

Центр
політико-правових
реформ

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

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР
ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ»**

Київ-2013

УДК 35.078+351(477)

ББК 67.9(4УКР)301

Н24

*Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту держави і права
ім. В.М.Корецького НАН України, протокол № 10 від 19.11.2013 р.*

Науковий консультант: Андрійко О.Ф., д.ю.н., професор

Рецензент: Лук'янець Д.М., д.ю.н., професор

Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П.Тимощука. – К.: ФОП Москаленко О.М. – 392 с.

Це перший науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги». Його актуальність зумовлена значною активністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері адміністративних послуг. При цьому сама проблематика адміністративних послуг є достатньо новою і для науки адміністративного права, і для практики. Коментар підготовлено для допомоги практичним працівникам у виконанні вимог Закону, і в ньому зроблена спроба доступно подати теоретичні знання про адміністративні послуги та новації, передбачені коментованим Законом. Враховуючи, що уся реформа сфери адміністративних послуг має відбуватися в інтересах споживачів послуг – громадян та суб'єктів господарювання, у коментарі акцент робиться на забезпеченні максимально повної реалізації Закону України «Про адміністративні послуги» в їх інтересах, конструктивно-му вирішенні можливих колізій. До складу авторського колективу залучені фахівці, які брали участь в розробці проекту Закону «Про адміністративні послуги». Це повинно сприяти кращому розумінню цілей відповідних норм Закону. У додатку до цього видання також подано підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на реалізацію Закону.

Видання адресоване політикам, державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування, які відповідають за впровадження Закону України «Про адміністративні послуги», а також науковцям та громадським активістам, які цікавляться проблематикою адміністративних послуг.



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 978-966-2214-37-6

© Центр політико-правових реформ, 2013

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

науково-практичного коментаря:

АНДРІЙКО Ольга Федорівна, член-кореспондент Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, доктор юридичних наук, професор, в.о. завідувача відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – коментар до статей 1, 4, наукове консультування з підготовки коментаря;

БУЛГАКОВА Ганна Володимирівна, заступник начальника відділу з питань діяльності місцевих органів виконавчої влади Управління конституційного та адміністративного законодавства Департаменту конституційного, адміністративного та соціального законодавства Міністерства юстиції України – коментар до статті 6;

КАГЛЯК Ярослава Олексіївна, головний спеціаліст відділу законопроектування з питань конституційного законодавства та державного будівництва Департаменту конституційного, адміністративного та соціального законодавства Міністерства юстиції України, член робочої групи з опрацювання законопроекту «Про адміністративні послуги» до розгляду у другому читанні – коментар до статей 9 і 10;

КЛЕЙМЕНОВА Юлія Олександрівна, провідний спеціаліст відділу з питань місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою Управління конституційного та адміністративного законодавства Департаменту конституційного, адміністративного та соціального законодавства Міністерства юстиції України – коментар до статті 20;

КОЛУШКО Ігор Борисович, Голова правління Центру політико-правових реформ, член робочих груп з підготовки проекту Закону України «Про адміністративні послуги» та з опрацювання законопроекту «Про адміністративні послуги» до розгляду у другому читанні – коментар до статей 1, 11, вступ;

КУРІННИЙ Олексій Вікторович, експерт Центру політико-правових реформ, старший викладач кафедри міжнародного права і спеціальних правових наук Факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» – коментар до статей 4, 15-18;

НАГРЕБЕЛЬНИЙ Володимир Петрович, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, кандидат юридичних наук, заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України – коментар до статті 18;

САЄНКО Олександр Сергійович, координатор Координаційного центру з впровадження економічних реформ при Президенті України, член робочої групи з опрацювання законопроекту «Про адміністративні послуги» до розгляду у другому читанні – коментар до статей 9 (частини 6 – 9), 14;

ТИМОЩУК Віктор Павлович, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, заступник Голови правління Центру політико-правових реформ, член робочих груп з підготовки проекту Закону України «Про адміністративні послуги» та з опрацювання законопроекту «Про адміністративні послуги» до розгляду у другому читанні – коментар до статей 1, 5, 7, 8, 11, 12, загальна редакція;

ХЛІБОРОБ Наталія Євгенівна, кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка – коментар до статей 2, 3, 13, 19;

ШКОЛИК Андрій Михайлович, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Львівського національного університету імені Івана Франка – коментар до статей 2, 3, 13, 19.

ЗМІСТ

ВСТУП	8
ПОКАЖЧИК СКОРОЧЕНЬ	13
КОМЕНТАР ДО СТАТЕЙ	14
Стаття 1. Визначення термінів	14
Стаття 2. Сфера дії Закону	40
Стаття 3. Законодавство у сфері надання адміністративних послуг	63
Стаття 4. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг	79
Стаття 5. Основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг	104
Стаття 6. Інформація про адміністративні послуги	114
Стаття 7. Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг	125
Стаття 8. Інформаційна і технологічна картки адміністративної послуги	129
Стаття 9. Порядок надання адміністративних послуг	148
Стаття 10. Строки надання адміністративних послуг	167
Стаття 11. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір).....	176
Стаття 12. Центр надання адміністративних послуг	187
Стаття 13. Адміністратор	222

Стаття 14. Організаційне забезпечення надання адміністративних послуг.....	245
Стаття 15. Надання супутніх послуг.....	248
Стаття 16. Реєстр адміністративних послуг.....	263
Стаття 17. Єдиний державний портал адміністративних послуг.....	274
Стаття 18. Фінансове та інше забезпечення надання адміністративних послуг.....	287
Стаття 19. Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг.....	299
Стаття 20. Прикінцеві та перехідні положення.....	320
ДОДАТКИ (НОРМАТИВНІ АКТИ):	339
<i>Додаток № 1</i> – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 року № 118	341
<i>Додаток № 2</i> – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 року № 588	349
<i>Додаток № 3</i> – Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про віднесення посади державного адміністратора і посади адміністратора до відповідної категорії посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування» від 24 квітня 2013 року № 265-р	363
<i>Додаток № 4</i> – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 року № 44.....	365

<i>Додаток № 5</i> – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов’язаних з наданням адміністративних послуг» від 29 травня 2013 року № 379	369
<i>Додаток № 6</i> – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 року № 57	375
<i>Додаток № 7</i> – Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 року № 13	380
ПОКАЖЧИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ	389
ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНИХ НАУКОВИХ ТА АНАЛІТИЧНИХ ДЖЕРЕЛ	390

ВСТУП

Закон України «Про адміністративні послуги» було ухвалено 6 вересня 2012 року. Його проект готувався робочою групою Міністерства юстиції більше чотирьох років, взявши за основу доктрину адміністративних послуг, розроблену Центром політико-правових реформ з урахуванням кращого зарубіжного досвіду. Експерти ЦППР також взяли активну участь у підготовці законопроекту, у тому числі на етапі доопрацювання у робочій групі профільного комітету Верховної Ради України.

Закон «Про адміністративні послуги» містить чимало позитивних новацій. Насамперед, це впровадження ідеї *служіння держави* громадянам, забезпечення реалізації прав громадян та суб'єктів господарювання через надання адміністративних послуг.

Закон вимагає від органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), що повинно створити зручніші та доступніші умови спілкування громадян з владою.

Законом заборонено вимагання від особи документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно (звичайно, за згодою особи).

Закон передбачає впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративних послуг (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлення обов'язку широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг).

Закон вводить поняття «адміністративного збору» як єдиної плати за адміністративну послугу (на заміну «державного мита», реєстраційних зборів тощо).

Закон зобов'язує Кабінет Міністрів України затвердити перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Це може бути першим реальним кроком до децентралізації виконання функцій із надання адміністративних послуг, передачі їх на рівень органів місцевого самоврядування, у тому числі шляхом делегування (стосується, зокрема, функцій із реєстрації місця проживання та видачі паспортів громадянам; реєстрації транспортних засобів тощо).

На жаль, у Законі наявні деякі дискусійні та проблемні моменти. Наприклад, коло суб'єктів надання адміністративних послуг обмежене лише органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, тобто фактично – публічними службовцями. Такий підхід не відповідає тенденціям розвинених країн, і може призвести до надмірної бюрократизації та загального збільшення вартості адміністративних послуг. Замість врегулювання умов, на яких адміністративні послуги могли б надавати підприємства та установи, їх просто вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено також проблему впорядкування існуючої номенклатури адміністративних послуг.

Не зовсім реалістичною видається норма-завдання про визначення законом переліку адміністративних послуг. Адже останній може включати сотні позицій, і забезпечити повноту такого регулювання, його актуальність і стабільність, на наш погляд, буде вкрай складно.

Замість критерію «собівартості (фактичних витрат) надання послуги» як максимального розміру плати за адміністративну послугу (адміністративного збору) у Законі закладено незрозумілий критерій «соціального та економічного значення». Все таки не вдалося добитися чіткої верхньої межі для встановлення плати за адміністративні послуги. Особливо насторожують перехідні положення Закону, якими передбачено завдання включити до Податкового кодексу положення щодо державного мита. Це ство-

рює загрозу, що за адміністративну послугу буде стягуватися, крім адміністративного збору, ще й державне мито, а може й інші види плати.

Дискусійним є підхід, за яким робота центрів надання адміністративних послуг має здійснюватися лише через «адміністраторів». Якщо для великих міст та районів це правило є повністю виправданим, то для менших міст та районів – формування складу адміністраторів може бути дуже серйозним викликом. Можливо, тут слід було б застосувати більш гнучке регулювання, залишивши це питання на розсуд суб'єктів, які утворюють ЦНАП.

Якщо низка актів, які стосуються роботи ЦНАП і які має ухвалити Кабінет Міністрів України, не будуть прийняті вчасно, то це приведе до проблем зі своєчасним створенням ЦНАП. Власне такі проблеми вже мають місце через затягування з ухваленням Урядом Переліку адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП (станом на жовтень 2013 року такого переліку досі не схвалено).

Важливо наголосити, що без ухвалення також Адміністративно-процедурного кодексу України та Закону «Про адміністративний збір» правове регулювання адміністративних послуг зберігає багато прогалин, насамперед щодо процедури надання таких послуг та визначення їх платності / безоплатності, конкретних розмірів плати тощо.

Перед тим як стати Законом, цей акт був двічі ветоований Президентом України. В обох випадках вето стосувалося питання того, хто (які суб'єкти) можуть виготовляти бланки документів, на яких оформляються результати надання адміністративних послуг. Спочатку глава держави вимагав повернути в Закон норму, за якою цей друк здійснюватимуть державні підприємства Національного банку України та Міністерства фінансів. Після повторного вето цю норму навпаки були виключено. Боротьба близьких до влади бізнес-груп за монопольний ринок друку паспортних та інших документів тривала до літа 2013 року. Наразі такі

повноваження закріплені за державним підприємством «Поліграфкомбінат «Україна», який віднесено до сфери Нацбанку.

Для впровадження Закону «Про адміністративні послуги» потрібні значні зусилля влади на всіх рівнях, а також фінансові ресурси. Насамперед, для створення ЦНАП, Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Проте фінансування цих потреб здійснюється в дуже обмеженому обсязі, що породжує ризик неналежного виконання вимог Закону.

У будь-якому разі, сам Закон уже набув чинності, і в багатьох містах відбуваються активні процеси реформування сфери адмінпослуг, насамперед через утворення центрів надання адміністративних послуг. Зрештою, для надання допомоги практикам і підготовлено цей науково-практичний коментар.

При підготовці коментаря враховано наявний вітчизняний та зарубіжний досвід впровадження доктрини публічних послуг. Наша найбільша вдячність українським містам – лідерам, які на практиці впроваджують найкращі зразки обслуговування громадян. Зокрема, очевидний позитив вже отримали мешканці багатьох міст України, в яких відкрито центри надання адміністративних послуг. Сьогодні це щонайменше: Вінниця, Івано-Франківськ, Кривий Ріг, Луганськ, Луцьк, 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); 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, інформацій-

ні 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 районах міста, і в них можна отримати у тому числі соціальні адміністративні послуги (призначення субсидій, соціальних допомог тощо). У Києві в окремих районах у ЦНАП вже почали надавати послуги з реєстрації місця проживання і видачі паспортів.

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, де 5 є найвищою оцінкою). Отже, навіть невібагливі до бюрократії українські громадяни відчувають різницю між «традиційним» (кабінетним, відомчо-розпорощеним) і новим (інтегрованим) способами організації надання адміністративних послуг.

Сподіваємося, цей коментар сприятиме найповнішому втіленню ідей Закону «Про адміністративні послуги» та створенню зручних умов для отримання адміністративних послуг громадянами та суб'єктами господарювання.

ПОКАЖЧИК СКОРОЧЕНЬ

- ГКУ** – Господарський кодекс України
- ЄСПЛ** – Європейський суд з прав людини
- КАСУ** – Кодекс адміністративного судочинства України
- ККУ** – Кримінальний кодекс України
- КПКУ** – Кримінальний процесуальний кодекс України
- КУпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення
- Портал** – Єдиний державний портал адміністративних послуг
- Реєстр** – Реєстр адміністративних послуг
- ЦКУ** – Цивільний кодекс України
- ЦНАП** – Центр надання адміністративних послуг

ЗАКОН УКРАЇНИ

«ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ»

Цей Закон визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

У преамбулі Закону акцент зроблено на меті прийняття Закону – це створення умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб через визначення відповідних правових засад. Це означає, що будь-які норми цього Закону повинні тлумачитися у спосіб, що найповніше відповідає законним інтересам особи, а також створює найкращі можливості для реалізації її прав.

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

1) адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону;

2) суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

3) суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

1. Предмет регулювання та цілі статті

У коментованій статті визначено ключові терміни, які вживаються у Законі і мають наскрізне значення для його застосування. Ці визначення зроблені з метою єдиного розуміння зазначених термінів.

Також визначення термінів мають характер правових норм прямої дії, окреслюючи предмет Закону (через визначення терміну «адміністративна послуга») та коло основних суб'єктів відповідних правовідносин.

2. Поняття та ознаки адміністративної послуги

Найважливіше значення для Закону має термін «адміністративна послуга». Його визначено як *«результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону»*.

Етимологічно категорія «послуга» має таке саме значення, що й у приватних відносинах – задоволення певних потреб особи за її зверненням. Мета запровадження у правовому обігу категорії «адміністративні послуги» полягає у створенні зручних для громадян та інших приватних осіб умов спілкування з приводу задоволення їх потреб з уповноваженими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами владних повноважень.

Із законодавчого визначення можна виділити **ключові ознаки адміністративної послуги**:

1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи. Це означає, що діяльність, яка складає зміст відповідної послуги, здійснюється уповноваженим суб'єктом лише за ініціативою особи, яка потребує такої послуги. Відтак, діяльність органів вико-

навчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що здійснюється за власною ініціативою таких органів (наприклад, інспекційні перевірки), або за скаргами чи іншими зверненнями (пропозиціями, рекомендаціями тощо) не належать до адміністративних послуг.

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

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

Заява подається в письмовій або усній формі (детальніше див. частину 4 статті 8 цього Закону та коментар до неї).

2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наразі під таким результатом може розумітися:

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

- *адміністративний (публічно-правовий) договір*, за яким відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи. Наприклад, договір, що укладається між уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування і суб'єктом підприємницької діяльності на місцеві перевезення. Хоча в теорії, питання про

можливість оформлення результату надання адміністративної послуги залишається дискусійним.

Законодавець вжив термін «результат» у визначенні поняття «адміністративна послуга» не лише для уможливлення його оформлення як у вигляді одностороннього правового акта, так і договору, а й для того, щоб зорієнтувати суб'єктів надання адміністративних послуг саме на *позитивне вирішення* справи особи, тобто на *результат* / результативність. Крім того, метою такого регулювання є запобігання штучному подрібненню адміністративної послуги на окремі послуги (особливо платні послуги). До ухвалення Закону була поширеною практика, коли наприклад послугу з видачі паспорта громадянина для виїзду за кордон ділили на інші окремі «платні послуги»: «видачу бланка», «комп'ютерний набір», «оформлення та видачу паспорта...» тощо. Очевидно, що тут йдеться лише про одну адміністративну послугу, і критерій «результат» зобов'язує і законодавця, і суб'єктів надання адміністративних послуг орієнтуватися на цілісність послуг.

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

До ствердної відповіді про віднесення відмови у задоволенні суб'єкта звернення до категорії адміністративних

послуг схиляє і тлумачення пункту 3 частини 4 коментованого Закону.

Також на практиці можуть виникнути проблеми з віднесенням / не віднесенням до адміністративних послуг тих звернень (заяв) суб'єктів звернення, які не передбачають такого результату – як рішення суб'єкта надання адміністративних послуг (адміністративного акта), чи укладення адміністративного договору. Зокрема, коли йдеться про дії повідомного характеру, надсилання декларацій, звітів тощо. Очевидно буквально тлумачення категорії «адміністративні послуги» не дозволяє відносити більшість з цих дій до адміністративних послуг, адже у особи не виникають нові права та обов'язки. Хоча в окремих випадках можуть бути і обов'язки суб'єкта надання адміністративних послуг вчинити реєстраційні дії (внести певну інформацію до реєстру / бази даних), і у суб'єкта звернення виникають нові права та/або обов'язки (наприклад, у разі повідомлення фізичної особи – підприємця про наміри припинити підприємницьку діяльність виникає комплекс нових обов'язків і обмежень). Отже, навіть якщо відносини щодо прийняття повідомлень, декларацій, звітів тощо переважно і не підпадають під поняття адміністративних послуг, проте відповідні організаційні умови для цієї категорії справ всеодно мали б вибудовуватися на принципах Закону «Про адміністративні послуги». Підтвердженням цього є й те, що згідно з частиною 9 статті 12 коментованого Закону «за рішенням органу, який утворив центр надання адміністративних послуг, у такому центрі також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій, скарг».

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

По-перше, адміністративна послуга надається лише обмеженим колом суб'єктів. Так у пункті 3 статті 1 Закону *суб'єктом надання адміністративних послуг* визначені лише «орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи» (детальніше див. коментар до пункту 3 статті 1 Закону). Цей перелік визначає суб'єктів надання адміністративних послуг в Україні, і власне тут перераховані основні суб'єкти публічної адміністрації. Звідси і назва даного виду публічних послуг – «адміністративні». У цьому ж контексті може йтися про таку ознаку адміністративних послуг як їх монопольність, адже на відміну від послуг приватного сектору чи навіть інших публічних послуг (наприклад, послуг з освіти чи охорони здоров'я) отримати конкретну адміністративну послугу конкретній особі, як правило, можна тільки у одного суб'єкта – в одному органі.

По-друге, необхідно брати до уваги, що адміністративна послуга є результатом здійснення **владних повноважень**. Тобто з точки зору права, адміністративна послуга – це повноваження органу влади. І хоча ні в законодавстві, ні в теорії не існує усталеного розуміння категорії «владних повноважень», у контексті коментованого Закону, очевидно, може йтися про реалізацію компетенції відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг, зокрема, про виключне повноваження (право та обов'язок / право-обов'язок) вирішувати певну категорію справ приймаючи відповідні рішення. Владні повноваження отримуються суб'єктом надання адміністративних послуг на підставі закону. Безпосереднє наділення тематичною компетенцією (наприклад, вирішення питання про те, який орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування здійснює реєстрацію суб'єктів господарювання, а який видає паспорти громадян) – визначається в Україні: законом (Верховною Радою України) – щодо органів місцевого самоврядування; актом Президента за поданням Кабінету Міністрів

України – щодо центральних органів виконавчої влади (за умови первинного закріплення повноваження на рівні закону).

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

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

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

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

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

Отже, якщо певна дія, яка виконується органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування не має свого підтвердження на рівні закону, то вона є незаконною,

а відтак не може ні надаватися, ні належати до категорії адміністративних послуг.

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

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

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

Постає питання, наскільки коректно відносити до категорії «адміністративних послуг» випадки, коли особа звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг у зв'язку з **виконанням нею (особою) обов'язку** («спрямований на набуття, зміну чи припинення ... обов'язків ... особи»). Наприклад, громадянин України з досягненням 16-річного віку зобов'язаний отримувати паспорт (за новим законодавством – навіть з народження). І багато науковців заперечують у таких відносинах характер «послуги», адже тут немає доброї волі особи, а є примус держави. Проте, як здається, це питання має другорядне значення. Насправді абсолютна більшість адміністративних послуг – це прихований примус держави, адже якщо особа бажає керувати транспортним засобом, то зобов'язана отримати посвідчення водія; якщо бажає займатися підприємницькою діяльністю, то зобов'язана зареєструватися підприємцем і т.п. Отже, відмінність лише полягає в тому, що окремі адміністративні послуги зобов'язані отримувати практично усі громадяни (наприклад, щодо реєстрації народження, реєстрації місця проживання, отримання паспорта тощо), а деякі адміністративні послуги мають менше коло споживачів. Але в будь-якому випадку і виконання обов'язку чи створення умов для виконання особою обов'язку – теж належить до адміністративних послуг. Мета такого розуміння категорії «адміністративна послуга» полягає у створенні зручних умов спілкування особи з органом публічної адміністрації у найширшій категорії справ.

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

Ще одним з правил в ідентифікації результату (та діяльності) як адміністративної послуги є певна стандартність

(усталена типовість) справи. Тобто видача паспортів, дозволів, ліцензій тощо має стандартизовані процедури, чіткі алгоритми дій суб'єктів звернення і суб'єктів надання адміністративних послуг. Разом з тим, є категорії справ, де такої типовості немає.

3. Розмежування суміжних категорій (державні / публічні / муніципальні / комунальні послуги)

Усі послуги держави та місцевого самоврядування складають сферу *публічних послуг*.

За ознакою суб'єкта, що надає публічні послуги, можна розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги.

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

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами *місцевого* самоврядування та комунальними підприємствами, установами. Іноді їх ще називають *комунальними* послугами, хоча традиційно в Україні категорія «комунальні послуги» має відношення до послуг із забезпечення електрикою, газом, водою тощо.

За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету) до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів.

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією *владних* повноважень (тобто прийняттям рішень / вчиненням дій тощо).

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

Також у самому Законі «Про адміністративні послуги» зустрічаються конструкції із використанням терміну «послуги», які потребують пояснення.

Зокрема, у частині 7 статті 11 визначено, що «суб'єкт надання адміністративних послуг не може надавати *інші платні послуги (виділення авторів коментаря)*, не передбачені законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання». У цьому зв'язку варто зауважити, адміністративні послуги можуть бути як платними, так і безоплатними (для суб'єкта звернення). В будь-якому разі ознака платності послуги не характеризує її як «адміністративну», адже раніше суб'єкти надання адміністративних послуг мали право надавати послуги господарського характеру (наприклад, послуги ксерокопіювання, ламінування документів тощо).

У цьому ж контексті можна звернути увагу і на статтю 15 Закону, у якій йдеться про «супутні послуги». Останні це не адміністративні послуги, а послуги господарського характеру (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо), які особам зручно отримувати до або під час звернення за адміністративною послугою (детальніше про супутні послуги див. у статті 15 Закону та коментарі до неї).

4. Суб'єкт звернення

Згідно з пунктом 2 статті 1 суб'єкт звернення це *«фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг»*.

З цього визначення можна зробити наступні висновки. Для означення суб'єкта звернення використано метод перерахування суб'єктів, а також цивільно-правове регулювання їх статусу.

4.1. Згідно ст. 24 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) *фізичною особою* вважається людина як учасник цивільних відносин.

Для того щоб користуватися своїми правами особа повинна мати:

- *цивільну правоздатність* (тобто здатність мати цивільні права та обов'язки, яка виникає момент народження особи) (ч. 1 та 2 ст. 25 ЦКУ). У випадках, встановлених законом, здатність мати окремі цивільні права та обов'язки може пов'язуватися з досягненням фізичною особою відповідного віку (ч. 3 ст. 25 ЦКУ); та

- *цивільну дієздатність*, тобто здатність своїми діями набувати для себе цивільних прав і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання (абзац другий ч. 1 ст. 30 ЦКУ).

Для публічних (адміністративних) правовідносин важливо зауважити, що фізична особа, яка не досягла чотирнадцяти років (малолітня особа) має часткову цивільну дієздатність (ст. 31 ЦКУ) і в публічних відносинах від її імені діють законні представники (батьки, усиновлювачі, піклувальники).

Щодо осіб з неповною цивільною дієздатністю, тобто фізичних осіб у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років, то згідно ст. 32 ЦКУ така особа (неповнолітня особа) має право:

- 1) самостійно розпоряджатися своїм заробітком, стипендією або іншими доходами;
- 2) самостійно здійснювати права на результати інтелектуальної, творчої діяльності, що охороняються законом;

3) бути учасником (засновником) юридичних осіб, якщо це не заборонено законом або установчими документами юридичної особи;

4) самостійно укладати договір банківського вкладу (рахунку) та розпоряджатися вкладом, внесеним нею на своє ім'я (грошовими коштами на рахунку).

Неповнолітня особа вчиняє інші правочини за згодою батьків (усиновлювачів) або піклувальників. На вчинення неповнолітньою особою правочину щодо транспортних засобів або нерухомого майна повинна бути письмова нотаріально посвідчена згода батьків (усиновлювачів) або піклувальника і дозвіл органу опіки та піклування. (ч. 2. ст. 32 ЦКУ)

Особа віком від 14 до 18 років в окремих відносинах вже може брати участь і самостійно (наприклад, особи, які досягли шістнадцятирічного віку мають право на керування транспортними засобами категорії А1, А¹), отже, такі особи можуть самостійно звертатися за відповідною адміністративною послугою.

Вживання категорії «фізична особа» також означає, що усі категорії фізичних осіб: громадяни України, іноземці та особи без громадянства можуть бути суб'єктами звернення за адміністративними послугами. Для деяких категорій фізичних осіб права на отримання конкретних видів адміністративних послуг визначено українським законодавством (наприклад, паспорт громадянина України можуть та зобов'язані отримати лише громадяни України).

4.2. Законодавець у пункті 2 статті 1 не визначив серед суб'єктів звернення *фізичних осіб – підприємців*. Хоча

¹ Пункт 6 Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 08.05.1993 р. № 340 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 р. № 511).

очевидно, що ця категорія суб'єктів є споживачами багатьох адміністративних послуг.

Широке тлумачення ЦКУ дозволяє віднести фізичних осіб – підприємців до категорії фізичних осіб, адже згідно ч. 1 ст. 50 ЦКУ «право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю». А згідно ч. 2 ст. 50 ЦКУ «фізична особа здійснює своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом».

Крім того, віднести фізичних осіб – підприємців до числа суб'єктів звернення дозволяє і системне тлумачення норм Закону «Про адміністративні послуги». Зокрема, у частині 2 статті 9 Закону прямо передбачено, що право на отримання адміністративної послуги має «фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець».

4.3. До кола суб'єктів звернення віднесені і *юридичні особи*.

Згідно ч. 1 ст. 80 ЦКУ «юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку».

Відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦКУ «юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування».

Юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 ЦКУ учасниками (засновниками).

