністерство. Це означає, що Закон не містить чітких положень щодо виконання функцій з ведення Реєстру і, відповідно, обробки персональних даних в ньому, що може призвести до свавільного тлумачення зазначеними органами своїх повноважень і порушення прав особи.

Закон не визначає, яка інформація про особу з відомчих інформаційних систем включається до Реєстру, що призводить до невизначеності та необмежених повноважень розпорядника Реєстру в частині включення інформації до Реєстру.

2) Згідно зі статтею 8 Закону, взаємодія між уповноваженими суб’єктами щодо захисту інформації, яка вноситься та зберігається в Реєстрі та відомчих інформаційних системах (ВІС), забезпечується центральним органом виконавчої влади з питань захисту персональних даних. Також на центральний орган виконавчої влади з питань захисту персональних даних відповідно до закону покладається здійснення заходів щодо захисту цілісності баз даних Реєстру, їх технологічного і програмного забезпечення, захисту інформації

Реєстру від випадкового чи незаконного знищення, спотворення, втрати, несанкціонованого надання чи доступу.

При цьому слід враховувати, що згідно із Законом України “Про захист персональних даних” уповноваженим державним органом з питань захисту персональних даних є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту персональних даних. На цей орган згідно із Законом України “Про захист персональних даних” (стаття 23) покладено, зокрема: контроль за додержанням вимог законодавства про захист персональних даних; видання обов’язкових для виконання законних вимог (приписів) про усунення порушень законодавства про захист персональних даних.

Звідси випливає, що на один і той же орган державної влади покладається, з одного боку, захист інформації в Реєстрі, захист цілісності баз даних Реєстру, які містять персональні дані, а з іншого боку, контроль за додержанням вимог законодавства про захист персональних даних при роботі з Реєстром. Іншими словами, центральний орган виконавчої влади з питань захисту персональних даних, по суті, здійснюватиме контроль сам за собою. Це веде до очевидного конфлікту інтересів, поєднання в одному органі несумісних функцій і, як наслідок, порушення принципу, що ніхто не може бути суддею у своїй справі. Це робить неідеальним і неадекватним державний контроль за дотриманням законодавства про захист персональних даних, порушує вимоги щодо існування дієвих гарантій захисту від свавільного втручання у право на повагу до особистого життя.

3) Однією з гарантій захисту від свавільного втручання є повідомлення особи про обробку її персональних даних, зокрема про передачу її даних третім особам, установлення порядку надання особі її персональних даних для ознайомлення тощо. Ці права є важливими передумовами для звернення особи за захистом своїх прав у випадку порушення.

Втім, закон не передбачає чітких механізмів доступу особи до інформації про неї, яка міститься в Реєстрі. У статті 9 Закону передбачено права особи, персональні дані якої внесені до Реєстру, на: отримання інформації про наявність запису в Реєстрі стосовно неї; безоплатне отримання довідки про внесення інформації до Реєстру або витягу з Реєстру; отримання від уповноважених суб’єктів на безоплатній основі повідомлення про кожен випадок звернення

щодо передачі інформації про неї з Реєстру. Водночас всі ці права передбачають необхідність вчинення активних дій з боку відповідної особи – звернення до розпорядника Реєстру. Таким чином, особа повинна або знати чи здогадуватися, що певні операції з обробки її даних були здійснені в Реєстрі, або надсилати відповідні звернення до розпорядника з певною регулярністю.

Порядок отримання довідки про внесення інформації до Реєстру, визначений в статті 12 Закону, містить суперечливі положення. Так, згідно з частиною першою цієї статті вказана довідка видається “розпорядником Реєстру”. Водночас відповідно до частини третьої цієї ж статті, інформація про дату видачі довідки та її реквізити фіксується у ВІС “уповноваженого суб’єкта, що видав довідку”. Таким чином, не зрозуміло, хто видає довідку і до кого повинен звертатися заявник для її отримання.

Стаття 12 Закону також не визначає, яким чином повинна оформлятися вказана довідка з тим, щоб внести до неї персональні дані особи, які зберігаються в Реєстрі, а саме основні біометричні дані, параметри – відцифрований підпис особи, відцифрований образ обличчя особи та додаткові біометричні дані, параметри – відцифровані відбитки пальців рук. За таких обставин відсутній механізм реальної реалізації права особи на ознайомлення з відомостями про себе, перевірку достовірності цих відомостей, їх виправлення тощо.

Закон у пункті 4 частини першої статті 9 згадує право особи отримати витяг з Реєстру, але далі не визначає порядок, строки та інші умови звернення за таким витягом та його отримання, зміст витягу, осіб, які уповноважені його видавати, відмінність між витягом та довідкою тощо. Це також вказує на відсутність механізму реалізації права особи на отримання інформації про себе.

Право особи на отримання від уповноважених суб’єктів на безоплатній основі повідомлення про кожен випадок звернення щодо передачі інформації про неї з Реєстру – не деталізується в Законі. Зокрема, не встановлено кореспондуючого обов’язку уповноважених суб’єктів інформувати особу про такі випадки звернення. Не визначено чітко, що особа повинна автоматично інформуватися про такі випадки без необхідності цій особі звертатися до уповноваженого суб’єкта. Також повідомлення обмежено випадками “звернення щодо передачі інформації” і не зрозуміло, чи буде таке повідо-

млення містити інформацію про фактичну передачу даних з Реєстру третім особам.

4) у разі пошкодження чи знищення даних в Реєстрі або зміни біометричних параметрів особи вона може бути позбавлена можливості реалізації своїх прав, *оскільки ідентифікація особи здійснюється на підставі даних Реєстру, а не її фізичних характеристик*. Так відповідно до статті 16 Закону, яка регулює, зокрема, порядок переоформлення документа у разі його втрати або викрадення, рішення про таке переоформлення приймається на підставі ідентифікації заявника за Реєстром. При цьому уповноважений суб'єкт має право відмовити у видачі нового документа, якщо дані Реєстру не підтверджують інформацію, надану заявником (пункт 4 частини восьмої статті 16 Закону).

5) У Законі не визначено, які суб'єкти (крім самої фізичної особи, дані якої обробляються, та розпорядника Реєстру), за яких обставин, на якій підставі та за якою процедурою можуть мати доступ до інформації, яка зберігається в Реєстрі.

Наведені вище недоліки Закону дозволяють стверджувати, що він не відповідає вимогам якості, які ставляться до законодавчих положень, що дозволяють і регулюють втручання у право на приватність. Отже, збирання та інша обробка персональних даних в Реєстрі не може вважатися такою, що здійснюється “згідно із законом” (ст. 8 ЄКПЛ) або “у випадках, визначених законом” (ст. 32 Конституції). Лише цього висновку достатньо для того, щоб стверджувати про неправомірність функціонування Реєстру та визнання його порушенням права людини на невтручання в її особисте життя.

НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ МЕТИ ОБРОБКИ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

Основні вимоги до автоматизованої обробки персональних даних визначаються статтею 5 Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, що є ратифікованою в Україні. У даній статті, серед іншого, передбачено, що персональні дані, які піддаються автоматизованій обробці, повинні: зберігатися для визначених і законних цілей та не використовуватися в спосіб, не сумісний із цими цілями; бути адекватними, відповідними та ненадмірними стосовно цілей, для яких вони зберігаються; зберіга-

тись у формі, яка дозволяє ідентифікацію суб'єктів даних не довше, ніж це необхідно для мети, для якої такі дані зберігаються.

Вимога щодо наявності правомірної мети втручання у право особи на повагу до приватного життя впливає також зі статті 8 Європейської конвенції про права людини. Така мета повинна відповідати одному з перелічених у пункті 2 статті 8 даної Конвенції інтересів: інтереси національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Вужче коло інтересів визначено в частині другій статті 32 Конституції України – інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Таким чином, чітке визначення мети збирання, зберігання, використання чи іншої обробки персональних даних є необхідною умовою правомірності обробки таких даних. Відсутність чітко артикульованої мети втручання в особисте життя особи не дозволяє забезпечити переважну більшість інших гарантій захисту особи у зв'язку з обробкою її персональних даних, а саме сумісність способу використання даних із законною метою, адекватність, відповідність та ненадмірність стосовно мети зберігання, тривалість зберігання не довше, ніж це необхідно для законної мети тощо.

Всупереч вищезазначеним вимогам, Закон про демреєстр не визначає мету збирання та обробки персональних даних. У частині першій статті 4 Закону передбачено, що Реєстр – “це ... система, призначена для зберігання, захисту, обробки, використання і поширення ... інформації про особу та про документи, що оформлюються із застосуванням засобів Реєстру...”. Вказане “призначення” *не можна вважати метою обробки даних у Реєстрі, оскільки це лише перелік операцій з обробки, яких зазнають дані, що у ньому містяться. У жодному іншому положенні Закону про демреєстр мету (цілей) обробки персональних даних Реєстру не вказано.*

В той же час, у частині третій статті 7 Закону передбачено, що інформація в Реєстрі “зберігається для визначених цим Законом цілей та не використовується у спосіб, несумісний з цими цілями”. *Відсутність таких визначених цілей робить зазначену гарантію (сумісність використання інформації з цілями обробки) беззмістовною і недієвою. Це також означає, що в органів влади, які причетні*

до ведення Реєстру, забезпечення його функціонування, наявні необмежені повноваження щодо “зберігання” даних у Реєстрі.

Крім того, у Законі про демреєстр передбачено, що до Реєстру вноситься інформація з відомчих інформаційних систем. Зазначені відомчі інформаційні системи теж чітко не визначені в цьому Законі. З переліку суб’єктів, які ведуть такі системи, випливає, що йдеться про дуже широке коло інформаційних систем, а точніше – фактично про всі інформаційні системи, що існують в органах влади і містять інформацію про особу. Адже, згідно з частиною другою статті 4 Закону такі ВІС ведуть визначені Законом уповноважені суб’єкти. Останніми, відповідно до статті 2 Закону, є “розпорядник Реєстру” (в існуючій системі органів виконавчої влади йдеться про Державну міграційну службу України), “уповноважений орган” (Міністерство внутрішніх справ України), закордонні дипломатичні установи України, органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування. Закон про демреєстр передбачає, що інформація з усіх зазначених ВІС підлягає внесенню в Реєстр. При цьому не береться до уваги, що кожна із зазначених інформаційних систем, у якій обробляються персональні дані, повинна мати свою чітко визначену мету обробки таких даних для забезпечення згаданих вище гарантій права особи на невтручання в її приватне життя. Об’єднання відомостей про особу з усіх цих інформаційних систем в єдиній базі даних (Реєстрі) означає порушення одного з центральних принципів режиму захисту персональних даних – вимоги обробки даних виключно у цілях, у яких такі дані збиралися і оброблялися.

Отже, положення Закону про демреєстр не відповідають статті 32 Конституції України та статті 8 ЄКПЛ, оскільки: 1) не визначають цілі обробки персональних даних, що збираються та зберігаються в Реєстрі; 2) передбачають обробку персональних даних, які містяться у відомчих інформаційних системах, у цілях, що не відповідають цілям, у яких відповідні дані збиралися та зберігалися.

НЕПРОПОРЦІЙНІСТЬ ВТРУЧАННЯ У ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ

Іншою необхідною умовою допустимості втручання у право на повагу до особистого життя, у тому числі під час обробки персо-

нальних даних, є його пропорційність, тобто *домірність до мети*, яка переслідується. Зазначимо, що принцип пропорційності є також складовою верховенства права, яке визнано і діє в Україні відповідно до статті 8 Конституції України. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012, цей принцип означає, що заходи, передбачені в нормативно-правових актах, повинні спрямовуватися на досягнення *легітимної мети та мають бути співмірними з нею*.

Аналіз Закону про демреєстр свідчить про протилежне. Передбачене цим актом втручання у право особи на повагу до її особистого життя, шляхом обробки її персональних даних в Реєстрі, є *надмірним*, не виправдовується жодною правомірною метою і, відповідно, *не є необхідним*.

Так, Законом про демреєстр передбачається зосередити в Реєстрі найрізноманітнішу інформацію з відомчих інформаційних систем без наявності обґрунтованої потреби в цьому та без отримання згоди особи. Крім того, статтею 10 Закону передбачається, що внесення інформації до Реєстру здійснюється у разі: 1) оформлення документів, передбачених Законом; 2) реєстрації місця проживання чи місця перебування. Ці два випадки не пов'язані між собою, тож і відсутня необхідність об'єднання обробки персональних даних у цих випадках в єдиній базі даних – Реєстрі.

Перелік інформації, що може бути включена до Реєстру, є *відкритим і, по суті, необмеженим*. Це впливає зі статті 7 Закону про демреєстр, яка передбачає включення до Реєстру надмірного обсягу інформації (наприклад, інформації про сімейний стан особи, про видачу приватизаційних паперів, інформації з усіх ВІС тощо).

Ще одним суттєвим недоліком цього Закону є те, що у ньому *не визначено строків зберігання та обробки інформації* в Реєстрі. У частині п'ятій статті 19 Закону про демреєстр передбачено, що інформація, яка зазначається у документах і підлягає автоматизованій обробці, зберігається у форматі, що дає змогу ідентифікувати особу, якій видані ці документи в порядку, встановленому законодавством, не довше, ніж це необхідно для цілі, з якою такі дані зберігаються. Водночас з огляду на невизначеність у Законі цих цілей, про що йшлося вище, та зосередження в Реєстрі інформації з різних інформаційних систем, додержання цієї гарантії є практично неможливим. На практиці це означатиме неможливість визначення

необхідного строку зберігання зазначених даних і їх *необмежене в часі зберігання*.

У Законі про демреєстр, серед інших недоліків, *відсутня процедура знищення персональних даних*, необхідності зберігання яких у Реєстрі більше не існує.

Про необґрунтоване та надмірне втручання у право особи на повагу до особистого життя у зв'язку з обробкою її персональних даних в Реєстрі вказує також введення *вимоги щодо наявності біометричних даних майже у всіх документах*, які передбачені Законом про демреєстр.

Усі документи, які видаються відповідно до цього Закону (крім посвідчення особи на повернення в Україну), обов'язково мають містити безконтактний електронний носій (безконтактна інтегральна схема), до якого вноситься, зокрема, "інформація, що знаходиться на сторінці даних документа, біометричні параметри особи, додаткові (факультативні) біометричні дані" (ч. 2 ст. 19 Закону про демреєстр). Такий широкий перелік даних, які зберігатимуться на електронному носії, є невиправданим і може призвести до *отримання доступу сторонніх осіб до персональних даних особи внаслідок різноманітних обставин* (викрадення, втрата, заволодіння шахрайським способом тощо). Це, у свою чергу, сприятиме вчиненню злочинів з використанням комп'ютерних систем та завданню особі значної моральної чи матеріальної шкоди.

Викликає сумніви також обґрунтованість та наявність реальної необхідності використання безконтактних електронних носіїв у всіх документах, які повинні видаватися на підставі Закону. Адже йдеться не лише про документи, які використовуються для в'їзду чи виїзду з України, але й про документи, що використовуються *виключно всередині України* (наприклад, паспорт громадянина України). Виготовлення документів з безконтактними електронними носіями (до того ж на бланках з полімерних матеріалів, які виконуються багатокомпонентним захисним друком, як це передбачено Законом) потребує значних витрат, які покладатимуться, у тому числі, і на фізичних осіб, які отримують ці документи. У свою чергу наступне здійснення ідентифікації особи на підставі використання безконтактного електронного носія вимагає наявності відповідної інфраструктури, яка наразі відсутня. Нерозвиненість зазначеної інфраструктури зчитування та розпізнавання документів з

безконтактними електронними носіями призведе на практиці до неможливості ідентифікації особи на підставі виданого їй документа, що становитиме собою значне обмеження її прав і свобод.

Отже, положення Закону щодо функціонування Реєстру суперечать вимогам статей 8 та 32 Конституції України, а також статті 8 ЄКПЛ і Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних через надмірність та необґрунтованість втручання у право особи на приватність під час ведення та використання Реєстру, обробки персональних даних в Реєстрі. Втручання у це право, як воно передбачено Законом, не може вважатися необхідним у демократичному суспільстві.

Проведений аналіз Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» відносно впровадження та функціонування Єдиного державного демографічного реєстру в Україні свідчить про його суттєві недоліки та порушення основоположних принципів і вимог, які ставляться до правомірного втручання держави у право на приватність особи. Цей Закон створює значні та необґрунтовані ризики для реалізації гарантованих Конституцією України та міжнародними угодами прав людини. Упровадження Закону може призвести до порушення прав людини, у зв'язку з чим слід очікувати визнання фактів порушення Україною її міжнародних обов'язків відповідними судовими установами, насамперед, Європейським судом з прав людини.

У зв'язку з вищевикладеним, необхідно переглянути державну політику щодо порядку збирання, зберігання, використання та іншої обробки персональних даних осіб, що вносяться до їх паспортних (ідентифікаційних) документів, та, відповідно, скасувати або кардинально змінити Закон про демреєстр. Для кожного типу ідентифікаційних документів доцільно проводити окрему обробку даних у самостійних реєстрах, до яких має вноситись лише та інформація, що потрібна для виготовлення та видання певного типу документів. Крім того, нормативно-правові акти, що регулюють цю сферу праввідносин, повинні відповідати вимогам якості, зокрема бути чіткими та передбачити дієві гарантії від зловживань, чітко встановлювати мету обробки даних, надавати особі чітко визначені права щодо ознайомлення із внесеною у базу даних інформацією про неї та її надання третім особам, а також передбачити реальну

можливість оскарження і відновлення порушених прав у випадку порушення прав особи.

5.2.5. Закордонний паспорт за 170 гривень⁴⁴

Ось уже кілька тижнів вся Україна спостерігає за паспортною епопеєю. Нагадаємо, замість одіозного концерну ЄДАПС право друкувати закордонні паспорти отримав державний поліграфкомбінат «Україна».

Через зміну виконавця, у черзі на видачу документів опинилися понад 100 тисяч людей. Громадянам, які в розпал сезону відпусток опинилися заручниками паспортного пінг-понгу, в Державній міграційній службі повідомили: закордонний паспорт коштуватиме 377 гривень.

Втім, ця сума – завищена і незаконна.

Кілька місяців тому відбулися дві події, не типові для України.

Перша – мешканець Запоріжжя **Руслан Жиров** не пошкодував свого часу і нервів, аби добитися у суді рішення про видачу йому закордонного паспорта за **170** гривень. А це, нагадаємо, єдиний правомірний платіж, встановлений Декретом Кабміну «Про державне мито» (цей акт має силу закону).

Друга – на захист Жирова став Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд, який 5 лютого встановив, що орган, відповідальний за видачу паспорта, не мав права вимагати від громадянина подання інших, не передбачених законом та відповідним порядком «документів і платежів». Суд зобов'язав відповідне управління Державної міграційної служби (ДМС) видати паспорт.

ДМС оскаржила це рішення в касаційному порядку. І по суті, справу прогнала. Адже Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) установив (наведемо ключові цитати):

- «...провівши правовий аналіз положень постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 року № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг»

⁴⁴ Тимощук В. Закордонний паспорт за 170 гривень // Українська правда. – 09.07.2013. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/07/9/6993911/>.

(маються на увазі – 87,15 грн. за «оформлення і видачу паспорта» та 120 гривень «за бланк» – авт.), ... апеляційний суд дійшов правильного висновку, що **такі послуги** можуть надаватися особі лише за її письмовою заявою, тобто за наявності у неї бажання їх отримати, і **не мають обов'язкового характеру**»;

- «... як вірно зазначив апеляційний суд, особа, яка звертається за оформленням паспорта, зобов'язана ... оплатити державне мито за оформлення і видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон у розмірі **170** гривень і, оплачуючи послугу відповідача «оформлення і видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон» у розмірі 87 гривень 15 копійок, у такий спосіб **сплачує вартість одних і тих же його дій (послуг) вдруге**».