У статті 83 ЦКУ визначені організаційно-правові форми юридичних осіб. Зокрема, юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законом (ч. 1). Товариством є організація, ство-

рена шляхом об'єднання осіб (учасників), які мають право участі у цьому товаристві. Товариство може бути створено однією особою, якщо інше не встановлено законом. Товариства поділяються на підприємницькі та непідприємницькі (ч. 2). Установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна (ч. 3).

4.4. На практиці можуть виникати питання щодо визнання / невизнання суб'єктами звернення *громадських об'єднань, органів державної влади* тощо.

Відповідь на такі питання має бути переважно ствердною, якщо такі суб'єкти звертаються до суб'єктів надання адміністративних послуг у якості юридичної особи за адміністративною послугою.

Зокрема, громадські об'єднання, які мають статус юридичної особи є звичайними суб'єктами звернень. Якщо ж йдеться про громадські об'єднання, які мають намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи на основі повідомлення про утворення², то у них в принципі не існує потреби у зверненні за адміністративними послугами (якщо не відносити до останніх дії «усіченого / повідомного характеру»: повідомлення про зміну найменування громадського об'єднання, його мети (цілей), зміну особи (осіб), уповноваженої представляти громадське об'єднання (ч. 6 ст. 16 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування також можуть бути суб'єктами звернень за адміністративними послугами, якщо вони звертаються до суб'єктів надання адміністративних послуг у якості юри-

² Ст. 16 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

дичної особи. Наприклад, юридична особа – Секретаріат Кабінету Міністрів України звертається за певним будівельним дозволом до уповноважених органів тощо. Але у випадку, коли йдеться про реалізацію владних повноважень, власної компетенції органу влади, в тому числі про міжвідомчу взаємодію (наприклад, один орган влади надсилає іншому органу влади проект акта на погодження тощо), то ці відносини не належать до сфери адміністративних послуг. Тобто важливо розрізняти публічно-владний статус суб'єкта (як «органу») і його цивільно-правовий статус (як «юридичної особи»).

4.5. Практичним питанням є чи виділяти *представників* суб'єктів звернення (як законних, так і за договором) в окрему категорію суб'єктів звернення. Враховуючи, що представники діють не в своїх інтересах, а в інтересах довіритель, тому представники не належать до окремої групи суб'єктів звернення, а останніми слід вважати саме тих осіб, яких представники представляють.

5. Суб'єкт надання адміністративної послуги

Суб'єктом надання адміністративної послуги у пункті 3 коментованої статті названо *«орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги»*.

У цій нормі Закону вичерпно визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Це зокрема:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) інші державні органи;
- 3) органи влади Автономної Республіки Крим;
- 4) органи місцевого самоврядування;

5) посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування.

Цей перелік є закритим (вичерпним). Законодавець використав саме інституційний критерій для формування переліку суб'єктів надання адміністративної послуги, а не функціональний критерій. Це означає, що за чинним Законом жодні інші суб'єкти не можуть надавати адміністративні послуги. Навіть якщо їх дії подібні до адміністративних послуг – вони не можуть називатися адміністративними послугами. Законодавець мав на меті обмежити коло суб'єктів надання адміністративних послуг, насамперед виключити з нього різноманітні підприємства, установи, організації в тому числі комунальної та державної форми власності. Обґрунтовувався такий підхід досить неоднозначною, часто недобросовісною, діяльністю таких суб'єктів господарювання. Адже останні дбали насамперед про заробляння коштів на послугах, не завжди правомірно.

З теоретичної точки зору немає проблем з визначенням більшості суб'єктів надання адміністративних послуг.

5.1. Органами виконавчої влади є: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи (деякі є лише на обласному рівні, інші – і на рівні районів та міст; іноді утворюються міськрайонні, міжрайонні і міжрегіональні органи), місцеві державні адміністрації (обласні та районні, а також Київська та Севастопольська міські, і районні у містах Києві та Севастополі).

На рівні центральних органів виконавчої влади основним суб'єктом надання адміністративних послуг має бути «служба» як орган, який згідно Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» утворюється у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади

складають функції з надання адміністративних послуг³. Але й у діяльності усіх інших органів виконавчої влади нині можна знайти функції з надання адміністративних послуг, якщо використовувати ознаки перераховані вище.

Окремі адміністративні послуги можна знайти і в компетенції «центральної влади виконавчої влади зі спеціальним статусом» (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України)⁴.

5.2. Інші державні органи, які надають адміністративні послуги – це насамперед державні органи, які не віднесені до органів виконавчої влади. При цьому очевидно, що ні законодавець (Верховна Рада України), ні судові органи, ні органи прокуратури – адміністративних послуг не надають.

Відтак у цій категорії «інші державні органи» першочергово необхідно звернути увагу на так званих «регуляторів» (починаючи від Національного банку України, який має статус «особливого центрального органу державного управління⁵», а також регуляторів у сфері природних монополій та суміжних ринків). В чинному українському законодавстві цей вид органів має назву «державний колегіальний орган». Нині це: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що

³ Ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

⁴ Ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

⁵ Ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

здійснює державне регулювання у сфері енергетики; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

5.3. Органи влади Автономної Республіки Крим. Відповідно до чинного законодавства⁶ органами влади Автономної Республіки Крим є: Верховна Рада Автономної Республіки Крим (представницький орган), Рада міністрів Автономної Республіки Крим та міністерства і республіканські комітети Автономної Республіки Крим (органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим).

5.4. Органи місцевого самоврядування. Органами місцевого самоврядування є:

- *місцеві (сільські, селищні, міські) ради, місцеві голови та їх виконавчі органи.* Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁷ «виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи»;

- *районні та обласні ради* – виборні органи, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Ці ради не мають власних виконавчих органів.

5.5. Посадові особи органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування *уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.*

⁶ Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23.12.1998 р. № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5-6. – Ст. 43.

⁷ Частина 1 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Насамперед йдеться про окремих посадових осіб, які наділені компетенцією з надання адміністративних послуг безпосередньо на підставі певного закону. Зокрема, це:

1) *державний реєстратор (-ри)*, який відповідно до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від імені держави здійснює державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців⁸. Такі посадові особи до липня 2013 року функціонували при виконавчих комітетах міських рад міста обласного значення або у районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях. З липня 2013 року ця функція (і відповідні посадові особи) перейшла до центрального органу виконавчої влади – Укрдержреєстру. Хоча така централізація (одержавлення) функцій не відповідає ні дійсним потребам держави, ні тим більше – інтересам споживачів послуг;

2) *державний реєстратор прав на нерухоме майно*⁹. При цьому важливо наголосити, що коли державним реєстратором є нотаріус як спеціальний суб'єкт, то він не належить до числа посадових осіб у значенні пункту 3 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги».

Повноваження на надання адміністративні послуги має визначатися відповідно до закону.

5.6. Підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, інші суб'єкти не згадані у пункті 3 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», отже вони не можуть надавати адміністративні послуги.

Крім того, частиною 7 статті 20 Закону України «Про адміністративні послуги» Кабінету Міністрів України,

⁸ Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» від 15.05.2003 р. № 755-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31-32. – Ст. 263.

⁹ Ст. 9 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

органам місцевого самоврядування було доручено забезпечити ... не пізніше ніж з 1 січня 2013 року припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг.

5.7. Необхідно зауважити, що центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) (детальніше про ЦНАП див. статтю 12 та коментар до неї) не належить до суб'єктів надання адміністративних послуг у буквальному розумінні Закону. Такий казуїстичний підхід може бути не дуже зрозумілим і зручним для громадян – споживачів послуг, але законодавець визначив ЦНАП як певного посередника між суб'єктами звернення та суб'єктами надання адміністративних послуг. Щоправда, адміністратори ЦНАП (див. статтю 13 та коментар до неї) у випадках визначених законом можуть (*зможуть – автори коментаря*) безпосередньо надавати адміністративні послуги.

6. Попереднє регулювання

Поняття «адміністративної послуги» у Законі та в попередньому регулюванні дещо відрізняється. Зокрема, у Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг¹⁰ «адміністративна послуга» визначалася як «послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом

¹⁰ Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 (з наступними змінами). Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМУ від 24.04.2013 р. № 309 // Урядовий кур'єр. – 08.05.2013. – № 82.

обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо)».

При цьому «адміністративний акт» визначався як «прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи».

Отже, відмінності між попереднім і чинним регулюванням полягають в тому, що:

1) категорія «звернення» замінена на категорію «заяв» (хоча по змісту і раніше про адміністративні послуги йшлося лише при поданні заяв);

2) у попередньому регулюванні результат адміністративної послуги зводився до «адміністративного акта» (і позитивом було як використання у нормативному полі цієї категорії, так і визначення відповідного поняття). У чинному Законі форма «результату» не визначена, отже це може бути і адміністративний договір, що очевидно повніше відповідає потребам практики;

3) у чинному Законі акцент зроблено на законодавче регулювання процедури надання адміністративних послуг тощо.

7. Наукова еволюція терміну

В українському адміністративному праві певний час категорія «адміністративна послуга» мала й інші варіанти назви. Зокрема, «управлінські послуги» та «управлінські (адміністративні) послуги» тощо. Зрештою науковці зупинилися саме на категорії «адміністративні послуги», оскільки цей термін знімає «управлінський» акцент, що має певний керуючий / панівний характер і не відповідає ідеї сервісної держави. А також чітко вказує, що суб'єктом надання адміністративних послуг є органи публічної адміністрації (адміністративні органи).

Необхідно відзначити особливий внесок у розвиток доктрини сервісної держави проф. В.Б.Авер'янова.

8. Рекомендації

Зважаючи на викладені позиції щодо розуміння поняття «адміністративної послуги» та її ознак при виникненні ускладнень в ідентифікації певного «результату» як адміністративної послуги, доцільно взяти до уваги також, які відносини (випадки) некоректно або недоцільно відносити до категорії адміністративних послуг (додатково до рекомендацій, які викладені при аналізі поняття «адміністративна послуга»):

- **«довідки» (якщо вони не мають стандартизованої форми)**. Адже органи влади, які є офіційними розпорядниками інформації про певні факти / стан або мають офіційний доступ до певної бази даних тощо, можуть видавати довідки з досить широкого кола питань. Виходячи із законодавчого визначення поняття «адміністративна послуга» (у пункті 1 ст. 1 коментованого Закону) довідки не є адміністративними послугами. Тому їх безпосереднє включення до Реєстру адміністративних послуг є до певної міри методологічно некоректним. Виключення, з мотивів практичної доцільності, можна зробити лише для довідок, які мають стандартизовану форму, є часто затребуваними і мають самостійну цінність для суб'єктів звернення (наприклад, довідка про доходи особи, яка необхідна для подання до банку з метою отримання кредиту);

- **дії адміністративних органів, які є етапами надання цілісної адміністративної послуги і не потребують залучення (участі) заявника** (маються на увазі погодження, здійснення експертиз тощо). Такі дії можуть вважатися окремими адміністративними послугами, якщо процедура надання багатоетапної послуги передбачає участь особи в такому етапі (етапах) і покладає на особу відповідальність за проходження (вчинення) певних дій. Тобто суб'єкт надання адміністративних послуг не має можливості пройти всю процедуру без окремого звернення особи;

- дії органу влади, які вчиняються за поданням іншого органу влади (суб'єкта владних повноважень), хоча й в інтересах певної особи (наприклад, видача направлень (путівок) до шкіл-інтернатів дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування);

- дії (відносини), у яких домінує публічний інтерес і права набуває не стільки фактичний заявник, як нове утворення (наприклад, надання дозволу на створення органу самоорганізації населення. Ці відносини ближчі до утворення органу влади і не повинні містити приватного інтересу конкретних осіб – суб'єктів звернення);

- дії (відносини), які мають характер трудових або службових (наприклад, погодження контрактів з керівниками підприємств, установ, організацій спільної власності територіальних громад сіл; погодження призначення (звільнення) на посаду);

- дії, які мають характер загального (нормативного) регулювання (наприклад, встановлення тарифів на перевезення пасажирів і багажу). Такі дії здійснюються (мають здійснюватися) не щодо конкретної особи і не для конкретного маршруту, а за певними критеріями для маршрутів певної протяжності тощо. Отже, у цих відносинах коло адресатів рішення є неперсоналізованим;

- дії, які носять спірний характер для суб'єктів звернення (наприклад, вирішення земельних спорів);

- дії, які мають характер «додаткової послуги» (підвищеного / необов'язкового сервісу) (наприклад, виїзд державного інспектора на місце фактичного перебування машини, причепа та розташування об'єкта за викликом власника).

Водночас до адміністративних послуг доцільно відносити дії (відносини), які мають договірне оформлення, проте за змістом є дозволом або частиною дозволу (наприклад, укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини місцевого значення).

Окремого розгляду про суб'єкта надання адміністративної послуги потребують ситуації, коли *орган влади приймає рішення щодо конкретної особи, але сама особа за законодавством не має відносин з даним органом*. Наприклад, особа-інвалід, яка бажає безкоштовно або на пільгових умовах отримати автомобіль, повинна стати на облік. Усі відносини суб'єкта звернення (подання заяви та документів, взяття на облік тощо) здійснюються з управлінням соціального захисту міського або районного рівня. Фактичний же розподіл автомобілів (тобто прийняття рішення про виділення автомобіля особі) здійснюють управління соціального захисту обласного рівня. Тому в інформації для суб'єктів звернення ця послуга повинна бути закріплена за міським / районним рівнем, а не за обласною державною адміністрацією.

Доцільно віднести до адміністративних послуг *нотаріальні дії, які вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування* у населених пунктах, де немає нотаріусів. Для забезпечення правової коректності наповнення такими діями Реєстру адміністративних послуг слід внести відповідну поправку в цій частині до пункту 7 частини 2 ст. 2 Закону України «Про адміністративні послуги», яка не поширює Закон на нотаріальні дії.

9. Зарубіжний досвід

З кінця 80-х років минулого століття багато розвинених країн світу, зокрема, Велика Британія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та інші почали запроваджувати клієнтоорієнтовані моделі обслуговування громадян, тобто організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору. Тоді ж почало використовуватися оцінювання роботи органів влади, що ґрунтується на очікуваннях та уподобаннях споживачів. Серед критеріїв оцінки якості публічних / адміністративних послуг

переважно виділялися: своєчасність, професійність, компетентність службовців, люб'язність, комфорт (зручність), справедливість, результат.

Але є кілька суттєвих відмінностей у проблематиці послуг в Україні та в інших країнах:

1) у зарубіжжі є мало прикладів нормативного закріплення категорії «публічні послуги» (чи її аналогів: «урядові послуги», «послуги адміністрації» тощо). Здебільшого підхід є дуже гнучким і в цю категорію включають всі продукти, які надає уряд / адміністрація (в широкому сенсі), від різних реєстрацій і видачі документів – закінчуючи видачею пакетів для сортування сміття. Фіксація категорії завершується на рівні документів політики (*policy paper*), організаційних документів чи інформаційних ресурсів. Хоча у деяких країнах для певних цілей є приклади і нормативного закріплення саме категорії «публічні послуги» (у Фінляндії та Канаді – для регулювання питань оплати цих послуг; у Данії – для захисту інформації при створенні інтегрованих офісів). І можливо лише у Російській Федерації є найближче до українського законодавства регулювання – Закон РФ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;

2) у більшості країн є гнучкі підходи і до суб'єктів надання послуг, які в Україні віднесені до адміністративних. Зокрема, допускається їх надання не лише органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування (при чому багато послуг базових на відміну від України надаються саме через органи місцевого самоврядування), але й іншими суб'єктами (установами, підприємствами, в тому числі приватної форми власності, неурядовими організаціями). Тобто і делегування, і аутсорсинг у розвинених країнах є досить популярними, що часто дозволяє заощаджувати публічні ресурси та забезпечувати кращу якість послуг.

Стаття 2. Сфера дії Закону

1. Дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

2. Дія цього Закону не поширюється на відносини щодо:

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

1. Предмет регулювання та цілі статті

Коментована стаття визначає коло суспільних відносин, які складають сферу регулювання Закону України «Про адміністративні послуги». Метою зазначеної статті є чітко окреслення правових відносин, до яких застосовуються норми Закону України «Про адміністративні послуги».

Законодавець обрав два способи визначення сфери дії Закону. По-перше, передбачив загальне правило, відповідно до якого положення Закону застосовуються до всіх суспільних відносин, які пов'язані із наданням адміністративних послуг. По-друге, визначив перелік відносин, на які не поширюється дія цього Закону.

Предметом регулювання цього Закону є суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг (про поняття «адміністративної послуги» див. пункт 1 ст. 1 Закону та коментар до неї).

2. Відносини, на які не поширюється дія Закону

Частина друга коментованої статті визначає перелік відносин, на які вимоги (положення) Закону України «Про адміністративні послуги» не поширюються. Зазначений законодавчий перелік є вичерпним та не підлягає розширеному тлумаченню. Виключення зазначених відносин із сфери регулювання Закону України «Про адміністративні послуги» зумовлене, перш за все, їх предметом та метою.

При цьому одразу необхідно зазначити, що у цьому переліку винятків є:

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

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

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

Попри не дуже чітку логіку цих законодавчих положень, розглянемо детальніше зазначені види суспільних відносин, що виведені з-під дії Закону «Про адміністративні послуги»:

2.1) здійснення державного нагляду (контролю)

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій¹¹. Формами здійснення контрольно-наглядових повноважень є проведення органами влади перевірок, ревізій, інспекцій тощо¹².

Процедурна відмінність між здійсненням державного нагляду (контролю) та відносинами, що виникають у зв'язку з наданням адміністративних послуг має місце, насамперед, на етапі ініціювання провадження. В процедурі надання адміністративних послуг – ініціатором є особа (замовник / суб'єкт звернення); а під час проведення перевірки – орган влади.

На законодавчому рівні сфери надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової діяльності виднесено до компетенції різних органів виконавчої влади. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам здійснюються *державними службами*, а контрольно-наглядові функції за дотриманням ... юридичними та фізичними особами актів законодавства – *державними інспекціями*.

В Україні існує велика кількість видів нагляду (контролю) за діяльністю фізичних, юридичних осіб у багатьох сферах суспільного життя, а органи публічної адміністрації наділені достатньо широкими контрольно-наглядовими повноваженнями. Більшість із зазначених видів контролю врегульовані окремими нормативно-правовими актами.

¹¹ Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 349.

¹² Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні/ Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Конус-Ю, 2009. – С. 11.

Найбільш чисельну групу нормативно-правових актів складають акти, які регулюють здійснення нагляду та контролю у сфері господарської діяльності. Одним із основних є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року¹³. У цьому Законі (ст. 1) державний нагляд (контроль) визначено як «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища». При цьому заходами державного нагляду (контролю) визначено «планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій».

Серед інших нормативно-правових актів, які регулюють здійснення державного нагляду, контролю у сфері господарської діяльності варто відзначити: Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року, Закони України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності» від 23 лютого 2012 року, «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 2 грудня 2010 року, «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 року, «Про фінан-

¹³ Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

сові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року та ін.

В принципі законодавець міг би не вилучати зі сфери дії Закону «Про адміністративні послуги» відносини щодо здійснення державного нагляду (контролю), адже ці відносини ніяк не підпадають під поняття адміністративної послуги, оскільки вони ініціюються не заявою особи (суб'єкта звернення), а органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування. Тобто дані відносини не мають ключової ознаки адміністративних послуг – заяви суб'єкта звернення;

2.2) метрологічний контроль і нагляд

Метрологічний контроль та нагляд здійснюється з метою забезпечення єдності вимірювань в Україні, та захисту громадян і національної економіки від наслідків недостовірних результатів вимірювань. Така діяльність регулюється положеннями Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 11 лютого 1998 року та підзаконними нормативно-правовими актами у сфері метрології.

У сфері здійснення метрологічного контролю та нагляду можна виділити три основних групи правових відносин:

- 1) правові відносини, які пов'язані із здійсненням державного метрологічного контролю і нагляду;
- 2) правові відносини, що виникають із здійснення метрологічного контролю і нагляду;
- 3) правові відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням метрологічних робіт і послуг, які визнані адміністративними послугами;

2.2.1. Що стосується правових відносин, які пов'язані із здійсненням державного метрологічного нагляду і контролю, то на ці відносини, не поширюється дія Закону «Про адміністративні послуги» в силу пункту 1 частини 2 ст. 2 цього Закону, оскільки зазначені відносини є одним із видів державного нагляду (контролю).

2.2.2. Наступним видом відносин є правові відносини, що *виникають із здійснення* метрологічного нагляду і контролю.

Метрологічний нагляд здійснюється за забезпеченням єдності вимірювань метрологічними службами центральних органів виконавчої влади, головними і базовими організаціями метрологічних служб центральних органів виконавчої влади, метрологічними службами підприємств і організацій.

Метрологічний контроль здійснюється метрологічними службами центральних органів виконавчої влади, їх головними і базовими організаціями, метрологічними службами підприємств і організацій. Діяльність, яка здійснюється у рамках метрологічного контролю називається метрологічними роботами та послугами і здійснюється на господарських засадах, тобто такі роботи та послуги є платними. Перелік, а також вартість таких робіт визначається відповідно до Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі «Про затвердження Методики визначення вартості метрологічних робіт і послуг» від 15.06.2012 року № 706.

До відносин, які *виникають із здійснення* метрологічного контролю належать відносини, що пов'язані із здійсненням атестації калібрувальних і вимірювальних лабораторій підприємств і організацій; метрологічної атестації засобів вимірювальної техніки, калібрування засобів вимірювальної техніки; метрологічної експертизи документації, а також атестація методик виконання вимірювань.

Правові відносини, що *виникають із здійснення* метрологічного нагляду і контролю виключені зі сфери дії Закону України «Про адміністративні послуги», що зумовлено, насамперед, правовою природою цих відносин, та колом суб'єктів, що виконують дані види робіт. Зокрема, на відміну від адміністративних послуг, тут відсутня ознака «владних повноважень», адже, наприклад, проведення повірки засобів вимірювальної техніки (лічильників води,

електроенергії тощо) можуть виконувати різні суб'єкти, в тому числі підприємства.

2.2.3. Наступним видом правових відносин у цій сфері є відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням метрологічних робіт і послуг, які визнані адміністративними послугами. Зокрема, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством економічного розвитку і торгівлі, підприємствами та організаціями, що належать до сфери його управління, і розміру плати за їх надання» від 26 жовтня 2011 року № 1111, метрологічними роботами і послугами, які належать до платних адміністративних послуг є: проведення метрологічної експертизи документації, пов'язаної з видачею свідоцтва про уповноваження (атестацію) на проведення державних випробувань засобів вимірювальної техніки, свідоцтва про уповноваження (атестацію) на проведення перевірки засобів вимірювальної техніки, свідоцтва про уповноваження (атестацію) на проведення атестації методик виконання вимірювань, свідоцтва про визнання затвердження типу засобів вимірювальної техніки.

Перелічені види метрологічних робіт та послуг, які визнаються відповідно до вказаної Постанови адміністративними, відповідно, надання цих адміністративних послуг має здійснюватись із дотриманням вимог, передбачених Законом України «Про адміністративні послуги»;

2.3) акредитація органів з оцінки відповідності

Акредитація органів з оцінки відповідності – це за свідчення національним органом України з акредитації того, що орган з оцінки відповідності відповідає вимогам національних стандартів, гармонізованих з відповідними міжнародними та європейськими стандартами, та, у разі необхідності, будь-яким додатковим вимогам щодо акредитації у відповідних сферах для провадження визначеної діяльності з оцінки відповідності. Відносини, пов'язані із

акредитацією органів з оцінки відповідності в Україні, регулюються Законом України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» від 17 травня 2001 року.

Національним органом України з акредитації є Національне агентство з акредитації України – держана організація, утворена Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, що провадить некомерційну господарську діяльність¹⁴. До основних функцій цього органу належить: акредитація органів з оцінки відповідності, в тому числі прийняття рішень про акредитацію, відмову в акредитації, розширення та обмеження сфери акредитації, тимчасове зупинення і поновлення дії та скасування атестата про акредитацію, проведення моніторингу за відповідністю акредитованих ним органів з оцінки відповідності вимогам акредитації шляхом здійснення нагляду, проведення повторних та позачергових оцінок.

За своєю природою акредитація має ознаки адміністративної послуги. Це підтверджується і законодавством, що діяло на момент ухвалення Закону «Про адміністративні послуги». Зокрема, акредитація органів з оцінки відповідності Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством економічного розвитку і торгівлі, підприємствами та організаціями, що належать до сфери його управління, і розміру плати за їх надання» від 26 жовтня 2011 року № 1111, відноситься до платних адміністративних послуг.

Однак, акредитація органів з оцінки відповідності послуг має певні особливості щодо суб'єктів звернення, процедури акредитації тощо. У випадку акредитації органів з оцінки відповідності суб'єктами звернення виступають специфічні суб'єкти - органи з оцінки відповідності. Такими

¹⁴ Див.: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Питання Національного агентства з акредитації України» від 29.05.2012 р. № 646.

органами визнаються підприємства, установи, організації чи їх підрозділи, які провадять діяльність з оцінки відповідності та інспектування. Вони наділені повноваженнями щодо видачі документів (декларацій про відповідність або сертифікатів відповідності) на основі рішення, яке приймається після проведення відповідних (необхідних) процедур оцінки відповідності, що довели виконання встановлених вимог. За своєю суттю такі повноваження є публічно-владними. Процедура проведення акредитації органів з оцінки відповідності включає такі етапи як: призначення групи аудиторів з акредитації; складання програми робіт з акредитації; проведення оцінки заявника на місці тощо.

Але законодавцем відносини щодо акредитації органів з оцінки відповідності виключені зі сфери дії Закону України «Про адміністративні послуги»;

2.4) дізнання, досудове слідство

Дізнання та досудове слідство є формами досудового розслідування, яке проводиться на підставі Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня від 2012 року (далі – КПКУ) з метою виявлення ознак злочину й осіб, що його вчинили. Так, досудове розслідування злочинів здійснюється у формі досудового слідства, а кримінальних проступків – у формі дізнання в порядку, передбаченому КПКУ. Дізнання, досудове розслідування ініціюються відповідним суб'єктом (слідчим, прокурором), за наявності умов передбачених чинним законодавством України та зумовлені необхідністю притягнення до відповідальності осіб, які вчинили кримінальні правопорушення.

Закон України «Про адміністративні послуги» не поширюється на відносини, що виникають під час досудового розслідування. Це зумовлене, насамперед, правовою природою та метою таких відносин. Мета з якою здійснюється досудове розслідування, полягає у забезпеченні швидкого, повного та неупередженого розслідування з тим, щоб кож-

ний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності відповідно до своєї вини.

Таким чином, всі дії, які здійснюються органами дізнання та досудового слідства для виявлення ознак злочину й осіб, що його вчинили, здійснюються виключно в рамках правового регулювання КПКУ та іншого спеціального законодавства у цій сфері. Зважаючи, що загалом ці відносини не належать до адміністративної сфери, законодавець міг би і не зазначати спеціально про їх виключення з-під дії Закону «Про адміністративні послуги»;

2.5) оперативно-розшукова діяльність

Оперативно-розшукова діяльність має своїм завданням пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України (далі – ККУ), розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави. Під такою діяльністю слід розуміти систему гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контрозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Оперативно-розшукова діяльність здійснюється виключно спеціально уповноваженими оперативними підрозділами МВС України, СБУ, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, управління державної охорони, Міністерства доходів і зборів України, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної пенітенціарної служби України, розвідувального органу Міністерства оборони України.

Правову основу оперативно-розшукової діяльності в Україні становлять Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року, а також ККУ від 5 квітня 2001 року, КПКУ від 13 квітня 2012 року та

Митний кодекс України від 13 березня 2012 року, Закони України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року, «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року, «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року, «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 року, «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005 року, а також інші законодавчі акти та міжнародно-правові угоди і договори, учасником яких є Україна.

З огляду на іншу правову природу відносин, які пов'язані із здійсненням оперативно-розшукової діяльності, а також завдання такої діяльності, її мету, особливий суб'єктний склад, зазначені види відносин в принципі і не могли підпадати під дію Закону України «Про адміністративні послуги»;

2.6) судочинство, виконавче провадження

Суди становлять самостійну гілку влади, призначенням якої є здійснення правосуддя в Україні. Діяльність судів є особливою за своєю природою, оскільки спрямована виключно на захист прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб, суспільства, держави через здійснення правосуддя. Правові відносини, які виникають під час здійснення правосуддя мають свою особливу природу, яка є кардинально відмінною від інших правових відносин у державі. Такі відносини у повному обсязі регулюються процесуальними нормами, які містяться у відповідних процесуальних кодексах (Цивільному процесуальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України, Кодексі адміністративного судочинства України, Господарсько-процесуальному кодексі України).

З огляду на зазначене, діяльність судів щодо розгляду і вирішення справ є відмінною від діяльності органів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг. Відмінними є суб'єкти цих видів правових відносин, які є представниками різних гілок влади: суб'єкти надання

адміністративних послуг є представниками публічної адміністрації (насамперед, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), а судді – судової влади. Тож Закон України «Про адміністративні послуги» не поширюється на здійснення судочинства в Україні, незважаючи на те, що, наприклад в документах політики, розгляд цивільних справ розглядається як послуга держави щодо вирішення приватноправових спорів сторонам, які самотійно не можуть їх урегулювати¹⁵.

Виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і посадових осіб, визначених у Законі «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 року, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які провадяться на підставах, в межах повноважень та у спосіб, що визначені законом, іншими нормативно-правовими актами, а також рішеннями, що підлягають примусовому виконанню. Правове регулювання виконавчого провадження здійснюється окремими положеннями процесуальних кодексів, а також Законом України «Про виконавче провадження».

Примусове виконання рішень покладається на державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. За загальним правилом, примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці, визначені Законом України «Про державну виконавчу службу». У випадках, передбачених законом, рішення судів та інших органів щодо стягнення коштів виконуються податковими органами, банками та іншими фінансовими установами. Рішення зазначених органів можуть викону-

¹⁵ Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» від 10.05.2006 р. № 361/2006 // Урядовий кур'єр. – 24.05.2006. – № 95.

ватися відповідно до закону також іншими органами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами.

З огляду на те, що діяльність пов'язана із виконанням рішень може стосуватись рішень не тільки судів, а й інших органів, а також суб'єктами такої діяльності можуть виступати як органи та посадові особи державної виконавчої служби так і інші, визначені законом органи публічної адміністрації, необхідно зазначені види відносин чітко відмежовувати від діяльності органів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг.

Виконавче провадження характеризується особливими завданнями, метою, а також умовами та порядком його здійснення. Ці відмінності складають особливу правову природу виконавчого провадження, що відрізняє його від всіх інших видів правових відносин, де одним із суб'єктів є органи (посадові особи) публічної влади. На відносини, пов'язані із примусовим виконанням рішень судів та інших органів, не поширюється дія Закону України «Про адміністративні послуги»;

2.7) нотаріальні дії

Закон України «Про адміністративні послуги» не поширює свою дію на відносини, які виникають у зв'язку з вчиненням нотаріальних дій. Під нотаріальними діями треба розуміти діяльність, яка вчиняється відповідними суб'єктами щодо реалізації передбаченого законом обов'язку посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняти інші нотаріальні дії з метою надання їм юридичної вірогідності.

Вчинення нотаріальних дій в Україні покладається на нотаріусів, які працюють в державних нотаріальних конторах, державних нотаріальних архівах (державні нотаріуси) або займаються приватною нотаріальною діяльністю (приватні нотаріуси).

У окремих випадках нотаріальні дії вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування, у населених пунктах, де немає нотаріусів. В силу прямої вказівки пункту 7 частини 1 Закону України «Про адміністративні послуги» Закон не поширюється на нотаріальні дії, які вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування. Хоча, можливо, для цієї сфери законодавцеві і треба було б передбачити виняток з винятку. Зрештою такі нотаріальні дії (а це посвідчення заповітів, довіреностей тощо), могли б за власною ініціативою надаватися такими посадовими особами органів місцевого самоврядування з урахуванням підвищених вимог Закону «Про адміністративні послуги».

Нотаріальні послуги надаються на підставі Закону України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року, а також Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України» від 22 лютого 2012 року № 296/5.

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно» від 4 липня 2012 року, на нотаріусів покладено здійснення функцій державного реєстратора прав на нерухоме майно. Така діяльність нотаріусів здійснюється на підставі Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Проте, відповідно до ст. 46-1 Закону України «Про нотаріат» зазначені дії визнаються нотаріальними діями з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва. Крім того, нотаріус є спеціальним суб'єктом, на якого покладається здійснення зазначених функцій. Відтак, на правові відносини, які виникають у зв'язку із здійсненням нотаріусами функцій державної реєстрації прав на нерухоме майно, дія Закону України «Про адміністративні послуги» не поширюється.

Правове забезпечення діяльності нотаріату в Україні охоплює не тільки правовідносини, які виникають у зв'язку із вчиненням нотаріальних дій, а й загалом правові відносини щодо забезпечення організації та функціонування нотаріату в Україні. Тому слід відмежовувати відносини щодо вчинення нотаріальних дій, та правові відносини, що виникають у зв'язку із організацією діяльності нотаріусів в Україні. Так, отримання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю слід розглядати як адміністративну послугу. Отже, на правові відносини, які виникають у зв'язку із набуттям претендентом права на вчинення нотаріальних дій, та які передують отриманню (повторному отриманню) ним свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю, поширюється дія Закону України «Про адміністративні послуги»;

2.8) виконання покарань

Положення Закону України «Про адміністративні послуги» не поширюються на правові відносини, пов'язані із виконанням покарань в Україні. Зазначений виняток зумовлений правовою природою відносин, які виникають у зв'язку з виконанням покарань. Метою таких правових відносин є захист інтересів особи, суспільства і держави шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими.

Зазначені відносини регулюються кримінально-виконавчим законодавством України, серед яких чільне місце належить Кримінально-виконавчому кодексу України. Вказаний нормативно-правовий акт регламентує порядок і умови виконання та відбування кримінальних покарань. В будь-якому випадку відносини щодо виконання покарань належать до сфери кримінального права, а не адміністративного;

2.9) доступ до публічної інформації

Згідно пунктом 9 частини 2 ст. 2 Закону «Про адміністративні послуги» до сфери дії цього Закону не належать відносини щодо доступу до публічної інформації.

Право на доступ до публічної інформації є конституційним правом особи, що гарантується такими положеннями Конституції України: ч. 3 ст. 32 (право знайомитися з інформацією про себе), ст. 34 (право збирати інформацію) та ч. 2 ст. 50 (право доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту). Механізм реалізації права на доступ до публічної інформації закріплений у Законі України «Про доступ до публічної інформації»¹⁶.

Під публічною інформацією слід розуміти відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Закон закріплює можливість активного доступу (через інформаційний запит) і пасивного доступу до інформації (через оприлюднення інформації самими розпорядниками).

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

¹⁶ Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

надання публічної інформації не спрямоване на створення прав та/або обов'язків особи.

Проте, якщо особа звертається до органу публічної адміністрації за отриманням інформації про адміністративну послугу, то така інформація має надаватись їй на підставі Закону України «Про адміністративні послуги». Інформаційне забезпечення надання адміністративних послуг регулюється ст. 6 Закону «Про адміністративні послуги». При цьому така інформація має надаватись безкоштовно.

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

2.10) застосування законодавства про захист економічної конкуренції

Захист економічної конкуренції охоплює широкий спектр діяльності, яка спрямована на попередження антиконкурентних узгоджених дій підприємців, антиконкурентних дій державних органів, запобігання монополізації товарних ринків. Її основу складають контрольні дії, що здійснюються Антимонопольним комітетом України (далі – також АМКУ), зокрема, над узгодженими діями суб'єктів господарювання, над концентрацією суб'єктів господарювання, за прийняттям рішень органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю.

Законодавство України про захист економічної конкуренції визначає спеціальний статус Антимонопольного комітету. Особливості статусу цього органу обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики, і полягають, зокрема, у спеціальних процедурних засадах діяльності АМКУ. Специфіка правового статусу та діяльності Антимонопольного комітету, яка за змістом є контрольно-наглядовою, зумовлює непоширення Закону України «Про адміністративні послуги» на застосування законодавства про захист економічної конкуренції.

При цьому необхідно звернути увагу на те, що АМКУ у сфері здійснення контролю за узгодженими діями, концентрацією наділений повноваженнями щодо надання дозволів, надання висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації (ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України»). Надання зазначених дозволів та висновків АМКУ за своєю природою є адміністративними послугами, оскільки зазначені види діяльності Антимонопольного комітету за своїм змістом є результатом здійснення владних повноважень, здійснюються на підставі заяви суб'єкта звернення та спрямовані на набуття прав таким суб'єктом. Однак, на підставі пункту 10 ст. 2 Закону «Про адміністративні послуги», він не поширюється на ці відносини.

Порядок надання зазначених дозволів, висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій, концентрації, суб'єктів господарювання врегульовано спеціальним законодавством про захист економічної конкуренції, зокрема положеннями законів України «Про захист економічної конкуренції», «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист від недобросовісної конкуренції», інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цих законів;

2.11) провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею

Провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, зокрема, віднесення інформації до державної таємниці, засекречування, розсекречування її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці є складною сферою правового регулювання, що зумовлено особливою метою, пов'язаною із необхідністю захисту національної безпеки України. Державна таємниця охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України.

Необхідність забезпечення охорони державної таємниці зумовлює дозвільний порядок провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, та режим секретності.

Доступ до державної таємниці можуть отримати державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, а також, за умов визначених законодавством, громадяни. Такий допуск зазначені суб'єкти набувають лише після надання їм відповідного дозволу. Дозвіл на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею видає Служба безпеки України.

Надання дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею за своєю природою аналогічне до адміністративних послуг. Процедура надання такого дозволу є ускладненою, з огляду на специфіку діяльності, пов'язаної з державною таємницею та необхідності дотримання режиму секретності. Також спеціальним є і суб'єкти звернення, яких умовно можна поділити на дві групи: 1) державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації; 2) громадяни України, які потребують його за умовами своєї службової, виробничої, наукової чи науково-дослідної діяльності або навчання.

Провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, в тому числі і процедура надання дозволів на ці дії, регулюються Законом України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року та іншим спеціальним законодавством у цій сфері. Закон «Про адміністративні послуги» на ці відносини не поширюється;

2.12) набуття прав на конкурсних засадах

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

Насамперед, це стосується закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. Зазначені відносини регулюються окремим нормативно-правовим актом – Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року, метою якого є також і забезпечення раціонального та ефективного використання державних коштів.

На конкурсних засадах можуть набуватися права, зокрема право власності, оренди, користування на об'єкти, що є державною або комунальною власністю. Для прикладу, право оренди державного чи комунального майна відбувається на конкурсних засадах. Порядок проведення такого конкурсу визначений Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на право оренди державного майна» від 31 серпня 2011 року № 906.

Конкурс може бути також умовою набуття права на провадження певних видів діяльності, пов'язаної з викорис-

танням обмежених ресурсів, що зумовлене необхідністю ефективного та раціонального використання цих ресурсів. Наприклад, Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року визначено особливості проведення конкурсу на отримання ліцензій для видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з використанням обмежених ресурсів.

Також варто відзначити, що конкурс може бути передумовою набуття прав на надання окремих видів послуг, зокрема житлово-комунальних¹⁷, пасажирських перевезень¹⁸ тощо. Якщо первинна ініціатива щодо конкурсу виходить від органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, то ці дії не підпадають під поняття та ознаки адміністративної послуги, адже справа ініційована органом влади, а не заявою суб'єкта звернення. Хоча і це неоднозначно, адже заява про допуск до участі в конкурсі завжди присутня.

Ще складніша, з теоретичної точки зору, ситуація, коли справа ініційована зверненням особи. Тобто особа подає заяву, але орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування зобов'язаний оголосити конкурс (наприклад, щодо отримання дозволу на місцеві перевезення тощо). Зрештою, саме первинний суб'єкт звернення може виявитися переможцем конкурсу і фактично в результаті отримати адміністративну послугу. Можна зробити висновок, що теоретично конкурсний етап (етапи) не перешкоджає розглядати певну діяльність (і її результат) як адміністративну послугу. Але законодавець, в силу складності відповідних

¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг» від 21.07.2005 р. № 631 (з наступними змінами) // Урядовий кур'єр. – 03.08.2005. – № 142.

¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування» від 03.12.2008 р. № 1081 // Урядовий кур'єр. – 20.12.2008. – № 240.

процедур, вирішив не поширювати на такі відносини Закон «Про адміністративні послуги». Проте, це не перешкоджає суб'єктам надання відповідних адміністративних послуг в ініціативному порядку застосовувати за аналогією кращі підходи цього Закону;

2.13) набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу

Законодавство України виділяє види об'єктів цивільних прав. Відповідно до ст. 177 ЦКУ об'єктами цивільних прав є речі, у тому числі гроші та цінні папери, інше майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація, а також інші матеріальні і нематеріальні блага.

За критерієм оборотоздатності об'єкти цивільних прав можна класифікувати на три групи:

а) *об'єкти цивільних прав, які можуть вільно відчужуватися;*

б) *об'єкти цивільних прав, вилучені з цивільного обігу (зокрема, зброя, боеприпаси, бойова і спеціальна військова техніка, ракетно-космічні комплекси, вибухові речовини й засоби вибуху, бойові отруйні речовини, наркотичні, психотропні, сильнодіючі отруйні лікарські засоби (за винятком отримуваних громадянами за призначенням лікаря), протиградові установки, державні еталони одиниць фізичних величин, спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації, електрошокові пристрої та спеціальні засоби, що застосовуються правоохоронними органами);*

в) *об'єкти цивільних прав, обмежені в цивільному обігу;*

Відповідно до Додатку № 2 Постанови Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна» від 17 червня 1992 р. до об'єктів, які обмежені у цивільному обігу належать:

- вогнепальна гладкоствольна мисливська зброя, вогнепальна мисливська нарізна зброя;

- об'єкти, що перебувають на державному обліку як пам'ятки історії та культури,
- радіоактивні речовини.

Специфікою зазначеної групи об'єктів є те, що вони можуть перебувати у власності фізичних і юридичних осіб лише за умов, визначених законодавством. Також права на них набуваються за спеціальною процедурою, яка передбачає обов'язковість отримання дозволу від уповноважених органів.

Так, відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна» від 17 червня 1992 р., закріплено дозвільний порядок набуття права власності громадянами на перелічені види об'єктів. Наприклад, дозволи на набуття права власності на вогнепальну гладкоствольну мисливську зброю, вогнепальну мисливську нарізну зброю надаються органами внутрішніх справ. На об'єкти, що перебувають на державному обліку як пам'ятки історії та культури, відповідні дозволи надаються спеціально уповноваженими державними органами охорони пам'яток історії та культури.

Надання відповідних дозволів за своєю правовою природою є адміністративною послугою, хоча для цих відносин і є характерними специфічність об'єктів, стосовно яких виникають зазначені правові відносини. Проте цей виняток з-під дії Закону України «Про адміністративні послуги» щодо набуття прав на об'єкти, обмежені у цивільному обігу, встановлено законодавцем.

Зрештою і в цьому разі органи, що надають відповідні дозволи на набуття прав на об'єкти, обмежені у цивільному обігу, можуть організовувати відносини з суб'єктами звернень за кращими підходами коментованого Закону.

Стаття 3. Законодавство у сфері надання адміністративних послуг

1. Законодавство у сфері надання адміністративних послуг складається з Конституції України, цього та інших законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг.

2. Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах.

3. Вимоги цього Закону поширюються на надання суб'єктом надання адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

4. Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж передбачені законодавством України у сфері надання адміністративних послуг, застосовуються правила міжнародного договору.

1. Предмет регулювання та цілі статті

Стаття визначає коло актів законодавства України, які регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг, правила співвідношення та застосування таких актів, а також правила застосування положень міжнародних договорів України у сфері адміністративних послуг.

Метою статті є встановлення чіткої системи джерел права, які регулюють сферу надання адміністративних послуг,

порядок надання / отримання конкретних адміністративних послуг, уникнення колізій правового регулювання.

При цьому власна мета є у частини 3 ст. 3, що спрямована на максимальне поширення вимог цього Закону до найширшого кола відносин, які межують з адміністративними послугами, або щодо яких є перешкоди в ідентифікації як власне «адміністративних послуг».

2. Законодавство у сфері надання адміністративних послуг

Частина 1 коментованої статті визначає, що законодавство про адміністративні послуги складається з:

- 1) Конституції України;
- 2) Закону України «Про адміністративні послуги»;
- 3) інших законів України, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг;
- 4) прийнятих відповідно до Конституції та згаданих вище законів нормативно-правових актів, які регулюють сферу надання адміністративних послуг. Маються на увазі підзаконні нормативно-правові акти.

Також до такого законодавства належать міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (згідно з ч. 4 ст. 3).

2.1. Конституція України встановлює основоположні права громадян у публічно-правовій сфері, ключові принципи діяльності публічної адміністрації, які є вихідними положеннями концепції «сервісної держави».

Так, згідно з ч. 2 ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх

посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Аналогічні приписи містяться також у статтях 92 та 120 Конституції України.

Вказані правові положення мають визначальну роль для сфери адміністративних послуг. На їх основі сформовані принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг та засади правового регулювання зазначеної сфери.

2.2. Закон України «Про адміністративні послуги» є загальним законодавчим актом у сфері надання адміністративних послуг. Вказаний Закон має на меті створення доступних та зручних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг, визначення основних засад діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Цей Закон в основному спрямований на регулювання матеріально-правових та організаційних питань надання адміністративних послуг. Проте, у Законі містяться також окремі положення, які регулюють процедурні аспекти надання адміністративних послуг (наприклад, у ст. 9 – щодо порядку подання заяв, витребування документів та інформації, у ст. 10 – щодо строків надання адміністративних послуг).

2.3. Закони України, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг. До законів України, які регулюють відносини у сфері адміністративних послуг необхідно відносити спеціальні (тематичні) акти, які регулюють найважливіші аспекти надання окремих адміністративних послуг (як наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15 травня 2003 року), зокрема: встановлюють підстави для одержання конкретних адміністративних послуг; визначають суб'єктів надання адміністративної

послуги; визначають окремі процедурні питання надання адміністративних послуг (зокрема, перелік та вимоги до документів, необхідних для одержання адміністративної послуги, строки її надання, підстави для відмови тощо), а також інші закони.

Зокрема, доцільно окрему увагу звернути на рамкові закони у сфері господарської діяльності. Протягом останніх років ця сфера динамічно розвивалась, що мало наслідком ухвалення низки прогресивних законодавчих актів у сфері господарської діяльності, які серед іншого регулюють порядок надання адміністративних послуг у цій сфері. Зокрема, закони «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 року, «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року. Вказані законодавчі акти містять норми, які визначають також процедурні аспекти надання окремих видів (груп) адміністративних послуг у сфері господарської діяльності. Для прикладу, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» регулює порядок видачі документів дозвільного характеру. Цей законодавчий акт застосовується лише до правових відносин дозвільних органів з суб'єктами господарювання, якими є юридичні особи або фізичні особи – підприємці. Видача документів дозвільного характеру є однією із найбільш запитуваних категорій адміністративних послуг у діяльності органів публічної адміністрації. З огляду на це, чітке визначення правил застосування до цих правовідносин положень загального Закону України «Про адміністративні послуги» та рамкових законів дозволяє уникнути ситуації, за якої органи публічної адміністрації застосовуватимуть найвигідніший для себе законодавчий акт, та відповідно унеможливити зловживання з боку органів публічної адміністрації.

При вирішенні цього питання визначальними є положення частини 2 коментованої статті, де встановлено пріоритетність Закону «Про адміністративні послуги» (як загального закону) та необхідність врахування особливостей,

визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах. При цьому у випадку колізій необхідно намагатися максимально врахувати потреби (інтереси) суб'єкта звернення, врівноважуючи їх з публічними інтересами. Виходячи із загальних принципів, правове регулювання адміністративних послуг у господарській сфері має формуватись на основі законодавства про адміністративні послуги та не суперечити йому.

У тематичних сферах правового регулювання законодавчі акти переважно встановлюють правові підстави надання адміністративних послуг та особливості процедури (строки тощо). І стосується це практично усіх сфер.

Наприклад, у сфері соціального захисту, законами, які передбачають підстави одержання адміністративних послуг та окремі процедурні моменти (наприклад, вимоги щодо документів, строки розгляду справ тощо) є закони «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та ін.

У сфері охорони природи та використання природних ресурсів актами, які встановлюють правові підстави надання адміністративних послуг є: Водний кодекс України, Гірничий закон України, Земельний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, закони «Про захист рослин», «Про захист тварин від жорстокого поводження», «Про природно-заповідний фонд України», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів», та ін.

2.4. Підзаконні нормативно-правові акти займають важливу нішу у регулюванні сфери адміністративних послуг, зокрема, регулюють цілу низку окремих питань, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, деталізують положення загального та спеціальних законів.

Разом з тим, слід пам'ятати, що підставою для надання адміністративних послуг є лише закон. Акти Президента України і Кабінету Міністрів України можуть використовуватися тільки для перерозподілу між органами публічної адміністрації функцій та повноважень, визначених законами у зв'язку з утворенням, реорганізацією та ліквідацією окремих органів. Також Закон України «Про адміністративні послуги» містить низку обмежень стосовно кола питань, які регулюються виключно законами України (детальніше про це див. ст. 5 Закону та коментар до неї).

2.4.1. Указами Президента України найчастіше визначаються стратегічні напрями розвитку законодавства у сфері адміністративних послуг, визначаються основні його засади та пріоритети правового регулювання. Також указами Президента нині затверджуються положення про центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) (наразі не зупиняємось на аналізі відповідності Конституції України цієї практики), у яких фактично деталізується перерозподіл повноважень між ЦОВВ, в тому числі в частині надання адміністративних послуг.

Проте в силу конституційного регулювання (статей 19, 92, 120), акти Президента України не можуть містити норм права, що встановлюють нові повноваження ЦОВВ чи регулюють організацію та порядок діяльності будь-яких органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

2.4.2. Акти Кабінету Міністрів України – становлять чисельну групу нормативно-правових актів, якими на сьогодні врегульовані дуже важливі аспекти організації та надання адміністративних послуг в Україні.

Акти Кабінету Міністрів у сфері адміністративних послуг умовно можна розділити на три види:

1) акти програмно-політичного характеру. До цієї групи відносимо акти Кабінету Міністрів України, які визначають політику держави у сфері адміністративних послуг. На-

приклад, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, у якій визначено принципи та напрями реформування діяльності органів виконавчої влади у сфері адміністративних послуг;

2) акти загального характеру. Цими актами визначено в основному загальні питання надання адміністративних послуг, зокрема правові аспекти організації діяльності з надання адміністративних послуг тощо. До цієї групи актів належать: Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» від 27 січня 2010 року № 66; «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 року № 118, «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 року № 57, «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 року № 44; «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 року № 13 тощо.

Свого часу чільне місце серед таких актів належало Постанові Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 року № 737, якою було затверджено Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг (постанова втратила чинність у зв'язку з ухваленням Закону «Про адміністративні послуги»);

3) спеціальні акти Кабінету Міністрів України. Цю групу нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України складають акти, які регулюють окремі сфери надання адміністративних послуг або окремі питання (наприклад, встановлюють плату за окремі види адміністративних послуг). До таких належать, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів «Деякі питання надання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку платних адміністратив-

них послуг» від 26 жовтня 2011 року № 1097, якою визначено розмір плати за надання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку платних адміністративних послуг»; Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку справляння плати за надання платних адміністративних послуг з оформлення та видачі документів у галузі державного експортного контролю і переліку платних адміністративних послуг, що надаються Державною службою експортного контролю, та розміру плати за їх надання» від 13 липня 2011 року № 746; Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною пробірною службою, та розмір плати за її надання» від 26 жовтня 2011 року № 1099 тощо. Важливо взяти до уваги, що в таких актах Кабінету Міністрів України про затвердження переліків «платних адміністративних послуг» іноді містяться подрібнені адміністративні послуги (тобто кілька окремих послуг замість однієї послуги) або взагалі не адміністративні послуги (наприклад, послуга ДАІ МВС – «відповідальне зберігання номерних знаків транспортних засобів, знятих з обліку для подальшого закріплення за іншими транспортними засобами цього ж власника»¹⁹ тощо). З набуттям чинності коментованим Законом, ці акти мають бути переглянуті та переважно – скасовані.

2.4.3. Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Цими актами регулюються переважно питання організації надання адміністративних послуг у конкретно визначеній сфері, які віднесені до відання того чи іншого міністерства чи ЦОВВ.

¹⁹ Перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098) // Офіційний вісник України. – 18.06.2007. – № 42 – Ст. 69.

Також актами міністерств та інших ЦОВВ раніше затверджувалися стандарти відповідних адміністративних послуг. Наприклад, Наказ МВС «Про затвердження стандартів адміністративних послуг, що надаються підрозділами Державної міграційної служби» від 2 лютого 2012 року № 84; Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження стандартів надання адміністративних послуг Міністерством охорони здоров'я України» від 28 грудня 2011 року № 986.

Зважаючи на положення коментованого Закону більшість з цих актів також повинна бути переглянута на відповідність Закону.

2.4.4. Місцеві акти. До таких актів у сфері адміністративних послуг належать:

- акти органів місцевого самоврядування;
- акти місцевих органів виконавчої влади;

Ці акти поділяються на дві основні групи:

1) акти організаційного характеру. Такі акти ухвалюються органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, які створюють центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Зокрема, до таких актів належать: рішення про створення ЦНАП, про затвердження переліку адміністративних послуг, які будуть надаватись через ЦНАП, про затвердження Положення ЦНАП та Регламенту ЦНАП.

Також відповідно до Закону, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади – суб'єкти надання адміністративних послуг можуть видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг);

2) акти з питань надання адміністративних послуг. Такі акти регулюють окремі питання надання адміністративних

послуг на регіональному або місцевому рівні. Так, стосовно адміністративних послуг, надання яких належить до компетенції органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, часто вони самостійно визначають порядок надання таких послуг. Для прикладу, адміністративна послуга з присвоєння поштової адреси об'єктам нерухомого майна/адреси будинковолодіння на законодавчому рівні не врегульована. Переважно це питання регулюється актами органів місцевого самоврядування. Зокрема, в м. Києві порядок надання зазначеної послуги визначається Тимчасовим порядком присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомості у місті Києві, затвердженим Розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Про питання присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомості у місті Києві» від 25 червня 2011 року № 1094. Цим актом визначено перелік документів, необхідних для отримання послуги, та результат надання адміністративної послуги тощо. Хоча очевидно, що виходячи з Положень Конституції України такі питання повинні уніфіковано регулюватися на рівні закону.