Щоправда, ВАСУ у резолютивній частині замість обов'язку «оформити та видати ... паспорт громадянина України для виїзду за кордон» змінив його обов'язком «повторно розглянути питання щодо оформлення та видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон на підставі поданих ... документів». Тобто ВАСУ уточнив, відповідно до правил юридичної техніки, обов'язок ДМС.

Отже, мотивувальна частина рішення апеляційного суду була повністю підтверджена ВАСУ, і уточнення стосується лише резолютивної частини рішення.

Натомість на офіційній веб-сторінці Державної міграційної служби більше 10 днів як основною новиною подається інформація: «Вищий адміністративний суду України скасував вимогу щодо оформлення паспорта для виїзду за кордон без сплати обов'язкових платежів». А в самій новині інформацію про судові рішення спотворено так, наче додаткова плата «за оформлення та видачу паспорта» (87,15 грн.) та «за бланк» (120 грн.) є обов'язковою.

У зв'язку з цим дуже хотілося б, щоб Державна міграційна служба не вводила громадян в оману та не поширювала неправдиву інформацію. Інакше це шахрайство. Судове рішення необхідно поважати і виконувати, а для початку – виправити іншу некоректну інформацію на сайті ДМС та припинити подальше дезінформування громадян, озвучуючи інші ціни на паспорт.

Громадяни України мають право отримати закордонний паспорт за **170 гривень державного мита**, і не зобов'язані сплачувати жодних додаткових платежів.

P.S. А для політиків, які дбають про громадян, було б незле під час канікул підготувати новий закон про документи, що посвідчують особу, на заміну недемократичному і неправовому закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус».

Чи ж усіх турбують лише вибори?

5.2.6. 170 грн. за закордонний паспорт чи 5 років тюрми: запропонуйте чиновнику вибір⁴⁵

У разі вимоги додаткової плати за оформлення паспорта громадяни сміливо можуть писати у прокуратуру заяви про злочин.

Останні місяці країну лихоманить. Зусилля та увага суспільства прикуті до подій навколо Євромайдану. Водночас частина державної бюрократії живе своїм життям, традиційно нехтуючи Конституцією та законами.

Проявилось це на прикладі відомої проблеми – вартості отримання **закордонного паспорта** для українця. Адже, на думку багатьох правників, за оформлення паспорта впродовж місяця громадянин повинен сплатити лише вартість державного мита (**170 гривень**). Проте у Державній міграційній службі (ДМС) впевнені: крім 170 грн. державного мита необхідно також сплачувати додатково **87,15 грн.** «за оформлення та видачу паспорта» та **120 гривень** «за бланк паспорта». Разом це складає **377,15 грн.**

Через це питання було багато судових справ. 5 червня та 17 вересня 2013 року Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) ухвалив **два протилежних рішення**. У першому з них зазначені вище платежі були визнані необов'язковими. У другому ВАСУ навпаки підтримав позицію міграційної служби.

⁴⁵ Тимошук В. 170 грн за закордонний паспорт чи 5 років тюрми: запропонуйте чиновнику вибір // Блог на сайті ТСН. – 13.02.2014. – Режим доступу: <http://tsn.ua/blogi/themes/law/170-grn-za-zakordonnij-pasport-abo-5-rokiv-tyurmi-zaproponuyete-chinovniku-vibir-334337.html>.

Нарешті 3 грудня 2013 р. Верховний суд України **поставив крапку у цій суперечці**. Суд встановив, що сплата державного мита **покриває вартість витрат відповідача** (мається на увазі ДМС) щодо видачі закордонного паспорта – у тому числі й вартість бланка. Тому міграційна служба не має права вимагати повторної оплати тих самих дій (послуг) на підставі іншого нормативно-правового акта.

Якби ми жили у нормальній державі, то з цього дня жоден чиновник не наважився б стягувати з громадян ці додаткові кошти. Натомість 22 січня 2014 року керівник ДМС **Микола Ковальчук заявив**, що ... «всі акти законодавства, які визначають платежі, залишаються чинними, а тому ДМС, як орган виконавчої влади, зобов'язана їх виконувати. Таким чином, станом на сьогодні загальна сума обов'язкових платежів при оформленні закордонного паспорта залишається незмінною – це 377 грн. 15 коп. при оформленні протягом місяця та 634 грн. 30 коп. при оформленні протягом 10 робочих днів».

Невідомо, чи є у керівника ДМС юристи-порадники, але для прокуратури це фактично явка з повинною, зокрема, у вчиненні такого злочину як «невиконання судового рішення».

Адже згідно з ч. 1 ст. 244-2 Кодексу адміністративного судочинства «Рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень (маються на увазі, звичайно, і органи виконавчої влади – В.Т.), які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права та для всіх судів України».

Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом. Таким законом є Кримінальний кодекс України, згідно зі ст. 382 якого:

1. Умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню – карається штрафом від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до трьох років.

2. Ті самі дії, вчинені службовою особою,

– караються штрафом від семисот п'ятдесяти до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

3. Дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, вчинені службовою особою, яка займає відповідальне чи особливо відповідальне становище, або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею, або якщо вони заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам і свободам громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб,

– караються позбавленням волі на строк від трьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Отже, керівнику ДМС та усім службовим особам, які і надалі продовжують неправомірно стягувати з громадян додаткові гроші за адмінпослуги, можна лише порадити припинити вчиняти злочин. Громадяни ж у разі вимагання у них таких платежів сміливо можуть писати заяви про злочин у прокуратуру.

Так, доки з міграційною службою судилися окремі громадяни, дійсно, вони здобували лише для себе можливість отримати закордонний паспорт за 170 гривень.

Але з дня набрання чинності постановою Верховного Суду України від 3 грудня 2013 року – **здирицтво з боку ДМС є протиправним**. Бо ця позиція ВСУ стосується не лише окремої справи, а загалом усієї судової та адміністративної практики.

Отже, якщо у вас є час, щоб поборотися за свої права, то ви можете подати заяву про вчинення злочину до прокуратури, якщо працівник ДМС вимагає від вас більше, ніж 170 грн. (при отриманні паспорта у місячний строк). У цій заяві можете використати текст, поданий у блозі.

І в українській прокуратурі повинні бути хоча б окремі фахівці, які не зможуть сказати на «чорне» – «біле». Чим швидше кількість таких заяв до прокуратури набуде масового характеру, тим швидше ДМС буде змушена припинити протиправну практику.

5.2.7. Паспортне свавілля: коло замкнулося⁴⁶

Уряд і чиновники продовжують ставитися до видачі закордонного паспорта як до надприбуткового бізнесу.

На початку цього року я порадив небайдужим громадянам: якщо не хочете переплачувати за «закордонний паспорт», то запропонуйте п'ять років тюрми чиновнику, який вимагає у вас за паспорт більше 170 гривень.

Йдеться про наболілу проблему – ставлення нашого уряду і чиновників до видачі закордонного паспорта як до надприбуткового бізнесу. Адже у підрозділах Державної міграційної служби (далі – ДМС) при звичайному отриманні паспорта громадянин, крім 170 грн. державного мита, також сплачує додатково 87,15 грн. – «за оформлення та видачу паспорта» та 120 гривень «за бланк паспорта». Разом це складає **377,15** грн.

Як відомо, 3 грудня 2013 року **Верховний суд України встановив**, що *«сплата установленого Декретом державного мита покриває вартість витрат, пов'язаних із учиненням відповідачем (мається на увазі ДМС – авт.) щодо видачі громадянам України закордонного паспорта на право виїзду за кордон (у тому числі й вартість бланка). Тому він не вправі вимагати повторної оплати тих самих дій (послуг) на підставі іншого нормативно-правового акта».*

Згідно з частиною 1 статті **244²** Кодексу адміністративного судочинства України, *«рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень (маються на увазі, звичайно, і органи виконавчої влади – авт.), які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України».*

На жаль, з того часу практика стягнення додаткових коштів ніяк не змінилася. Відомо, що це судові рішення не виконуються навіть

⁴⁶ Тимошук В. Паспортне свавілля: коло замкнулося // Блог на сайті ТСН. – 5.09.2014. – Режим доступу: <http://tsn.ua/blogi/themes/law/pasportne-svavillya-kolo-zamknulosya-366943.html>.

щодо громадян, які особисто пройшли усі судові інстанції. ДМС посилається на те, що підзаконні акти, які передбачають стягнення таких коштів, ніхто не скасовував. Хоча рішення Верховного суду стосується саме питання сплати коштів за цими актами.

Навіть новий уряд ніяк не змінив ситуацію. При тому, що громадськість використала усі можливі методи.

По-перше, громадські експерти підготували законопроект «Про документи, що посвідчують особу» (реєстраційний **номер 4751**). У ньому вирішується і проблема оплати видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Проте Верховна Рада не включила його до порядку денного, а керівництво парламенту далі усіяло ухилилося від спроб повернення до цього законопроекту.

По-друге, був випробуваний і механізм комунікації з урядом. Було підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів, що скасовує незаконні побори, запроваджені у «переліку платних послуг» для ДМС. Уряд відправив проект у... ДМС, де він був успішно похований. Тобто уряд свідомо не вирішує цю проблему.

По-третє, останнє, ми спробували звернутися за захистом до Генеральної прокуратури. 31 липня подано на ім'я Віталія Яреми заяву про вчинення злочину (невиконання судового рішення). Прокуратура справу не порушила, а листом від 12 серпня переадресувала заяву до МВС на «перевірку доводів». Відповідь-відписка взагалі прийшла від ДМС, тобто від того органу, проти якого, по суті, і було подано заяву про вчинення злочину.

Отже, коло замкнулося.

І тут постають прості питання. Для чого нам суди, які не можуть захистити від чиновницького свавілля? Для чого нам прокуратура, яка не бачить складу злочину в очевидній ситуації? Для чого нам уряд і чиновники, які ігнорують проблему, з якою щорічно стикається біля 1,5 мільйона громадян?

І таких проблем у нас сотні. Які методи залишає держава для вирішення наших проблем? Що робити з державою, яка цинічно порушує закон?

Питання риторичні. Але ця справа лише вкотре підтверджує, що здаватися не можна. Громадськості потрібно посилювати тиск на політиків і чиновників. Питання ж не лише у переплаті 200 гривень на кожному паспорті (бо відомо, що коштів від державного

мита вистачає: і на бланк паспорта – 82,8 грн., і на персоналізацію – 37,2 грн. і на роботу персоналу ДМС).

Просто сідаючи нам на голову, навколдержавна корупційна гідра не зупиняється. Нині вже повним ходом розвивається мережа офісів «Сервіс паспорт» від Державного підприємства «Документ», де на кожному паспорті з громадянина беруться ще додаткові 250 гривень.

Чиновники, особливо ті, що контролюють ці фінансові потоки (і в МВС, і в Кабміні, і в парламенті), ніколи не захочуть втратити годівницю. І фактично у громадян немає іншого виходу, ніж обирати у Верховну Раду тих, хто чує суспільство. І вимагати призначення в уряд та на інші вищі посади керівників, які ставлять на перше місце інтереси суспільства.

5.2.8. Перелік інших публікацій експертів ЦППР на паспортну тематику (в т.ч. вартість «закордонного паспорта»)

Тимощук В. Неправда про біометричні паспорти, або як підставили міністра Авакова // Європейська правда. – 06.01.2015. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/01/6/7029390/>.

Тимощук В. Хто гальмує безвізовий режим в ЄС для українців // Європейська правда. – 19.09.2014. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2014/09/19/7026168/>.

Тимощук В. Чому нова влада продовжує здирництво при видачі закордонних паспортів? // Українська правда. – 12.06.2014. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/06/12/7028728/>.

Тимощук В. Україна багатша за Німеччину // Українська правда. – 13.11.2013. – Режим доступу: www.pravda.com.ua/columns/2013/11/13/7002101/.

Тимощук В. Міграційна служба проти українського народу? Або ще раз про вартість закордонного паспорта // Українська правда. – 02.10.2013. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/10/2/6999125/>.

Школьнік Є., Муше К. Інтегрована база персональних даних: європейський досвід // Юридичний вісник України. – 3-9.08.2013. – № 31 (944). – С. 5.

Тимощук В. Закон про біометричні паспорти: ласкаво просимо до «собачої будки»? // Українська правда. – 20.11.2012. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/11/20/6977775/>.

Тимощук В. Біометричні паспорти: а як у них? // Українська правда. – 17.10.2012. – Режим доступу: www.pravda.com.ua/columns/2012/10/17/6974769/.

Тимощук В. Новий закон про паспорти: держава знатиме все // Українська правда. – 05.10.2012. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2012/10/5/6974057/>.

Тимощук В. Паспортні війни продовжуються: програють громадяни? // Українська правда. – 10.09.2012. – Режим доступу: www.pravda.com.ua/columns/2012/09/10/6972380/.

5.2.9. Українська бюрократія для... іноземців⁴⁷

Державна міграційна служба України готує сюрприз для мігрантів. На виконання Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», ухваленого 2012 року, всі іноземні мігранти в Україні повинні будуть отримати від ДМС картку про те, що вони мігранти.

Це не випадкова тавтологія, а обов'язок кожного іноземця та особи без громадянства, що проживають в Україні, який треба буде виконувати щороку, щойно уряд затвердить порядок оформлення картки мігранта. При цьому й без того непрості вимоги для отримання та поновлювання документів, які посвідчують право жити та працювати в Україні, з іноземців не знімаються. Тобто картка мігранта – це доважка до нинішньої складної системи дозвільних документів для іноземців в Україні. Навіщо ж тоді вимагати, щоб кожен іноземець в Україні ще отримував по картці мігранта?

Три однакові за змістом документи

За своїм змістом картка мігранта ідентична документам, що підтверджують право іноземців та осіб без громадянства проживати в Україні: посвідка на постійне чи тимчасове проживання; посвідчення біженця чи посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту.

⁴⁷ Добрянська Н. Українська бюрократія для... іноземців // День. – 2013. – № 212.

Ці документи видаються Державною міграційною службою, як і картка мігранта, яка видаватиметься в майбутньому. Як і посвідки на проживання та посвідчення біженця/особи, яка потребує додаткового захисту, картка мігранта міститиме цифровий носій із біометричними даними. У той час, як посвідка на постійне проживання видається безстроково, а посвідчення біженця/особи, яка потребує додаткового захисту, – на три роки, картку мігранта буде потрібно оновлювати щороку (зараз щороку потрібно поновлювати лише посвідки на тимчасове проживання). Таким чином, Державна міграційна служба видаватиме кожному іноземцю по два біометричні документи з різними назвами, але однаковим змістом. Кожен із них матиме свою окрему ціну, яку іноземці повинні будуть заплатити.

Навіщо запроваджувати картку мігранта окремо від посвідок на проживання та посвідчень біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, якщо за своїм змістом це однакові документи? Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр...» визначає, що картка мігранта потрібна для створення національної системи ідентифікації іноземців. За допомогою цієї системи здійснюватиметься «контроль за переміщенням мігрантів через кордон, верифікація інформації про мігрантів через національну та міжнародні бази даних правоохоронних органів, отримання статистичних даних з метою вирішення питань соціального забезпечення та оподаткування доходів мігрантів».

Варто визнати, що інтегрована система державного контролю за виконанням норм імміграційного законодавства – це цілком легітимна мета. Але її можливо досягти через налагодження взаємодії відомчих баз цих органів влади, що беруть участь у здійсненні імміграційної політики. Для цього не потрібно змушувати мігрантів платити за документ, який потрібен державі для координації зусиль власних органів влади.

А система цих органів є такою. Іноземцям і особам без громадянства потрібні окремі дозволи від органів державної влади України на такі справи: на в'їзд в Україну, на право жити в Україні та працювати за наймом. Право іноземця чи особи без громадянства в'їхати в Україну підтверджується візою, яку видають дипломатичні та консульські установи України за кордоном (крім громадян країн із безвізовим режимом). Тобто це – сфера компетенції Міністерства закордонних справ. Правомірність перетину кордону іно-

земцями встановлює Державна прикордонна служба. Право проживати в Україні підтверджується документами, які видає Державна міграційна служба. Так, посвідка на постійне проживання видається закордонним українцям, колишнім громадянам України, іноземцям-членам сім'ї українців і деяким іншим категоріям іноземців. Шукачі притулку від переслідувань на батьківщині отримують від ДМС посвідчення біженців. Особи, які шукають захисту в Україні від збройних дій та стихійних лих на своїй батьківщині, отримують у Державної міграційної служби посвідчення осіб, які потребують додаткового захисту. Посвідку на тимчасове проживання одержують члени сімей громадян України, які ще не отримали посвідку на постійне проживання, а також різні категорії трудових мігрантів і члени їхніх сімей.

Більшість трудових мігрантів мають право працювати в Україні на підставі дозволів на працевлаштування, які отримують їхні роботодавці в Державній службі зайнятості.

Таким чином, органи влади в Україні, з якими іноземці взаємодіють у зв'язку з їхнім статусом мігранта, – це Державна міграційна служба, Міністерство закордонних справ, Державна прикордонна служба та Державна служба зайнятості. Кожен із цих органів має власні реєстри документів, виданих іноземцям у межах компетенції органу, та контролює правомірність дій іноземців відповідно до сфери своєї відповідальності. Якщо налагодити взаємодію між цими базами даних і регулярний перехресний аналіз їхніх даних, то можна швидко отримувати дані про дійсний стан справ у сфері міграції України.

Баз даних щодо мігрантів – достатньо

Державна прикордонна служба веде базу даних, корисну для багатьох органів, що здійснюють державну політику щодо мігрантів. Це система «Гарт-1» для ведення обліку осіб, які перетинають державний кордон України. За її допомогою підраховується кількість днів, проведених іноземцями в Україні, – це потрібно для автоматичного визначення, чи вичерпано кількість днів, передбачених українською візою або дозволених за безвізовим режимом (типова ситуація – це 90 днів протягом 180-денного періоду). Ця система здійснює контроль переміщення мігрантів через кордон з 1994 року. І без картки мігранта.

Дані системи «Гарт-1» становлять інтерес для Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної міграційної служби, Міністерства внутрішніх справ, Державної податкової служби. За даними цієї системи можливо прослідкувати, чи покинула особа територію України після закінчення терміну дії її візи або посвідки на тимчасове проживання. Це – сфера контролю Державної міграційної служби.

Для того, щоб дізнатися, чи провела особа в Україні достатню кількість днів, щоб вважатися резидентом України для податкових цілей, Державна податкова служба може скористатися даними системи «Гарт-1». Таким чином, для контролю за сплатою податків мігрантами також не потрібно картки мігранта.

Система «Гарт-1» є частиною міжвідомчої системи «Аркан», призначеної для контролю за особами, транспортними засобами та вантажами, які перетинають державний кордон України. Ця система успішно об'єднує дані Державної прикордонної служби, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства закордонних справ, Державної митної служби, Державної податкової служби, Міністерства праці та соціальної політики.

Роботу над системою «Аркан» було розпочато ще 2002 року на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України. Характерно, що для роботи цих баз даних іноземцям не потрібно було отримувати «картки особи, яка в'їхала в Україну» чи «посвідчення особи, якій рахують кількість днів перебування в Україні». Для фіксації перетину кордону мігрантом ці системи використовують дані паспортів і документів Державної міграційної служби, які підтверджують право мігрантів проживати в Україні (посвідок на проживання, посвідчень біженця тощо). Тому для роботи міжвідомчих систем органів, що забезпечують дотримання імміграційного законодавства, картка мігранта не додасть нічого нового.