Також в окремих випадках органи місцевого самоврядування фактично запроваджують нові адміністративні послуги (наприклад, дозвіл на в'їзд в центральну частину міста).

Важливо брати до уваги, щоб акти місцевих органів влади мали законні підстави для їх ухвалення.

3. Частина 2 коментованої статті визначає правила співвідношення загального (коментованого) Закону із спеціальним законодавством, яке регулює відносини у відповідних сферах, а також сприяє подоланню прогалин та колізій нормативно-правового регулювання сфери адміністративних послуг.

Положення частини 2 коментованої статті необхідно розуміти таким чином. Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги». При цьому законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах (спеціальним законодавством), можуть бути передбачені особливості надання відповідних адміністративних послуг. Такими особливостями можуть бути конкретні строки надання відповідної адміністративної послуги, вимоги до форми заяви тощо.

Виходячи з принципів законодавства України про адміністративні послуги, органам публічної адміністрації при вирішенні питання про правила застосування суперечливих положень законодавства різного рівня у сфері адміністративних послуг чи колізій, слід виходити з інтересів суб'єкта звернення та застосовувати норму, яка захищає його становище, підвищує якість адміністративної послуги.

Важливо також наголосити, що без ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України та закону про плату за адміністративні послуги (адміністративний збір) сфера правового регулювання адміністративних послуг зберігає багато прогалин, насамперед, в частині процедури надання таких послуг та визначення їх платності / безоплатності, конкретних розмірів плати тощо.

4. Частина 3 коментованої статті додатково деталізує (щодо адміністративних послуг) та доповнює (щодо дій, які не підпадають під усі ознаки адміністративних послуг) сферу дії Закону України «Про адміністративні послуги». Метою цієї норми є те, щоб найширше коло відносин публічної адміністрації з приватними особами, в т.ч. відносин схожих на надання адміністративних послуг, регулювалися у спосіб, що створює зручні та доступні умови для

суб'єктів звернення. Суб'єкти надання адміністративних послуг не повинні шукати формальні зачіпки для того, щоб під приводом невідповідності певної дії (відносин) ознакам (поняттю) адміністративної послуги виконувати такі дії за іншим законодавством, не застосовуючи до них Закон України «Про адміністративні послуги».

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

4.2. У переліку дій, на які поширюються вимоги Закону є такі відносини, щодо яких можлива теоретична дискусія у питанні кваліфікації як «адміністративної послуги». Наприклад, з одного боку, *надання витягу чи виписки з реєстру*, зокрема, видачу витягу або витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців можна розглядати як адміністративну послугу. Адже у результаті реєстрації суб'єкт господарювання не має іншої можливості підтвердити свій статус, інакше як отримавши згадані документи. З іншого боку, видача цих документів (витягів і виписок) може розглядатися як «довідка», зокрема, якщо їх видача не є результатом реєстрації суб'єкта господарювання, а отримується вже після факту реєстрації, до того ж повторно. Більше того, для отримання такого витягу чи виписки потрібна окрема заява та окрема оплата.

4.3. Третя група відносин / дій, на які поширюються вимоги Закону України «Про адміністративні послуги» не підпадають під законодавче поняття адміністративних послуг, адже вони не спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи. Зокрема, якщо йдеться про *надання* суб'єктом надання адміністративних послуг *довідок, копій, дублікатів документів* та інші передбачені

законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, *підтверджується* певний юридичний статус та/або факт.

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

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

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

Отже, всі ці дії згадані у частині 3 ст. 3 виокремлені через їх невідповідність законодавчому поняттю адміністративної послуги, визначеному у пункті 1 ст. 1 Закону.

Виходячи з мети норми частини 3 ст. 3 усі згадані у ній дії / відносини повинні бути включені до переліків (та Реєстру) адміністративних послуг. При цьому видачу дублікатів та копій документів (як «похідні» послуги) можна не виокремлювати, а за потреби – доцільно поєднувати з базовою послугою. Довідки доцільно вносити до таких переліків / реєстрів, тільки якщо вони мають усталену (стандартизовану) форму, передбачену законодавством.

5. Попереднє регулювання

У Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг (затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» від 17 липня 2009 року № 737 – скасовано у зв'язку з ухваленням Закону «Про адміністративні послуги»), було прямо передбачено три групи адміністративних послуг:

- видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень;

- реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація);

- інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Тобто фактично і довідки, і інші аналогічні дії прямо відносилися до адміністративних послуг. Чинний Закон України «Про адміністративні послуги» лише *поширюється* на ці відносини.

З точки зору нормопроектної техніки законодавцеві було б доцільніше «прирівняти» відповідні відносини / дії до адміністративних послуг.

6. Коментоване положення частини 4 статті 3 визначає правила застосування норм чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та їх співвідношення із законодавством України у сфері адміністративних послуг.

Відповідно до ст. 9 Конституції України та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29.06.2004 року²⁰ чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Згідно з Законом «Про міжнародні договори» міжнародним договором України визнається укладений у письмовій формі з іноземною державою

²⁰ Закон України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо).

Коментоване положення статті встановлює пріоритет міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України перед національним законодавством України у сфері адміністративних послуг. Тобто, у випадках якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж передбачені законодавством України у сфері надання адміністративних послуг, застосовуються правила міжнародного договору.

Для прикладу, документи про державну реєстрацію актів цивільного стану, які складені та мають юридичну силу на території України, можуть бути використані на території іншої держави після їх відповідного засвідчення, якщо інше не передбачено міжнародними договорами. Відповідно до положень Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів (далі – Конвенція), яка була підписана в Гаазі (Королівство Нідерланди) в 1961 році, способом оформлення документів для їх можливого використання за кордоном є проставлення апостиля (для України Конвенція набула чинності 22 грудня 2003 року відповідно до прийнятого 10 січня 2002 року Верховною Радою України Закону України «Про приєднання України до Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів»).

Згідно з вимогами положень зазначеної Конвенції, документи, які представляються на території однієї з держав – учасниць Конвенції, звільняються від консульської легалізації як формальної процедури, що вимагала обов'язкового посвідчення документів компетентними органами України з подальшим засвідченням у консульській установі держави, на території якої документ має бути

представлений. Єдиною формальною вимогою, яка має місце при застосуванні Конвенції, є проставлення апостиля компетентним органом України для представлення на території держав - учасниць Конвенції. Апостиль засвідчує справжність підпису особи під документом і автентичність відбитку печатки або штампа, яким скріплено відповідний документ. Згідно з Положенням про Державну реєстраційну службу України, затвердженим Указом Президента України від 06.04.2011 № 401, та постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2003 № 61 «Про надання повноважень на проставлення апостиля, передбаченого Конвенцією, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів» Державна реєстраційна служба надає адміністративну послугу щодо проставлення апостиля на документах про державну реєстрацію актів цивільного стану, що видаються структурними підрозділами територіальних органів Міністерства юстиції, що забезпечують реалізацію повноважень Укрдержреєстру.

Також окремі міжнародні договори України є правовою підставою для надання окремих видів адміністративних послуг. Наприклад, Міжнародною конвенцією про стандарти підготовки, сертифікації персоналу риболовних суден та несення вахти 1995 року передбачена така адміністративна послуга як видача сертифіката компетентності з підтвердженням до нього. Конвенцією також встановлено окремі вимоги щодо строків дії, форми цих сертифікатів, а також покладено обов'язок вести реєстр цих сертифікатів. Серед інших міжнародних договорів України, які встановлюють правові підстави для отримання адміністративних послуг є Міжнародна конвенція про охорону людського життя на морі 1974 року з поправками (SOLAS-74), Міжнародна конвенція по запобіганню забрудненню з суден 1973 року з поправками 1984, 1985, 1989, 1990 та 1992 років, Міжнародна конвенція про вантажну марку 1966 року тощо.

Стаття 4. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг

1. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах:

- 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) стабільності;
- 3) рівності перед законом;
- 4) відкритості та прозорості;
- 5) оперативності та своєчасності;
- 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг;
- 7) захищеності персональних даних;
- 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;
- 9) неупередженості та справедливості;
- 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень.

1. Предмет правового регулювання та цілі статті

Коментована стаття містить норми-принципи – основоположні засади, які визначають сутність і загальну спрямованість державної політики з надання адміністративних послуг в Україні.

У статті закріплено десять найбільш важливих взаємопов'язаних принципів, на яких має ґрунтуватись функціонування усієї системи адміністративних послуг і яким мають відповідати організація та порядок надання таких послуг. Ці норми-принципи спрямовані на створення оптимальних умов для отримання адміністративних послуг суб'єктами звернення, а також забезпечення правового порядку у відповідних відносинах. Норми-принципи дозволя-

ють, за потреби, усувати колізії та прогалини у нормативному регулюванні.

2. Приписи статті – у загальному регулюванні сфери адміністративних послуг

Деякі із зазначених у коментованій статті принципів, хоча і названі принципами державної політики, проте належать до принципів права. Більшість з них давно відомі міжнародному та європейському праву, і вже імplementовано до правової системи України (як, наприклад, принцип верховенства права та принципи законності та юридичної визначеності, пропорційності – як його складові, принципи відкритості та прозорості тощо). Натомість деякі інші принципи – такі як принцип стабільності – на міжнародному рівні або виводяться з інших принципів (законності, юридичної визначеності), або ж дотримуються без формальної фіксації.

Коментовані принципи базуються на відповідних нормах Конституції і чинного українського законодавства (зокрема, Кодексу адміністративного судочинства України – його частини 3 статті 2).

Основоположні засади регулювання адміністративних послуг закріплені у ст. 4 є підставою для переважної більшості інших норм даного Закону.

3. Характеристика принципів

3.1. Принцип верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності

Принцип *верховенства права* на сьогодні є чи не найбільш популярним концептом теорії і філософії права. Даний концепт визнається однією з найвищих демократичних цінностей, і у тій чи іншій формі зафіксований у міжнарод-

но-правових актах, зокрема присвячених правам і свободам людини. Принцип фіксується також у національних конституціях (зокрема, й України), законодавчих актах, а також у судовій практиці держав та практиці Європейського суду з прав людини (надалі – ЄСПЛ / Суд).

Відповідно до позиції проф. М.І. Козюбра принцип верховенства права може бути розкрито лише за умови дотримання специфічних гносеологічних позицій щодо права: по-перше, повинно мати місце розрізнення права і закону; по-друге, право варто розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен, пов'язаний з такими категоріями, як справедливість, свобода, рівність, гуманізм; по-третє, право має розглядатися у нерозривній зв'язці з правами людини²¹. Принцип верховенства права повною мірою проявляється у його меті – утвердження такого правопорядку, який обмежує розсуд державної, передусім виконавчої, влади, ставить її під контроль суспільства, створюючи для цього відповідні правові механізми²².

Принцип верховенства права обмежує і законодавчу владу, яка також є і виконавцем раніше ухвалених законів, тобто є «зв'язаною» законами. Це означає, що при ухваленні нового законодавства з питань адміністративних послуг, парламент має дотримуватися обмежень встановлених у коментованому Законі (зокрема, й у статті 5).

Одне із провідних місць принципу верховенства права визначено в українській Конституції, зокрема, щодо визначення України як правової держави, а також щодо визнання та дії в Україні принципу верховенства права (ч. 1 ст. 8). Зрештою, сама ідея сервісної держави та адміністративних послуг впливає з принципу верховенства права. Адже згідно

²¹ Козюбра М.І. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика // Українське право: Матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики» – 2006. – № 1. – С. 15-23.

²² Козюбра М.І. Верховенство права і Україна // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 30-63.

статті 3 Конституції України «людина, її ... честь і гідність ... визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Принцип верховенства права виявляється у повазі до людської гідності, і включає приязне ставлення органу публічної адміністрації до громадянина.

Як свідчить сучасний теоретичний і прикладний досвід, найбільш продуктивним для розуміння верховенства права є тлумачення його як певної суми тісно переплетених між собою принципів, які є необхідними для будь-якого *демократичного* суспільного устрою²³. До його складових відносять і принципи пропорційності, законності, юридичної визначеності та ін.

Принцип **законності** визначено у ст. 19 Конституції України, за якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Норма встановлює спеціальнодозвільний спосіб (тип) правового регулювання для механізму держави. Аналогічні приписи містяться і в статтях 92 та 120 Конституції.

Принцип законності можна розглядати як складову принципу верховенства права, і як окремий принцип. Найціннішим у ньому є саме вимога до рівня правового регулювання відносин з надання адміністративних послуг. Тобто таке регулювання має здійснюватися законами.

У коментованому Законі принцип законності найбільш чітко виражено у ст. 5 (Основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг), за якою виключно законами встановлюються підстави для одержання адміністративної послуги; суб'єкт надання послуг та відповідні його повноваження; перелік та вимоги до документів для отримання послуги; платність або безоплатність послуги; гра-

²³ Аллан Т. Р. С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права. – К., 2008. – С. 10.

ничний строк надання; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги; перелік адміністративних послуг, що надаються в державі (додатково див. коментар до ст. 5). Також слід пам'ятати, що у визначенні поняття «адміністративна послуга» (пункт 1 ст. 1) наголошено на вимозі діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг *відповідно до закону*.

Принцип **юридичної визначеності** як необхідна умова дотримання принципу верховенства права полягає у чіткості підстав, цілей та змісту нормативних приписів, а також законодавчого встановлення повноважень органів влади у відносинах із суб'єктами звернення.

У рамках української правової традиції цей принцип було відображено у Рішенні Конституційного Суду²⁴, у якому стверджується, що обмеження основних 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.

Свідченням неправового характеру закону може бути недосконалість його юридичної техніки, зокрема, формулювання положень. Наприклад, у рішенні по справі Мкртчяна проти Вірменії ЄСПЛ зазначив, що нормативний акт повинен надавати можливість *достатньою мірою передбачати юридичні наслідки* тієї чи іншої дії особи. Закон, що передбачає обмеження, *повинен бути чітким і зрозумілим* для будь-якої особи настільки, щоб вона могла самостійно визначити необхідний порядок власних дій при

²⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29.06.2010 № 17-рп/2010.

застосуванні закону з обмеженнями. Отже, можна вважати, що важливими критеріями правового закону відповідно до прецедентної практики Суду окрім відповідності такого закону міжнародним стандартам у сфері прав людини є ще і доступність, передбачуваність закону (див. також справу Круслен проти Франції – рішення від 24 квітня 1990 року)²⁵.

3.2. Принцип стабільності

Цей принцип передбачає сталість законодавства і врегульованих ним правовідносин, а також державної політики, убезпечення їх від різких, необґрунтованих змін при одночасному збереженні розвитку й послідовного усунення недоліків у регулюванні, тобто забезпечення політико-правової тяглості у державі. У ширшому контексті цей принцип означає стійкість, належність, правомірність функціонування усього механізму держави (системи публічних органів, установ і організацій; інших його елементів) та відповідної правової системи.

У сфері надання адміністративних послуг принцип *стабільності* забезпечується, зокрема, вимогами ст. 5 Закону щодо встановлення вимог до регулювання відносин з надання адміністративних послуг – виключно законом. На думку суб'єкта законодавчої ініціативи, стабільності державної політики у сфері адміністративних послуг сприятиме і затвердження переліку таких послуг законом. Вважається, що це має перешкоджати довільному й частому переформатуванню такого переліку з волі Уряду чи інших органів виконавчої влади.

Закріплення вимог до адміністративних послуг на рівні закону має покращити якісне їх надання. Вимоги ст. 5

²⁵ Матвеева Ю.І. Принцип визначеності в рішеннях Європейського Суду з прав людини // Наукові записки НаУКМА. Том 77, Юридичні науки / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2008. – С. 53-56.

надалі конкретизовано і в інших статтях Закону: вимоги до документів щодо послуги (ст. 9), строки надання адміністративних послуг (ст. 10), платність (ст. 11).

3.3. Принцип рівності перед законом

Принцип рівності означає формальну рівноправність – ідентичність обсягу прав і юридично санкціонованих можливостей учасників правовідносин, у нашому випадку – насамперед рівність суб'єктів звернення і суб'єктів надання адміністративних послуг перед законом. Не менш важливе значення цього принципу у рівності різних суб'єктів звернення.

Принцип віднаходить своє вираження у концептах *формальної рівності*, *заборони дискримінації*, відсутності необґрунтованих, безпідставних переваг чи привілеїв для якогось із суб'єктів звернення (за винятком принципу «позитивного захисту» – *affirmative action*).

Принцип формальної рівності людей є наріжною ідеєю сучасного права, орієнтованого на всебічний захист прав людини. Його зафіксовано у більшості міжнародно-правових актів (Загальна декларація прав людини, інші конвенції другої половини ХХ ст. і європейський договори)²⁶. Європейська система захисту прав людини закріплює принцип рівності за законом у ст. 14 Європейської конвенції 1950 р. у вигляді заборони дискримінації: «... за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження, або за іншою ознакою». Прикметно, що саме принцип рівності став однією з передумов прецедентного характеру функціонування ЄСПЛ. У справі

²⁶ Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р.; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21.12.1965 р.; Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18.12.1979 р.

Косі проти Сполученого Королівства (Cossey v. the United Kingdom, Judgment of 27 September 1990) Суд зазначив, що рішення у схожих справах повинні бути подібними, адже відмінність може призвести до нерівності позивачів перед законом та не виправдати законні очікування тих, хто звертається до правосуддя. Отже, саме дотримання прецеденту прямо відповідає вимогам незалежності і безсторонності ЄСПЛ – тобто принципу рівності та недискримінації²⁷. Цілком очевидно, що аналогічний підхід має застосовуватися і до діяльності органів публічної адміністрації. За період діяльності Суду було прийнято значну кількість рішень по ст. 14, зокрема й щодо заборони дискримінації в ході отримання адміністративних послуг, серед яких можна згадати рішення у справах *Schalk and Kopf vs. Austria* (Application no. 30141/04)²⁸, *Slivenko vs. Latvia* (Application no. 48321/99)²⁹ та інші.

Принцип рівності належить до основоположних принципів права, закріплених і в Конституції України. Її ст. 22 дублює ст. 2 Загальної декларації прав людини. Ст. 24 Основного Закону України проголошує: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками».

²⁷ Лобасюк І.І. Місце Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини в Конституції та праві України // Установчий семінар для суддів-інструкторів щодо систематичного навчання суддів з Європейської конвенції прав людини (ЄКПЛ). – 2002. – Київ: 25–26.04.2002 р. Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/article/seminar21-2.htm>

²⁸ *Schalk and Kopf v. Austria* (Application no. 30141/04). Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-99605>

²⁹ *Slivenko vs. Latvia* (Application no. 48321/99). Режим доступу: hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61334

Принцип рівності безпосередньо взаємопов'язаний із *верховенством права*. Так Конституційний Суд України зазначив, що закони за змістом «мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, *рівності* тощо»³⁰.

У сфері надання адміністративних послуг принцип рівності суб'єктів звернення передбачає додержання вимоги обслуговувати відвідувачів у порядку черговості (в порядку «живої черги» чи з використанням електронної черги). Однакові чи однотипні послуги повинні надаватись на однакових умовах (щодо строків, переліку документів, оплати, змісту рішень).

3.4. Принцип відкритості та прозорості

Цей принцип передбачає можливість насамперед для суб'єктів звернення – потенційних споживачів послуг, та всіх зацікавлених суб'єктів – повсякчасно й оперативно отримувати всю повноту необхідних їм достовірних відомостей щодо функціонування системи надання адміністративних послуг як в Україні загалом, так і в конкретному ЦНАП чи суб'єкті надання адміністративних послуг, а також щодо окремих дій у рамках відповідного провадження з надання адміністративної послуги.

Даний принцип закріплено у надзвичайно широкому колі законів та підзаконних актів України.

Вимогам відкритості, прозорості відповідають норми переважної більшості статей коментованого Закону, які подають зацікавленим суб'єктам конкретний алгоритм врегулювання тих чи інших аспектів надання адміністративних послуг. Наприклад, щодо необхідних процедурних дій чи

³⁰ Абзац другий пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004.

документів (ст. 9), строків (ст. 10), плати за адміністративні послуги (ст. 11), роботи ЦНАП (ст.ст. 12, 13) тощо. Сама конкретика положень Закону й детальне регулювання його нормами широкого кола питань з організації надання адміністративних послуг теж є втіленням принципу відкритості в структурі Закону. Особливо варто виділити ст. 6 (Інформація про адміністративні послуги) та ст. 8 (щодо інформаційної картки адміністративної послуги) – детальніше див. коментар до принципу *доступності інформації про надання адміністративних послуг* та положення ст. 12 Закону.

Принцип відкритості й прозорості надання послуг є основним у роботі ЦНАП, адже ця вимога уможливорює ефективну реалізацію принципу «єдиного вікна» та зменшує корупційні ризики.

Дуже важливими для втілення в життя цього принципу є норми Закону, які присвячені функціонуванню специфічних інформаційних ресурсів з надання адміністративних послуг – Реєстру адміністративних послуг (ст. 16), а також Єдиного державного порталу адміністративних послуг (ст. 17). Метою створення Реєстру є *забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги*. Призначення Єдиного державного порталу як офіційного джерела інформації про надання адмінпослуг в Україні вказане у відповідній ст. 17 Закону, теж сприяє реалізації вимог відкритості та прозорості. Йдеться про можливість доступу суб'єктів звернення до відомостей про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет, причому електронними ресурсами Порталу має забезпечуватися: отримання заявником інформації про хід розгляду його заяви, отримання ним результатів надання адміністративних послуг (пункти 4, 5 частини 3 ст. 17 Закону).

3.5. Принцип оперативності та своєчасності

Оперативність означає, що справу має бути вирішено якомога швидше, у якомога коротший період часу, не-

зважаючи на офіційно відведений на це строк. Тобто цей принцип засуджує практику штучного й невмотивованого зволікання із прийняттям рішення у справі – до останнього дня чи іншого критично малого періоду часу у рамках відведеного законодавством строку.

Вимога *своєчасності* акцентує на тому, що справу має бути вирішено у передбачений законодавством строк, при цьому у період до настання обставин, коли втрачається сенс в отриманні суб'єктом звернення відповідної послуги. Важливим є співвідношення мети звернення особи (задоволення приватних інтересів) і засобів (розгляд справи органом / надання послуги). Якщо мета – отримання послуги до певного значущого для суб'єкта звернення часу – стає з технічних чи процедурних причин нездійсненною, для особи втрачається сенс у такій послугі.

Цей принцип зафіксовано у джерелах міжнародного права, щоправда, у рамках питань цивільного чи кримінального судочинства³¹.

Принцип оперативності й своєчасності надання адміністративних послуг втілено у закріплених нормами Закону численних вимогах до строків виконання тих чи інших дій. Зокрема, основні встановлені Законом вимоги до регулювання надання адміністративних послуг охоплюють граничний строк надання адміністративної послуги (пункт 5 частини 1 ст. 5 Закону).

За пунктом 4 частини 2 ст. 8 Закону інформаційна картка адміністративної послуги містить відомості про строк надання послуги. Згідно з пунктом 4 частини 3 ст. 8 Закону, у технологічній картці адміністративної послуги також мають зазначатися строки виконання окремих етапів (дії, рішення) у рамках процедури розгляду справи про надання послуги.

³¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р.

Питанням строків у Законі присвячено окрему ст. 10, яка і розкриває складові даного принципу. Приписи частини 3 ст. 10 визначають необхідність надання послуги «у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення», що є вимогою *оперативності*.

Натомість норми частин 1 і 2 статті 10 про граничний строк надання послуги (зокрема у разі відсутності законодавчого визначення такого строку розгляд справи не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви і документів, необхідних для отримання послуги) орієнтовані насамперед на вимогу *своєчасності*.

Законом передбачено й організаційно-правові механізми реалізації названого принципу, з чітким визначенням повноважень: за пунктом 5 частини 4 ст. 13 здійснення контролю за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень належить до основних завдань адміністратора ЦНАП. Це повноваження розкрито у підзаконних актах: згідно пункту 43 Примірного регламенту ЦНАП такий контроль здійснюється адміністраторами ЦНАП відповідно до розподілу обов'язків за рішенням керівника центру. Закріплено й механізми запобігання порушенням строків та відповідальності за них. Так за пунктом 44 Примірного регламенту ЦНАП суб'єкт надання послуги зобов'язаний своєчасно інформувати ЦНАП про перешкоди у дотриманні строку розгляду справи та прийнятті рішення. В іншому ж випадку у разі виявлення факту порушення вимог законодавства щодо розгляду справи (зокрема й строків надання адміністративної послуги) адміністратор ЦНАП *невідкладно* інформує про це керівника ЦНАП.

3.6. Принцип доступності інформації про надання адміністративних послуг

Цей принцип означає достовірність, повноту і своєчасність подання відомостей про адміністративні послуги та

порядок їх надання, а також іншої важливої для громадян інформації зі сфери адміністративних послуг, зокрема щодо порядку функціонування суб'єктів надання адміністративних послуг.

Цей принцип виражається не лише у якості інформації та спрямованості її змісту, але і в її доступності якомога ширшому колу зацікавлених суб'єктів, охоплюючи й осіб з обмеженими можливостями та приналежних до мовних меншин, а також інші міноритарні чи потенційно вразливі соціальні групи. Принцип цей означає також і змогу отримати інформацію різними засобами.

Принцип доступності інформації реалізується у співвідношенні й взаємодії із іншими принципами сфери адміністративних послуг, які відображені у ст. 4 Закону. Так, наприклад, гарантією *доступності* та *зручності* такої інформації є перелік вимог до Реєстру адмінпослуг в Законі та відповідній постанові Уряду. Те ж саме застосовне і щодо Єдиного державного порталу адмінпослуг.

З урахуванням положень Закону і специфіки сфери адміністративних послуг, варто орієнтуватись на змістовний аспект категорії «інформація», розуміючи вимоги до неї наведені у Законі «Про інформацію». У ст. 2 («основні принципи інформаційних відносин») ідеться про відкритість, доступність, достовірність і повноту інформації³².

Вимога *доступності інформації про надання адміністративних послуг* тісно переплітається із *відкритістю й прозорістю* при наданні адміністративних послуг, та значною мірою також і з вимогами *доступності та зручності для суб'єктів звернень*. Натомість від першої групи вимог цей принцип відмежується зосередженням уваги не на внутрішній взаємодії уповноважених органів і посадових осіб, документообігові чи моніторингові діяльності, а на наданні затребуваних необхідних відомостей суб'єктам звер-

³² Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

нення і в цьому сенсі – на функціонуванні передбачених Законом інформаційних ресурсів, насамперед, Реєстру та Порталу. Так само, на відміну від принципу *доступності та зручності*, увага тут приділяється не організаційним і матеріально-технічним питанням створення, облаштування і налагодження роботи суб'єкта надання адміністративних послуг чи ЦНАП, а на інформаційно-комунікаційній складовій діяльності.