Бюджетні мільйони на непотрібний документ?

У решті сфер життя іноземці мають такі самі права та обов'язки, як і громадяни України (крім права брати участь у виборах до органів влади України). Для сплати податків та єдиного соціального внеску з доходів, отриманих на території України, вони реєструються в органах Міністерства доходів і зборів на загальних підста-

вах. Вони реєструють своє місце проживання в органах Державної міграційної служби так само, як і громадяни України. Вони мають право вільно віддавати своїх дітей до українських шкіл, дитячих садків, університетів, а також лікуватися в українських медичних закладах. Іноземцям для цього достатньо свого паспорта й посвідки на проживання чи посвідчення біженця/особи, яка потребує додаткового захисту. Запровадження обов'язку надавати копію картки мігранта в цих ситуаціях призведе хіба що до примноження макулатури в архівах органів, з якими взаємодіють мігранти. Навряд чи це може бути легітимною метою запровадження дорогого біометричного документа в національному масштабі.

Складається враження, що автори закону під видомістю контролю за міграцією просто пролобіювали собі додатковий біометричний документ, за отримання якого можна буде справляти гроші з людей. Із іноземців, які є ще вразливішими до забіганок української бюрократії.

Тепер щорічні поневіряння всіх категорій іноземців коридорами територіальних підрозділів Державної міграційної служби стануть невідворотними та регулярними. При цьому ДМС сама не готова до цього. Адже недокомплектованість персоналом і величезні черги в територіальних підрозділах Державної міграційної служби – це реальність сьогодення, ще до впровадження карток мігранта. А який колапс чекає на територіальні підрозділи Міграційної служби після впровадження карток мігранта, можна тільки уявляти.

Таким чином, не можна погодитися з тим, що запровадження карток мігранта справді потрібне для досягнення мети, закладеної Законом України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус».

Органи влади, що беруть участь у здійсненні імміграційної політики, спроможні організувати інтегровану систему ідентифікації іноземців і без картки мігранта. Тому положення згаданого закону про запровадження картки мігранта повинні бути скасовані Верховною Радою якомога швидше. Допоки уряд не почав витрачати мільйони бюджетних гривень на функціонування системи видачі документа, який нікому не потрібен. Зрештою, кардинального перегляду потребують й інші положення цього небезпечного та корупціогенного закону.

5.3. РЕЄСТРАЦІЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ, ЇХ ТЕХНІЧНИЙ ОГЛЯД, ВИДАЧА ПОСВІДЧЕНЬ ВОДІЯ

5.3.1. Зарубіжний досвід реєстрації транспортних засобів: корисні уроки для України⁴⁸

Однією з найпопулярніших адміністративних послуг серед громадян є реєстрація транспортних засобів. Вона належить до компетенції Державної автомобільної інспекції (далі – ДАІ). Останнім часом процедуру даної реєстрації дещо спрощено. Так, після внесення змін до **Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 № 1371 (далі – Порядок реєстрації транспортних засобів)**, новим власникам автомобілів тепер дозволено здійснювати їх реєстрацію чи перереєстрацію за місцем звернення, та незалежно від місця своєї реєстрації чи проживання. Крім того, нині немає необхідності знімати автомобіль з обліку при його продажу однією особою іншій. Скасовано також і обов’язкову оцінку вартості автомобіля перед його реєстрацією.

Однак слід зауважити, що досі залишається необхідність кожного разу при реєстрації чи перереєстрації автомобіля везти його до підрозділу ДАІ для проведення огляду ідентифікаційних номерів двигуна та кузова, щоб перевірити їх справжність. Лише після здійснення цієї процедури можна отримати свідоцтво про реєстрацію (технічний паспорт) автомобіля та номерний знак. У зв’язку з цим виникає запитання: чи дійсно цей огляд доцільно проводити саме у ході реєстрації/перереєстрації транспортного засобу? Та чи можливо цю послугу інтегрувати до ЦНАП?

Для того, щоб краще у цьому розібратись, ми вирішили звернутися до зарубіжного досвіду розвинених країн. Зокрема, оглянемо процедури реєстрації транспортних засобів після переходу права

⁴⁸ Школьнік С., Тейлор Г. Зарубіжний досвід реєстрації транспортних засобів: корисні уроки для України // Юридична практика. – 11.06.2013. – № 24 (807).

власності на них від одного власника до іншого у деяких штатах США (Нью-Йорк та Каліфорнія), а також країн-членів ЄС: Швеції, Великої Британії та Франції.

У штаті Нью-Йорк **порядок реєстрації транспортних засобів передбачено Законом штату Нью-Йорк про транспорт і дорожній рух (стаття 14)**. Як і в Україні, в даному штаті обов'язок з пере-реєстрації автомобіля, після його придбання, покладено на нового власника. Для цього йому необхідно мати оригінал документа, що підтверджує правомірність придбання автомобіля (наприклад, контракт, підписаний продавцем та покупцем, що містить інформацію щодо ціни автомобіля та дати його продажу), титульний сертифікат колишнього власника (*title certificate*) (в Україні аналогічним документом є технічний паспорт на автомобіль), підтвердження сплати податку штату Нью-Йорк, та документ, що ідентифікує особу.

Надалі новому власнику необхідно здійснити страхування. Як і в Україні, у штаті Нью-Йорк також треба мати підтвердження, що автомобіль застрахований для того, щоб його зареєструвати. Для здійснення даного страхування, покупець автомобіля має надати сертифікованій страховій організації документ, що підтверджує його придбання та титульний сертифікат колишнього власника, після чого отримує страхову ідентифікаційну картку штату Нью-Йорк.

Коли всі необхідні документи зібрані, новий власник прямує до Департаменту автотранспортних засобів штату Нью-Йорк, щоб здійснити реєстрацію. Після заповнення реєстраційної форми, надання оригіналів усіх необхідних документів та сплати реєстраційного збору – автомобіль вважається зареєстрованим. Новий титульний сертифікат надсилається власнику Департаментом упродовж 90 днів.

Слід зазначити, що в даному штаті продавцю автомобіля необхідно, у певних випадках, оформити ще деякі документи, щоб здійснити його продаж, а покупцеві щоб зміг його надалі зареєструвати. Так, щодо авто, якому до 10 років, необхідно зробити опис одометру, а автомобілю до 8 років – опис щодо ушкоджень, яких він зазнавав. Перевірка пробігу автомобіля, або можливих суттєвих ушкоджень, яких він зазнав, є засобом захисту покупця від переплати, а також зниження ризиків шахрайства. Ці процедури не ускладнюють про-

цес перереєстрації транспортного засобу, оскільки їх здійснює продавець ще до продажу свого автомобіля.

Процедура реєстрації транспортного засобу у штаті Каліфорнія багато в чому подібна до тої, що є у штаті Нью-Йорк. **Вона передбачена Транспортним кодексом цього штату (Розділ 3.5).** Для здійснення даної реєстрації там також необхідно надати титульний сертифікат попереднього власника та документ, що підтверджує придбання автомобіля, але в даному разі вже у встановленій штатом формі (на відміну від Нью-Йорку, де її не встановлено). Автомобіль, якому понад 4 роки, має пройти сертифікацію на викиди смогу, якщо такий сертифікат не було надіслано попереднім власником до Департаменту автотранспортних засобів протягом останніх 90 днів (сертифікація на викиди є доказом того, що автомобіль було перевірено на відповідність стандартам з викидів). Для автомобілів, яким до 10 років, як і в штаті Нью-Йорк, має бути проведено опис одометру (його впроваджено на федеральному рівні).

Зазначимо, що продавець повинен поінформувати Департамент автотранспортних засобів штату Каліфорнія про перехід права власності на транспортний засіб до іншої особи протягом п'яти днів з моменту, коли він відбувся. Для цього йому необхідно заповнити відповідну форму, яку можна потім надати особисто або ж надіслати електронною поштою. Це звільняє продавця від цивільної або кримінальної відповідальності за правопорушення, пов'язані з автомобілем, вчинені після дати його продажу.

Покупець також має протягом 10 днів від дати купівлі автомобіля повідомити про це Департамент автотранспортних засобів. Надалі він призначає зустріч та прямує до цього Департаменту з відповідними документами, сплативши реєстраційний збір та податки. Після здійснення всіх необхідних дій у даному органі, автомобіль вважається зареєстрованим. Проте, на виготовлення нового титульного сертифікату на ім'я нового власника може піти 4-6 тижнів.

Цікавим фактом є те, що у Каліфорнії, на відміну від Нью-Йорка, не вимагається підтвердження страхування при реєстрації автомобіля. Незважаючи на те, що у обох штатах страхування транспортного засобу є обов'язковим, реєстрація автомобіля у Каліфорнії до нього не прив'язується.

Слід зазначити, що перевірки транспортних засобів на відповідність вимогам безпеки та охорони навколишнього середовища, у даних штатах, не проводяться у ході їх реєстрації при зміні права власності.

По інший бік Атлантики реєстраційні процедури є досить схожими, але, у деяких важливих аспектах, менш вимогливі. В межах Європейського Союзу були зроблені спроби гармонізувати процес реєстрації транспортних засобів. Це було необхідно для подальшої підтримки базових прав громадян ЄС, зокрема в частині права на свободу пересування.

Основним актом даної сфери є **Директива ЄС 1999/37**. Нею встановлено єдину форму реєстраційного сертифікату транспортного засобу та перелік інформації, що він має містити. Проте, гармонізацію даних реєстраційних вимог слід розглядати у світлі гармонізації інспектування транспортних засобів на предмет безпеки та охорони навколишнього природного середовища, яка втілена у Директиві ЄС 2009/40. Додаток до цієї Директиви містить мінімальну кількість вимог щодо інспектування, включаючи перевірку ідентифікаційних номерів складових частин транспортного засобу на відповідність тому, що вказано у реєстраційному сертифікаті. Отже, у ЄС періодично проводяться технічні перевірки (огляди) транспортних засобів (у Директиві зазначено, що автомобіль має перевірятись раз на рік).

Відповідно до статті 2 Директиви 2009/40, даний технічний огляд (перевірка) має проводитись державою або органами чи установами, які уповноважені на це і безпосередньо контролювані державою, включаючи приватні структури. Це означає, що в деяких державах ЄС (наприклад, у Швеції) технічний огляд (перевірка) транспортних засобів проводиться приватними компаніями, тоді як в деяких інших це досі здійснюють державні агентства.

Не дивлячись на спроби гармонізації, певні відмінності процесу реєстрації транспортних засобів все ж спостерігаються у країнах ЄС.

Одну з найменш бюрократичних процедур з реєстрації транспортних засобів серед країн ЄС має Швеція. **Відповідно до Порядку (2001:650) реєстрації дорожнього транспорту**, єдиний документ, який вимагається для перереєстрації автомобілю, – оригінал реєстраційного сертифікату, виданий Транспортним агентством Шве-

ції (його аналогом є титульний сертифікат у США та технічний паспорт в Україні). Друга сторінка даного сертифікату не є заповненою і використовується тоді, коли особа продає свій автомобіль (тобто як договір купівлі-продажу, хоча у ньому не вимагається вписувати ціну автомобіля). У ній зазначається ім'я покупця, його персональний ідентифікаційний номер, адреса, дата переходу права власності на транспортний засіб, та підписи обох сторін – продавця й покупця.

Належно заповнена та підписана друга сторінка реєстраційного сертифікату має бути надісланою (звичайною поштою) продавцем до Транспортного агентства Швеції, що підпорядковується Міністерству підприємництва, енергетики та зв'язку. Покупцеві бажано це проконтролювати.

У Швеції є можливість надіслати заповнену сторінку реєстраційного сертифікату і в електронному вигляді, але для цього можна використати лише Iphone (apple). У цьому смартфоні можна безкоштовно завантажити дану сторінку, заповнити і надіслати. Але щоб зробити це за допомогою Iphone, необхідно мати реєстраційний сертифікат нового зразка (відповідно до Директиви ЄС) автомобіля, що продається, і діючі водійські права (як покупцеві, так і продавцеві).

Перед тим як даний сертифікат надсилається до Транспортного агентства, новий власник автомобіля повинен здійснити його страхування, що у Швеції є обов'язковим. Воно має бути здійснено в той день, коли відбулась передача права власності на автомобіль, з метою уникнення на дорогах незастрахованого транспорту. Страхова компанія повідомляє потім Транспортне агентство, що автомобіль застраховано. Що ж до сплати податків, то слід зазначити, що у разі коли купівля-продаж транспортного засобу відбулась у той місяць, в якому необхідно сплатити транспортний податок, цей обов'язок залишається за старим власником. Податок на транспортний засіб прив'язано до транспорту, а не до його власника.

Передача права власності на автомобіль вважається здійсненою, коли сторони підписали реєстраційний сертифікат. Завірений сертифікат надсилається Транспортним агентством протягом 2-3 днів (з прикріпленням нової другої сторінки, у разі якщо буде потреба продати автомобіль).

Процедура реєстрації транспортного засобу у **Великій Британії** багато в чому схожа на шведську, з тією лише різницею, що там є дві різні форми реєстраційного сертифікату. Реєстрація автомобі-

лів у Сполученому Королівстві здійснюється Агентством з ліцензування водійства та транспорту, що є виконавчою агенцією Департаменту з транспорту.

Згідно положень Регламенту дорожнього транспорту 2001 року (частини III), спосіб, у який автомобіль реєструється у Великій Британії, залежить від того, який вид реєстраційного сертифіката має його власник. Якщо продавець має старіший зразок даного документа, він ще має заповнити окрему форму. У разі якщо він має реєстраційний сертифікат, що відповідає Директиві ЄС, – процедура реєстрації така сама як у Швеції. Але в Сполученому Королівстві даний сертифікат надсилається новому власнику протягом 6 тижнів.

Реєстраційні вимоги у Франції є дещо складнішими. **Виходячи зі змісту Наказу від 9 лютого 2009 року про правила реєстрації транспортних засобів**, продавець автомобіля має забезпечити новому власнику пакет документів для того, щоб він подав їх місцевому префекту (аналог української місцевої держаної адміністрації) на реєстрацію.

Одним із цих документів є реєстраційний сертифікат. Франція, як і Велика Британія, має деяку специфіку у ході реєстраційної процедури, якщо власник має стару форму сертифікату. У разі, якщо продавець має такий сертифікат, що складається з однієї сторінки, на ньому має бути зроблена помітка «продано», проставлена дата продажу і підпис продавця. Цей документ є підтвердженням права власності на автомобіль допоки новий власник не отримає новий сертифікат на своє ім'я.

Якщо продавець має новий тип реєстраційного сертифікату з відкріпним купоном (згідно Директиви ЄС), то на його верхній частині робиться надпис «продано», ставиться дата та підпис продавця. Продавець залишає цю частину собі. Відкріпний купон, що є нижньою частиною, заповнюється новим власником автомобіля та підписується обома сторонами. Надалі він слугує тимчасовим реєстраційним сертифікатом впродовж місяця, що є терміном, протягом якого надсилається новий реєстраційний сертифікат.

У Франції при здійсненні реєстрації авто новому власнику необхідно також подавати окреме підтвердження купівлі автомобіля. Для цього заповнюється спеціальна форма, що надається окружним

префектом (або ж скачується зі спеціального веб-сайту). Вона має бути підписана як продавцем, так і покупцем.

Продавець також надає новому власнику сертифікат щодо адміністративного статусу та висновки за результатами перевірки транспорту на дотримання вимог безпеки та охорони навколишнього середовища, які необхідно лише пред'явити, але не здавати.

Коли всі ці документи зібрано, покупець автомобіля прямує до офісу місцевого префекта. Там необхідно заповнити спеціальний бланк і здати документи. Надалі місцевий префект здійснює реєстрацію транспортного засобу на ім'я нового власника і видає новий реєстраційний сертифікат.

Отже, як бачимо, в більшості високорозвинених та демократичних країн перевірка ідентифікаційних номерів складових частин автомобіля не проводиться у ході його реєстрації (перереєстрації). В цих державах дана адміністративна послуга також надається не органами внутрішніх справ (поліцією), а цивільними агенціями чи місцевими органами влади.

В Україні ж ситуація дещо інша. При цьому існує можливість зробити зручнішим для громадян процес реєстрації (перереєстрації) автомобілів.

Вилучення з **Порядку реєстрації транспортних засобів** норм щодо огляду ідентифікаційних номерів їх складових частин у ході реєстрації (перереєстрації) дозволить проводити її безпосередньо через центри надання адміністративних послуг. Для цього дану послугу необхідно закріпити у **проекті постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центр надання адміністративних послуг»**. В результаті, оформивши довідку-рахунок або завіривши нотаріально договір купівлі-продажу, здійснивши необхідні податкові платежі та страхування автомобіля, достатньо буде віднести ці документи разом із заявою до ЦНАП (або ж навіть надіслати їх електронною поштою) та отримати техпаспорт і номерний знак.

Звичайно, постає питання захисту від ризику купівлі транспортного засобу з підробленими ідентифікаційними номерами. Для цього потрібен системний підхід. Так, в країнах Європейського Союзу раз на рік проводиться одна комплексна перевірка технічного стану транспортного засобу, під час якої перевіряються також

й ідентифікаційні номери його складових частин. Все це робиться задля безпеки громадян на дорогах. Даний вид перевірки може здійснюватись і приватним сектором. В Україні проведення технічного огляду також віднесено до компетенції приватних суб'єктів, що зменшує ризики корупції. Але цей вид огляду скасовано для легкових автомобілів, якими користується більшість громадян. Зроблено це було через високу корупціогенність даної адміністративної послуги. Проте, задля безпеки громадян, колись Україні доведеться повернути єдину комплексну перевірку для усіх без винятку транспортних засобів, передавши її до компетенції суб'єктів приватного сектору. Для цього необхідно вилучити винятки щодо автомобілів з **пункту 1 Порядку проведення обов'язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2012 № 137**. ДАІ матиме можливість перевіряти підтверджувальні документи, і у разі їх невідповідності – притягати до відповідальності недобросовісних власників і суб'єктів перевірки (наприклад, позбавляючи їх ліцензії).

Отже, враховуючи наміри Уряду спрощувати та впроваджувати електронне надання адміністративних послуг, для України найкраще підходить досвід Швеції та Великої Британії. Після оформлення всіх необхідних документів, їх одразу ж можна надати (надіслати) відповідному органу та починати користуватись новопридбаним улюбленцем. І жодних перевірок! Вони мають проводитись окремо та з метою підтримки безпеки дорожнього руху і захисту громадян від шахрайства.

Повноваження ДАІ з реєстрації транспортних засобів слід, в порядку делегування, передати органам місцевого самоврядування. Вони, в свою чергу, мають надавати цю послугу через ЦНАП. Ведення Єдиного державного реєстру транспортних засобів варто, все ж, залишити у компетенції ДАІ, задля здійснення загальнодержавного обліку транспортних засобів та ефективного реагування на правопорушення у транспортній сфері.

5.3.2. Техогляд європейського зразка: безпека без корупції⁴⁹

Спрощення реєстрації транспортних засобів передбачає здійснення процедури огляду ідентифікаційних номерів їх двигуна та кузова під час технічного огляду, який рано чи пізно стане обов'язковим. Повернення обов'язкового техогляду для всіх без винятку транспортних засобів є питанням дискусійним, оскільки багато громадян вважають цю процедуру корумпованою та не бажають надмірно витратити власні кошти.

В Європейському Союзі, стандарти якого ми мріємо запровадити, з високою відповідальністю ставляться до безпеки на дорогах. Перевірки автомобілів на справність там є обов'язковими. Так, 6 травня 2009 року Європейський парламент та Рада ЄС прийняли Директиву 2009/40 щодо тестування на придатність до експлуатації автотранспортних засобів та причепів.

Згідно зі статтею 2 даного акту, технічний огляд має проводитись державою або органами чи установами, які уповноважені на це і безпосередньо контролювані державою, **включаючи приватні структури**. Це означає, що в багатьох державах ЄС (наприклад, у Швеції чи ФРН) перевірку транспортних засобів здійснюють приватні компанії.

Отже, проведення такої перевірки не є місією виключно державних інспекцій.

Приватні суб'єкти, діяльність яких перебуває під контролем держави, можуть робити це швидше та якісніше, особливо якщо між ними є конкуренція. Саме тому більшість країн ЄС надають їм перевагу при визначенні органу чи установи для здійснення техоглядів.

Згідно з додатком I до цієї директиви, легкові автомобілі перевіряють через чотири роки від моменту першого використання, а після цього – кожні два роки. Це засвідчує серйозність ставлення країн цивілізованого світу до безпеки на дорогах, завдяки чому кожен громадянин ЄС убезпечений від ДТП через недбалого водія, що довів свою машину до небезпечного стану.

⁴⁹ Школьнік С. Техогляд європейського зразка: безпека без корупції // Європейська правда. – 14.07.2014. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2014/07/14/7024165/>

Нагадаю, що з прийняттям у 2012 році нового Порядку проведення обов'язкового технічного контролю⁵⁰, техогляд в Україні здійснюється саме приватними суб'єктами (але його обов'язковість для легкових автомобілів наразі скасовано). Так, згідно з пунктом 4 цього порядку, замовник має право вільного вибору виконавця проведення обов'язкового технічного контролю транспортного засобу.

Обмеження щодо вибору виконавця, зокрема залежно від місця реєстрації транспортного засобу, не допускається. Виконавцем є юридична особа або фізична особа - підприємець, визначена як суб'єкт проведення обов'язкового технічного контролю транспортного засобу. Вони підлягають обов'язковій атестації або ж акредитації.

Право вибору суб'єктів проведення техогляду сприяє конкуренції між ними, а отже і підвищенню якості їхньої роботи. Це також знижує корупційні ризики.

Працівник ДАІ, побачивши несправний транспортний засіб, завжди може визначити суб'єкта, що недобросовісно здійснив перевірку, за талоном техогляду. І в цьому разі, особливо якщо техогляд був проведений свідомо недобросовісно (і тим більше недоброчесно), таких виконавців позбавлятимуть права займатись акредитованою діяльністю. Більше того, виявлені корупційні діяння (наприклад, продаж талону техогляду без дійсного його проведення) мають каратися дуже жорстко.

Отже, обов'язкові технічні огляди легкових автомобілів рано чи пізно треба повертати. Адже це безпека і для довілля, і для життя та здоров'я людей. При цьому, пам'ятаючи про попередній корупційний досвід та враховуючи кращі європейські практики, маємо обрати оптимальний варіант для України.

⁵⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення обов'язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, технічного опису та зразка протоколу перевірки технічного стану транспортного засобу» від 30.01.2012 № 137.

5.3.3. Про отримання посвідчення водія⁵¹

Автомобіль – один із найзручніших засобів повсякденного пересування. Однак чи є в Україні зручні процедури складання водійських іспитів та отримання посвідчення водія? Щоб отримати цей документ уперше, необхідно пройти навчання в одному із закладів підготовки водіїв – автошколі. Такі заклади повинні бути акредитовані комісією при Державній автомобільній інспекції.

Після завершення навчання людина складає два іспити: теоретичний і практичний. У разі їх успішного проходження автошкола видає відповідне свідоцтво. Однак це не дозволяє отримати посвідчення водія – треба ще скласти іспити у Державтоінспекції (далі – ДАІ).

Як зазначено у пункті 21 «Порядку підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів»⁵², до складання іспитів у центрі Державтоінспекції допускаються слухачі, що успішно склали заліки та іспити в автошколі або її філії.

Виникає запитання: навіщо складати іспити повторно? Для чого витрачати час і сплачувати додаткові кошти? Чи не логічно було б надати можливість проводити навчання та приймати іспити винятково автошколам?

Це дозволило б майбутнім водіям пройти навчання, скласти іспити та отримати свідоцтво – за наявності успішних результатів – в одному професійному закладі і одразу звертатися за отриманням посвідчення водія.

Також необхідно впровадити додаткові важелі впливу на якість проведення іспитів. Крім акредитації автошкіл, додатковим стимулом проведення ними якісного навчання може бути внесення до обліку порушників правил дорожнього руху, який веде ДАІ, інформації про автошколи, які вони закінчили.

Це дозволить ДАІ отримувати статистичні дані стосовно закладів, випускники яких найчастіше потрапляли у ДТП або грубо порушували правила.

⁵¹ Школьнік С. Навіщо платити двічі // Економічна правда. – 2.07.2014. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2014/07/2/472530/>

⁵² Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 487 «Про затвердження Порядку підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів».

Таким чином, автошколи будуть зацікавлені надавати своїм клієнтам якісні послуги і ретельніше перевіряти їх знання. Крім того, суб'єкт прийняття іспитів залишиться лише один – автошкола, тому його відповідальність за рівень знань і навичок випущених на дорогу водіїв буде індивідуальною.

Постає питання: який орган повинен видавати посвідчення водія? Чи може ним бути корумпована ДАІ? Ні, не може, бо основне призначення цього органа – контроль у сфері безпеки дорожнього руху, а не надання адміністративних послуг.

Це повноваження слід передати органам місцевого самоврядування (а на перехідний період – районним адміністраціям). Такий підхід має кілька переваг.

По-перше, надання послуги буде максимально зручним для споживачів. Її можна буде надавати через центри надання адміністративних послуг – прозорі офіси, що створюються при органах місцевого самоврядування та РДА.

Такі центри покликані зробити процес отримання адміністративних послуг максимально швидким, комфортним і доступним. Громадянину необхідно прийти до центру і надати адміністратору документи. У даному випадку – такі:

1. Паспорт або документ, що його замінює (лише для пред'явлення);
2. Свідоцтво про закінчення закладу з підготовки водіїв;
3. Дві кольорові фотокартки розміром 3,5 x 4,5 см;
4. Медична довідка встановленого зразка;
5. Квитанція про оплату адміністративної послуги.

Посвідчення водія можливо видавати у день звернення: графік роботи центрів гнучкий, а самі посвідчення у великих центрах можуть виготовлятися на місці.

По-друге, громадяни зможуть отримати важелі впливу на якість цієї послуги. Так, кожен зможе вимагати у міського голови і депутатів прозорих та комфортних умов її надання, тоді як вплив мешканців місцевих громад на органи центрального рівня – мінімальний.

Держава повинна зробити послугу отримання водійських прав максимально зручною для громадян. Перше рішення уже є: 16 травня 2014 року уряд прийняв протокольне рішення, яким адміністративні послуги ДАІ також передбачено децентралізувати, тобто передати органам місцевого самоврядування.

Розділ 6.

ПРО ПЛАТУ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

6.1. ПРОЕКТ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОПЛАТИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ⁵³

1. Проблеми, які потребують розв'язання

Питання оплати адміністративних послуг створює проблеми як громадянам та суб'єктам господарювання, так і державі та органам місцевого самоврядування.

Основними проблемами споживачів адміністративних послуг в частині їх оплати є: необґрунтовані розміри плати за деякі адміністративні послуги, насамперед, через «подрібнення» однієї послуги на кілька окремих «платних послуг», а також непрозорість системи оплати таких послуг.

Для держави проблемою є неконтрольованість збирання та використання коштів за адміністративні послуги, що фактично має два наслідки. З одного боку, держава недоотримує кошти, які збираються різними неправомірними суб'єктами, що де-факто надають адміністративні послуги (зокрема, деякими державними підприємствами). З іншого боку, багато адміністративних послуг мають такі мізерні розміри (наприклад, за послуги РАЦС та реєстрацію місця проживання платежі складають по 0,85 грн.), що це не виправдовує навіть витрат на адміністрування таких платежів.

Для органів місцевого самоврядування проблемою є брак ресурсів на забезпечення організації надання адміністративних послуг (включаючи такі елементарні потреби як папір, картриджі,

⁵³ Розроблено Центром політико-правових реформ (текст станом на 18.07.2014).

витрати на поштові відправлення тощо), оскільки абсолютна більшість адміністративних послуг місцевого самоврядування визначені законами як безоплатні для суб'єктів звернення.

2. Причини виникнення проблеми

2.1. Хаотичність законодавства з питань оплати адміністративних послуг

В Україні відсутній системний нормативно-правовий акт, який би врегулював питання оплати адміністративних послуг. Тому суб'єктам звернення за адміністративними послугами важко орієнтуватися у порядку та розмірах оплати, що призводить до сплати необов'язкових платежів, і нерідко – до корупції.

В одних випадках плата за адміністративні послуги визначається у законах або актах аналогічного рівня (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» визначає розміри плати за видачу паспортних документів та деякі інші адміністративні послуги; Закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» визначав розміри зборів за реєстрацію суб'єктів господарювання тощо). Таких **законів налічується більше сотні**, і вони по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «реєстраційний збір», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначають і самі розміри плати (в неоподатковуваних мінімумах; в мінімальних заробітних платах; в абсолютних одиницях, у тому числі в іноземних валютах; у відсотковому вимірі тощо).

Здебільшого платежі за надання адміністративних послуг **закріплюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів**. Наприклад, згідно із Законом України «Про політичні партії в Україні» розмір реєстраційного збору встановлюється Кабінетом Міністрів України (нині таким актом є Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію статей 9, 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 13.07.2001 р. № 840). Багато «платних послуг», у тому числі фактично дублюючих або додаткових платежів за адміністративні послуги, визначені окремою групою актів Кабінету Міністрів України про затвердження так званих «переліків платних послуг» (див. наприклад, Постанову Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 «Деякі питання надання

підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг»). Наразі таких «переліків платних послуг» біля 40, і ними затверджено понад 600 «платних послуг». Більше того, фактично додаткові платежі за дії, які нав'язуються при наданні адміністративних послуг, закріплені в актах центральних органів виконавчої влади та навіть окремих державних підприємств (наприклад, послуги Державного підприємства «Документ» у сфері управління Державної міграційної служби визначені наказом цього підприємства від 18.07.2012 № 54/1).

Таким чином, через невпорядкованість законодавства – закріплення норм щодо оплати послуг у нормативно-правових актах різного рівня: законах, актах Кабінету Міністрів України, наказах центральних органів виконавчої влади і навіть окремих державних підприємств – зі споживачів кошти можуть стягуватися без належних підстав і в необґрунтованих розмірах.

Ухвалений у 2012 році Закон «Про адміністративні послуги» визначив деякі параметри державної політики у цій сфері. Зокрема, у статті 11 Закону визначено, що при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір). Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо). Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється. Суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати інші платні послуги, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання.

Проте є проблеми і з виконанням цього Закону, і з нечіткістю його положень. Адже у Законі відсутні критерії платності та безоплатності щодо усіх адміністративних послуг. Безоплатними визначені лише адміністративні послуги соціального характеру, що є цілком виправданим. Але відкритими є питання чому інші адміністративні послуги також є безоплатними або платними, яким чином визначається розмір плати (адміністративного збору).

2.2. Формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг

Популярною є точка зору, що адміністративні послуги мають бути безплатними, оскільки держава утримується на кошти платників податків. Проте навіть у найрозвиненіших країнах світу більшість адміністративних послуг надається за плату, оскільки податки витрачаються насамперед на загальні публічні послуги, що надаються усьому суспільству: оборона, громадська безпека і т.д. Натомість, адміністративні послуги мають персоналізований характер, і громадяни користуються ними у різному обсязі (або ж не користуються деякими послугами взагалі). Ще менше коло користувачів у адміністративних послуг, які пов'язані з економічною діяльністю. Податки не можуть покрити всі витрати адміністративних органів у зв'язку з наданням ними адміністративних послуг, і їх фінансування за рахунок Державного бюджету є несправедливим відносно самих платників податків.

Крім компенсаційної функції, плата за адміністративні послуги відіграє також регулюючу функцію (обмежуючи звернення за послугами без потреби) та у виняткових випадках – фіскальну функцію, тобто поповнення бюджету (якщо йдеться про послуги, пов'язані зі сферою розваг, або надприбутковими видами економічної діяльності).

На практиці, в Україні адміністративні послуги часто необґрунтовано поділяються на платні та безоплатні фактично залежно від того, яким суб'єктом вони надаються. Зокрема, якщо послуги надаються органами виконавчої влади, вони, як правило, є платними. Натомість здебільшого аналогічні за змістом послуги (наприклад, певні дозволи) органів місцевого самоврядування – є переважно безоплатними. Це призводить до ситуацій, коли навіть адміністративні послуги, які сприяють комерційній діяльності споживача (наприклад, дозволи на зовнішню рекламу, надання паспорта прив'язки

тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності), є безоплатними.

Проте на практиці діяльність, яка передуює отриманню остаточного документа, все одно виявляється платною (зокрема, це стосується експертиз, погоджень тощо). Це пов'язано з тим, що органи влади, які надають (повинні надавати) адміністративну послугу, передають її надання або ж окремі елементи (етапи) суб'єктам господарювання. Останні надають свої послуги за плату. Нераціональність такого підходу очевидна ще й тому, що головним критерієм у визначенні платності / безоплатності послуги має бути не суб'єкт її надання, а сам характер послуги (категорія справ).

Отже, формальна безоплатність багатьох адміністративних послуг може призводити лише до фактичного здороження її вартості для суб'єктів звернення. Натомість законна офіційна платність адміністративних послуг, навпаки, може бути кориснішою для суспільства, оскільки зменшує корупційну мотивацію у суб'єктів звернення.

2.3. Бюджетне недофінансування органів влади, фактична вимушеність до заробляння коштів

Неналежне й недостатнє фінансування діяльності органів публічної адміністрації є чинником, що безпосередньо впливає на специфіку надання адміністративних послуг, зокрема, на їх цілісність чи подрібненість, платний характер, розміри плати.

Відсутність в органі, що надає адміністративні послуги, необхідного обсягу коштів для нормальної діяльності змушує шукати інші шляхи фінансування. Тягар витрат покладається насамперед на споживачів конкретних адміністративних послуг. При цьому обсяги неефективного (а подеколи й нецільового) використання коштів лише посилюються.

Проблема оплати адміністративних послуг значною мірою залежить від порядку формування та наповнення Державного бюджету, що складається із загального та спеціального фондів. В останні роки більшість коштів за адміністративні послуги спрямовувалася до загального фонду Державного бюджету, де вони фактично «розчиняються». Відтак у суб'єктів надання адміністративних послуг не вистачає ресурсів на належне надання таких послуг. Це вважається однією з причин, чому органи влади зацікавлені у наданні додаткових «платних послуг», кошти за які більшою мірою виконують

компенсаційну функцію. Зокрема, у структурі оплати паспорта громадянина України для виїзду за кордон 170 гривень – це державне мито, що спрямовується до загального фонду Державного бюджету. А для компенсації витрат за бланк паспорта і за «оформлення і видачу паспорта...» з громадян стягуються додаткові кошти (це окремо 120 і 87,15 грн.) на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг». Проте такі винятки компенсаційного і навіть прибуткового підходу є одиничними. Переважна більшість платних послуг не захищені у Державному бюджеті від використання отриманих коштів на інші цілі. При цьому такий подвійної оплати адміністративної послуги вже визнаний неправомірним за рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2013 року.

На практиці завдяки затвердженням Кабінетом Міністрів України перелікам платних послуг виникають фактично нові адміністративні послуги із неконтрольованими державою й не виправдано великими зборами за них.

З іншого боку, сучасною проблемою використання коштів спеціального фонду є недостатній контроль з боку держави, за їх цільовим використанням.

3. Мета Концепції

Метою Концепції є розроблення шляхів реформування системи встановлення та справляння платежів за надання адміністративних послуг. Концепція спрямована на вирішення питань справедливої вартості адміністративних послуг для їх споживачів та максимально ефективного порядку використання коштів, що надходять за їх надання.

4. Шляхи розв'язання проблеми

4.1. Розробка і впровадження нового систематизованого законодавства (Закону «Про адміністративний збір»)

Основною передумовою вирішення проблем, пов'язаних із визначенням та стягненням плати за адміністративні послуги, є

прийняття систематизованого закону, яким будуть врегульовуватися питання оплати адміністративних послуг.

Такий закон можна назвати Законом «Про адміністративний збір» (далі – Закон). Він повинен систематизувати положення усіх чинних сьогодні нормативно-правових актів: як законів (в т.ч. і Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито»), так і підзаконних нормативно-правових актів. У ньому має бути максимально повно врегульовано порядок оплати та розміри адміністративних зборів. У законі варто визначити функції адміністративного збору, принципи встановлення та стягнення адміністративного збору.

Важливим є законодавче визначення поняття та видів адміністративного збору, адже відштовхуючись від них, фактично можна затвердити перелік послуг, за які стягується адміністративний збір, а також перелік суб'єктів, які матимуть право встановлювати конкретні розміри адміністративного збору.

У Законі «Про адміністративний збір» варто визначити вичерпний перелік витрат, які можуть включатись до складу адміністративного збору, а також формулу вирахування розміру адміністративного збору. В тому числі треба визначити можливі випадки сплати підвищеної суми адміністративного збору (наприклад, за терміновість).

Також даним Законом має бути визначено порядок оплати усіх адміністративних зборів.

Іншими положеннями, які досить рідко врегульовуються у чинному законодавстві і які повинні бути узагальнені та впорядковані у Законі, є питання порядку цільового призначення та використання сплаченого адміністративного збору.

Цим Законом мають бути визначені і конкретні розміри або межі плати, принаймні за найбільш популярні (базові) адміністративні послуги.

4.2. Законодавче визначення поняття, видів та функцій адміністративного збору

Адміністративний збір можна визначити як різновид обов'язкового платежу, що сплачується суб'єктом звернення за надання йому адміністративної послуги, у зв'язку з отриманням ним спеціальної індивідуальної вигоди – створенням умов для реалізації (набуття) права, зміни чи припинення права, виконання обов'язку.

Адміністративний збір не є податком.

Доцільно розмежувати державний адміністративний збір та муніципальний адміністративний збір, залежно від суб'єкта надання адміністративної послуги та порядку встановлення конкретного розміру збору.

Суб'єктом, відповідальним за надання державних адміністративних послуг певного виду, слід визначити спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, який відповідає за формування державної політики щодо надання адміністративної послуги певного виду та/або несе відповідальність за надання адміністративної послуги даного виду іншими суб'єктами в порядку делегування. Тобто окремі міністерства повинні формувати пропозиції щодо розмірів адміністративного збору за адміністративні послуги у відповідній сфері державної політики.

Розміри адміністративного збору за муніципальні адміністративні послуги можуть визначатися конкретними органами місцевого самоврядування, в межах, визначених Верховною Радою України.

Адміністративний збір встановлюється з метою повного або часткового відшкодування державі та/або громаді витрат на надання адміністративної послуги та/або на відшкодування майбутніх публічних витрат від діяльності, здійснюваної на підставі отриманої адміністративної послуги.

У виняткових випадках, при наданні адміністративних послуг, пов'язаних з економічною чи іншою діяльністю, що потребує особливого узгодження з публічними інтересами адміністративний збір може встановлюватися також з метою отримання додаткових публічних доходів.