Принцип *доступності інформації про надання послуг* виражається у закріплених Законом гарантіях й організаційно-правових механізмах. Йдеться знову ж таки про норми Закону, які визначають конкретний порядок врегулювання тих чи інших аспектів надання адміністративних послуг: ст. 9 (порядок надання адміністративних послуг), ст. 10 (строки), ст. 11 (платність), статті 12 та 13 (щодо функціонування ЦНАП), та ін. Детальніше про це – див. коментар до принципу *відкритості та прозорості*.

Окремої уваги заслуговують спеціальні норми Закону, присвячені імплементації даного принципу. Йдеться про ст. 6 Закону (Інформація про адміністративні послуги), яка перш за все гарантує суб'єктам звернення право на безоплатне отримання відомостей як про адміністративні послуги, так і про порядок їх надання шляхом надання безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг на Урядовому порталі, функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через ЗМІ. Основна ж частина ст. 6 коментованого Закону висвітлює аспекти даного принципу, встановлюючи вимоги до суб'єктів надання адміністративних послуг, ЦНАП чи окремих посадових осіб – щодо забезпечення доступності інформації про адміністративні послуги. Тож уповноважені суб'єкти зобов'язані забезпечити:

- облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень *інформаційних стендів* із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, *достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги* (тобто без

залучення як фахівців-юристів, так і працівників суб'єктів надання адміністративних послуг чи адміністраторів);

- створення та функціонування *веб-сайтів* (не лише загальнодержавного Порталу за ст. 17 Закону), на яких розміщується інформація про порядок надання адміністративних послуг, а також про: режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень; наявність сполучення громадського транспорту; під'їзних шляхів та місць паркування;

- прийом суб'єктів звернень за затвердженим графіком;
- надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою *засобів телекомунікації* (телефон, електронна пошта, інші засоби зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

- видання *довідково-інформаційних* матеріалів про адміністративні послуги і безоплатне поширення цих матеріалів у приміщеннях, де здійснюється прийом суб'єктів звернень.

Особливо важливими є спеціальні приписи Закону щодо інформаційних карток адміністративних послуг (частини 1 і 2 ст. 8). Саме інформаційна картка призначена для інформування потенційних суб'єктів звернення про конкретні адміністративні послуги. Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про:

1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг;

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

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

4) строк надання адміністративної послуги;

5) результат надання адміністративної послуги;

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

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

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

Для втілення в життя цього принципу передбачені норми Закону, які визначають функціонування специфічних інформаційних ресурсів у сфері адміністративних послуг – Реєстру адміністративних послуг (ст. 16) і Єдиного державного порталу адміністративних послуг (ст. 17 Закону).

Однією з цілей Реєстру визначено забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги (пункт 2 частини 1 ст. 16 Закону).

Призначення Єдиного державного порталу як офіційного джерела інформації про надання адмінпослуг в Україні вказане у ст. 17 Закону, теж сприяє реалізації вимог відкритості та прозорості. Йдеться про можливість доступу суб'єктів звернення до відомостей про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет, причому електронними ресурсами Порталу забезпечуватиметься й отримання суб'єктом звернення інформації про хід розгляду його заяви тощо³³.

3.7. Принцип захищеності персональних даних

Цей принцип встановлює необхідність захисту відомостей про конкретно визначену особу чи особу, яку може бути достовірно встановлено, зокрема і в результаті використання згаданих відомостей.

Принцип захищеності персональних даних є виразником передових практик із належного урядування, імplementованих до правових систем розвинутих держав та за-

³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 № 57 // Урядовий кур'єр. – 05.02.2013. – № 23.

кріплених на європейському рівні. Захист персональних даних базується на ідеях поваги до людської гідності, верховенства права й на принципі пропорційності («необхідність узгодження основоположних цінностей поваги до недоторканості приватного життя й безперешкодного обміну інформацією між народами» – згідно з преамбулою *Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних*³⁴).

Незважаючи на назву, сфера регулювання Конвенції є ширшою і може стосуватись як фізичних осіб («кожної особи незалежно від її громадянства або місця проживання» – ст. 1), так і колективних суб'єктів («груп осіб, асоціацій, фондів, компаній, корпорацій та будь-яких інших організацій, що безпосередньо чи опосередковано складаються з окремих осіб, незалежно від того, мають чи не мають такі установи статус юридичної особи» – п. «b» ч. 2 ст. 3), а також охоплювати й файли персональних даних, які *не обробляються автоматизовано* (п. «с» ч. 2 ст. 3) – тобто фактично *будь-який масив персональних даних у державному та приватному секторах* (п. «b» ст. 2; ст. 3). Для цілей Конвенції автоматизована обробка даних означає *зберігання даних, виконання логічних та (або) арифметичних операцій із цими даними, їхню зміну, знищення, вибірку або поширення* (п. «с» ст. 2) тобто йдеться про дуже значний рівень захисту відповідних відомостей. Так, передбачено, що ці дані повинні: отримуватися та оброблятися *сумлінно та законно* (у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавчо); зберігатися для визначених і законних цілей, не використовуватися в спосіб, несумісний із цими цілями; *бути адекватними, відповідними і ненадмірними* стосовно цілей зберігання; *зберігатись* у формі, яка дозволяє ідентифікацію суб'єктів даних *не довше, ніж це необхідно для мети зберігання*; бути точними та в разі

³⁴ Конвенція Ради Європи № 108 про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28.01.1981 р.

необхідності оновлюватися – у контексті загальних вимог до інформації (ст. 5 Конвенції).

Суттєвими є і додаткові гарантії для осіб – передбачено їхні права: з'ясувати наявність захищеної інформації й головні цілі захисту; отримувати через обґрунтовані періоди – підтвердження або спростування факту зберігання персональних даних про себе; отримувати такі дані в доступній для розуміння формі; вимагати у відповідних випадках виправлення або знищення таких даних, якщо вони оброблялися всупереч положенням законодавства; нарешті, використовувати засоби правового захисту в разі невиконання державою прохання про підтвердження або у відповідних випадках про надання, виправлення чи знищення персональних даних (ст. 8).

Всі ці критерії, гарантії й заходи безпеки необхідні для запобігання випадковому чи несанкціонованому знищенню або випадковій втраті, а також несанкціонованим доступу, зміні або поширенню даних (ст. 7).

Відповідно до вимог ст. 4 Конвенції 1981 р. Україна взяла на себе зобов'язання вжити необхідних заходів щодо свого внутрішнього законодавства для набуття чинності основними принципами захисту даних. Саме тому у 2010 р., після ратифікації Україною Конвенції, було прийнято відповідний спеціальний Закон «Про захист персональних даних»³⁵, який, у відповідності до засад Конвенції, покликаний регулювати правовідносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, і спрямований на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних. З огляду на ст. 1 Закону, його дія поширюється фактично на всі випадки сповіщення фізичною або юридичною особою персональних даних

³⁵ Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

в ході звернення до суб'єкта надання адміністративних послуг.

Нормативно закріплені дефініції *персональних даних* майже не відрізняються. Так, за Конвенцією 1981 р. (п. «а» ст. 2) *персональні дані* – це будь-яка інформація, що стосується конкретно визначеної особи або особи, що може бути конкретно визначеною. Цілком аналогічною є й законодавча дефініція за українським Законом від 2010 р.: *персональні дані* – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (ст. 2).

Окрім міжнародних актів і договорів захист персональних даних в Україні базується на приписах частини 2 ст. 32 Конституції України, за якою не допускається збирання, зберігання, використання та поширення *конфіденційної інформації про особу* без її згоди, крім визначених законом випадків, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Положення Закону «Про адміністративні послуги» практично не містять спеціального регулювання щодо питань захисту персональних даних. Лише необхідно врахувати, що у ст. 9 Закону визначено, що суб'єкт надання адміністративної послуги *не може* вимагати від заявника документи або інформацію, що перебувають у володінні самого суб'єкта або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування, або підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління (частина 7). Відповідно, такий орган або ЦНАП отримує необхідні документи чи інформацію без участі суб'єкта звернення, у тому числі шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління (частина 8). ЦНАП, суб'єкти надання адміністративних послуг, підприємства, установи або організації у сфері їх управління, які володіють до-

кументами чи інформацією щодо надання адміністративної послуги зобов'язані відповідно до закону *забезпечити зберігання та захист інформації*, отриманої в результаті надання адміністративної послуги (пункт 3 частини 9 ст. 9 Закону). Але першочергово необхідно отримувати згоду особи на збирання персональних даних про неї від інших суб'єктів (з інших баз даних, реєстрів тощо).

Ці вимоги конкретизовано й у підзаконних актах.

Так, положення технологічної картки повинні відповідати вимогам законодавства щодо захисту інформації та персональних даних (пункт 10 Вимог до підготовки технологічної картки)³⁶.

У контексті ЦНАП закріплено обов'язок адміністратора дотримуватись вимог Закону «Про захист персональних даних» (підпункт 2 пункту 12 Примірного положення про ЦНАП) – він має право отримувати висновки та документи про особу від інших органів влади без залучення самої особи-заявника, проте виключно *з дотриманням вимог Закону «Про захист персональних даних»* (пункт 13 цього Положення).

Заява на отримання адміністративної послуги повинна містити *дозвіл суб'єкта звернення на обробку, використання та зберігання його персональних даних* у межах, необхідних для надання адміністративної послуги (пункт 32 Примірного Регламенту ЦНАП). При цьому слід зауважити, що приписи пункту 32 термінологічно не зовсім узгоджені з Законом «Про захист персональних даних». Останній передбачає отримання не *дозволу*, а саме *згоди* суб'єкта персональних даних – добровільного волевиявлення фізичної особи (за умови її поінформованості) щодо надання дозволу на обробку її персональних даних відповідно до *сформульованої мети їх обробки*), висловлене у письмо-

³⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30.01.2013 р. № 44 // Урядовий кур'єр. – 06.02.2013. – № 24.

вій формі або у формі, що дає змогу зробити висновок про її надання.

Персональні дані мають зберігатись протягом *розумно*-го строку, необхідного для отримання адміністративної послуги чи можливості оскарження розгляду справи, після чого інформацію має бути знеособлено – вилучено ті відомості, які дають змогу ідентифікувати суб'єкта звернення.

Низку норм щодо персоніфікації суб'єктів звернення і, отже, потреби захисту їхніх даних, містить Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Функціонування Порталу може бути персоніфіковане: є можливість створити особисту веб-сторінку користувача (персональний електронний кабінет), за допомогою якої може здійснюватися електронний документообіг між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративних послуг або ЦНАП. Тому функціональні можливості Порталу повинні забезпечувати захист *всіх даних (у тому числі персональних)* від несанкціонованого доступу, знищення, модифікації та блокування доступу до них (підпункт 4 пункту 4 Порядку). Порядок містить детальні вимоги, зокрема, технічного характеру, до захисту інформації на Порталі³⁷.

3.8. Принцип раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг

Цей принцип має на меті спрощення процедури отримання адміністративних послуг. Це стосується насамперед чітко визначеного переліку документів, необхідних для отримання адміністративної послуги. Принцип орієнтує органи публічної адміністрації і на зменшення кількості таких затребуваних у суб'єкта звернення документів (за

³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 03.01.2013 р. № 13 // Урядовий кур'єр. – 17.01.2013. – № 10.

рахунок внутрішнього документообігу й міжвідомчої комунікації), а також на раціоналізацію етапів у рамках єдиної цілісної послуги. При цьому таке зменшення має супроводжуватись спрощенням і прискоренням розгляду справи із збереженням належної якості прийняття рішень у справі.

Цей принцип є втіленням принципу пропорційності та взаємопов'язаний із принципами оперативності та своєчасності, доступності та зручності для суб'єктів звернень. Адже цілями реформування системи адміністративних послуг є забезпечення швидкості і зручності отримання адміністративних послуг, впровадження принципів «єдиного офісу» та «єдиного вікна», покликаною позбавити суб'єкта звернення необхідності особисто збирати документи та інформацію, наявну у держави та її органів, а також мінімізувати контакти із посадовими особами, відповідальними за безпосереднє вирішення справи.

Вкотре необхідно нагадати, що згідно пункту 3 частини 1 ст. 5 коментованого Закону переліки документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються виключно законами. Такі переліки мають бути викладені вичерпно, і в тому числі відображені в інформаційній картці щодо кожної адміністративної послуги (пункт 2 частини 2 ст. 8).

Механізм реалізації принципу закладено також у підпункті 1 пункту 3 Вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги. Така картка готується з урахуванням критерію *мінімізації дій суб'єкта звернення*, але також і витрат часу та інших ресурсів суб'єкта надання адміністративної послуги.

3.9. Принцип неупередженості та справедливості

Цей принцип похідний від принципу формальної рівності, адже при наданні певному суб'єктові не передбачених законом і невмотивованих переваг принцип рівності порушується. Разом із тим принцип акцентує на іншому аспекті рівності, спрямованому на дотримання визначеного

верховенством права і законністю імперативу, який забороняє особисте, не підкріплене повноваженнями, втручання суб'єкта у справу та його неправомірну (приватну) вмотивованість у прийнятті певного рішення, що відрізнятиметься від аналогічних рішень при решті незмінних умов і обставин.

Очевидно, що категорія *справедливості* безпосередньо пов'язана і з принципом верховенства права. При формальній рівності суб'єктів і формальному гарантуванні суб'єктові тих чи інших прав в ході розгляду справи, сама справа може бути вирішена у протиправний спосіб. Мірилом справедливості є принцип верховенства права й права людини, рівність усіх перед законом.

Принцип неупередженості закріплено у спеціальному законодавстві, зокрема й у сфері адміністративної юстиції (див. ч. 3 ст. 2 КАСУ).

Порушення вимог неупередженості необхідно розглядати крізь призму категорії «*конфлікт інтересів*». За Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. *конфлікт інтересів* – це суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на *об'єктивність або неупередженість* прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Близькими особами за антикорупційним Законом є чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із уповноваженим на розгляд справи суб'єктом. Отже, персонал суб'єктів надання адміністративних послуг та ЦНАП є потенційними

суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, тож зобов'язані не лише не вчиняти корупційних діянь, але й уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, зокрема, невідкладно у письмовій формі повідомляти безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів у разі його виникнення (стаття 14 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»).

Шляхами подолання конфлікту інтересів є заміна (самовідвід, відвід) посадової особи, уповноваженої на розгляд / вирішення справи, якщо це можливо. У будь-якому разі факт наявності конфлікту інтересів та вжиті заходи для його усунення доцільно фіксувати у матеріалах справи.

3.10. Принцип доступності та зручності для суб'єктів звернень

Цей принцип охоплює сукупність чинників і критеріїв (територіальне розташування суб'єкта надання послуг, наявність транспортної мережі, режим роботи, розвиток інформаційно-комунікаційної мережі), які забезпечують можливість доступу (безпосереднього чи дистанційного) до адміністративних послуг якомога більшому числу потенційних суб'єктів звернень у максимально комфортний та прийнятний для них спосіб. Ця вимога є квінтесенцією більшості розглянутих вище принципів-вимог та перегукується з принципами відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг. Вимоги доступності та зручності стосуються не лише створення і функціонування ЦНАП, а й надання адміністративних послуг безпосередньо уповноваженими суб'єктами.

Основні гарантії доступності та зручності надання адміністративних послуг закладено у самому Законі. У ст. 9 (Порядок надання адміністративних послуг) передбачено,

що ці послуги можуть надаватись: органами безпосередньо; через ЦНАП; та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Закладено можливість для усунення територіального монополізму: фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець (суб'єкт підприємницької діяльності), має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування (окрім обмежень за законом). Так само передбачено, що заява на отримання адміністративної послуги може подаватись у письмовій чи усній формі. Письмова може бути подана особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Важливим для громадян є положення за яким суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання заявниками *у достатній кількості* бланків заяв та документів, необхідних для звернення за послугою, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів органів та у ЦНАП. Суб'єкти надання адміністративних послуг та ЦНАП забезпечують вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом відвідувачів, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Положення щодо зручності та доступності надання послуг у ЦНАП відображено й у підзаконних актах – насамперед у Примірному регламенті ЦНАП. Це стосується і місця розташування приміщення ЦНАП, і вимог до облаштування секторів інформування, очікування та обслуговування; візуалізації та інформування; порядку прийому заяви, інформування про результат тощо.

Стаття 5. Основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг

1. Виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються:

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

2. Перелік адміністративних послуг визначається законом.

1. Предмет регулювання та цілі статті

Стаття встановлює основні вимоги до рівня правового регулювання сфери надання адміністративних послуг, зокрема: 1) визначення питань, які регулюються виключно на рівні закону (частина 1 коментованої статті); 2) встановлення припису про те, що перелік адміністративних послуг визначається виключно законом (частина 2 коментованої статті).

Коментоване положення має дві мети: по-перше, досягти високого – на рівні закону – рівня правового регулювання сфери адміністративних послуг; по-друге, гарантувати суб'єктам отримання адміністративних послуг стабільність та прозорість законодавства у сфері адміністративних послуг.

2. Правові основи коментованого положення та його місце у механізмі правового регулювання сфери адміністративних послуг

Правовою основою коментованої статті є: 1) положення ст. 19 Конституції України, яка передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) положення ст. 92 Конституції України, яке визначає, що виключно законами визначаються зокрема, права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина; організація і діяльність органів виконавчої влади; 3) положення статті 120 Конституції України, за якими повноваження, організація та порядок діяльності органів виконавчої влади визначається законом.

Коментована стаття доповнює положення ст. 4 Закону України «Про адміністративні послуги», що встановлюють принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг. Зазначені положення сприяють реалізації таких принципів як законність, юридична визначеність, прозорість та відкритість, а також стабільність законодавства у сфері адміністративних послуг.

Закріплення вимоги регулювання певних положень виключно законом зумовлено попередньою практикою вітчизняного нормотворення. Адже до ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» поширеними були випадки, коли навіть повноваження та підстави надання адміністративних послуг визначались підзаконними нормативно-правовими актами, а процедури взагалі переважно регулювались підзаконними нормативно-правовими актами.

3. Правові положення у сфері адміністративних послуг, які встановлюються виключно на підставі законів

Отже, законодавець закріпив чіткий перелік правових положень, які встановлюються виключно законами, що регулюють суспільні відносини з надання адміністративних послуг. Так, виключно законами встановлюються:

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

Таким чином, усі ці положення не можуть регулюватися підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, з моменту набрання чинності Законом «Про адміністративні послуги».

Підстави для одержання адміністративної послуги (пункт 1 частини 1 ст. 5 Закону) – це передбачені законодавством умови для отримання адміністративної послуги. Наприклад, для отримання посвідчення водія (посвідчення про право керування транспортним засобом певної категорії) особі необхідно досягти певного віку, мати достатній стан здоров'я (підтверджується медичною довідкою встановленої форми) та здати теоретичний і практичний іспити.

Суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги (пункт 2 частини 1 ст. 5) – це власне передбачення на рівні закону органу виконавчої влади, або іншого державного органу, або органу влади Автономної Республіки Крим, або органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні

послуги. Щодо органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та окремих державних органів (наприклад, державних колегіальних органів), то відповідні повноваження фіксуються прямо у законі. Це може бути як спеціальний (тематичний) закон присвячений певній сфері та відповідно – групі адміністративних послуг, так і загальний статусний закон (наприклад, «Про місцеве самоврядування в Україні» або «Про місцеві державні адміністрації»). Щодо органів виконавчої влади, зокрема, центральних, то наразі використовується така нормопроектна техніка, за якою у тематичному законі фіксується повноваження і його приналежність до певної сфери суспільних відносин (сфери державної політики), а безпосереднє закріплення цієї сфери і цього повноваження за конкретним центральним органом виконавчої влади (ЦОВВ) визначається у Положенні про ЦОВВ, яке затверджується актом Президента України. У такому випадку первинне закріплення повноваження з надання адміністративної послуги на рівні закону є достатнім для виконання вимог пункту 2 частини 1 ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги».

Перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги (пункт 3 частини 1 ст. 5) – це вимоги: а) по-перше, закріплення на рівні закону *вичерпного* переліку документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; б) по-друге, закріплення на рівні закону *вимог* до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги. Маються на увазі і вимоги до подання оригіналів документів та/або їх копій, способу засвідчення копій, в т.ч. нотаріального тощо. У випадку відсутності у законі вимоги щодо нотаріального засвідчення копії документа, особа – суб'єкт звернення має право використовувати менш обтяжливі способи засвідчення таких копій (особисте засвідчення, засвідчення за місцем роботи або проживання, засвідчення адміністратором ЦНАП тощо).

Платність або безоплатність надання адміністративної послуги (пункт 4 частини 1 ст. 5) – це вимоги до законодавця визначити безпосередньо у законі чи є адміністративна послуга платною або ж безоплатною для суб'єкта звернення. Зазначена норма підкріплена також приписами частини 7 ст. 11, частини 2 ст. 20, абзацу другого підпункту «д» пункту 2 частини 6 ст. 20, частини 7 ст. 20 Закону «Про адміністративні послуги», у яких згадується *закон про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання*. Зазначені норми передбачають, що конкретні розміри плати за платну адміністративну послугу (адміністративний збір) визначаються у зведеному (систематизованому) законодавчому акті. У будь-якому разі важливо, щоб саме на рівні закону було визначено також (у разі платності адміністративної послуги) конкретний розмір плати та порядок її внесення. У разі невизначення на рівні закону певної адміністративної послуги як платної, така послуга є безоплатною для суб'єкта звернення.

Граничний строк надання адміністративної послуги (пункт 5 частини 1 ст. 5) – це вимога визначити безпосередньо у законі максимальний строк протягом якого має бути вирішена справа щодо адміністративної послуги певного виду. Цей строк може визначатися у робочих або календарних днях, місяцях тощо, і він повинен включати всі дії включно з врученням результату надання адміністративної послуги або повідомлення про можливість отримання цього результату (документа тощо) суб'єктом звернення. Аналогічна вимога також передбачена у частині 1 ст. 10 коментованого Закону.

Перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги (пункт 6 частини 1 ст. 5) – це перелік умов наявності яких, суб'єкту звернення може бути відмовлено у задоволенні його прохання (вимоги) щодо адміністративної послуги. Типовими підставами для відмови у позитивному вирішенні справи є: 1) подання неправдивих відомостей та

інформації суб'єктом звернення; 2) невнесення плати за платну адміністративну послугу тощо. Практична цінність зазначених положень є дискусійною, адже перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги буде достатньо типовим для більшості адміністративних послуг. Тому визначення переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги має сенс лише у випадку певної специфічності цих підстав щодо адміністративних послуг певного виду. Наприклад, у законодавстві може бути визначено, що особі може бути відмовлено у призначенні матеріальної допомоги у разі нецільового використання раніше призначеної допомоги тощо.

З практичної точки зору варто відзначити, що вимоги частини 1 ст. 5 Закону – це насамперед вимоги до законодавця (Верховної Ради України), а також до суб'єктів законодавчої ініціативи. Усі законопроекти, що ухвалюються після набрання чинності Законом «Про адміністративні послуги» і які передбачають впровадження нових адміністративних послуг або оновлене регулювання існуючих адміністративних послуг, повинні бути підготовлені з дотриманням вимог частини 1 ст. 5 Закону.

4. Щодо підзаконних нормативно-правових актів, які діяли до набрання чинності Законом «Про адміністративні послуги», діє правило про обмеження зворотної дії законів у часі. Отже, такі підзаконні нормативно-правові акти можуть використовуватися у адміністративній практиці для регулювання відносин з надання адміністративних послуг, з урахуванням нових вимог закріплених безпосередньо у Законі «Про адміністративні послуги». Оспорюваними є лише акти, які не відповідають конституційним вимогам щодо регулювання виключно законом повноважень, організації та порядку діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того, вимоги частини 1 ст. 5 Закону визначають обсяг завдань для Кабінету Міністрів України, який згідно з приписами статті 20 «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону у шестимісячний строк повинен підготувати та подати до Верховної Ради України проекти законів про внесення змін до законодавчих актів України, ... у зв'язку з прийняттям цього Закону (абзац п'ятий підпункту «д» пункту 2 частини 6 статті 20).

5. Варто відзначити, що аналогічні вимоги (як у частині 1 ст. 5 коментованого Закону) до регулювання сфери адміністративних послуг містяться і в інших законах із вужчою сферою правового регулювання. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються: необхідність одержання документів дозвільного характеру та їх види; дозвільний орган, уповноважений видавати документ дозвільного характеру; платність або безоплатність видачі (переоформлення, видачі дубліката, анулювання) документа дозвільного характеру; строк видачі або надання письмового повідомлення про відмову у видачі документа дозвільного характеру; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, видачі дубліката, анулювання документа дозвільного характеру; строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа.

6. Перелік адміністративних послуг визначається законом

Коментоване положення частини 2 статті 5 встановлює правило, відповідно до якого перелік адміністративних послуг визначається законом. Метою законодавця було об-

межити кількість адміністративних послуг, запобігати їх безпідставному збільшенню, усунути двозначності у проблемних відносинах, які важко класифікувати (ідентифікувати) як адміністративні послуги або ж ні.

У внесеному суб'єктом законодавчої ініціативи проекті закону «Про адміністративні послуги» йшлося про «вичерпний» перелік адміністративних послуг. В ході парламентського доопрацювання цю норму було пом'якшено, хоча все одно презюмується якщо не вичерпний, то принаймні максимально повний перелік адміністративних послуг.

Більше того, в інших нормах Закону «Про адміністративні послуги» також йдеться про цей закон (про перелік):

- «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*» (частина 7 ст. 11 – *виділення авторів коментаря*);

- «До набрання чинності *законом, що визначає перелік адміністративних послуг та розміри плати за їх надання (адміністративні збори)*, плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) при зверненні за отриманням платних адміністративних послуг сплачується у порядку і розмірах, встановлених законодавством» (частина 2 ст. 20 – *виділення авторів коментаря*);

- «підготувати та подати до Верховної Ради України проекти законів *про: перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання*» (абзац другий підпункту «д» пункту 2 частини 6 ст. 20, *виділення авторів коментаря*);

- Кабінету Міністрів України, органам місцевого самоврядування в установленому порядку забезпечити з дня набрання чинності *законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання*, але не пізніше ніж з 1 січня 2013 року, припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністра-

тивних послуг (частина 7 ст. 20 – виділення авторів коментаря).

Станом на момент підготовки цього коментаря відповідного законодавчого акта ще не ухвалено, і триває робота з підготовки відповідного проекту. Міністерством економічного розвитку та торгівлі України розроблено проект Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання»³⁸. Зокрема, цим Законом передбачається затвердити переліки безоплатних та платних адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання.

Не аналізуючи нині сам законопроект, варто зауважити наступне.

По-перше, ухвалення закону, який би включав вичерпний перелік адміністративних послуг видається технічно майже неможливим. Адже в короткотерміновій перспективі систематизувати усі адміністративні послуги, в тому числі локального рівня, в одному нормативному акті надзвичайно складно. До того ж поточна діяльність законодавця викликатиме потребу постійного внесення змін у такий закон: включення нових послуг або зміни їх назв, виключення інших послуг тощо. Тобто забезпечити стабільність такого закону практично неможливо.