4.3. Законодавче визначення принципів встановлення, сплати та використання адміністративного збору

Державна політика щодо встановлення, сплати та використання адміністративного збору повинна базуватися на принципах:

- 1) верховенства права;
- 2) законності;
- 3) рівності усіх перед законом;
- 4) обґрунтованості встановлення розмірів адміністративного збору та прозорості;
- 5) цільового використання адміністративного збору.

4.4. Законодавче закріплення порядку визначення розмірів адміністративних зборів на основі складу витрат

Адміністративний збір мають складати витрати, безпосередньо пов'язані з розглядом і вирішенням справи про надання адміністративної послуги, у тому числі витрати на оформлення результату надання адміністративної послуги – адміністративного акта або адміністративного договору.

Адміністративний збір має встановлюватися у фіксованому розмірі та визначатися в національній грошовій одиниці України – гривні.

При запровадженні нових платних адміністративних послуг та перед встановленням розміру адміністративного збору суб'єкт, відповідальний за надання даного виду адміністративних послуг, має складати перелік витрат.

Метою затвердження переліку витрат є:

1) повна компенсація витрат на надання адміністративної послуги, тобто виражених в грошовій формі витрат суб'єкта надання адміністративних послуг, безпосередньо пов'язаних з наданням адміністративної послуги певного виду; або

2) забезпечення прозорості дотацій для надання адміністративних послуг певного виду, якщо витрати на надання адміністративної послуги компенсуються частково.

При цьому витрати на надання адміністративної послуги мають складати:

1) прямі матеріальні витрати (вартість матеріалів);

2) прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи працівників, задіяних у наданні адміністративної послуги протягом визначеного періоду часу;

3) інші прямі витрати (послуги зв'язку, витрати на службові відрядження та транспортні витрати);

4) непрямі витрати (оплата праці технічного персоналу, комунальних послуг, оренди приміщення, зносу основних засобів та нематеріальних активів (амортизації)).

Витрати на надання адміністративної послуги доцільно розраховувати за формулою:

$$B = (H \times O) + M + I + H,$$

де B – витрати на надання адміністративної послуги;

H – норма часу на надання адміністративної послуги;

О – витрати на оплату праці за одну одиницю часу;
М – вартість матеріалів;
І – витрати на інформаційне забезпечення щодо ходу надання адміністративної послуги;
Н – непрямі витрати.

Витрати, які не виникли б у разі правильного ведення справ суб'єктом надання адміністративних послуг, до складу витрат на надання адміністративної послуги не мають включатися.

Розміри адміністративних зборів повинні встановлюватися (змінюватися) на основі поданих фінансових звітів, у яких фіксуються всі витрати, що були зроблені для надання конкретної адміністративної послуги за чітко визначений період, який не може бути меншим року. Звіти щодо витрат мають включати облік вже здійснених витрат, на основі яких прогноуються аналогічні витрати, а також план їх покриття. Звіти повинні складатися суб'єктами, відповідальними за надання адміністративних послуг певного виду.

Адміністративний збір не має встановлюватися у відсотковому відношенні до вартості об'єкта збору.

Розміри адміністративних зборів мають переоцінюватися, як правило, не рідше ніж один раз на п'ять років. Основою для переоцінювання є звіти, у яких повинні надаватись висновки про відповідність результатів здійснених розрахунків коштів на надання адміністративної послуги певного виду.

Розміри адміністративних зборів можуть переоцінюватись достроково у разі особливих обставин: значного підвищення цін на матеріали, підвищення заробітної плати персоналу суб'єктів надання адміністративних послуг.

4.5. Законодавче закріплення чітких критеріїв розмірів адміністративних зборів

Розмір адміністративного збору має визначатись на недискримінаційній основі та не повинен бути перешкодою для отримання адміністративної послуги, крім випадків, коли адміністративний збір встановлено з метою отримання додаткових публічних доходів.

Базовим критерієм визначення розміру адміністративного збору має бути часткове або повне відшкодування державі чи громаді витрат на надання адміністративних послуг або на відшкодування

майбутніх публічних втрат від діяльності, здійснюваної на підставі отриманої адміністративної послуги.

За надання базових адміністративних послуг, якими користуються більшість громадян України (реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, реєстрація транспортних засобів та видача посвідчень водія, реєстрація прав на нерухоме майно) розмір адміністративного збору повинен встановлюватись у розмірі не більше 75-100 % від собівартості надання адміністративних послуг даного виду.

За надання адміністративних послуг, спрямованих на здійснення комерційної діяльності, адміністративний збір виправдано встановлювати у розмірі 100 % від собівартості надання адміністративних послуг даного виду.

Визначений розмір адміністративного збору повинен забезпечувати дотримання суб'єктами надання адміністративних послуг вимог до надання адміністративних послуг, встановлених законодавством.

Розмір адміністративного збору за надання державної адміністративної послуги певного виду має бути однаковим.

За надання аналогічних адміністративних послуг розмір адміністративного збору має бути приблизно однаковим, незважаючи на різницю у фактичних витратах на їх надання. Розміри таких адміністративних зборів повинні базуватися на середніх витратах, необхідних для надання аналогічних адміністративних послуг.

4.6. Законодавче закріплення особливостей встановлення мінімального/максимального та підвищеного/зниженого розміру адміністративного збору

Для визначення розмірів муніципальних адміністративних зборів, що встановлюються органами місцевого самоврядування, Верховна Рада України може встановлювати межі максимального та мінімального розміру адміністративного збору.

Підвищений розмір адміністративного збору може встановлюватись у випадку пришвидшеного (термінового) надання адміністративної послуги за запитом особи, при якому до розміру адміністративного збору зараховується коефіцієнтне співвідношення від розміру звичайного адміністративного збору, наприклад, 2 і більше. Але такий підхід допустимий лише у разі, коли звичайний (орди-

нарний) строк надання адміністративних послуг є на загал прийнятним для суб'єктів звернення, і обґрунтований з точки зору процедури вирішення відповідної категорії справ.

Адміністративний збір за виготовлення та видачу дублікатів документів, на яких оформляються результати надання адміністративних послуг, витягів і виписок і тому подібні «швидкі» послуги повинні ґрунтуватися на вартості бланків відповідних документів та витрат часу персоналу, що надає такі послуги.

Законодавство повинно надати можливість справляти із суб'єкта звернення кошти на витрати, зумовлені індивідуальними запитами суб'єкта звернення: витрати на поштові пересилання чи кур'єрську доставку документів. Проте підхід відмови від контакту суб'єкта звернення із суб'єктом надання адміністративних послуг чи центром надання адміністративних послуг при видачі результату адміністративної послуги може бути обраний і як основний у державній політиці. Тоді витрати на поштові пересилання повинні включатися до загального розрахунку адміністративного збору. Варто зауважити, що такий підхід має суттєвий антикорупційний ефект.

4.7. Законодавче закріплення конкретних розмірів адміністративних зборів та визначення меж їх розмірів

Закон України «Про адміністративний збір» повинен містити у додатку-переліку перелік розмірів адміністративного збору за конкретні адміністративні послуги, що користуються найбільшим попитом серед громадян, тобто за «базові» адміністративні послуги (це послуги у сфері реєстрації актів цивільного стану, паспортні послуги, реєстрація місця проживання, реєстрація транспортних засобів і видача посвідчень водія, реєстрація прав на нерухоме майно та земельні ділянки).

У чітко визначених Законом випадках та межах розміри плати (адміністративного збору) за державні адміністративні послуги можуть встановлюватися актами Кабінету Міністрів України, а за муніципальні адміністративні послуги – актами відповідних місцевих рад.

Впорядкування розмірів адміністративного збору за конкретні адміністративні послуги може здійснюватися поетапно, шляхом затвердження відповідних Переліків-додатків до Закону «Про адміністративний збір».

4.8. Законодавче визначення адміністративних послуг, які надаються на безоплатній основі

Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян має здійснюватись на безоплатній основі.

На безоплатній основі варто надавати також такі адміністративні послуги:

- 1) реєстрація народження фізичної особи, реєстрація смерті;
- 2) видача паспорта громадянина України вперше;
- 3) видача посвідчення біженця;
- 4) видача посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту;
- 5) видача посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист;
- 6) реєстрація місця проживання неповнолітньої особи.

Адміністративний збір може не справлятися у випадках, якщо витрати на надання адміністративних послуг певного виду є несуттєвими, і кошти, отримані від надання таких послуг, не виправдовують витрат на їх адміністрування.

4.9. Законодавче закріплення чіткого порядку та способів сплати адміністративного збору

Адміністративний збір, за загальним правилом, має вноситись суб'єктом звернення один раз перед *або одночасно* з поданням заяви та необхідних документів для отримання адміністративної послуги.

Адміністративний збір може сплачуватися двома платежами, якщо розмір плати за надання адміністративної послуги є значним, а повноваження суб'єкта надання адміністративних послуг щодо надання адміністративної послуги має дискреційний характер. Тоді збір може сплачуватися наступним чином:

- 1) сплата авансового платежу перед *або одночасно* з поданням заяви для отримання адміністративної послуги, який має покривати витрати на адміністративне провадження;
- 2) сплата збору після вирішення адміністративної справи, у випадку прийняття позитивного для суб'єкта звернення рішення.

Сплата адміністративного збору має здійснюватися грошовими коштами у національній валюті України в готівковій або безготівковій формі.

Сплата адміністративного збору може здійснюватися в іноземній валюті при оплаті адміністративних послуг в консульських установах України, а також в пунктах пропуску через державний кордон України.

Сплата адміністративного збору може здійснюватися шляхом:

- 1) внесення відповідних коштів через установи банків чи відділення зв'язку;
- 2) використання банківського терміналу для здійснення безготівкового розрахунку;
- 3) оплати адміністративного збору на місці в готівковій або безготівковій формі – у працівника службової або посадової особи суб'єкта надання адміністративних послуг, який має право на касове обслуговування;
- 4) у інший спосіб, дозволений законом.

4.10. Забезпечення принципу цільового використання коштів, що надходять від сплати адміністративного збору

Розподіл адміністративного збору має передбачати забезпечення належної фінансової спроможності та автономності суб'єктів надання адміністративних послуг – безпосередніх суб'єктів надання послуг за рахунок коштів, отриманих в якості адміністративного збору.

Порядок використання адміністративного збору повинен ґрунтуватися на принципі цільового використання коштів, які спрямовуються на часткове або повне відшкодування державі, громаді, а точніше – уповноваженим ними суб'єктам витрат на надання адміністративної послуги, зокрема, на забезпечення належного організаційного та матеріально-технічного функціонування суб'єкта надання адміністративних послуг, а також покращення його роботи. Саме тому адміністративний збір має зараховуватися до спеціального фонду Державного бюджету, тобто «прив'язуватися» до суб'єкта надання адміністративної послуги.

У випадку якщо розмір адміністративного збору встановлюється з фіскальною метою (з метою отримання додаткових публічних доходів) – він має розподілятися на кошти, що використовуються на покриття витрат суб'єкта надання послуг (через зарахування до спеціального фонду Державного бюджету), а також кошти, що

зараховуються до загального фонду Державного та/або місцевих бюджетів.

За рахунок зростання доходів суб'єктів надання адміністративних послуг від сплати адміністративних зборів, можна очікувати зменшення потреб у їх фінансуванні за рахунок податкових доходів Державного бюджету.

Суб'єкт надання адміністративної послуги зобов'язаний щорічно готувати та оприлюднювати фінансові звіти, де повинна бути вказана інформація про:

- 1) кількість наданих адміністративних послуг (якщо суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративні послуги кількох видів – по кожному з видів);
- 2) розмір адміністративного збору за відповідну адміністративну послугу (якщо суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративні послуги кількох видів – по кожному з видів);
- 3) загальну суму зібраного адміністративного збору (якщо суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративні послуги кількох видів – по кожному з видів);
- 4) перелік витрат суб'єкта надання адміністративних послуг (постатейно усі витрати суб'єкта надання адміністративних послуг, включно із оплаченими послугами сторонніх організацій та зазначенням розмірів оплати праці персоналу та штатного розкладу).

Контроль за цільовим використанням коштів суб'єктами надання адміністративних послуг має здійснюватись вищестоящим органом та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

5. Очікувані результати

Прийняття систематизованого закону, яким врегульовуються питання оплати адміністративних послуг, має бути основною умовою вирішення проблем, пов'язаних із визначенням та стягненням плати за адміністративні послуги.

Закон «Про адміністративний збір», визначивши функції адміністративного збору, обґрунтованість та справедливість його розміру, прозорість механізму встановлення конкретних розмірів зборів,

принцип цільового використання коштів та багато інших важливих положень – дозволить запровадити новий, ефективний, чіткий та прозорий механізм правовідносин у сфері надання адміністративних послуг та їх оплати, значно полегшивши життя громадян та держави, яка матиме змогу отримувати всі належні обсяги коштів до своєї скарбниці.

6. Обсяг фінансових ресурсів

Прийняття та впровадження Закону «Про адміністративний збір» не потребуватиме залучення додаткових бюджетних коштів. Більш того, впровадження його положень сприятиме зростанню надходжень до Державного бюджету України, як через приведення зборів за більшість нині безоплатних адміністративних послуг до обґрунтованих розмірів, так і завдяки прозорішому адмініструванню таких коштів.

6.2. ДЕРЖАВНЕ МИТО – АДМІНІСТРАТИВНИЙ ЗБІР ЧИ ПОДАТОК?⁵⁴

Ухваленим у вересні 2012 року Законом України «Про адміністративні послуги» визначено низку завдань для Кабінету Міністрів. Серед них – підготувати та подати до Верховної Ради проекти законів: 1) про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання; та 2) про включення до Податкового кодексу України положень стосовно державного мита, інших обов’язкових платежів.

Проте з їх виконанням все може скластися дуже неоднозначно. По-перше, майже нереальним у виконанні є завдання з підготовки закону про перелік адміністративних послуг, адже він гіпотетично має включати сотні (а якщо орієнтуватися на теперішній Реєстр адміністративних послуг, який веде Мінекономрозвитку, – то й понад тисячу) найменувань адміністративних послуг. Про стабіль-

⁵⁴ Тимошук В., Школьний Є. Державне мито – адміністративний збір чи податок? // Юридичний вісник України. – 6-12.04.2013. – № 14.

ність і коректність такого «закону» годі й мріяти, а відтак і доцільність його ухвалення дуже сумнівна. На наш погляд, достатньо було б на даному етапі обмежитися другою підчастиною цього завдання – прийняти закон про плату за адміністративні послуги (адміністративний збір), у якому можна було б і врегулювати усі питання, пов'язані з платністю / безоплатністю адміністративних послуг, критеріями визначення розмірів плати та визначити принаймні найпопулярніші для громадян адміністративні послуги і розміри плати за них (а тут йдеться приблизно про сотню послуг зі сфери: паспортів, транспортних засобів, нерухомості тощо).

По-друге, завдання щодо включення до Податкового кодексу України положень стосовно державного мита – взагалі-то суперечить першому завданню. Адже державне мито – це платіж, який має переважно характер адміністративного збору, тобто плати за адміністративну послугу (за видачу паспорта, за реєстрацію шлюбу тощо). Тому Уряд має визначитись і для себе, і для законодавця – або включити державне мито до закону про плату за адміністративні послуги, або ж до Податкового кодексу.

Але влада намагалась виконувати обидва завдання одночасно. Зокрема, Міністерством фінансів України розроблено проект Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо окремих податків і зборів)» (http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/NT0399.html). Ним передбачається внести зміни до Податкового кодексу України, включивши в перелік загальнодержавних податків та зборів і державне мито. Даний законопроект, серед іншого, передбачає підвищення розміру плати за деякі послуги, через встановлення відсоткових ставок платежів у прив'язці до розміру мінімальної заробітної плати (а не до неоподаткованого мінімуму, як це є зараз). Наприклад, внаслідок таких змін збільшено розмір плати за реєстрацію місця проживання, реєстрацію шлюбу, за подання заяв про прийняття у громадянство, та деяких інших дій. В принципі таке підвищення доволі обґрунтоване, адже деякі розміри державного мита вже давно є неадекватними.

Але тепер про головне. Щоб зрозуміти відмінність «податку» від теперішнього «державного мита», варто проаналізувати їх мету та деякі ознаки.

Податок – нецільовий платіж. Це означає, що він, незалежно від виду, не розподіляється конкретно на фінансування тих чи

інших видаткових статей після його надходження до відповідного бюджету (державного чи місцевого). Податки мають своїм головним призначенням фінансове забезпечення основних (загальних) потреб держави. За рахунок податкових платежів, значною мірою, забезпечується фінансування науки, освіти, медицини, оборони, інших важливих сфер суспільного й державного життя.

Що ж до державного мита (далі – держмити), то тут ситуація зовсім інша. Даний вид платежу є (принаймні був і мав би бути) цільовим та справляється, переважно, за надання адміністративних послуг, наприклад, за видачу громадянам України паспорта для виїзду за кордон, за реєстрацію права власності на нерухоме майно тощо. Кошти, що надходять у якості держмити, завжди мають бути спрямовані на фінансування тієї діяльності, за яку й справляються, тобто вони слугують (чи мали б слугувати) компенсацією витрат, що мають місце при наданні послуги. Дані кошти повинні мати цільову визначеність, тому завжди має існувати зв'язок між зібраними за адміністративні послуги коштами та видатками на діяльність суб'єкта, що надає адміністративні послуги. Також в цьому контексті важливо вкотре зауважити, що сама назва «державне мито» є невдалою, адже «мити» це вид непрямого податку, що накладається на товари у зв'язку з перетинанням державного (точніше – митного) кордону. Саме тому і законодавець у Законі України «Про адміністративні послуги» обрав загальною назвою для плати за адміністративні послуги – «адміністративний збір». Поняття «адміністративного збору» має охопити (поглинути) і державне мито, і реєстраційні збори, і ліцензійні збори (крім випадків фіскального характеру) тощо. Тобто йдеться про нормативну (термінологічну) уніфікацію.

Податкові платежі є безумовними. Тобто податками обкладаються певні види діяльності, об'єкти тощо. Наприклад, не може існувати обов'язку щодо сплати податку із суми доходу від надання майна в лізинг до її одержання, тому, що немає об'єкта. Якщо ж об'єкт справляння коштів існує, але обов'язок щодо сплати виникає за певної умови – він має умовний характер.

Державне мито (адміністративний збір) сплачується у зв'язку з послугою, що надається конкретній особі суб'єктом владних повноважень. Тобто, адміністративний збір справляється тільки у разі, коли в особи виникають певні потреби в адміністративних послугах.

гах і особа звертається до держави за їх задоволенням. Це плата за діяльність. Адміністративний збір переважно має і компенсаційну функцію, принаймні часткову. До речі, сьогодишнє державне мито часто цієї функції не виконує, адже збираючи платежі біля 1 гривні за реєстрацію місця проживання особи чи за реєстрацію шлюбу, держава більше втрачає (на витратах часу особи у пошуках банку та стояння у чергах), аніж компенсує. Не кажучи вже про втрати на адмініструванні платежів таких розмірів. І про це вже зазначалося вище.

Сплата податку пов'язана із чітко встановленим обов'язком платника. При цьому нарахування податків це обов'язок платника податків. Держава, швидше, як виняток «нагадує» окремим платникам податків про необхідність їх сплати. Отже, обов'язок сплачувати податки є загальним. Податок також, як правило, сплачується регулярно.

Держмиту / адміністративному збору не притаманний такий загальний характер. Адміністративні послуги необхідні далеко не всім громадянам, тож не всі їх оплачують (наприклад, не всі потребують закордонного паспорта, дозволу на полювання тощо). Тому адміністративний збір сплачується лише у випадку звернення за послугою, і є персоналізованим. Орган влади перед прийомом документів, як правило, наперед вимагає оплати держмита / адміністративного збору. До речі, саме з цієї підстави деякі адміністративні послуги загального характеру (тобто такі, що зачіпають усе населення) є безоплатними в Україні. Це стосується першої видачі «внутрішнього» паспорта, реєстрації народження дитини тощо.

Державне мито / адміністративний збір, на відміну від регулярних податків, носить разовий характер (людина отримала закордонний паспорт, і одноразово оплатила цю послугу).

Отже, у підсумку слід ще раз наголосити, що такі поняття, як «податок» та «державне мито» (адміністративний збір) не є ідентичними, та мають різну правову природу. Податок – обов'язковий, безумовний та нецільовий платіж, основна мета якого – поповнення дохідної частини державної скарбниці. Натомість, державне мито (адміністративний збір) має інші ознаки. Цей платіж є обов'язковим до сплати тільки за умови необхідності отримання тієї чи іншої послуги від держави (влади), і встановлюється з метою покриття затрат і належного функціонування суб'єкта, який її надає.

У зв'язку з цим, законодавча ініціатива Міністерства фінансів України з включення державного мита до переліку загальнодержавних податків і зборів потребує своєчасного коригування.

Звичайно у цьому контексті варто було б взагалі провести широку суспільну та експертну дискусію щодо порядку встановлення плати за адміністративні послуги та порядку використання отриманих коштів. Щодо першого, то як і передбачив Закон України «Про адміністративні послуги», плата за адміністративні послуги (адміністративний збір) має встановлюватися законом. Очевидно, як виняток, можна припустити, що законодавець надасть в окремих випадках право Уряду чи органам місцевого самоврядування встановлювати конкретні розміри плати за деякі адміністративні послуги у визначених законодавцем межах. Важливо не допустити теперішньої ситуації, коли актами Кабінету Міністрів про затвердження «переліків платних послуг для центральних органів виконавчої влади» встановлено багато сумнівних поборів з громадян та бізнесу, в тому числі окремі цілісні адміністративні послуги подрібнено на кілька платних послуг (коли особа сплачує окремо за опрацювання справи, за бланк чи «терміновий бланк», за комп'ютерний набір, за консультацію...).

Складнішим є питання куди мають надходити кошти, отримані за адміністративні послуги. І тут позиція держави в останні роки, на наш погляд, є неконструктивною. Адже влада бажає, щоб усі платежі за адміністративні послуги надходили в загальний фонд Державного бюджету. На практиці, в умовах бюджетного дефіциту, це може означати недофінансування потреб органів влади на діяльність з надання адміністративних послуг (на бланки документів, на витратні матеріали тощо), а відтак призводитиме або до перебоїв у наданні адміністративних послуг, або до прихованих поборів з громадян. На наше переконання, плата за адміністративні послуги повинна мати чіткий зв'язок з тим суб'єктом, який надає ці послуги і витрачатися саме на надання послуг. Відтак обирати слід між спецфондом державного бюджету, або й взагалі рахунком суб'єкта надання адміністративної послуги. Звичайно, при цьому гостро постає питання публічного контролю за такими коштами, їх цільовим використанням. Проте це ще один аргумент до комплексного реформування системи оплати адміністративних послуг.

ПУБЛІКАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКСПЕРТІВ ТА КРАЦІ ПРАКТИКИ

7.1. АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД СТАНУ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МІСТАХ ЗАХІДНОЇ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ МІСТ ЛУЦЬКА І ХМЕЛЬНИЦЬКОГО) ТА ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ У ЦІЙ СФЕРІ

Основним законодавчим документом, який регламентує формування нової системи надання адміністративних послуг, став Закон України «Про адміністративні послуги». Але в деяких органах місцевого самоврядування України про це почали думати раніше.

Серед них – Луцька міська рада. Виконавчий комітет міської ради ще у середині 2009 року затвердив «Концепцію створення центру муніципальних послуг». Щоправда, пройшло два роки, відколи почалась підготовча робота, а потім ще 2 роки, щоб її провести і відкрити ЦНАП. З початку липня 2013 року він запрацював. Проведена достатня підготовча робота щодо ремонту відповідного приміщення, наповнення його інфраструктурою, підготовки персоналу, налагодження взаємовідносин з територіальними органами центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Це стало запорукою того, що за цей період ЦНАП досить динамічно розвивався і на даний час став одним з найкращих в Україні.

У Хмельницькій міській раді реалізацію ідеї розпочали у середині 2011 року, коли керівництво міста прийняло рішення про створення ЦНАП. У кінці січня 2012 року була затверджена Концепція поліпшення якості надання адміністративних послуг. За кошти місцевого бюджету і міжнародної грантової допомоги до середини 2012

року була проведена підготовча робота з облаштування приміщення і розробки необхідних нормативних документів. З початку жовтня 2012 року ЦНАП розпочав роботу.

Вдалось впорядкувати діяльність дозвільної системи і державних реєстраторів, які після зміни підпорядкування залишились у приміщенні ЦНАП, що є досить зручно для громадян. На даний час є певні здобутки і користь для громади. Незважаючи на те, що згідно з проведеними опитуваннями громадян і оцінкою експертів ЦНАП входить у десятку кращих в Україні, але його потенціал і очікування щодо нього є дещо вищі.

Власне, така думка ґрунтується не тільки на основі оцінки експертів. Проведені опитування громадян у цих містах підтверджують оцінки експертів щодо реального стану справ з надання послуг у Луцьку та Хмельницькому.

Експертна оцінка ЦНАП у цих містах була проведена у період з жовтня 2013 року до березня 2014 року за підготовленою методикою. З 1000 можливих балів отримали: ЦНАП м. Луцька – 721 бал, ЦНАП м. Хмельницького – 582 бали.

У грудні 2014 року було проведено опитування громадської думки, в т.ч. у ЦНАП м. Луцька і м. Хмельницького.

Для отримання конкретної послуги у цих містах звернулось відповідно 87,3% і 80% опитаних. 89,6% лучан і 91,3% хмельничан відповіли, що своє питання вони вже вирішили або воно вирішується. 75% опитаних у Луцьку і 86,3% у Хмельницькому своє питання вирішили за 1-2 рази. У обох містах перед відвідуванням ЦНАП найбільше громадяни цікавляться режимом роботи і переліком необхідних документів (більше 57,6%). Щодо джерел отримання інформації, то суттєво зросла частка тих, хто отримав її з Інтернету (24,4% у Луцьку і 33,3% у Хмельницькому) та суттєво зменшилась частка тих, хто отримав її від родичів, знайомих, друзів (8,9% у Луцьку і 6,1% у Хмельницькому) порівняно до попередніх опитувань. Виявилось, що цієї інформації було достатньо для 88,9% лучан і 84,6% хмельничан.

По абсолютній більшості питань анкети мешканці міста Хмельницького надали оцінки діяльності ЦНАП не нижчі, ніж під час опитування у березні 2013 року. Таке порівняння для ЦНАП м. Луцька не можна зробити, бо опитування у цей час там не проводилось.

Загальна оцінка стану надання адміністративних послуг: ЦНАП м. Луцьк – 4,11 бала, ЦНАП м. Хмельницький – 4,56 бала за 5-бальною шкалою (у березні 2013 року було 4,59). Середня оцінка 10-х ЦНАП складає 4,07 бала, а при опитуванні у березні 2013 року вона складала 3,93 бала.

В даному випадку цифри не вказують на переваги одного міста. Вони підтверджують правило, що там, де влада робить щось хороше для громадян, то вони це достойно оцінять.

7.1.1. Досвід діяльності ЦНАП м. Луцька

Важливим чинником достатньо позитивного результату діяльності ЦНАП м. Луцька є особиста участь, контроль і роль міського голови. Концепція у Луцькій міській раді була прийнята за попереднього керівника міста, але не було розпочато роботу для її виконання. Зате наступний мер сприйняв її і реалізував. Останній свій звіт за 2014 рік перед громадою міста він розпочав з представлення досягнень і планів розвитку ЦНАП. Це підтверджує думку, що задоволеність громади якістю послуг є одним з пріоритетів в діяльності міської влади. Практично всі послуги структурних підрозділів міської ради (аж 38!) передані туди, а також надаються практично всі послуги центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) згідно розпорядження КМУ від 16.05.2014 р. № 523. Згідно зі статистикою на кінець 2014 року частка послуг ЦОВВ, які надаються через ЦНАП, сягає двох третин від загальної кількості звернень. Міська влада взяла на себе фінансування надання цих послуг, розуміючи, що це все для зручності громадян міста. На сьогодні, одиниці міських рад в Україні спромоглись зробити так само. У Луцьку сформувалась нова система взаємовідносин громадян і місцевої влади. Практично всі питання до влади громадяни вирішують у приміщенні ЦНАП, де проводять прийом міський голова, його заступники, керівники структурних підрозділів. Тобто, є одне місце для звернення, яке доступне і добре облаштоване для громадян.

Відремонтоване приміщення будинку побуту у центрі міста зручне з міркувань доїзду громадським і власним автотранспортом. Приміщення ЦНАП площею майже 500 кв. м займає нижні 2 поверхи і його інфраструктура є досить зручною. Рецепція, інформаційні кіоски і стенди з необхідною інформацією, банківське від-

ділення, продаж канцтоварів і можливість зробити фотографію, дитячий куток, кімнати гігієни (в т.ч. і для осіб з обмеженими можливостями) забезпечують комфорт відвідувачам. Електронні табло і система регулювання черги, система електронного документообігу сприяють якісному обслуговуванню замовників послуг, впорядковують черги і додають прозорості процесу надання послуг від прийому документів і до видачі результату. На достатньо якісному рівні є система інформування про послуги (сайт ЦНАП, сторінка на Facebook, буклети, листівки) та управління процесами надання послуг. Достатньо добре прописані інформаційні і технологічні картки послуг. Налагоджений якісний зворотній зв'язок із замовниками послуг шляхом збору інформації через опитування громадян та опрацювання талонів електронної черги зі скриньок на виході з ЦНАП. Аналізування цієї інформації допомагає враховувати думку громадян щодо поліпшення якості послуг ЦНАП та роботи персоналу ЦНАП.

Позитивним є досвід міста у налагодженні взаємовідносин ЦНАП з ЦОВВ. Фактично вже при відкритті ЦНАП у липні 2013 року були введені до переліку послуг ЦНАП деякі послуги ДМС, Укрдержреєстру і Держземагентства. Це сприяло тому, що багато проблем взаємодії з цими ЦОВВ, які нещодавно виникли у інших ЦНАП, були відпрацьовані завчасно. На даний час у ЦНАП надаються практично всі послуги ЦОВВ згідно розпорядження КМУ № 523 і навіть встановлено обладнання для видачі закордонних паспортів. Загальна чисельність замовників послуг, які відвідують ЦНАП щодня, складає до **700** осіб. Їх обслуговування проводять 9 адміністраторів ЦНАП, 6 державних адміністраторів, а також державні реєстратори і кадастрові реєстратори, які перебувають у приміщенні ЦНАП. Для підвищення компетентності на початку своєї роботи адміністратори ЦНАП проходили стажування у структурних підрозділах міської ради і органів виконавчої влади. Тепер для них періодично проводяться внутрішні навчання і обмін досвідом.

Динамічний розвиток ЦНАП м. Луцька за останні півтора року є прикладом того, що і в теперішніх непростих умовах можна створити зручні і доступні умови громадянам для отримання адміністративних послуг.

7.1.2. Досвід діяльності ЦНАП м. Хмельницького

Одночасно з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» у м. Хмельницькому був відкритий ЦНАП. Це сталося завдяки бажанню керівництва міської ради покращити існуючу систему надання послуг. У підготовчий період протягом року вдалось реалізувати заплановані заходи, які були затверджені як додаток до Концепції поліпшення якості надання адміністративних послуг.

Відремонтоване приміщення площею близько **600** кв. м на 1-му і 2-му поверсі будівлі у центрі міста. Більшість послуг міської ради передані до ЦНАП, а також послуги з державної реєстрації суб'єктів господарювання. Тут проводять прийом громадян міський голова, його заступники і керівники структурних підрозділів. Облаштовані рецепція, інформаційні кіоски, банківське відділення, продаж канцтоварів, кімнати гігієни забезпечують сервіс і комфорт відвідувачам. На достатньо якісному рівні є система інформування про послуги (інформація у ЗМІ, сайт ЦНАП, буклети, інформаційний ролик) та управління процесами надання послуг. Всього 32 технічно обладнаних робочих місця у ЦНАП віддані для роботи адміністраторів ЦНАП, державних адміністраторів і державних реєстраторів, які щоденно приймають до **380** відвідувачів. Впроваджена електронна черга для регулювання звернень відвідувачів, що дозволило впорядкувати цей процес. Були затверджені достатньо якісні інформаційні і технологічні картки, які допомагають персоналу ЦНАП прозоро і швидко обслуговувати замовників послуг.

Громадяни відчули зручність і зміни на краще, про що свідчать результати соціологічного опитування громадян у березні 2013 року. ЦНАП міста отримав достатньо високу оцінку і увійшов до списку кращих в Україні. Була закладена основа для створення справді дієвого ЦНАП і такого, який би відповідав потребам громади. Та заміна начальника ЦНАП та перепідпорядкування його іншому заступнику міського голови не сприяли якісному розвитку ЦНАП. З різних причин не вдалось впровадити систему електронного документообігу, яка б сприяла спрощенню і прозорості щодо ведення документації у процесі надання послуг.

Не вдалось налагодити взаємовідносини з деякими територіальними відділеннями ЦОВВ, зокрема ДМС. Можливо це більше провина не ЦНАП, а брак готовності міграційної служби до контактів для реалізації розпорядження КМУ № 523. Це у свою чергу

створило певні незручності для громадян в отриманні послуг ДМС. В результаті ці послуги й надалі надаються у відділеннях міграційної служби. Налагоджена співпраця з Держземагентством, послуги якого з початку року розпочали надавати у ЦНАП.

З огляду на те, що в майбутньому все-таки прийдеться надавати у ЦНАП послуги ДМС і Держземагентства, може постати потреба створення додаткових робочих місць у його приміщенні. Одним зі шляхів вирішення цієї проблеми може бути створення філій ЦНАП у приміщеннях колишніх ЖЕК. Така ідея розглядається керівництвом як одна з перспективних.

Протягом 2014 року через термінал електронної системи керування чергою у ЦНАП зафіксовано більше **98** тисяч звернень громадян. За рік було надано близько **43** тисяч адміністративних послуг, у тому числі документів дозвільного характеру, а також надано **16** тисяч консультацій з різних питань. З другої половини 2014 року розпочато щоденний моніторинг якості надання цих послуг. Відвідувачі можуть опустити талон з терміналу електронної системи керування чергою, оцінивши роботу персоналу ЦНАП. За цей час до своєрідного голосування долучилось 21 641 відвідувач ЦНАП, з них позитивно оцінили роботу **21 238** відвідувачів, негативно – 403, або 1,86% від загальної кількості.

У 2015 році передбачається збільшити кількість послуг, які будуть надаватись через ЦНАП. У першу чергу це послуги, які буде надавати Управління Держземагентства у Хмельницькому районі Хмельницької області, а також нові послуги, пов'язані із оформленням прав на земельні ділянки. Також у цьому році необхідно буде вирішити питання щодо надання через ЦНАП послуг ДМС. Для цього керівництву міської ради треба оцінити можливості ЦНАП з позиції достатності приміщення і кількості персоналу.

7.1.3. Вплив громадськості на публічну політику у сфері надання адміністративних послуг

На даний час не просто оцінити вплив громадськості на публічну політику у сфері надання адміністративних послуг з кількох причин.

По-перше, процес розвитку ЦНАП і реформування системи надання адміністративних послуг фактично щойно розпочався,

незважаючи на те, що основний Закон «Про адміністративні послуги» прийнятий 6 вересня 2012 року.

По-друге: представники громадських організацій поступово починають «входити» в цей процес. Тому необхідний певний час, щоб вони зрозуміли важливість впливу на владу щодо поліпшення якості послуг, децентралізації їх і передачі на місцевий рівень.

Якщо говорити об'єктивно, то на даний час громадськість недостатньо знає про ЦНАП. Це тому, що відсутня належна система інформування і мало або нема базових (популярних, необхідних) послуг у багатьох ЦНАП.

Стан справ такий, бо на нього мають вплив об'єктивні і суб'єктивні чинники.

Серед об'єктивних чинників є:

- Неспроможність держави забезпечити фінансування створення ЦНАП;
- Провал спроби усунути невідповідності законодавства;
- Недостатній контроль виконання вимог закону і розпорядження КМУ № 523 про передачу послуг ЦОВВ у ЦНАП;
- Недостатня готовність ЦНАП для надання послуг ЦОВВ.

Серед суб'єктивних чинників є:

- Несприйняття або нерозуміння ідеї керівництвом багатьох міст і районів та ЦОВВ і їх територіальних органів;
- Недостатня компетентність адміністраторів ЦНАП.

Зараз роль громадськості полягає у допомозі владі у створенні дієвого ЦНАП та моніторингу його діяльності і якості послуг. Серед способів моніторингу важливими є опитування громадян та експертна оцінка діяльності ЦНАП і якості послуг. Перший дозволяє отримати зворотну реакцію від громадян щодо якості послуг, а другий сприяє впливу на владу шляхом надання пропозицій або рекомендацій для розвитку ЦНАП.

Для створення справді дієвого ЦНАП необхідний суспільний резонанс та інформаційна і фінансова підтримка. Важливою є максимальна поінформованість громадян у містах і районах щодо розуміння мети і завдань ЦНАП та вплив на місцеву владу для їх розвитку.

Суспільний резонанс має полягати:

- у проведенні лобістської кампанії серед народних депутатів України (ВРУ) про прийняття відповідних змін до законів,

які підготовлені і стосуються децентралізації послуг та/або ЦНАП;

- у зверненні до депутатів районних і обласних рад про інформаційну і фінансову підтримку створення і діяльності ЦНАП;
- у роботі зі ЗМІ щодо формування позитивного іміджу ЦНАП.

Інформаційна підтримка полягає у виготовленні та трансляції соціальної реклами про ЦНАП, створення програми на ТБ і радіо та рубрики у друкованих ЗМІ щодо ЦНАП, покращення подачі інформації на сайтах і в приміщеннях всіх органів влади, які створили ЦНАП.

Зрозуміло, що важливою є фінансова підтримка діяльності ЦНАП з боку держави. Для цього необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу, передбачити фінансування ЦНАП у державному бюджеті, виділяти кошти районного і обласного бюджетів для розвитку ЦНАП, залучати кошти міжнародних проектів для фінансової підтримки розвитку інфраструктури ЦНАП.

Отже, складовими успіху розвитку ЦНАП у містах і районах є активне інформування громадян, співпраця громадськості з владою, дієвий контроль і моніторинг діяльності ЦНАП.

За останні два роки у західному регіоні України Центр досліджень місцевого самоврядування реалізував проект щодо моніторингу ЦНАП м. Хмельницького і провів практичний семінар для громадських організацій у Львові у партнерстві з Центром політико-правових реформ. Загалом представники більше 30 громадських організацій були залучені до цих заходів.