По-друге, з точки зору потреб громадян і суб'єктів господарювання значно перспективніше було б зосередитися на поетапній систематизації законодавства про адміністративні послуги, без претензій на вичерпність відповідного переліку. Це може бути поетапна робота, що передбачає впорядкування – визначення переліку та розмірів адміністративного збору, зокрема, на першому етапі щодо базових адміністративних послуг, а на наступних етапах – ін-

³⁸ Проект Закону України «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» 25.03.2013 р. оприлюднено на сайті Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=200040&cat_id=32862

ших груп послуг. Головне ж завдання полягає у якісному змістовному впорядкуванні відносин щодо платності / безоплатності адміністративних послуг, порядку визначення конкретних розмірів плати тощо (про це детальніше див. у коментарі до статті 11 Закону).

Стаття 6. Інформація про адміністративні послуги

1. Суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

2. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;

3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин;

4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень;

6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

1. Предмет регулювання та мета норм

Метою коментованої статті Закону є закріплення найширшого кола можливостей суб'єктів звернення на отримання інформації про адміністративні послуги.

2. Право на інформацію про адміністративні послуги

Обов'язок здійснення інформування суб'єктами надання адміністративної послуги фізичних та юридичних осіб займає важливе місце серед всього комплексу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки, крім можливості у повному обсязі скористатися всіма умовами доступного та зручного отримання адміністративної послуги, також забезпечує прозорість та відкритість діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Одним із завдань інформаційного забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг є створення належної системи доступу громадян до інформації щодо конкретних адміністративних послуг, законодавства та інших, необхідних для громадян відомостей.

Право фізичних та юридичних осіб на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання передбачене частиною 1 коментованої статті.

Шляхами реалізації зазначеного права визначено:

1) безоплатний доступ до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі (про зазначений Реєстр детальніше йдеться у статті 16 Закону та коментарі до неї);

2) цілодобову Урядову телефонну довідку (завдання щодо її створення визначене законодавцем, але реальна можливість скористатися таким правом потребує фактичного створення такої телефонної довідки. За задумом

суб'єкта законодавчої ініціативи це має бути телефонна лінія аналогічна до «швидкої допомоги» чи служби «911»);

3) інформування населення через засоби масової інформації.

Загальний підхід до обсягу інформування про адміністративні послуги полягає у максимальному сприянні стосовно реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання цих послуг з урахуванням принципів, зазначених у статті 4 Закону (зокрема, рівності перед законом; відкритості та прозорості; доступності інформації про надання адміністративних послуг; доступності та зручності для суб'єктів звернень).

3. Вимоги до інформаційних стендів

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

З метою ознайомлення заявників з інформаційними матеріалами, зокрема щодо порядку та умов надання адміністративних послуг суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані облаштувати у місцях прийому суб'єктів звернень **інформаційні стенди** із зразками відповідних документів та інформацією в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги (*пункт 1 частини 2 ст. 6*).

Адміністративні послуги на практиці, як правило, є досить складними з точки зору процедури. Споживачів адміністративних послуг цікавить лаконічна та конкретна інформація про місцезнаходження органу, де здійснюється прийом суб'єктів звернення, графік (режим) його роботи, порядок заповнення документів тощо. Важливим є зручне та швидке отримання потрібної їм інформації, без зайвих витрат часу. У цьому зв'язку інформаційний стенд є

оптимальним засобом надання інформації з можливістю її швидкого оновлення.

Інформаційні стенди та стійки повинні розташовуватись у зручному для перегляду місці та містити актуальну і вичерпну інформацію, необхідну для отримання адміністративних послуг, у тому числі інформаційні картки адміністративних послуг (з переліком документів, що вимагаються від особи для замовлення послуги) (частини 1 і 2 ст. 8 цього Закону), зразки бланків заяв та зразки їх заповнення, зразки платіжних документів, банківські реквізити для оплати послуг, а також, наприклад, відповіді на питання, з якими найчастіше звертаються суб'єкти звернення.

Перевагою інформаційних стендів є можливість розміщення на них графічних зображень: фотографій та схематичних матеріалів (наприклад, інструкцій та схеми користування системою управління чергою) та можливість оперативного оновлення такої інформації.

4. Веб-сайт

На сьогодні спостерігається інтенсивне зростання рівня комп'ютеризації населення та користування мережею Інтернет. Це означає, що в недалекій перспективі переважна більшість громадян України, які так чи інакше потребують адміністративних послуг, отримає реальну можливість звернутися за послугою шляхом відповідного електронного ресурсу.

Електронне забезпечення роботи суб'єктів надання адміністративних послуг включає в себе **веб-сайт** як систему взаємопов'язаних веб-сторінок з відображенням на них інформації стосовно діяльності органу та посилань на інші веб-ресурси мережі Інтернет (зокрема, сайти інших органів влади), а також сукупність тематично пов'язаних із сайтом окремих файлів (програм, формулярів документів

та їх збірників, інформаційних довідників, презентацій, відео- та аудіофайлів) як безпосередньо прикріплених до цих сторінок.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити створення та функціонування веб-сайтів, на яких повинна розміщуватись інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування (*пункт 2 частини 2 ст. 6*). Очевидно, що суб'єкти надання адміністративних послуг можуть розміщувати і додаткову інформацію. Зокрема, такою інформацією може бути: адреса суб'єкта надання адміністративних послуг, номери довідкових телефонів, факсу, електронна пошта; перелік надаваних адміністративних послуг; відомості про плату за надання адміністративних послуг; інформаційні картки в електронному вигляді із описом кожної адміністративної послуги. Важливим є забезпечення зручного доступу споживачів до цих карток у межах структури сайту. Бажаним з позицій зручності є розміщення архівованих файлів зручних форматів.

5. Особистий прийом

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

Це право може бути реалізоване насамперед на особистому прийомі. При цьому слід розрізняти два різновиди особистого прийому: прийом керівниками та/або вищими посадовими особами державних органів, органів місцевого самоврядування, а також особистий прийом посадовими особами (та службовцями) цих органів.

Враховуючи, що в даному випадку йдеться про вирішення питання стосовно інформування щодо отримання певної адміністративної послуги, очевидно, що основним завданням посадової особи суб'єкта надання адміністративної послуги є надання вичерпної консультації саме щодо адміністративної послуги.

Коментована норма передбачає, що:

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

2) кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин. Це імперативна (обов'язкова) норма. При цьому вона стосується лише тих суб'єктів надання адміністративних послуг, як здійснюють особистий прийом суб'єктів звернення за адміністративними послугами, тобто не передали всі свої адміністративні послуги до компетенції центру надання адміністративних послуг (ЦНАП). Якщо усі адміністративні послуги надаються через ЦНАП, то суб'єкт надання адміністративних послуг не повинен здійснювати прийому відвідувачів (суб'єктів звернень). Також варто зауважити, що для ЦНАП Законом встановлений інший обсяг прийомних годин (42 години на тиждень) і чітко визначено конкретні вимоги до часу прийому (про це детальніше див. у частині 11 ст. 12 Закону та коментарі до неї).

6. Канали консультування

Консультування залежно від виду інформації та суб'єкта її надання може бути розподілене на загально-організаційне (щодо організаційних питань діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг: загальних відомостей стосовно місцезнаходження органу влади (адреси, транспорту), структури, компетенції, графіків роботи, порядку прийому та ін.) і тематично-спеціалізоване (інформація щодо конкретної адміністративної послуги, порядку її отримання, переліку необхідних документів, строків надання та ін.).

Консультації на практиці можуть надаватися двома основними способами: шляхом особистого спілкування з суб'єктами звернення, а також дистанційним інформуванням споживачів адміністративних послуг у відповідь на їх звернення за допомогою відповідних технічних засобів зв'язку (пункт 4 частини 2 ст. 6):

- 1) телефоном;
- 2) електронною поштою;
- 3) іншими засобами зв'язку. Такими можуть бути як спеціальні програми (типу *Skype*), так і традиційні засоби комунікації (звичайна пошта).

Консультативна допомога за допомогою **телефонного зв'язку** є одним з найефективніших способів надання інформації. У відкритих джерела має бути зазначено тематичне призначення «гарячої лінії», наведено номери телефонів та режим роботи для телефонного консультування, якщо він є більшим, аніж прийомні години суб'єкта надання адміністративних послуг. Ефективне функціонування телефонної довідкової служби дозволяє заощаджувати час та інші ресурси споживачів послуг, а також раціонально використовувати робочий час персоналу, який веде особистий прийом суб'єктів звернень. Типові питання та відповіді на них доцільно фіксувати у базі даних та використовувати

для подальшого консультування і телефоном, і через веб-ресурси (наприклад, у рубриці «часті питання»).

Підтримка контактів за допомогою **електронної пошти** є одним із найбільш перспективних до розвитку способів консультування суб'єктів звернення з огляду на інтенсивне зростання чисельності користувачів Інтернет, а також швидкість та зручність застосування електронної кореспонденції. Основним при застосуванні електронної пошти має стати чітке зазначення електронної адреси на всіх інформаційних носіях та джерелах відомостей щодо діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг. Необхідно наголосити, що для запиту на інформацію щодо адміністративної послуги не є обов'язковою ідентифікація суб'єкта звернення.

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

7. Довідники

Важливою складовою зручного інформаційного забезпечення діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг є забезпечення споживачів послуг довідково-інформаційними матеріалами (довідниками, буклетами, брошурами, інформаційними листівками тощо) (*пункт 5 частини 2 ст. 6*).

Основне призначення довідників полягає у забезпеченні доступу до великих обсягів системно викладених відо-

мостей щодо діяльності суб'єкта надання адміністративних послуг та порядку надання окремих категорій адміністративних послуг. З огляду на те, що в зазначених довідниках повинна міститись інформація, значною мірою ідентична до відомостей, передбачених до включення в інформаційні картки, необхідність довідників зумовлюватиметься головним чином системністю та обсягом поданої в них інформації. Наприклад, це може бути деталізована інформація щодо законодавства, відповідно до якого надається адміністративна послуга тощо.

Частину довідників має бути розміщено безпосередньо у суб'єкта надання адміністративних послуг, іншу ж – можна розмістити в інших органах та установах в межах адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, у відділеннях пошти чи державних банків). Також зазначені довідники можуть бути викладені і в електронній формі на веб-сайті та інших електронних ресурсах суб'єкта надання адміністративних послуг.

8. Збір зауважень і пропозицій щодо якості адміністративних послуг

Дещо відмінну від інших положень коментованої статті мету та регулювання має *пункт 6 частини 2 ст. 6 Закону*. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів. Мета цієї норми полягає у тому, щоб суб'єкти надання адміністративних послуг постійно дбали про якість своїх послуг. Обов'язковим інструментом контролю та покращення якості послуг є зворотний зв'язок зі споживачами послуг (суб'єктами звернень), що передбачає з'ясування

думки споживачів послуг про поточну якість послуг і про можливі шляхи покращення якості.

Пропозиція (зауваження) щодо якості надання адміністративних послуг – це порада, рекомендація щодо змін у діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Для дотримання вимог пункту 6 частини 2 статті 6 Закону щонайменше необхідно:

1) облаштувати скриньку для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг;

2) проводити щорічний аналіз зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг. Підтвердженням цього має бути аналітичний документ у якому повинна бути зведена інформація щодо отриманих зауважень та пропозицій, та щодо реагування на них;

3) вживати заходи за результатами щорічного аналізу зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг. Підтвердженням цього може бути офіційно схвалений щорічний план заходів та /або окремо впроваджені заходи протягом певного періоду.

Суб'єкти надання адміністративних послуг можуть використовувати також додаткові інструменти зворотного зв'язку та оцінювання якості (наприклад, періодичні соціологічні опитування, опитування через веб-ресурс, внутрішній аудит тощо), а також вживати заходи реагування значно частіше, ніж раз на рік.

Необхідно взяти до уваги, що суб'єкт надання адміністративних послуг не зобов'язаний надсилати персональні відповіді (інформацію) суб'єктам звернення, які подали свої зауваження та пропозиції згідно пункту 6 частини 2 статті 6 коментованого Закону. Доцільно лише в узагальненій формі періодично інформувати громадськість про отримані зауваження та пропозиції, заплановані та реалізовані заходи реагування.

Проте на індивідуальні пропозиції і рекомендації отримані згідно Закону України «Про звернення громадян» необхідно реагувати в порядку та у строки визначені Законом «Про звернення громадян». Адже право вносити в органи державної влади та органи місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їх діяльності, надане Конституцією України та врегульоване зазначеним Законом. Усі органи влади та їх посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити про результати їх розгляду.

Стаття 7. Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг

1. Суб'єкт надання адміністративних послуг може видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг (визначення кількості годин прийому, максимального часу очікування у черзі та інших параметрів оцінювання якості надання адміністративних послуг).

2. У разі якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується.

3. Вимоги, передбачені частинами першою та другою цієї статті, не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом.

1. Предмет регулювання та цілі статті

У коментованій статті регулюються відносини щодо встановлення вимог до якості адміністративних послуг.

Метою норм статті 7 коментованого Закону є заохочення суб'єктів надання адміністративних послуг до постійного покращення якості надання адміністративних послуг, у тому числі завдяки запровадженню власних стандартів обслуговування суб'єктів звернення.

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

2. Вимоги щодо якості / стандарти послуг

У частині 1 коментованої статті стандарти послуг названі як «власні вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» і законодавцем подано кілька орієнтованих критеріїв для таких «вимог». Це, зокрема:

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

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

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

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

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

Очікується, що «власні вимоги щодо якості» лише покращують умови, порівняно з параметрами визначеними

законом, і однозначно не можуть їх погіршувати (частина 3 коментованої статті).

У зарубіжних країнах є поширеною практика, коли стандарт вимірюється у певному відсотковому відношенні (наприклад, що офіс з надання послуг буде знаходитися на відстані до 10 км. для щонайменше 90% мешканців міста).

3. Порядок встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг

Для адміністративних послуг, за які відповідає безпосередньо суб'єкт надання адміністративних послуг, такі вимоги затверджуюся організаційно-розпорядчим актом такого суб'єкта (частина 1 ст. 7).

У разі якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг визначаються органом, якому вона підпорядковується (частина 2 ст. 7). Наприклад, до передачі повноважень з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб підприємців до компетенції Укрдержреєстру відповідні посадові особи – державні реєстратори – підпорядковувались у містах обласного значення безпосередньо міському голові. Отже, міський голова міг визначати відповідні «вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» з реєстрації суб'єктів господарювання.

Оскільки «вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» затверджуюся організаційно-розпорядчим актом, а не нормативним актом, то такий акт не потребує реєстрації в органах юстиції і не може містити прав та обов'язків громадян чи суб'єктів господарювання.

За недотримання «власних вимог щодо якості» (тобто власних стандартів) суб'єкт надання адміністративних послуг не несе юридичної відповідальності. Ідея коментованої статті полягає у тому, що «вимоги» це інструмент само-

вдосконалення, ініціативного покращення якості власної роботи.

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

Рекомендовані джерела:

Тимощук В.П., Крімач А.В. Оцінка якості адміністративних послуг. – К.: Факт, 2005. – 88 с.

Стаття 8. Інформаційна і технологічна картки адміністративної послуги

1. Суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затверджуються інформаційна і технологічна картки, а у разі якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується.

2. Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про:

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

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

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

4) строк надання адміністративної послуги;

5) результат надання адміністративної послуги;

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

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

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень.

3. Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги.

У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються:

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;

- 2) відповідальна посадова особа;
 - 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
 - 4) строки виконання етапів (дії, рішення).
4. Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги визначаються Кабінетом Міністрів України.

1. Предмет регулювання та цілі статті

У коментованій статті регулюються відносини щодо визначення змісту інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, а також порядку затвердження відповідних карток.

Метою норм статті 8 є:

- 1) впорядкування у зручній формі інформації про кожну адміністративну послугу, необхідної (корисної) для споживача адміністративних послуг (це стосується частини 2 коментованої статті, її вимог до інформаційної картки адміністративної послуги);
- 2) впорядкування процедури надання кожної адміністративної послуги (це стосується частин 3 та 4 коментованої статті, їх вимог до технологічної картки адміністративної послуги).

2. Одним із способів забезпечення доступу споживачів до інформації про адміністративні послуги є складання інформаційної картки щодо кожної адміністративної послуги та можливість використання такої картки суб'єктами звернень.

Відповідно до частини 2 ст. 8 Закону «Про адміністративні послуги» **інформаційна картка** адміністративної послуги містить інформацію про:

- 1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування,

місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту).

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

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

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

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

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

4) строк надання адміністративної послуги.

Цей строк має визначатися у: невідкладному наданні послуги – тобто в момент особистого звернення, або у робо-

чих чи календарних днях, а для деяких адміністративних послуг – у місяцях;

5) результат надання адміністративної послуги.

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

6) можливі способи отримання відповіді (результату).

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

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

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

Необхідно виходити з того, що інформаційна картка адміністративної послуги має своїм завданням надання корисної для особи інформації і не повинна бути переобтя-

женою зайвими відомостями. Слід дотримуватись балансу між інформативністю картки та її зручністю для користування. Надмірні масиви інформації збільшують розмір карток і змушують суб'єктів звернення знайомитися з великими обсягами інформації. У таких випадках суб'єкт звернення віддасть перевагу зверненню за особистою консультацією до персоналу. Оптимальним форматом інформаційних карток є формат А5, прийнятним є також формат А4. Для різних сфер законодавства / груп послуг можна використовувати папір різного кольору та інші способи візуалізації.

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

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

Якщо адміністративна послуга є комплексною, тобто передбачає проходження декількох послідовних етапів, у яких беруть участь різні суб'єкти (органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації у сфері їх управління тощо), то для неї у будь-якому разі розробляється одна інформаційна картка. Тобто діє правило: одна адміністративна послуга – одна інформаційна картка.

Див. Приклад-Форму інформаційної картки адміністративної послуги.

**ФОРМА ІНФОРМАЦІЙНОЇ КАРТКИ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ**

ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА № xx/yy

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

Рекомендовані умовні позначки:

xx/yy – шифр послуги, де

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

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

3. Технологічна картка адміністративної послуги – це детальний опис процедури надання конкретної адміністра-

* Ці дані можуть за єдиним зразком зазначатися у верхній та / або нижній частині бланку.

** Якщо від особи вимагається заява у стандартизованій формі, до інформаційної картки адміністративної послуги доцільно додавати Форму заяви.

тивної послуги, а точніше порядок дій працівників суб'єкта (суб'єктів) надання адміністративних послуг та/або ЦНАП від моменту отримання заяви щодо адміністративної послуги і закінчуючи видачею результату суб'єкту звернення (чи принаймні готовністю результату для видачі).

Завданнями технологічної картки адміністративної послуги є:

1) *Раціоналізація порядку розгляду та вирішення справи з надання адміністративної послуги та офіційне закріплення такого порядку.* Власне саме з метою виключення зайвих етапів надання адміністративної послуги, спрощення процедур і скорочення строків у коментованому Законі і було закладено регулювання щодо технологічних карток адміністративних послуг та щодо затвердження вимог до їх підготовки Кабінетом Міністрів України.

Технологічна картка повинна давати офіційну вичерпну інформацію про етапи, відповідальних осіб та строки прийняття рішень. Це має запобігати непорядкованості та необмеженому розсуду в діях посадових осіб в ході надання адміністративної послуги, в т.ч. проходженню додаткових (зайвих) етапів погодження документів або навпаки – пропускання необхідних етапів, необґрунтоване затягування строків проходження окремих етапів тощо. В технологічних картках визначається єдина процедура для однопорядкових категорій справ (адміністративних послуг). На кожен адміністративну послугу затверджується одна технологічна картка, навіть якщо у її наданні задіяні різні структурні підрозділи чи органи влади.

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

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

3) *Технологічна картка* – це прообраз системи електронного документообігу. Саме на основі належно розроблених технологічних карток є можливість створення системи електронного документообігу. Адже технологічна картка показує і послідовність етапів, і виконавців, і строки.

4) *Технологічна картка* – це джерело інформації для навчання персоналу, особливо для нових працівників. Наявність технологічних карток дає можливість мінімізувати проблему дефіциту досвідчених кадрів. Будь-який працівник буде спроможним прийняти документи у суб'єкта звернення і супроводжувати справу з надання адміністративної послуги, маючи інформацію про послідовність усіх етапів.

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

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

Закон також передбачає, що вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги визначаються Кабінетом Міністрів України. Ця норма була введена з тією метою, щоб суб'єкти надання адміністративних послуг при

складанні технологічних карток не обмежилися простою фіксацією існуючого порядку надання послуги, а вживали заходів для усунення зайвих етапів та елементів.

Такі Вимоги до технологічної картки адміністративної послуги (далі – Вимоги), були затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 (*Додаток № 4*).

Положення Вимог переважно дублюють норми частини 3 ст. 8 коментованого Закону щодо обов'язкової інформації в технологічній картці, і додатково вводять ряд нових норм, обов'язкових для суб'єктів надання адміністративних:

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

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

2) *Вимоги до змісту технологічної картки* викладені у пунктах 4-7 Вимог. В першу чергу, це заборона внесення до технологічних карток інформації, що не відповідає чинному законодавству та заборона встановленню прав та обов'язків суб'єктів звернення (пункт 4 Вимог). По-друге, це основна інформація про розгляд заяви суб'єкта звернення. По-третє, це визначення постійних етапів надання адміністративних послуг в пункті 6, зокрема, таких як: реєстрація заяви суб'єкта звернення, ... видача результату адміністративної послуги та його реєстрація.

3) *Сумарна тривалість етапів надання адміністративних послуг не може перевищувати тривалість надання адміністративної послуги, передбачену законодавством* (пункт 9 Вимог).

5. При підготовці технологічної картки доцільно врахувати наступне:

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

Водночас, інформації повинно бути достатньо для роботи з технологічною карткою. Особливо це стосується питання *«відповідальної посадової особи»*. Згідно з пунктом 2 частини 3 ст. 8 Закону в технологічній картці має бути зазначена відповідальна посадова особа. Однак, пунктом 7 Вимог передбачено, що відповідальною посадовою особою слід вважати керівника відповідного структурного підрозділу суб'єкта владних повноважень або посадову особу, якщо та за законом відповідальна за надання послуги. Як здається, недостатньо в розділі про відповідальних за етап осіб просто зазначити керівника структурного підрозділу. Роль керівника переважно полягає у здійсненні функцій організації та контролю, а опрацювання конкретної справи здійснюється виконавцями. Отже, необхідно додатково зазначати і посаду фактичного виконавця, відповідального за той чи інший етап. Такий підхід відповідатиме вимогам Закону. При цьому вказувати разом з посадою також прізвища відповідальних посадових осіб недоцільно, оскільки при кожній зміні персоналу чи перерозподілі обов'язків виникатиме потреба у новому затвердженні технологічних карток.

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

руху справи, то ці альтернативи теж повинні бути відображені.

Варто звернути увагу на підпункт 2 пункту 6 Вимог, за яким в одному абзаці згадується «опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату ...». Цілком очевидно, що для більшості адміністративних послуг це буде не один, а кілька етапів з різними виконавцями. При цьому під етапом можна розуміти – певну процедурну відокремлену дію або сукупність дій, що просувають справу до її повного вирішення.

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

4) Згідно з абзацом другим пункту 6 Вимог, в технологічній картці повинна міститися *інформація про порядок оскарження результату надання адміністративної послуги*. Хоча це нормативна вимога, насправді така інформація є зайвою для технологічної картки, адже технологічна картка не призначена для суб'єктів звернення. Подання скарги означатиме початок нових етапів проходження справи (нерідко – взагалі нової процедури в іншому органі), і сама лише констатація порядку оскарження була б, можливо, корисніша для інформаційної картки. Тому для дотримання Вимог в технологічній картці рекомендується лише коротко зазначити про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги. А за умови внесення змін у зазначений акт Кабінету Міністрів взагалі виключити цю інформацію з технологічних карток.

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

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

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

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

Див. приклад форми технологічної картки.

**ФОРМА ТЕХНОЛОГІЧНОЇ КАРТКИ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ**

ТЕХНОЛОГІЧНА КАРТКА № xx/yy

(назва послуги)				
№ п/п	Етапи послуги	Відповідальна посадо- ва особа і структурний підрозділ	Дія (В, У, П, З)	Термін виконання (днів)
1				
2				
3				
4				
5				

Загальна кількість днів надання послуги – xx

Загальна кількість днів (передбачена законодавством) – yy

Рекомендовані умовні позначки:

xx/yy – шифр послуги, де

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

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

На відміну від інформаційної картки у Законі немає вимог щодо **оприлюднення технологічних карток** адміністративних послуг. Така відмінність зумовлена тим, що ін-

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

6. Порядок затвердження інформаційної та технологічної картки

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

У Законі не визначено виду правового акта, яким відбувається таке затвердження. Хоча сама процедура «затвердження» вже означає, що це є правовий акт, який має юридичні наслідки і є обов'язковим для персоналу суб'єктів надання адміністративних послуг. З юридичної точки зору такі акти мають ознаки внутрішніх інструкцій (правил). Інформаційні картки та технологічні картки не можуть в жодному разі розглядатися як зовнішні нормативно-правові акти, оскільки ні в інформаційній, ні в технологічній картці не можуть визначатися права та обов'язки громадян, суб'єктів господарювання. Отже, акти про затвер-

дження інформаційних та технологічних карток не потребують реєстрації в органах юстиції.

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

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

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

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

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

7. Порівняння з попереднім регулюванням

Щодо адміністративних послуг законодавством було передбачено вимоги щодо розробки і затвердження «стандартів надання адміністративних послуг». Зокрема, Наказом Мінекономіки № 219 від 12.07.2007 року були затверджені Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг.

Згідно зазначеного Наказу «стандарт повинен містити: перелік категорій одержувачів, у тому числі вразливих верств населення;

перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги;

склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги;

вимоги до строку надання адміністративної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги;

вичерпний перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги;

опис результату, який повинен отримати одержувач;

інформацію про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плата передбачена;

вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи вимоги до їх кваліфікації;

вимоги до місця надання адміністративної послуги з урахуванням його транспортної і пішохідної доступності;

режим роботи адміністративного органу, порядок прийому одержувачів, у тому числі можливість одержання бланків запитів про надання адміністративної послуги та їх реєстрації тощо;

черговість надання адміністративної послуги (здійснення дій та прийняття рішень) у випадку перевищення попиту на адміністративну послугу над можливістю її надання

без очікування, у тому числі терміни й умови очікування надання адміністративної послуги;

вимоги до інформаційного забезпечення одержувача при зверненні за одержанням та у ході надання адміністративної послуги;

особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо;

порядок подачі, реєстрації і розгляду скарг на недотримання стандарту;

порядок виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги і відшкодування збитків одержувачу...

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

Отже, з одного боку, такий стандарт поєднує в собі характеристики і інформаційної картки, і технологічної картки адміністративної послуги. З іншого боку, у ньому передбачені вимоги до приміщення у якому надаються адміністративні послуги та інша інформація, яка стосується не лише конкретної послуги. Зважаючи на ухвалення Закону «Про адміністративні послуг» і наявність законодавчих вимог до інформаційних та організаційних документів, що стосуються адміністративних послуг (інформаційні та технологічні картки, «вимоги щодо якості»), доцільність розробки і ухвалення «стандартів надання адміністративних послуг» у розумінні Наказу № 219 є сумнівною. Навпаки, для зменшення продукування зайвих документів від затвердження цих «стандартів» доцільно відмовитися. Такий підхід дозволив би використовувати термін «стандарт адміністративної послуги» у його значенні, поширеному у розвинених країнах.