У Хмельницькому було проведено опитування громадян щодо якості послуг і зроблена експертна оцінка діяльності ЦНАП. Кількість опитаних – 400 осіб відповідно до розробленої методики і анкети, яка стосувалася різних сфер діяльності ЦНАП. Була проведена експертна оцінка діяльності на основі визначених критеріїв оцінювання. За результатами цих заходів сформульовані рекомендації і пропозиції щодо поліпшення діяльності ЦНАП, які були передані керівництву міста.

Під час практичного семінару у Львові були представлені законодавчі вимоги до створення ЦНАП, способи і методи моніторингу, результати проведених опитувань громадян у містах України. Учасники семінару з міст західного регіону України отримали

інформацію про адміністративні послуги та інструменти контролю їх якості.

Спільні дії влади щодо розвитку ЦНАП і громадський моніторинг їх діяльності дозволить ефективно проводити реформу системи надання адміністративних послуг. Дуже важливо, щоб цей процес набув певної системності по всій Україні.

7.2. ЦНАП ЛУЦЬКА⁵⁵

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.

На початку 2011 року керівництво міської ради остаточно визначилось, що у Луцьку буде створено повноцінний ЦНАП у новому приміщенні з достатньою кількістю послуг і якісним 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;

⁵⁵ 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.

- 5) підготовлено нову версію реєстру (переліку) адміністративних послуг та інформаційних карток (наразі, до речі, вже діє 7-ма версія цих карток, тобто процес удосконалення є постійним);
- 6) розроблено технічне завдання на впровадження системи надання послуг та створення електронної бази даних замовників.

Загалом, реалізація програми включала ремонт приміщення, наповнення його відповідною інфраструктурою, розробку і затвердження необхідних нормативно-правових документів, підготовку персоналу.

Нарешті, 2 липня 2013 року у Луцьку було відкрито новий Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП). У відремонтованому приміщенні в центрі міста, куди зручно доїхати громадським транспортом чи власним автомобілем, керівництво міста у співпраці з обласною владою реалізувало ідею і запропонувало лучанам справжній ЦНАП.

Сучасне приміщення департаменту «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку» розташоване в центральній частині міста, поряд із адміністративною будівлею міської ради. Воно має зручне транспортне сполучення, розташоване за кілька сотень метрів від зупинок громадського транспорту. ЦНАП знаходиться на двох нижніх поверхах у п'ятиповерховому будинку загальною площею **1556,9** кв. м. Вхід до приміщення обладнаний пандусом, 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/department/departament-centr-nadannya-administrativnih-poslug-u-misti-lucku>). Вона містить перелік послуг ЦНАП, інформацію про режим роботи, його місцезнаходження, довідковий телефон, карту та адресу електронної пошти. На всі адміністративні послуги з реєстру послуг затверджені інформаційні картки (ІК), які розміщені на стендах ЦНАП і на сайті (<http://www.lutskrada.gov.ua/service>). На сторінці ЦНАП розміщені нормативно-правові документи, положення, звіти, довідки, інформація про діяльність департаменту. Актуальні новини про роботу ЦНАП розміщуються у мережі Facebook (www.facebook.com/CNAP.Lutsk).

На моніторах ЦНАП подається необхідна інформація про переліки послуг, графіки роботи та особистого прийому громадян керівництвом міської ради. Розроблені та поширюються буклети та візитівки. Розроблено рекламу ЦНАП, яка періодично подається на місцевому телебаченні (<https://www.youtube.com/watch?v=GWBgSSSnPNM>).

Для зручності громадян у приміщенні ЦНАП надаються також супутні послуги (продаж канцтоварів, копіювання, ламінування, банківські послуги), а також є дитяча кімната, кулер з питною водою, кавомат тощо. Все приміщення ЦНАП охоплено мережею Інтернет за технологією WI-FI.

Протягом січня-листопада цього року до Центру надання адміністративних послуг у місті Луцьку звернулося **115667** суб'єктів звернень. Відповідно:

- прийнято 57774 вхідні пакети 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 Держземагентства Луцького району у Волинській обл.);
- надано 2308 консультацій адміністраторами центру;
- видано 55585 результатів адміністративних послуг (30662 – адміністраторами центру та державними адміністраторами дозвільного центру, 22519 – державними реєстраторами реєстраційної служби Луцького міського управління юстиції та 2404 – представниками Головного управління Держземагентства Луцького району у Волинській обл.).

Станом на 01.12.2014 через Центр надання адміністративних послуг у м. Луцьку надаються **287** послуг, з них:

- 218 послуг виконавчих органів міської ради;
- 61 послуга територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- 10 послуг обласної державної адміністрації.

203 послуги надаються через адміністраторів ЦНАП (з них: 110 послуг виконавчих органів міської ради, 10 – структурних підрозділів облдержадміністрації, 36 – територіальних органів центральних органів виконавчої влади) та 47 дозвільних процедур – державними адміністраторами дозвільного центру ЦНАП.

Також 29 послуг надається представниками територіальних органів центральних органів виконавчої влади (з них: 11 послуг головного управління Держземагентства Луцького району 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 зі структурних підрозділів було відібрано по одному працівнику з досвідом роботи, а також високими особистими та професійними якостями (стресостійкість, врівноваженість, ініціативність), які пройшли тривале стажування у вико-

навчих органах, що надають адміністративні послуги, та відповідають кваліфікаційним вимогам адміністраторів ЦНАП.

На другому поверсі ЦНАП працюють 6 державних адміністраторів, які надають послуги дозвільного характеру суб'єктам господарювання та 9 державних реєстраторів, які надають різноманітні реєстраційні послуги суб'єктам господарювання. Також на другому поверсі знаходяться представники Головного управління Держзем-агентства 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, часу роботи з клієнтом. Для багатьох послуг встановлені власні вимоги щодо скорочення терміну їх надання, які прописані у технологічній картці.

Очевидні вигоди для ЦНАП надає система електронного документообігу «Аскод», яка встановлена на всіх робочих місцях персоналу ЦНАП, у структурних підрозділах міської ради та Волинської ОДА. В перспективі до неї планують 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 видрукуюється опис-підтвердження прийнятих документів. Використання системи дозволяє прискорити процес початку адміністративного

провадження по кожній послугі та візуалізувати значний обсяг необхідної для аналізу інформації – щодо того, на якому етапі надання знаходиться конкретна послуга, який термін залишився для її виконання, достроково виконані і протерміновані послуги, кількість громадян, які обслуговує конкретний адміністратор за день, місяць і т.д.

Для мінімізації кількості відмов у наданні адміністративних послуг прийнято рішення, що кожне «відмовне» рішення йде лише через міського голову. Таким чином кількість негативних рішень суттєво зменшилася.

Орієнтація місцевої влади Луцька на задоволення потреб громади щодо отримання більш якісних послуг очевидна, бо ЦНАП створений 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 із запитаннями. Зразок анкети розміщено для ознайомлення в приміщенні ЦНАП і в Інтернеті.

Проводиться періодичний аналіз результатів опитування громадян для відслідковування змін якості наданих послуг через ЦНАП. Результати доступні громадянам для ознайомлення в т.ч. і в Інтернеті. Кожного місяця результати опитувань щодо якості надання адміністративних послуг публікуються на сторінці ЦНАП у Facebook.

Також проводиться голосування талонами реєстрації в електронній черзі. Це відбувається щоденно шляхом викидання 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 зі скриньок. Наприклад: протягом листопада 2014 року в опитуванні взяло участь 3829 відвідувачів, з яких якість наданих послуг оцінили «добре» – 98,8 %, «задовільно» – 0,9%.

Керівництво міста і директор ЦНАП вважають, що зупинятися на досягнутому не можна. Необхідно постійно думати над розвитком ЦНАП, щоб він 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.

Враховуючи, що населення міста Луцька складає 216,5 тис. осіб, з 01.01.2014 по 01.12.2014 до ЦНАП за послугами звернулося **115667** суб'єктів звернень (це майже 50 відсотків від кількості зареєстрованого населення), 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 – Держземагентства (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 для адміністраторів щодо надання послуг, зазначених в розпорядженні, облаштовано робочі місця, узгоджено інформаційні та технологічні картки на кожну послугу, розроблено бланки заяв та забезпечено прийом замовників протягом робочих годин ЦНАП.

Показовим є те, що окремі послуги, зазначені в розпорядженні, відповідно до укладених меморандумів, надаються через ЦНАП у місті Луцьку ще з січня 2014 року, а саме:

Реєстраційна служба (з 20.09.2014, планово 01.01.2015) – 24755 (41,2%)

Міграційна служба (з 01.01.2014, планово 01.10.2014) – 8635 (14,47%)

Держземагентство (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, очікується передача 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 (25,45 р.) 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 ЦНАП – це в першу чергу порозуміння, тісна співпраця та бажання забезпечити надання якісних адміністративних послуг членам територіальної громади.

Створенню ЦНАП передувало впровадження іще на початку 2006 року в міській раді системи управління якістю, основною вимогою якої є орієнтація міської влади на потреби своїх громадян. Була змінена філософія діяльності з бюрократичного прийому громадян на формування системи надання їм послуг. Ця система реально працює і постійно вдосконалюється. Тому зрозуміло, що логічним було бажання реалізувати кращий зарубіжний досвід зі створення «єдиного офісу», куди громадяни могли б звертатися до влади з будь-якого питання.

Нині це 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 численних дозволів, свідоцтв, рішень, висновків, паспортів, витягів, виписок, тощо. Тобто, все те, чого потребують громадяни щодня і з чим вони звертаються до влади.

Показовим є те, що свій річний звіт перед громадою на початку 2014 року міський голова розпочав з подання інформації про діяльність ЦНАП та перспективи його розвитку. Цікаво й те, що громадяни міста запитували міського голову про конкретні речі, які стосувалися, наприклад, розширення спектру послуг ЦНАП і компетенції персоналу. Це є підтвердженням того, що ЦНАП у Луцьку буде вдосконалювати свою роботу і керівництво міста та громадяни зацікавлені у цьому.

На найближчу перспективу планується:

1. Розробити графік проведення анкетувань і опитувань відвідувачів ЦНАП як за ініціативою міської ради, так і з залучен-

- ням до цього громадських організацій. Це дозволить отримувати більш оперативну і об'єктивну інформацію про якість послуг та ставлення громадян до роботи ЦНАП;
2. Запровадити проведення систематичних психологічних тренінгів для персоналу ЦНАП, які б сприяли виробленню навичок ділового спілкування з громадянами, запобіганню виникнення конфліктів, формуванню правильної поведінки при спілкуванні, тощо. Це сприятиме поліпшенню взаєморозуміння учасників процесу надання послуг – посадовців і громадян;
 3. Створити окремий веб-портал адміністративних послуг ЦНАП, що дозволить більш повно подавати інформацію споживачам послуг (можливість створення кабінету користувача, відслідковування етапів проходження послуг);
 4. Запровадити он-лайн запис у чергу до адміністратора ЦНАП;
 5. Запровадити інформування через SMS суб'єктів звернень про результат розгляду справи.

7.3. РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ДНІПРОПЕТРОВСЬКІЙ ОБЛАСТІ ОЧИМА ГРОМАДСЬКОСТІ⁵⁶

Реформування системи надання адміністративних послуг в Україні розвивається різними темпами не лише в межах усієї країни, але навіть у межах однієї області. У процесі впровадження цієї реформи існують лідери та аутсайтери. На загальнодержавному рівні добре відомі досягнення органів місцевого самоврядування в організації роботи ЦНАП у містах Вінниця, Луцьк, Івано-Франківськ, Харків та Кривий Ріг. Однак, таких міст небагато і як правило це міста – обласні центри. Реалізація реформи системи надання адмінпослуг на локальному рівні значно відстає від міст-лідерів. Завдяки реалізації в Україні кількох великих проектів з моніторингу процесів формування та функціонування ЦНАП най-

⁵⁶ Олексій Літвінов, Тетяна Карельська (Дніпропетровськ)

більш активним аналітичним центрам та моніторинговим організаціям вдалося визначити рівень прогресу у реформуванні системи надання адміністративних послуг. Виявлені позитивні та негативні приклади налагодження роботи ЦНАП та висновки, підготовлені за результатами їх громадських моніторингів, дозволили суттєво удосконалити нормативно-правове забезпечення системи надання адміністративних послуг населенню, а також дозволили збільшити перелік послуг, що надаються у ЦНАП.

Отже, надзвичайно важливою є активна участь громадськості у процесі реформування системи надання адміністративних послуг в Україні. Роль громадськості у зазначеному процесі важко переоцінити. Це є абсолютно логічним, бо окрім споживачів навряд чи хтось інший зможе краще оцінити зручність отримання адміністративних послуг. Єдиним обмеженням є певна закритість і неможливість споживачів порівняти зручність отримання адміністративних послуг у різних ЦНАП. Це обмеження вдалося подолати завдяки проведенню громадського моніторингу підготовленими експертами за єдиною методикою. На сучасному етапі громадський моніторинг, який здійснюється фаховими і незалежними експертами, є дієвим інструментом, який дозволяє сформулювати якісне інформаційно-аналітичне підґрунтя для прийняття результативних державно-управлінських рішень. На відміну від контролюючих органів, які зазвичай проводять перевірки за формальними ознаками, ІГС є майже єдиною рушійною силою, яка має зацікавленість, бажання та інструменти для подальшого змістовного реформування системи надання адміністративних послуг. Звіти за результатами громадського моніторингу акцентують увагу на недоліках у роботі ЦНАП, які суттєво обмежують громадян в отриманні адміністративних послуг. На відміну від громадської оцінки, оцінка, проведена органами влади, переважно містить інформацію виключно про формальне дотримання вимог, без оцінки задоволення споживачів.

Однак ключовим фактором є зацікавленість керівництва органу місцевого самоврядування і ЦНАП у справжній реалізації реформи, а не її імітації. Як засвідчили приклади міст-лідерів основними складовими є політична воля та відкритість до пропозицій і зауважень громадськості. Завдяки конструктивному діалогу між органами влади та громадськістю вдалося значно покращити процес функціонування ЦНАП та подолати уроджену ваду ЦНАП, яка полягала у

більшій орієнтованості на суб'єктів господарювання та продовженні функціонування у форматі єдиного дозвільного центру.

Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. № 523-р суттєво сприяло розширенню переліку адміністративних послуг, насамперед для громадян. Однак, зазначений документ для органів місцевого самоврядування носить рекомендаційний характер. Відповідно, рекомендація не має обов'язкового характеру як норма закону, тому не всі органи місцевого самоврядування поспішають із виконанням «рекомендованих» удосконалень у процесі надання адміністративних послуг.

За станом на початок 2015 р. мешканці м. Дніпропетровська не мають можливості отримати послуги Державної міграційної служби України (реєстрація місця проживання або зняття з реєстрації, видачі й заміни паспорта громадянина України і вклеювання фото при досягненні 25- та 45-річного віку) у жодному з 2-х приміщень ЦНАП («Правобережний» та «Лівобережний»). На жаль, зазначені послуги для громадян можна отримати виключно у відповідних органах виконавчої влади. Режим роботи зазначених органів влади не такий лояльний до заявників, як режим роботи ЦНАП (не менше 42 годин на тиждень). Дніпропетровськ є обласним центром і відповідно до статусу має бути лідером в усіх процесах, що відбуваються в області. Однак, у Дніпропетровській області міста обласного значення значно випереджають обласний центр у питаннях виконання чинного законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Інформацію про можливість отримання громадянами адміністративних послуг у містах Кривий Ріг, Павлоград, Дніпропетровськ наведено у таблиці.

Таблиця

Інформація про можливість отримання громадянами адміністративних послуг в окремих ЦНАП Дніпропетровської області

Адміністративна послуга	Можливість отримання послуги			
	ЦНАП м. Дніпропетровськ		ЦНАП «Муніципальний центр послуг м. Кривого Рогу»	ЦНАП м. Павлоград
	«Правобережний»	«Лівобережний»		
– 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	–	–	+	+

Зазначені у таблиці послуги дійсно затребувані серед громадян. Тому їх внесення до переліків послуг, що надаються у ЦНАП, дійсно актуальне та доцільне рішення. Однак, дане рішення не підкріплено ресурсами і бажанням органів влади та призводить до того, що зазначені послуги надаються безпосередньо органами влади. Доповнення переліку послугами для громадян суттєво збільшить навантаження на адміністраторів, відповідно необхідно переглянути у сторону збільшення кількість адміністраторів, які працюють у ЦНАП. Так само має бути організовано належне ресурсне забезпечення діяльності ЦНАП, вільний доступ до бланків та інформації тощо. Наприклад у м. Кривому Розі кількість звернень до ЦНАП після розширення переліку адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, збільшилася з 2 тис. до понад 6 тис. У той же час у м. Павлограді кількість звернень збільшилася майже у 4 рази з 300 – 400 до 1,2 тис. звернень. В обох містах збільшення звернень за адміністративними послугами відбулося виключно за рахунок звернень за послугами Державної міграційної служби України. Місцева влада належним чином відреагувала на збільшення навантаження на адміністраторів і збільшила їх кількість на 3 та 8 штатних одиниць відповідно. Аналогічна робота триває й у м. Дніпродзержинську – кількість адміністраторів збільшено на 3 одиниці.

На даний час 7 районних відділів Державної міграційної служби України у м. Кривому Розі, Павлоградський районний відділ розпочали надавати послуги через ЦНАП. У той же час 3 районні відділи у м. Дніпродзержинську та 8 районних відділів у м. Дніпропетровську – не надають послуги через ЦНАП. Станом на 16 грудня 2014 р. лише окремі органи місцевого самоврядування повідомили Державну міграційну службу України про можливість надання послуг через ЦНАП, а саме: 5 міст (Вільногірськ, Нікополь, Павлоград, Синельникове, Кривий Ріг) з 20 міст та 6 (Царичанський, Васильківський, Петриківський, Покровський, Томаківський, Широківський) з 22 районів Дніпропетровської області. Однак вже 6 жовтня 2014 р. керівники територіальних підрозділів Державної міграційної служби України відзвітували про факти припинення прийому заяв від суб'єктів звернень усіма територіальними підрозділами. Таким чином неготовність органів місцевого самоврядування унеможливила отримання громадянами адмінпослуг.

Висновки та рекомендації, підготовлені за результатами громадського моніторингу, були враховані керівництвом ЦНАП «Муніципальний центр послуг м. Кривого Рогу» під час удосконалення роботи, зокрема:

- збільшено перелік супутніх послуг, які можна отримати у приміщенні ЦНАП за рахунок організації надання послуги фото на документи у ЦНАП;
- забезпечено систематизацію, синхронізацію та своєчасне оновлення всієї інформації на 2 веб-ресурсах ЦНАП (офіційній сторінці виконкому міської ради в мережі Інтернет (<http://kryvyrih.dp.ua>) та на сайті «Муніципальний центр послуг м. Кривого Рогу» (<http://mcpkr.com.ua>));
- відкрито територіальні підрозділи ЦНАП у 7 районах міста;
- розширено перелік послуг що надаються у ЦНАП, який включає значну кількість найбільш затребуваних громадянами адміністративних послуг.

Підвищити ефективність функціонування ЦНАП «Муніципальний центр послуг м. Кривого Рогу» можна за рахунок імплементації таких рекомендацій:

- пристосувати ЦНАП до потреб людей з обмеженими можливостями та відвідувачів з дітьми (зробити зручнішими інформаційні термінали, належно обладнати кімнати особистої гігієни);
- запровадити у ЦНАП систему електронного керування чергою;
- опрацювати можливість надання адміністративних послуг у ЦНАП з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (з можливістю прийому документів від заявників в електронному вигляді).