Також необхідно взяти до уваги, що у чинному нормативному полі України є вимога щодо розробки «*регламентів (інформаційних карток)*» для «документів дозвіль-

ного характеру», передбачена Основними вимогами до порядку взаємодії адміністратора з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру³⁹. Там «регламент (інформаційна картка)» визначено як послідовність дій для отримання документів дозвільного характеру, схеми дозвільних (погоджувальних) процедур.

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

найменування органу, що видає документ дозвільного характеру (в тому числі найменування органу, який у випадках, передбачених законом, здійснює погодження документів дозвільного характеру, надає попередні висновки тощо);

перелік документів, необхідних для видачі документів дозвільного характеру;

розмір плати за видачу документів дозвільного характеру (якщо це передбачено законодавством);

строк, протягом якого видається документ дозвільного характеру або надається обґрунтована відмова в його видачі;

підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру;

посилання на закон, яким встановлено вимоги щодо видачі документа дозвільного характеру.

Це означає, що до «документів дозвільного характеру» є власні вимоги щодо упорядкування інформації для споживачів послуг. Хоча напевно чи коректно до цих інформаційних карток як синонім вживати термін «регламент», адже

³⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21.05.2009 р. № 526 // Урядовий кур'єр. – 03.06.2009. – № 97.

останній є ближчим вже до технологічної картки (тобто внутрішньої організації порядку надання адміністративної послуги).

Загалом, для усіх адміністративних послуг та / в т.ч. «документів дозвільного характеру» доцільно було б обмежитися двома обов'язковими документами: інформаційною та технологічною картками.

Стаття 9. Порядок надання адміністративних послуг

1. Адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

2. Фізична особа, у тому числі фізична особа - підприємець, має право на отримання адміністративної послуги незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом.

3. Юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи або у випадках, передбачених законом, – за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта.

4. Заява на отримання адміністративної послуги (далі – заява) подається в письмовій чи усній формі.

Письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

5. Перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом.

6. Забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом.

7. Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги), зокрема:

1) документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, у тому числі військовослужбовців;

2) документи, що посвідчують:

особу іноземця;

особу без громадянства;

отримання статусу біженця чи притулку в Україні (зокрема, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист);

3) документи військового обліку;

4) свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану;

5) документи, що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії;

6) документи, що посвідчують проходження обов'язкового технічного контролю транспортних засобів відповідної категорії;

7) документи на транспортний засіб та його складові частини, у тому числі реєстраційні документи;

8) документи про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина;

9) документи про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання і документи, пов'язані з проходженням навчання, що надаються закладами освіти;

10) довідки, висновки та інші документи, що надаються закладами охорони здоров'я;

11) документи Національного архівного фонду та інші архівні документи відповідно до законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи;

12) рішення, вироки, ухвали і постанови судів;

13) установчі документи юридичної особи;

14) рішення, висновки і дозволи, що приймаються (надаються) органами опіки та піклування відповідно до законодавства;

15) документи медико-соціальної експертизи;

16) посвідчення та документи, що підтверджують право громадянина на отримання соціальної допомоги;

17) документи про державні і відомчі нагороди, державні премії та знаки розрізнення.

8. Суб'єкт надання адміністративної послуги отримує відповідні документи або інформацію без участі суб'єкта звернення, у тому числі шляхом прямого доступу до інформаційних систем або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

9. Суб'єкт надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані:

1) забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом;

2) вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом;

3) відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги.

10. Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує можливість безоплатного одержання суб'єктами звернення у достатній кількості бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг.

11. Суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

1. Предмет регулювання та цілі коментованих норм

У коментованій статті врегульовується низка питань:

- способів надання адміністративних послуг (частина 1);
- територіальної підвідомчості справ з надання адміністративних послуг (частини 2 та 3);
- форми заяви та порядку її подання (частина 4);
- вимог до документів та інформації, що вимагаються від суб'єкта звернення і є необхідними для отримання адміністративної послуги (частини 5-7);
- порядку отримання документів та інформації суб'єктом надання адміністративних послуг від інших публічних суб'єктів (частини 8-9);
- доступу суб'єктів звернення до бланків заяв (частина 10);
- доступу суб'єктів звернення до приміщень суб'єктів надання адміністративних послуг.

Цілями коментованих норм є забезпечення зручності та доступності отримання адміністративних послуг суб'єктами звернення.

2. Способи надання адміністративних послуг

Частина 1 ст. 9 Закону передбачає три способи звернення особи до суб'єкта надання адміністративних послуг для отримання адміністративної послуги, а саме:

- безпосередню (суб'єкт звернення напряму звертається до суб'єкта надання адміністративних послуг);
- через центри надання адміністративних послуг (взаємодія між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративних послуг відбувається через адміністратора ЦНАП);
- через Єдиний державний портал адміністративних послуг (взаємодія між суб'єктом звернення та суб'єктом надання адміністративних послуг здійснюється в електронній формі з використанням мережі Інтернет).

У зв'язку з цим слід зазначити, що пунктом 3 частини 1 ст. 1 коментованого Закону визначено вичерпне коло суб'єктів надання адміністративних послуг, до яких віднесено органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

ЦНАП буквально не належать до суб'єктів надання адміністративних послуг. ЦНАП не надають адміністративні послуги безпосередньо, а забезпечують організацію надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. І лише частиною 4 статті 13 коментованого Закону передбачено можливість здійснювати надання адміністративних послуг адміністратору ЦНАП у випадках, передбачених законом. У цьому разі може йтися про оформлення безпосередньо адміністратором так званих швидких адміністративних послуг, як то здійснення видачі витягів, виписок, довідок з реєстрів, баз даних тощо. При цьому Закон визначає, що надання адміністративних послуг безпосередньо адміністратором ЦНАП можливе лише за умови якщо відповідні повноваження будуть закріплені у спеціальному законі. Тобто у цьому випадку адміністратор ЦНАП виступатиме суб'єктом надання адміністративних послуг.

Також Закон передбачає можливість надання адміністративних послуг в електронній формі з використанням мережі Інтернет, яке має забезпечуватися через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Єдиний державний портал адміністративних послуг має забезпечувати, зокрема, можливість подання суб'єктами звернення заяв за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, отримувати інформацію про хід розгляду їхніх заяв та результати надання адміністративних послуг (пункти 3-5 частини 3 статті 17 коментованого Закону).

Слід зауважити, що запровадження надання адміністративних послуг через Єдиний державний портал адмі-

ністративних послуг здійснюватиметься поетапно, оскільки вимагає проведення низки заходів, як то розроблення програмного забезпечення, що використовуватиметься для створення та забезпечення функціонування Порталу, наповнення Порталу інформацією про суб'єктів надання адміністративних послуг, центри надання адміністративних послуг та переліки послуг, функціонування системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів тощо.

Також при застосуванні частини 1 коментованої статті необхідно враховувати ще два моменти:

1) використання такого способу (та й засобу) звернення як Єдиний державний портал адміністративних послуг фактично буде альтернативним каналом звернення за адміністративними послугами. При цьому в особи завжди зберігатиметься можливість і фізичного (особистого) звернення за адміністративною послугою до відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг або ЦНАП, а також використання інших способів та засобів (пошта, електронна пошта, телефон тощо);

2) обмеження, передбачене частиною 8 статті 12 коментованого Закону, за якою «суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг, якщо такі послуги за законом надаються через центри надання адміністративних послуг». Тобто у суб'єкта звернення немає можливості альтернативного вибору звертатися за однією (однаковою) послугою або до суб'єкта надання адміністративних послуг, або до ЦНАП. Це обмеження встановлене законодавцем для забезпечення порядку у прийомі суб'єктів звернень, у документообігу та в раціональному використанні публічних ресурсів на інфраструктуру.

3. Територіальна підвідомчість справ з надання адміністративних послуг

Частина 2 статті 9 Закону закріплює можливість *для фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб-підприємців* звертатися до суб'єкта надання адміністративних послуг або ЦНАП для отримання адміністративної послуги *незалежно від реєстрації місця проживання* чи місця перебування такої особи, крім випадків, установлених законом.

На даний час реєстрація фізичних осіб в Україні здійснюється відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

У частині другій статті 2 цього Закону закріплено право громадян на свободу пересування та вільний вибір місця проживання і визначено, що реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Згідно із цим Законом місце проживання фізичної особи – це адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає понад шість місяців на рік. Місце перебування – адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік. Реєстрація полягає у внесенні інформації до відповідного <...> реєстру про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси, за якою з особою може вестися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції (абзаци четвертий, п'ятий, сьомий статті 3 згаданого Закону).

На практиці непоодинокі випадки, коли місце реєстрації місця проживання чи місця перебування особи не співпадає з місцем її фактичного перебування (навчання, робота, сімейні обставини тощо). Відповідно для забезпечення максимальної зручності для таких осіб Законом передбачена можливість звернення для отримання адміністративних

послуг до тих суб'єктів надання адміністративних послуг або ЦНАП, які територіально наближені до місця фактичного перебування громадян безвідносно до місця реєстрації їх місця проживання або місця перебування.

Водночас законодавець передбачив можливість винятків із зазначеного правила, встановивши тим самим право визначати у спеціальних законах інший порядок звернення до суб'єктів надання адміністративних послуг, ЦНАП. Крім того, досі більшість законів прямо пов'язують можливість отримання адміністративних послуг з місцем реєстрації місця проживання особи. Тому для повної реалізації норм частини 2 статті 9 коментованого Закону потрібно вносити зміни у відповідні спеціальні (тематичні) законодавчі акти.

Водночас щодо юридичних осіб, законодавцем у коментованому Законі обрано менш ліберальний підхід. Зокрема, юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцезнаходженням такої особи, яке з урахуванням положень абзацу сьомого статті 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» визначається адресою органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені.

Таке ж визначення раніше містила стаття 93 Цивільного кодексу України, проте Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України» текст статті 93 Цивільного кодексу України викладено в новій редакції, згідно із якою місцезнаходженням юридичної особи є фактичне місце ведення діяльності чи розташування офісу, з якого проводиться щоденне керування діяльністю юридичної особи (переважно знаходиться керівництво) та здійснення управління і обліку.

Виходячи із норм статті 183 Податкового кодексу України, будь-яка особа, що підлягає обов'язковій реєстрації чи

прийняла рішення про добровільну реєстрацію як платника податку, подає до органу державної податкової служби за своїм місцезнаходженням (місцем проживання) реєстраційну заяву.

Таким чином, у законодавстві, яке регулює діяльність юридичних осіб, у тому числі податковому, поряд з поняттям «місцезнаходження юридичної особи» використовуються також поняття «фактичне місце ведення діяльності». Поширені випадки, коли у документах, які подаються суб'єктами звернення, зазначаються одночасно і місцезнаходження юридичної особи і місце провадження діяльності або місцезнаходження відповідного об'єкта (виробництва, будівництва тощо).

Зазначені особливості враховані законодавцем у частині 3 коментованої статті, яка передбачає, що юридична особа має право на отримання адміністративної послуги за місцем провадження діяльності або місцезнаходженням відповідного об'єкта. Такі випадки мають бути передбачені законом.

Крім того, щодо питання здійснення підприємницької діяльності поза межами місцезнаходження юридичної особи, зазначимо, що безпосередньо підприємницьку діяльність можуть здійснювати не лише суб'єкти – юридичні особи, а й створені ними філії та представництва.

Так, відповідно до частини 1 статті 95 Цивільного кодексу України філією є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює всі або частину її функцій.

Відповідно до частини 2 тієї ж статті Цивільного кодексу України представництвом є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює представництво і захист інтересів юридичної особи.

4. Форма заяви на отримання адміністративної послуги

Згідно з частиною 4 ст. 9 коментованого Закону заява на отримання адміністративної послуги подається у письмовій чи усній формі.

У більшості справ з надання адміністративних послуг вимагається подання заяви у письмовій формі. Тобто заява складається суб'єктом звернення у фіксованому вигляді: на папері, у вигляді електронного листа тощо. Заява може викладатися заявником довільно або на визначеному уповноваженим органом бланку / формулярі. Іноді застосовується форма «заяви-анкети» (наприклад, у паспортних послугах).

Вимоги до відомостей, які мають зазначитися у письмовій заяві встановлюються у спеціальних (тематичних) законодавчих актах. Як правило, завжди вимагається зазначення ідентифікаційних даних (для фізичних осіб: прізвище, ім'я та по батькові, місце проживання; для юридичних осіб: найменування, прізвище, ім'я та по батькові уповноваженої особи / представника, місцезнаходження), а також дата подання заяви та підпис особи.

Усна заява – це звернення, яке викладається суб'єктом звернення (наразі – лише фізичною особою) при особистому відвідуванні суб'єкта надання адміністративної послуги або ЦНАП, і яке або обробляється негайно (невідкладно), або фіксується працівником суб'єкта надання адміністративної послуги, ЦНАП. До усної заяви може прирівнюватися і звернення з використанням телефону. Наприклад, у центрах надання адміністративних послуг у місті Києві практикується можливість замовлення кількох видів послуг за допомогою телефону. Зокрема, це стосується присвоєння статусу та видачі довідки «дитина війни»; довідки про компенсаційні виплати батькам на дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; довідки про отримання (неотримання) соціальної допомоги; довідки про перебування на квартирному обліку.

5. Порядок подання заяви на отримання адміністративної послуги

Відповідно до абзацу другого частини 4 ст. 9 коментованого Закону письмова заява може бути подана суб'єкту надання адміністративної послуги:

- особисто;
- надіслана поштою;
- або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку (електронною поштою, факсом).

Звичайно найекономнішим є використання засобів телекомунікаційного зв'язку. Досить зручним для суб'єктів звернення є і використання традиційної пошти. Особисте відвідування суб'єкта надання адміністративної послуги потребує найбільше ресурсів для обох сторін правовідносин.

Також можна зробити висновок, що усна заява може бути зроблена (подана) особисто (при фізичному відвідуванні офісу суб'єкта надання адміністративних послуг), або телефоном чи іншими засобами комунікації (зокрема, у перспективі до усної заяви може прирівнюватися і звернення з використанням таких засобів як *Skype* тощо).

Очевидно, що коментовані норми за аналогією можуть бути застосовані і до подання заяви до ЦНАП.

У Примірному регламенті ЦНАП є низка норм щодо порядку отримання та реєстрації заяви, як також можуть застосовуватися і суб'єктами надання адміністративних послуг. Зокрема:

1) адміністратор центру перевіряє відповідність вхідного пакета документів інформаційній картці адміністративної послуги, у разі потреби надає допомогу суб'єктові звернення в заповненні бланка заяви. У разі коли суб'єкт звернення припустився неточностей або помилки під час заповнення бланка заяви, адміністратор повідомляє суб'єктові

звернення про відповідні недоліки та надає необхідну допомогу в їх усуненні (пункт 31 Примірного регламенту);

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

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

Адміністратор центру під час отримання вхідного пакета документів зобов'язаний з'ясувати прийнятний для суб'єкта звернення *спосіб його повідомлення про результат* надання адміністративної послуги, а також *спосіб передачі суб'єктові звернення вихідного пакета документів* (особисто, засобами поштового або телекомунікаційного зв'язку), про що зазначається в описі вхідного пакета документів у паперовій та/або електронній формі (пункти 33-35 Примірного регламенту);

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

У разі, коли вхідний пакет документів отримано засобами поштового зв'язку і він не містить інформації про прийнятний для суб'єкта звернення спосіб його повідомлення, адміністратор центру, не пізніше наступного робочого дня,

надсилає суб'єктові звернення опис вхідного пакета документів електронною поштою (та/або його від скановану копію) чи іншими засобами телекомунікаційного зв'язку (пункти 36-37 Примірного регламенту).

6. Обмеження щодо документів та інформації, які вимагаються від суб'єкта звернення

Законом забороняється вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом.

Частина 6 виходить з положень ст. 5 коментованого Закону, згідно з якою «виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг встановлюються перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги». Аналогічні приписи містяться також у частині 5 статті 9.

Цим самим законодавець встановив достатньо жорстку вимогу щодо визначення переліку документів або інформації, які вимагаються від суб'єкта звернення для надання будь-якої адміністративної послуги виключно на рівні закону. Треба відзначити, що на даному етапі більшість питань стосовно порядку надання тієї чи іншої адміністративної послуги, у тому числі переліку необхідних документів, визначаються на рівні підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади або рішень відповідних органів місцевого самоврядування.

На думку авторів Закону, ця норма сприятиме стабільності та прозорості законодавства, а також кращій захищеності громадян у відносинах з суб'єктами надання адміністративних послуг. Реалізація цієї норми у повній мірі унеможливить зловживання суб'єктів надання адміністративних послуг на етапі прийому документів, маніпулюючи положеннями законодавства. Так, наприклад, по різному витлумачуючи норми статті 6 Закону України «Про порядок

виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», що визначає перебування під адміністративним наглядом міліції як тимчасове обмеження права виїзду громадян України за кордон, органи державної влади в різних регіонах при прийнятті документів для оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон вимагають надання громадянином довідки про несудимість, незважаючи на те, що Правилами оформлення і видачі паспорт громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документу дитини, їх тимчасового затримання і вилучення, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 1995 р. № 231 подання такого документу не передбачено.

Водночас, при реалізації цієї норми, необхідно обов'язково брати до уваги інші положення цієї статті, які суттєво обмежують перелік документів та інформації, що можуть вимагатися від суб'єкта звернення. Це дозволить в першу чергу уникнути зайвого перевантаження відповідних законодавчих актів.

Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи (якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для надання адміністративної послуги), зокрема згідно переліку (пункти 1-17 частини 7 коментованої статті).

Положення частини сьомої ст. 9 Закону спрямовані на спрощення отримання адміністративних послуг суб'єктом звернення шляхом перекладення основного обов'язку зі збору необхідних для цього документів та інформації на ор-

ган державної влади або орган місцевого самоврядування як суб'єкта надання адміністративних послуг.

Додатково, ця норма має на меті змусити суб'єктів надання адміністративних послуг критично оцінювати актуальність та необхідність того обсягу інформації, який ними запитується у суб'єкта звернення, а також бути зацікавленими у розбудові систем міжвідомчої електронної взаємодії.

При цьому законодавець встановив вичерпний перелік видів документів або інформації, подання суб'єктом звернення яких може бути визначено законодавством обов'язковим при наданні адміністративних послуг. Формуючи цей список, автори Закону виходили з того, що ці документи *a priori* є у суб'єкта звернення, носять виключно особистісний характер і отримання їх в інший спосіб органами державної влади або органами місцевого самоврядування є недоцільним. Треба відзначити, що зазначена норма значною мірою запозичена з досвіду Російської Федерації. Так, Закон Російської Федерації «Про організацію надання державних та муніципальних послуг» містить перелік з 19 видів документів, які можуть вимагатися у суб'єкта звернення в передбачених законах випадках при наданні послуг⁴⁰.

7. Порядок отримання документів та інформації суб'єктом надання адміністративних послуг в інших публічних суб'єктах

Частина 8 та 9 коментованої статті визначають в який спосіб суб'єкти надання адміністративних послуг реалізу-

⁴⁰ Частина 6 статті 7 Закону Російської Федерації «Про організацію надання державних та муніципальних послуг» від 27 липня 2010 року № 210 (за наступними змінами). Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132966>

ють свій обов'язок зі збирання необхідних документів або інформації без участі суб'єкта звернення.

Перше, це отримання суб'єктом надання адміністративних послуг права доступу до відомчих інформаційних системи або баз даних інших суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління. Це може стосуватися наприклад доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – при необхідності отримання інформації щодо права власності, або до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України – для підтвердження правомочності суб'єкта звернення. Пунктом 2 частини 9 цієї ж статті суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані вживати заходи щодо забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних.

Друге, це письмове звернення до іншого суб'єкта надання адміністративних послуг з проханням надати відповідну інформацію. При цьому законодавець зобов'язав суб'єкта, який отримав відповідний запит надати запитувану інформацію протягом трьох робочих днів, якщо інше не передбачено законом. Таке рішення дозволить реалізувати відповідні положення Закону на перших етапах до розбудови електронної системи міжвідомчої взаємодії та «відкриття» відомчих реєстрів та баз даних.

Третє, це робота через систему міжвідомчої електронної взаємодії, розбудові якої мають сприяти всі суб'єкти надання адміністративних послуг. Треба відзначити, що систему міжвідомчої електронної взаємодії не можна ототожнювати з електронним міжвідомчим документообігом, як це часто трапляється. За задумом авторів Закону система міжвідомчої електронної взаємодії – це система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, що забезпечує передачу необхідних даних за запитом в автоматичному режимі, оновлення первинних даних у разі

їх зміни, пошук та узагальнення необхідної інформації під час взаємодії державних органів⁴¹.

8. Доступ суб'єктів звернення до бланків заяв

Відповідно до частини 10 коментованої статті суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує *можливість безоплатного одержання* суб'єктами звернення у достатній кількості *бланків заяв* та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративної послуги, в тому числі одержання бланків з веб-сайтів суб'єктів надання адміністративних послуг, у центрах надання адміністративних послуг.

Зазначена норма перебуває у системному взаємозв'язку з іншими положеннями Закону, зокрема з положеннями статті 6, яка визначає вимоги щодо інформування про адміністративні послуги та передбачає обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг (пункти 1, 2 частини другої статті 6 Закону).

На практиці при зверненні до суб'єкта надання адміністративних послуг багато громадян стикалися з відсутністю бланків заяв, необхідних для звернення, що вимагало вжиття активних дій з боку суб'єкта звернення: перепису-

⁴¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р «Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» // Урядовий кур'єр. – 19.09.2012. – № 169.

вання відповідних документів від руки, ксерокопіювання або придбання за власні кошти відповідних бланків.

Вимоги щодо забезпеченості суб'єктів звернення необхідною кількістю бланків заяв спрямовані на обмеження зловживань у цій сфері.

Одночасно слід зазначити, що наведена законодавча вимога покладає на суб'єкта надання адміністративних послуг додаткове фінансове навантаження. У цьому контексті варто згадати положення частини п'ятої ст. 11 Закону, якою визначено, що 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. Очевидно можуть матися на увазі як бланки заяв, так і бланки на яких оформляються результати надання адміністративних послуг.

Також при аналізі зазначеної норми необхідно зауважити, що вимоги щодо фінансового та іншого забезпечення суб'єктів надання адміністративних послуг визначає стаття 18 коментованого Закону, яка, крім іншого, передбачає також окремі вимоги щодо здійснення закупівель бланків для оформлення результатів надання адміністративних послуг.

9. Доступ суб'єктів звернення до приміщень суб'єктів надання адміністративних послуг

Законом встановлено вимоги щодо порядку та якості надання адміністративних послуг, які покликані переорієнтувати роботу суб'єктів надання адміністративних послуг на врахування потреб громадян та юридичних осіб під час надання адміністративних послуг, у тому числі шляхом встановлення вимог щодо вільного доступу до приміщень суб'єктів надання адміністративних послуг.

Так, частиною 11 коментованої статті передбачено, що суб'єкт надання адміністративних послуг забезпечує вільний доступ до своїх приміщень, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, у тому числі належні умови для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Фактично у коментованому положенні акцент зроблено на двох позиціях:

а) на забезпеченні вільного, тобто безперешкодного доступу до приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень. Це означає, що невідповідними Закону є наявність спеціального пропускового режиму для входу до приміщення, у якому здійснюється прийом суб'єкта звернення. Жодна особа не зобов'язана пояснювати охороні причину свого візиту до суб'єкта надання адміністративних послуг. Якщо з певних причин доступ до частини приміщення у якому розташовується суб'єкт надання адміністративних послуг обмежено для відвідувачів, то усі контакти його персоналу з суб'єктами звернень мають відбуватися у відкритій частині приміщення. Сьогодні для виконання цієї норми необхідно вжити відповідних організаційних заходів насамперед в обласних державних адміністраціях та у деяких інших суб'єктах надання адміністративних послуг;

б) на створенні належних умов для осіб з обмеженими фізичними можливостями. Зокрема, вхід до приміщення у якому здійснюється прийом суб'єктів звернень суб'єктом надання адміністративних послуг, а також до приміщення ЦНАП повинен бути облаштований пандусами. Умови для осіб з обмеженими фізичними можливостями повинні забезпечуватися і в середині приміщення. Це можуть бути і спеціально спроектовані термінали керування чергою та інформаційні кіоски, пандуси, переходи, ліфти, відповідні кімнати особистої гігієни тощо.

Стаття 10. Строки надання адміністративних послуг

1. Граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом.

2. У разі якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги.

3. Суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення.

4. У разі надання адміністративної послуги суб'єктом надання адміністративних послуг, який діє на засадах колегіальності, рішення про надання адміністративної послуги або про відмову в її наданні приймається у строк, визначений частиною першою або другою цієї статті, а в разі неможливості прийняття зазначеного рішення у такий строк – на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку.

5. Адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. При цьому строк доставки поштової кореспонденції не зараховується до строку надання адміністративної послуги.

1. Предмет регулювання та цілі статті

Коментованою статтею Закону врегульовуються загальні питання визначення строків надання адміністративних

послуг: рівень нормативного визначення строків надання адміністративних послуг; правила визначення строку надання адміністративної послуги, якщо граничний строк надання конкретної адміністративної послуги не визначено спеціальним (тематичним) законом та інші важливі положення, що стосуються визначення строків надання адміністративних послуг.

Цілями статті є забезпечення своєчасного та оперативного надання адміністративних послуг.

2. Загальні правила визначення строків надання адміністративних послуг

Частиною 1 коментованої статті, як і пунктом 5 частини першої ст. 5 Закону, якою визначено основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг, запроваджується поняття граничного строку надання адміністративної послуги та передбачається, що такий строк має визначатися **виключно законом**.

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

Граничний строк надання адміністративної послуги – це строк, у який адміністративна послуга має бути надана суб'єктом надання адміністративної послуги суб'єкту звернення. Порушення зазначеного граничного строку означатиме порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг та може мати наслідком притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

З урахуванням наведеного особливої ваги набувають питання щодо критеріїв, за якими мають визначатися гра-

ничні строки надання адміністративних послуг. Фактично граничний строк надання адміністративної послуги має визначатися з урахуванням сумарної кількості часу, необхідного на кожному з етапів опрацювання звернення про надання адміністративної послуги (вчинення дій, прийняття рішень тощо).

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

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

При визначенні строків надання адміністративних послуг мають враховуватися принципи, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг, а саме: оперативності та своєчасності (пункт 5 частини 1 ст. 4 Закону), раціональної мінімізації процедурних дій (пункт 8 частини 1 ст. 4 Закону), доступності та зручності для суб'єктів звернень (пункт 10 частини 1 ст. 4 Закону).

3. Підходи щодо визначення строків надання адміністративних послуг

На сьогодні законодавство, яке регулює суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, визначає різні підходи щодо визначення строків надання адміністративних послуг, які становлять години, дні, місяці, навіть роки (зокрема у разі відтермінування), та можуть обчислюватися у календарних або робочих днях.