Урахування висновків і рекомендацій громадських моніторингів дозволить підвищити ефективність та результативність діяльності ЦНАП, забезпечить наближення адміністративних послуг до громадян та задоволення їх потреб. Подальший моніторинг і співпраця ІГС з органами влади та ЦНАП позитивно впливатиме на ефективність функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної економіки.

7.4. ЦНАП ХАРКОВА⁵⁷

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 підтримку в різних сферах: податкового, трудового, земельного, пенсійного законодавства, кредитування та діяльності галузевих господарчих 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. Всі працюють за столами з комп'ютерами. 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.

⁵⁷ Матеріал підготовлено Ольгою Мірошник, головою Фонду місцевої демократії (Харків).

Спеціальні вказівники, інформаційні стенди й 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, електронна черга.

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 та документи дозвільного характеру.

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

У терміналах можна ознайомитись 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, навіть, 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 www.dozvil.kh.ua/index.htm настільки зручна, зрозуміла та доступна для кожного, що просто сидячи 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);

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 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.

Такі послуги, як оформлення та видача або обмін паспорта громадянина України для виїзду за кордон (у тому числі термінове оформлення) та оформлення та видача проїзного документа дитини відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року № 523-р. надаватимуться через відповідні центри з 1 січня 2015 року.

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

На жаль, послуги з управління земельними ресурсами, реєстраційна та дозвільна діяльність тощо, до переліку послуг ЦНАП поки що не входить. Через те, що центральна влада не надає необхідних повноважень у цих галузях органам місцевого самоврядування. Але харків'яни і тут знайшли рішення, яке надасть мож-

ливість отримувати ці послуги безпосередньо в Центрі. З 21 травня в Центрі працюють два реєстратори, які здійснюють реєстрацію прав власності *на нерухоме майно та реєстрацію юридичних і фізичних осіб-підприємців*.

Але тільки 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. Наявний показник часу очікування – табло електронної черги у залі.

За словами директора ЦНАП «ЄДЦ» І.Г. Синицької, більшість затримок у часі відбувалося при наданні послуг у сфері будівництва та санітарно-епідеміологічного контролю. Через те, що документи реєструються в органах центральної влади. Але кількість затриманих у часі послуг становить не більше 5%.

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 місцевих органів влади із громадянами.

7.5. ДОСВІД КАНАДИ В ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ⁵⁸

Нині в Україні відбуваються значні перетворення у сфері адміністративних послуг. Потреба у змінах є цілком очевидною: довгі черги, нескінченні відвідування чиновницьких кабінетів, численні платежі невідомо з яких підстав – все це добре знайомо кожному з нас. Отже, робиться спроба перейти на новий рівень відносин між громадянином та державою, що передбачає зручні умови отримання адміністративних послуг. Відтак вивчення кращого зарубіжного досвіду набуває особливої актуальності. Надзвичайно цікавим, у цьому контексті, є досвід Канади.

Для кращого розуміння досвіду цієї країни у сфері надання адміністративних послуг необхідно взяти до уваги наступне. Канада, як федеративна країна, має три чітко відокремлені рівні влади: федеральний, провінційний, муніципальний. Найбільша кількість послуг надається на провінційному рівні, який можна порівняти з рівнем області в Україні. Канадські провінції визначають повноваження для муніципалітетів.

У Канаді не використовується термін «адміністративні послуги», але його найближчим відповідником є поняття «публічні послуги» (або «урядові послуги»). Їх поділяють на «внутрішні» (уряд для уряду) та «зовнішні» (для громадян, бізнесу). Ці послуги включа-

⁵⁸ Скорочена версія матеріалу була опублікована: Тимощук В. Головний критерій – зручність. Адмінпослуги: досвід Канади // Юридичний вісник України. – 17-23.08. 2013. – № 33 (946). – С. 14.

ють і ті, які українське законодавство визначає як власне «адміністративні» – регулятивні заходи (пов’язані з прийняттям рішень, видачею документів, реєстраційними діями), а також інші послуги (інформаційні, культурно-освітні, у сфері дозвілля тощо).

Владою Канади вже понад три десятиріччя значна увага приділяється проблематиці послуг. Нині дана тематика залишається однією з головних у порядку денному на усіх рівнях влади. У центрі уваги є особа та її потреби. Особливістю державної політики Канади є надання пріоритетного значення створенню «інтегрованих офісів», тобто єдиних офісів, де громадяни можуть отримати широке коло публічних послуг. Тобто різні рівні влади (федеральний, провінційний та муніципальний) намагаються об’єднувати свої зусилля при наданні послуг, в тому числі створюючи спільні офіси.

Нині загальними напрямками політики Канади у сфері послуг є: інтеграція баз даних (при цьому доступ до персональних даних клієнтів є захищеним законом і детально регламентується); інтеграція каналів доступу за послугами (один веб-сайт; один довідковий / контактний номер телефону; спільний офіс з надання послуг); спрощення процедур (зменшення розмаїття у формах заяв тощо); проактивна роль адміністрації (тобто якщо особа, отримуючи одну послугу, має право на інші послуги, то орган влади інформує її про ці права або ж сам виконує активні дії для надання наступних послуг). Наприклад, при реєстрації народження особи батькам запропонують також зареєструвати дитину і в системі медичного страхування, проінформують про програми з виплати певних коштів на дитину тощо. Також вважається, що слід завчасно інформувати клієнтів про очікувані на них ситуації / послуги (наприклад, про наближення права на пенсію, про потребу продовжити якийсь дозвіл тощо).

Перед тим, як витратити ресурси на нові технології, зокрема у сфері послуг, держава працює над їх спрощенням (визначається ряд послуг, від яких можна відмовитись або об’єднати з іншими). Канадський досвід показує, що інвестиції у технології дають позитивний економічний ефект. У Канаді 1 інвестований долар в інформаційні технології продукує 8 доларів поточних заощаджень щороку.

У ході напрацювання та законодавчого закріплення процедурних етапів надання тієї чи іншої послуги, до уваги береться, в першу чергу, критерій «зручності» для споживачів. Наприклад, якщо мож-

ливе подання заяви на отримання послуги чи підтвердження певних даних телефоном, то цей інструмент, звичайно, впроваджується до використання, оскільки він є значно зручнішим для громадян, ніж особистий візит до офісу.

При формуванні переліків послуг (їх впорядкуванні) широко використовується так звана модель «життєвих ситуацій» / життєвого циклу: народження, школа, робота/безробіття, материнство, пенсія і т.д.

У Канаді нині увага приділяється п'яти каналам звернення за послугами: телефон; «фізичні офіси» (особисте відвідування); кіоски (автономні центри інтерактивного обслуговування); Інтернет; мобільний зв'язок. Крім цього, в Канаді практикується впровадження мобільних (виїзних) офісів.

Нині є тенденція від вертикального визначення стандартів послуг (тобто зверху для нижніх інстанцій) до горизонтального (кожен надавач послуг самостійно визначає для себе стандарти). Міністерства виробляють Хартії послуг для своєї діяльності, тобто власні стандарти послуги.

Більшість послуг в Канаді є платними. Критерієм визначення розміру плати за надання послуги є її собівартість. Закон передбачає обов'язкове проведення публічних консультацій у разі підвищення ціни на ту чи іншу послугу, що також включає порівняння цін (плати) на аналогічні послуги (в тому числі з вартістю аналогічних послуг в інших країнах). Деякі послуги, які виводяться для надання в режимі «он-лайн», могли мати меншу вартість (для заохочення використання таких інструментів). Хоча окремі провінції виступили проти такої політики, оскільки вважають, що ціна послуги не повинна визначати спосіб її отримання, тобто не повинна впливати на вільний вибір особи. Варто зазначити, що в Канаді є цікаве правило: якщо особа взагалі не отримала послугу, або не отримала її своєчасно, то їй повертаються сплачені кошти.

Останні тенденції у сфері надання послуг у Канаді полягають у: спрощенні відносин громадян з урядом; заохоченні громадян до самообслуговування; заохоченні максимальної співпраці між різними органами і рівнями влади; використанні нових технологій (і нових медіа, наприклад, відео-інструкції на YouTube). Цікаво, що на перспективу акцент робиться навіть не на комп'ютер, а на мобільні телефони.

Спеціально створеною організацією для централізованого надання послуг федерального рівня є «Сервіс Канада». «Сервіс Канада» загалом має понад 630 точок обслуговування (в т.ч. 300 власних офісів) та 16 тисяч працівників. Понад 95 % канадців мають доступ до відділення «Сервіс Канада» в радіусі 50 км від місця проживання. Протягом 2009-2010 років здійснено 9,7 млн особистих візитів до офісів «Сервіс Канада». «Сервіс Канада» має єдиний контактний номер телефону та веб-сторінку. Середній показник відвідуваності сайту serviccanada.gc.ca за день складає понад 183 тисячі відвідувачів. Середня кількість дзвінків до кол-центрів – понад 157 тисяч на день.

Серед найпопулярніших послуг «Сервіс Канада»: призначення допомоги у випадку безробіття; надання номеру соціального страхування; видача паспорта; послуги у сфері пенсійного забезпечення. Офіси «Сервіс Канада» можуть надавати не лише свої послуги, а й ті, що загалом належать до інших юрисдикцій.

У даній організації використовується сегментація клієнтів: за віком, за соціально-економічним статусом тощо. Для кожного сегменту розробляється своя стратегія (політика) надання послуг (бажаний спосіб отримання послуг, інформації тощо).

В «Сервіс Канада» функціонує офіс оцінки задоволеності клієнтів, який працює цілодобово. Скарги та інші звернення перевіряються дуже оперативно. За загальним правилом, працівники даного офісу намагаються вже протягом 24 годин передзвонити особі та надати відповідь щодо її запиту (скарги).

Дослідження показали, що клієнти не цікавляться стандартами послуг. Однак вони бажають, щоб уряд був їм підзвітний, а стандарти, в свою чергу, виступають мірилом для оцінки його роботи. Стандарти послуг в Канаді постійно оновлюються. У ході дослідження було також виявлено дуже важливий зв'язок: чим більше задоволені працівники, що надають послуги (своєю роботою / умовами праці), тим краща якість послуг. Крім цього, працівники прагнуть бути залученими до планування, впровадження змін та реформ у сфері надання послуг. Це не лише зменшує опір змінам, але й підвищує загальну задоволеність персоналу.

Офіси «Сервіс Канада» не мають єдиних правил роботи. Їм характерний великий рівень гнучкості та врахування місцевих особливостей (наприклад, є офіси, які мають лише по 2 працівники).

Та все ж, у принципах організації їх роботи можна віднайти більше спільних рис, аніж відмінностей.

На прикладі одного з офісів «Сервіс Канада» (офіс в Етобікоку – одному з районів Торонто) можна розглянути, як саме організовується його робота. Офіс в Етобікоку має наступну внутрішньоорганізаційну структуру: рецепція (з'ясовує причину візиту особи, реєструє час приходу, інформує про можливість самообслуговування); зона самообслуговування (обладнані комп'ютерами місця, де громадяни можуть самостійно знайти потрібну їм інформацію та замовити послуги); зона очікування; робочі місця працівників, які здійснюють прийом відвідувачів.

Цей офіс дотримується наступних стандартів: кожен клієнт має бути обслужений у час до 20 хвилин; 80% усіх запитів мають бути вирішені у строк до 28 днів. Формально робота офісу охоплює межі певної територіальної юрисдикції. Але якщо за послугою звернеться житель з іншої місцевості, його запит приймуть також.

Оплата послуг здійснюється безпосередньо на місці: кошти приймає працівник, що обслуговує відвідувача, в т.ч. у безготівковій формі через банківські картки.

За загальним правилом, відвідувачі не повинні повторно приходити до офісу за результатом (відповіддю, документом). Ці результати надсилають особі поштою.

Особливо цікавим для розгляду є канадський досвід зі створення так званих «**інтегрованих офісів**» (аналог українського центру надання адміністративних послуг). Інтегрований офіс являє собою місце, де надаються послуги усіх трьох рівнів влади, тобто міста (наприклад, Оттави), провінції (наприклад, Онтаріо), федерації (Канади). Створення таких офісів у Канаді починалося у форматі «пілотних проєктів», але канадці вважають цей проєкт дуже успішним. Перелік надаваних послуг в інтегрованому офісі формувався за результатами домовленості між цими трьома юрисдикціями.

Організація роботи «інтегрованого офісу» побудована наступним чином: працівники різних рівнів влади мають свої окремі робочі місця (сектори) в його приміщенні, і власне керівництво. Тож фактично у даному офісі є три керівники (менеджери). Всі інші елементи інтегрованого офісу достатньо типові: рецепція, електронна система керування чергою, зона очікування, місця обслуговування.

Важливо, що великі міста не обмежуються одним офісом з надання послуг. Наприклад, у Оттаві є ще кілька таких офісів, які здебільшого розташовані в адміністративних будівлях колишніх самостійних муніципалітетів, що були об'єднані в єдину юрисдикцію – «Місто Оттава».

Слід зазначити, що «Сервіс Оттава» початково утворювався шляхом направлення працівників різних підрозділів до єдиного офісу. Але у жовтні 2011 року утворено самостійний департамент «Сервіс Оттава» – структуру зі своїм штатом, бюджетом. При ньому також утворено єдиний кол-центр (номер телефону 3-1-1). Оператор кол-центру, за потреби, може з'єднати особу з конкретним працівником (фахівцем) муніципалітету.

В планах на майбутнє, крім використання нових засобів зв'язку (особливо Інтернету і мобільних телефонів) є створення «бази знань», що являє собою формування переліків найпопулярніших серед громадян запитань та відповідей на них, а також «мобільне» використання працівників, що означає можливість їх тимчасового переміщення з одного офісу до іншого, якщо у цьому виникає потреба. Підвищення якості послуг в «Сервіс Оттава» включає постійний (24 години на добу / 7 днів на тиждень) та зручний доступ до інформації та послуг.

Інша організація – **«Сервіс Онтаріо»** є підрозділом Міністерства публічних послуг Онтаріо. Це означає, що вона надає послуги, за які відповідальна влада провінції (у провінції Онтаріо мешкає 13 млн. осіб). Цю організацію було первинно утворено у 2000 році та реорганізовано у 2006 році.

Дана організація надає більше 80 типів послуг, виконуючи 48 мільйонів транзакцій на рік. При цьому видача прав водія та реєстрація транспорту складає 40% від усіх послуг. Іншими найпопулярнішими послугами є: реєстрація народження, шлюбу, смерті; реєстрація медичних карток; реєстрація підприємницької діяльності та її припинення; отримання ліцензій на риболовлю та полювання; зміна адреси тощо.

Цікавою є статистика способів звернення до «Сервіс Онтаріо» протягом останнього року. Так, кількість особистих звернень склала 24 млн; звернень он-лайн – 16 млн; звернень телефоном – 6 млн; звернень через мобільний кіоск – 1 млн.

Нині «Сервіс Онтаріо» має близько 300 офісів. 95% жителів провінції мають такий офіс на відстані не більше ніж 10 км.

При створенні «Сервіс Онтаріо», до цієї організації було переведено 1100 працівників різних служб/органів. Для України є актуальним досвід перших років роботи «Сервіс Онтаріо». Тоді участь партнерських міністерств була добровільною, і організація зіштовхнулася з труднощами забезпечення виконання зобов'язань з боку міністерств у наданні послуг від їх імені. З 2006 року участь міністерств у партнерстві стала обов'язковою, і, зрештою міністерства припинили надання великого обсягу рутинних послуг. Отже, тепер міністерства можуть зосередитися на політиці, а «Сервіс Онтаріо» зосереджується виключно на наданні послуг, тобто на «рутинних операціях» – роботі з громадянами. Послуги від міністерств до «Сервіс Онтаріо» передавалися у повній мірі. Переведення персоналу відбувалося паралельно з передачею функцій.

«Сервіс Онтаріо» продовжує рости, і нарощувати свій потенціал для інтеграції та надання послуг в Онтаріо. Організація докладає зусиль у проведенні єдиної політики в рамках візуальної маркетингової стратегії, зосередженої на іміджі та позиціонуванні, що досягається шляхом використання характерного логотипу і гасла «полегшуючи життя».

Цікаво, що провайдером послуг «Сервіс Онтаріо» можуть бути і приватні структури (наприклад, в Онтаріо це 206 офісів, що обслуговуються приватними структурами, при 87 публічних). Підраховано, що надання послуг через приватного провайдера дешевше для бюджету у 2-3 рази. З таким провайдером підписується угода на 5 років. Відбір провайдера здійснюється через тендер.

Послуги «Сервіс Онтаріо» надаються також і через спеціальні «кіоски» (типу банкоматів/платіжних терміналів), які розміщені у громадських місцях. Проте від цієї форми надання послуг у Канаді планують поступово відмовлятися, оскільки ця техніка часто ламається і при цьому є дуже дорогою у ремонті.

Інтеграція послуг відбувається не лише щодо офісів, але й веб-сайтів та контактного телефону. В «Сервіс Онтаріо» запроваджено єдиний номер телефону. У створення кол-центру при даній організації вкладаються дуже великі інвестиції.

Варто зауважити, що в перший період створення «Сервіс Онтаріо» якість послуг дещо знизилася (принаймні такий висновок

робиться з оцінок громадянами компетентності персоналу), оскільки рухаючись у напрямку універсалізації вузькоспеціалізованим працівникам було важко освоювати нові теми / послуги. Проте за кілька років високі позитивні оцінки за цим критерієм знову відновилися.

В планах роботи «Сервіс Онтаріо» – впровадити роботу офісів у суботу зранку, а також подовжити години роботи у четвер.

Головний фізичний офіс «Сервіс Онтаріо» у Торонто має 60 працівників та понад 1500 відвідувачів щодня. Крім забезпечення всіх необхідних умов організації роботи офісу (поділ на фронт-офіс та бек-офіс; наявність рецепції, електронної системи керування чергою, великої кількості місць для очікування та для обслуговування), він містить дуже гарно обладнані робочі місця (передбачені навіть пристрої для перевірки зору у бажуючих отримати ліцензію водія). У цьому ж приміщенні (у спеціальній кімнаті) можна здати і сам іспит на знання правил дорожнього руху. Дуже багато місць облаштовано для самообслуговування відвідувачів.

Попри акцент на ІТ-технології тема «електронного цифрового підпису» не виноситься як ключова у Канаді. Для низки послуг достатньо простого звернення он-лайн чи електронною поштою. Для ідентифікації особи, якщо це дійсно потрібно, можуть використовуватися також інші інструменти (наприклад, уточнюючі питання персонального характеру, аналогічно до банківської системи).

На звершення варто наголосити, що і на думку канадських експертів, і за власними спостереженнями, навіть беручи до уваги, що організація надання послуг федеральною владою (насамперед «Сервіс Канада») є на дуже високому рівні, провінційна влада (зокрема, в Онтаріо) значно швидше впроваджує новації і пропонує послуги ще вищої якості. Це лише підтверджує позицію про те, що чим ближче надавач послуги до споживача, тим швидше і якісніше він надає послуги.

Залишається сподіватись, що реформа сфери адміністративних послуг в Україні відбуватиметься у правильному напрямку, з урахуванням орієнтації на потреби споживачів.

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ:
СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ.**

Збірник матеріалів

Авторський колектив:

В.П. Тимошук,
Н.Л. Добрянська,
О.В. Курінний,
Є.О. Шкільний
та ін.

Загальна редакція:

В.П. Тимошук,
О.В. Курінний

Підписано до друку 8 січня 2015 року. Формат 70×100 1/16.

Папір крейдований 70 г/м². Друк офсетний.

Обл.-вид. арк. 26,875. Наклад. 500. Зам. 1086.

Видавець: ФОП Москаленко О.М.

Тел.: (038-050) 380-29-16

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.