Наприклад, аналіз положень Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» свідчить про низку особливостей процедури державної реєстрації шлюбу. Зазначене стосується строків проведення державної реєстрації, оскільки загальний строк, який становить один місяць з дня подання суб'єктами звернення заяви про державну реєстрацію шлюбу, може в залежності від обставин, у яких перебувають заявники, бути скорочений до одного дня, або за їх заявою відтермінований до одного року.

Це означає, що при встановленні граничних строків надання адміністративної послуги у законодавчих актах обов'язково мають враховуватися особливості надання окремих адміністративних послуг, передбачені у спеціальних законах. Тобто строки надання адміністративних послуг можуть бути тривалими і перевищувати 30 календарних днів, що передбачені частиною 2 коментованої статті, та можуть сприйматися як певний еталон у питанні визначення строків.

Слід констатувати, що досить складно визначити граничні строки тих адміністративних послуг, надання яких потребує проведення міжвідомчої взаємодії (пересилання документів, доступ до інформаційних систем або баз даних інших органів влади, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління, проведення спеціальних досліджень (експертиз), погодження документів (рішень) в інших державних органах, органах місцевого самоврядування, отримання їх висновків з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення тощо).

У цьому зв'язку слід зауважити, що окремі критерії визначення строків надання адміністративних послуг були встановлені у Методичних рекомендаціях з розроблення стандартів адміністративних послуг, затверджених наказом Міністерства економіки України від 12 липня 2007 року № 219, та вже мають певну практику правозастосування. Так, зазначеними Методичними рекомендаціями

передбачено, що строк надання адміністративної послуги не повинен перевищувати часу, мінімально необхідного для виконання послідовності дій (прийняття рішень), необхідних для надання адміністративної послуги, з дотриманням установлених нормативів інтенсивності праці. Строк надання адміністративної послуги, що не вимагає проведення спеціальних досліджень (експертиз), не повинен перевищувати п'ятнадцяти робочих днів, а у разі участі в наданні адміністративної послуги декількох адміністративних органів – одного місяця. Строк надання адміністративної послуги, що вимагає проведення спеціальних досліджень (експертиз), не повинен перевищувати часу, необхідного для їх проведення, збільшеного на п'ять робочих днів.

Також важливим є питання щодо визначення граничних строків надання адміністративних послуг у законодавчих актах у календарних, або у робочих днях. Очевидно, що для суб'єктів звернення зручніше, щоб строки визначалися у календарних днях, оскільки п'ятнадцять робочих днів з урахуванням вихідних і святкових днів може становити сімнадцять і більше календарних днів. В той же час у законодавстві поширена практика визначення строків надання адміністративних послуг у робочих днях і Закон не встановлює обмежень щодо цього. Встановлення граничного строку надання адміністративних послуг в робочих днях є виправданим у тих випадках, коли вони встановлюються на зразок «на наступний робочий день з дня надходження документів», «не пізніше наступного робочого дня з дня надходження документів» тощо.

Одночасно слід зауважити, що за наявності у суб'єкта надання адміністративних послуг відповідного організаційного ресурсу, адміністративні послуги можуть, та навіть повинні, надаватися ним і раніше визначеного законом граничного строку. Це питання має розглядатися в контексті запровадження власних вимог суб'єктами надання адміністративних послуг до підвищення якості надання таких послуг, як це передбачено ст. 7 Закону.

4. Особливості визначення строку надання адміністративних послуг суб'єктами, що діють на засадах колегіальності

При визначенні граничного строку надання адміністративної послуги мають також враховуватися особливості організації роботи відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг.

Так, частиною 4 коментованої статті передбачено, що у разі надання адміністративної послуги суб'єктом надання адміністративних послуг, який діє на засадах колегіальності, рішення про надання адміністративної послуги або про відмову в її наданні приймається у строк, визначений частиною першою або другою цієї статті, а в разі неможливості прийняття зазначеного рішення в такий строк – на першому засіданні (слуханні) після закінчення цього строку.

Зазначене стосується, зокрема, таких суб'єктів надання адміністративних послуг як органи місцевого самоврядування (насамперед, місцеві ради), державні колегіальні органи.

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

У практиці органів місцевого самоврядування окремих міст є позитивний досвід більш регулярного проведення засідань колегіальних органів. Наприклад, засідання виконкому у Вінниці проводяться щотижня, що дозволяє значно швидше надавати окремі категорії адміністративних послуг.

На сьогодні із статусом державних колегіальних органів функціонують національні комісії регулювання природних монополій (частина перша статті 11 Закону України «Про природні монополії»), до яких належать Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; а також інші державні колегіальні органи – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, статус, порядок діяльності та повноваження яких визначені на законодавчому рівні.

Основною формою роботи таких комісій, як колегіальних органів, є засідання, які збираються періодично та можуть приймати рішення за наявності відповідного кворуму.

Оскільки робота суб'єктів надання адміністративних послуг, які діють на засадах колегіальності, має певні особливості, як-то – встановлена періодичність засідань, вимоги до кворуму та прийняття рішень, Закон визначив і особливості визначення граничних строків надання адміністративних послуг такими органами.

5. Момент, з якого адміністративна послуга вважається наданою

Важливим з точки зору забезпечення дотримання граничних строків надання адміністративних послуг є визначення моменту, з якого адміністративна послуга вважається наданою.

Так, частиною 5 коментованої статті передбачено, що адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про

вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

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

Суб'єкт звернення, отримавши згадане повідомлення може отримати особисто результат надання адміністративної послуги у зручний для нього час.

У законодавстві зустрічаються випадки, коли внесення плати (адміністративного збору) здійснюється після прийняття рішення про надання адміністративної послуги, відповідно умовою отримання результату такої адміністративної послуги є подання суб'єктом звернення документів, що підтверджують внесення плати (адміністративного збору).

Якщо надання адміністративної послуги здійснюється через ЦНАП, то видачу або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг, а також здійснення контролю за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень здійснює адміністратор ЦНАП (пункти 3, 5 частини четвертої ст. 13 Закону).

Стаття 11. Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір)

1. При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір).

2. Надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян здійснюється на безоплатній основі.

3. Розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення.

4. Плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до державного або відповідного місцевого бюджету.

5. 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).

6. Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється.

7. 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.

8. Внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг, здійснюється безкоштовно.

1. Предмет регулювання та цілі норм

У коментованій статті встановлені загальні засади визначення платності / безоплатності адміністративних послуг, порядку оплати платних адміністративних послуг та

обмежень щодо справляння та використання коштів за послуги суб'єктами надання адміністративних послуг.

Метою норм статті 11 Закону є впорядкування відносин пов'язаних з оплатою адміністративних послуг. При цьому у разі справляння плати за адміністративну послугу для уніфікації усіх видів платежів за різні адміністративні послуги введено новий термін – «адміністративний збір».

2. Загальні правила щодо визначення платності / безоплатності адміністративної послуги та визначення розміру плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу

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

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

2) розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом «з урахуванням її соціального та економічного значення» (частина 3 ст. 11). У внесеному суб'єктом законодавчої ініціативи законопроекті цей припис формулювався у прив'язці до собівартості надання адміністративної послуги, і за загальним правилом не повинен перевищувати розміру собівартості. Тобто мета отримання прибутку на оплаті адміністративних послуг є неприйнятною. Ухвалена в остаточній редакції норма передбачає, що при визначенні розміру плати (адміністративного збору) урахо-

вуються і додаткові критерії, насамперед для зменшення розміру плати за адміністративні послуги, зокрема:

а) *соціальне значення* адміністративної послуги, тобто її вплив на реалізацію соціальних прав громадян;

б) *економічне значення* адміністративної послуги, тобто її вплив на реалізацію економічних прав суб'єктів звернення і економічну сферу загалом.

На жаль, безпосереднє виключення з тексту Закону «прив'язки» до собівартості адміністративних послуг дозволяє не лише зменшувати розмір плати за адміністративні послуги, але й збільшувати його, зважаючи на недостатньо чіткі критерії. Перепоною від таких зловживань є лише добросовісне тлумачення і застосування відповідних норм;

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

3. Функції (призначення) плати за адміністративні послуги

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

Багатьма особами ставиться під сумнів правомірність справляння плати за адміністративні послуги в принципі, адже вважається, що держава вже утримується на кошти

платників податків і тому справляння додаткових коштів є несправедливим.

Проте необхідно брати до уваги, що насправді податки і плата за адміністративні послуги мають різну природу: походження і призначення. Податки сплачуються, як правило, з доходу чи блага матеріального характеру і витрачаються на загальносуспільні цілі, або на публічні послуги, які надаються усьому суспільству (оборона держави, громадський порядок, захист від надзвичайних ситуацій, дошкільне виховання, освіта, загальна інфраструктура тощо). Натомість звернення за адміністративними послугами завжди персоналізоване, споживачі адміністративних послуг завжди конкретні, тому і плата має індивідуальний характер. При цьому плата за адміністративні послуги виконує щонайменше дві функції:

1) компенсаційна – тобто відшкодування принаймні частини витрат пов'язаних з наданням адміністративної послуги;

2) регулятивна, тобто стримування осіб від звернення за отриманням адміністративної послугою без дійсної потреби. Хоча це питання і спірне серед теоретиків адміністративного права. В будь-якому випадку також важливо, для дотримання принципу доступності адміністративних послуг, забезпечити, щоб розмір плати (збору) за адміністративну послугу не був перешкодою у зверненні за такою послугою у випадку дійсної потреби.

Також в окремих випадках може йтися про фіскальну функцію, якщо плата за адміністративну послугу явно перевищує витрати на її надання (собівартість) і передбачає отримання додаткового доходу державою. Проте ця функція, як виняток, стосується дуже вузького переліку адміністративних послуг (наприклад, підвищений розмір збору при першій реєстрації нового автомобіля; підвищений розмір плати за ліцензію, яка дає право на оптову чи розбірну торгівлю алкогольними напоями тощо). З теоретичної і практичної точок зору, у адміністративних послугах з фіскальною функ-

цією доцільно відокремлювати плату за власне адміністративну послугу (адміністративний збір) і фіскальні платежі. Останні повинні бути віднесені до податкової сфери.

4. Категорія «адміністративний збір»

Ще раз варто наголосити, що Закон «Про адміністративні послуги» не передбачає запровадження нової чи додаткової плати за адміністративні послуги. Категорія «адміністративний збір» вводиться лише для уніфікації правової термінології і повинна замінити усі конструкції, що використовувалися законодавцем до прийняття коментованого Закону. А це такі терміни як «державне мито», «реєстраційний збір», «збір», «плата» тощо. Для дійсного впорядкування законодавства необхідно внести зміни в усі спеціальні (тематичні) закони, у яких зустрічаються відповідні види плати.

Отже, сама платність адміністративної послуги визначається виключно законом. Якщо у законі не передбачено, що адміністративна послуга є платною, то вона є виключно безоплатною для суб'єкта звернення і жодні кошти за її надання справлятися / стягуватися не можуть.

Найскладнішим може виявитися завдання частини 5 ст. 11, яке передбачає, що 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). Це означає, що Кабінет Міністрів України повинен відмовитися від попередньої практики затвердження «переліків платних послуг» для окремих центральних органів виконавчої влади та інших бюджетних установ. Саме завдяки цим перелікам відбувалося «подрібнення» однієї адміністративної по-

слуги на кілька окремих платних послуг або ж отримання додаткових платежів за адміністративну послугу. Наприклад, у Переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України⁴², некоректним є окреме передбачення плати, наприклад, за «оформлення та видачу» паспортів та «за бланк», адже плата за відповідні адміністративні послуги вже передбачена у вигляді «державного мита». Тому Кабінет Міністрів України повинен зобов'язати усі органи виконавчої влади опрацювати власні адміністративні послуги і визначити обґрунтований розмір плати за платні адміністративні послуги, включаючи:

- вартість бланків,
- експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги,
- отримання витягів з реєстрів тощо.

У цьому ж контексті може розглядатися норма частини 8 коментованої статті за якою внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг, здійснюється безкоштовно. Тобто законодавцем заборонено справляння плати за такі дії.

5. Усі кошти в бюджет

Частина 4 коментованої статті містить імперативний припис за яким плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір) зараховується до державного або

⁴² Перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098) // Офіційний вісник України – 18.06.2007. – № 42. – Ст. 69.

відповідного місцевого бюджету. Тобто справляння адміністративного збору на будь-які рахунки крім рахунків у Державній казначейській службі є неправомірним.

Раціональність такого підходу може частково ставитися під сумнів, оскільки втрачається прямий зв'язок між фінансуванням відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг і обсягом наданих ним послуг. А враховуючи проблему постійного бюджетного дефіциту та пріоритетного спрямування публічних ресурсів на соціальні цілі є ризик неналежного фінансування витрат, що стосуються діяльності з надання адміністративних послуг.

6. Закон про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання

Дискусійним є питання щодо розуміння власне «закону про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання» (частина 7 ст. 11). Про цю проблему вже йшлося у коментарі до частини 2 ст. 5, зокрема в питанні вичерпності такого переліку та його стабільності. Проте з точки зору плати очевидно йдеться про такий підхід, за яким у цьому законі буде визначено і назву (найменування / формулювання) адміністративної послуги, і конкретний розмір плати (адміністративного збору) за її надання. Або ж відтворено припис про те, що відповідна адміністративна послуга є безоплатною.

При цьому для зручності суб'єктів звернення такий розмір плати доцільно зазначати в абсолютних одиницях (у гривнях).

Надзвичайно важливо, щоб у цьому законі також були урегульовані змістовні питання оплати адміністративних послуг: як загалом визначається розмір збору за платні адміністративні послуги; як вноситься адміністративний збір; як відбувається повернення збору у разі відмови у по-

зитивному вирішенні справи; як використовуються кошти отримані за адміністративні послуги і т.і.

7. Заборона надавати інші платні послуги

Особливої уваги потребує норма частини 7 коментованої статті, яка передбачає, що *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.*

Під «іншими платними послугами» можуть розумітися будь-які послуги, в тому числі:

1) інші адміністративні послуги, якщо вони не включені у закон про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання;

2) платні супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо. Детальніше про «супутні послуги» див. ст. 15 Закону та коментар до неї). При цьому за своєю природою платні супутні послуги є господарськими послугами, тобто послугами, що надаються суб'єктами господарювання, тому коментована норма в принципі також означає заборону суб'єктам надання адміністративних послуг надавати і послуги господарського характеру.

8. Перехідний період

8.1 Відповідно до частини 2 ст. 20 коментованого Закону «до набрання чинності законом, що визначає перелік адміністративних послуг та розміри плати за їх надання (адміністративні збори), плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) при зверненні за отриманням

платних адміністративних послуг сплачується у порядку і розмірах, встановлених законодавством».

Це означає, що до ухвалення вищезазначеного закону всі існуючі у законодавстві назви плати за адміністративні послуги, а також встановлені різними нормативно-правовими актами конкретні розміри плати за їх надання (включно з актами Кабінету Міністрів України) зберігають чинність. При цьому необхідно брати до уваги, що окремі «платні послуги» органів виконавчої влади не є адміністративними послугами, мають додатковий необов'язковий для суб'єктів звернення характер, і не повинні нав'язуватися суб'єктам звернення⁴³.

Після набрання чинності Законом «Про адміністративні послуги» його вимоги щодо рівня нормативно-правового регулювання питань оплати адміністративних послуг є обов'язковими і для Кабінету Міністрів України, і для законодавця. Тому окремі «переліки платних послуг», затверджені актами Кабінету Міністрів України повинні бути скасовані.

8.2 Крім того, у пунктах 3 та 4 частини 3 статті 20 коментованого Закону визначено, що:

«3) витяги та виписки з реєстрів, свідоцтва, довідки, копії та дублікати документів, інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт, надаються за цінами, встановленими відповідно до вимог Закону України «Про ціни і ціноутворення»;

4) ціни на бланки документів, у тому числі суворого обліку, які використовуються органами виконавчої влади, ін-

⁴³ Див. наприклад, Постанову Вищого адміністративного суду України від 05.06.2013 року № К/800/10107/13 (у справі щодо додаткових платежів при отриманні паспорта громадянина України для тимчасових поїздок за кордон). Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31988077>

шими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг (крім власних бланків цих органів), установлюються відповідно до вимог Закону України «Про ціни і ціноутворення».

А пунктом 1 частини 4 статті 20 коментованого Закону внесено зміни до статті 191 Господарського кодексу України (Відомості Верховної Ради України. – 2003 р. – № № 18–22. – ст. 144), яку доповнено частиною третьою такого змісту:

«3. Державні регульовані ціни встановлюються на бланки документів, у тому числі суворого обліку, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг (крім власних бланків цих органів), відповідно до закону».

8.3. Неоднозначними є приписи підпункту «д» пункту 2 частини 6 статті 20 коментованого Закону, якими передбачено завдання для Уряду підготувати та подати до Верховної Ради України проекти законів про:

перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання;

включення до Податкового кодексу України положень стосовно державного мита, інших обов'язкових платежів;

встановлення розмірів та порядку адміністрування платежів і внесків нефіскального характеру, що справляються відповідно до пункту 2 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, або їх скасування.

Щонайменше є спірним завдання з розробки закону про включення до Податкового кодексу України положень стосовно державного мита. Адже сьогоднішнє «державне мито» є переважно самою платою за адміністративні послуги (з реєстрації актів громадянського стану, з реєстрації місця проживання і видачі паспортів тощо), і тому ця плата має

бути охоплена саме законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання.

9. Зарубіжний досвід

У всіх розвинених країнах дії, які в українському законодавстві визначені як «адміністративні послуги» є переважно платними. Винятки щодо плати зі споживачів таких послуг, як і в Україні, стосуються переважно сфери соціального забезпечення і окремих послуг.

При цьому є різні підходи до законодавчого регулювання питань оплати адміністративних послуг.

Наприклад, у канадському законі «Про збір зі споживачів послуг»⁴⁴ міститься загальне регулювання щодо визначення розміру плати за послуги. Аналогічний підхід застосовується і у фінському законі «Про критерії визначення зборів з користувачів державних послуг».

Натомість, у польському законі «Про скарбовий збір» три чверті його обсягу складає таблиця, опціями якої є найменування послуг (засвідчення документів, видача дозволів тощо), а також розміри плати за послуги в абсолютному вимірі у грошових одиницях)⁴⁵.

⁴⁴ User Fees Act (S.C. 2004, с. 6). Режим доступу: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/U-3.7.pdf>

⁴⁵ USTAWA z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20062251635>

Стаття 12. Центр надання адміністративних послуг

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

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

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

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

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

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

ном, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг.

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

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

8. Суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг, якщо такі послуги за законом надаються через центри надання адміністративних послуг.

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

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

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

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

1. Предмет регулювання та цілі норм

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

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

2. Адміністративно-територіальний рівень утворення ЦНАП та статус ЦНАП

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

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

1) ЦНАП утворюється на рівні міст, селищ та районів. Зважаючи на спеціальний статус міст Києва та Севастополя законодавцем окремо визначено, що ЦНАП утворюється у

Києві і Севастополі, а також у районах зазначених міст⁴⁶. Утворення ЦНАП при обласній державній адміністрації, а також відомчих ЦНАП (при окремих центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та підрозділах) не відповідатиме Закону. Тобто адміністративні послуги цих органів влади (принаймні базові / популярні послуги) в ідеалі повинні надаватися через ЦНАП міст і районів. Для надання інших адміністративних послуг усі органи влади також можуть застосовувати положення Закону, спрямовані на максимальну зручність і доступність послуг для суб'єктів звернення.

Беручи до уваги норму частини 2 коментованої статті очевидно, що утворення ЦНАП при міських радах (їх виконавчих органах) міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях є обов'язковим.

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

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

⁴⁶ Надалі у коментарі спеціальна увага містам Києву та Севастополю не приділяється.

ня адміністративних послуг, які віднесені до переліку послуг, що надаються через ЦНАП;

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

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

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

б) статус *структурного підрозділу виконавчого органу міської, селищної ради, районної державної адміністрації* передбачає, що така одиниця є окремим утворенням з власним штатним розписом та власним персоналом (насамперед, адміністраторами). У разі виконання вимог Закону щодо роботи ЦНАП виключно через «адміністратора» (з 1 січня 2014 року), оптимальною формою організації ЦНАП стає саме структурний підрозділ. Оскільки, згідно з частиною 2 ст. 13 Закону, адміністратори є працівниками органів, за рішенням яких створено ЦНАП, то з 1 січня 2014 року стає неможливим надання адміністративних по-

слуг представниками суб'єктів надання адміністративних послуг (наприклад, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади).

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

У містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг утворюються за рішенням відповідних міських рад.

3. Спільні ЦНАП

Частина 3 коментованої статті також передбачає, що *«у населених пунктах, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим, а також у містах Києві та Севастополі центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень»*.

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

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

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

4. Територіальні підрозділи ЦНАП

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

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

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

У більших містах і особливо містах-мільйонниках може бути доцільним створення кількох рівнопорядкових ЦНАП (мережі великих офісів) і не обов'язково в прив'язці до районного поділу міста (якщо останній має місце). Звичайно, додатково можуть відкриватися і менші офіси – територіальні підрозділи ЦНАП.

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

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

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

5. Організаційне забезпечення діяльності ЦНАП. ЦНАП і дозвільні центри

У частині 5 коментованої статті Закону передбачено, що *у разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у*

структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру.

Тобто такий структурний підрозділ (виконавчий орган) фактично має виконувати роль базової одиниці, яка забезпечує роботу ЦНАП. У цьому ж контексті варто відзначити, що тут може йтися не лише про «утворення» нового структурного підрозділу (виконавчого органу), але й про покладення відповідних обов'язків на раніше утворений, тобто на діючий структурний підрозділ (виконавчий орган).

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

У цьому ж контексті необхідно розглядати питання про рівень інтеграції ЦНАП та дозвільних центрів. За приписами статті 20 коментованого Закону (її пунктом 3 частини 4, що вносить зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») *дозвільні центри, утворені відповідно до цього Закону, є складовою частиною центрів надання адміністративних послуг, що створюються відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги».*

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

частиною іншого (більшого) постійно діючого робочого органу (ЦНАП).

6. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП

Згідно з частиною 6 ст. 12 коментованого Закону *перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП визначається органом, який створив ЦНАП*. Отже, за загальним правилом, особливо для органів місцевого самоврядування обсяг послуг, які надаються через ЦНАП, тобто конкретний перелік визначається самостійно органом, який утворив (утворює) ЦНАП. З точки зору інтересів споживачів послуг важливо, щоб у ЦНАП надавалася максимальна кількість послуг і щоб там обов'язково були популярні (базові) адміністративні послуги. Зокрема, до базових адміністративних послуг можна віднести послуги з: реєстрації актів громадянського стану; реєстрації місця проживання і видачі (обміну) паспортних (ідентифікаційних) документів; реєстрації нерухомості; реєстрації суб'єктів господарювання; реєстрації транспортних засобів та видачі (обміну) посвідчень водія тощо. На жаль, більшість з них сьогодні належать до компетенції органів виконавчої влади, і тому можливість включення цих послуг до переліку послуг ЦНАП залежить від Кабінету Міністрів України.

Основним інструментом інтеграції цих послуг у ЦНАП є норми абзацу першого частини 7 ст. 12 Закону, за яким *до переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП повинні бути включені послуги органів виконавчої влади, які мають надаватися в ЦНАП за переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України*⁴⁷. Фактично у цьому переліку мають бути визначені адміністративні

⁴⁷ На момент здачі коментаря до друку такий перелік ще не було затверджено.

послуги центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів та підрозділів. Але також він може включати і окремі адміністративні послуги обласної державної адміністрації, з метою їх децентралізації – наближення до споживачів.

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

Відповідно до абзацу другого частини 7 ст. 12 Закону через ЦНАП також можливе надання інших адміністративних послуг будь-яких суб'єктів надання адміністративних послуг (в тому числі органів виконавчої влади) на підставі узгодженого рішення органу, що створив ЦНАП та суб'єкта надання таких послуг. Прикладами таких «узгоджених рішень» є угоди про співпрацю.

При цьому важливо взяти до уваги, що усі адміністративні послуги у ЦНАП повинні надаватися через адміністратора. Тому не можуть бути передані на основі «узгодженого рішення» до компетенції ЦНАП послуги, які за законом можуть надаватися лише певними посадовими особами (наприклад, державна реєстрація суб'єктів господарювання – якщо для цього не буде змінено спеціальний закон). Разом з тим, такі послуги можуть надаватися у приміщенні ЦНАП, але без включення цих послуг у перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП.

Вищезазначений перелік послуг, що надається через ЦНАП (частина 6 ст. 12 Закону), не слід плутати з *законом* про перелік адміністративних послуг та розмір плати за них, який повинен бути прийнятий згідно з частиною 2

ст. 20 Закону⁴⁸. Фактично цей же закон мається на увазі і в частині 2 ст. 5 Закону «Про адміністративні послуги». За задумом суб'єкта законодавчої ініціативи, цей закон повинен містити перелік усіх адміністративних послуг в Україні, незалежно від надання їх безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг або через ЦНАП (детальніше про це див. у коментарі до статей 5 і 11).

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

При вирішенні питання про визначення переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП необхідно зважати на реальні можливості до забезпечення належної якості послуг. З точки зору суб'єктів звернення ідеальною була б ситуація, коли у ЦНАП можна отримати усі адміністративні послуги, які існують в державі чи принаймні на відповідному адміністративно-територіальному рівні. Тобто орієнтація на максимальну кількість послуг є виправданою.

З іншого боку, чим більша буде кількість послуг, тим більше буде відвідувачів (суб'єктів звернень), що потребує відповідних площ приміщень, кількості робочих місць, місць для очікування, вищого рівня організації докумен-

⁴⁸ На момент здачі коментаря до друку відповідний законопроект розроблявся Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

тообігу тощо. Але ще більшим викликом є готовність персоналу ЦНАП працювати з великим різноманіттям адміністративних послуг. Тому до досягнення ідеального стану – максимуму послуг в кожному ЦНАП – можна підходити поетапно: на перших етапах перелік послуг у ЦНАП може бути меншим, а в міру напрацювання практики, налагодження технології роботи можуть поступово додаватися нові послуги. Також варто взяти до уваги, що окремі адміністративні послуги можуть і виключатися з компетенції ЦНАП, якщо це не додало зручності суб'єктам звернення, але потребує непропорційних витрат ресурсів для збереження у компетенції ЦНАП.

Нарешті варто взяти до уваги, що досвід функціонування ЦНАП в Україні до кінця 2012 року базувався на тому, що соціальні адміністративні послуги (призначення субсидій та державних допомог тощо), у ЦНАП не надавалися. Це обумовлювалося як утворенням ЦНАП на базі дозвільних центрів (для бізнесу), так і загальним дефіцитом ресурсів для ЦНАП: браком приміщень, робочих місць, персоналу тощо. Але з кінця 2012 року, наприклад, у Вінниці було відкрито три додаткових центри надання адміністративних послуг у районах міста, і в цих ЦНАП вже надаються й соціальні адміністративні послуги. Досвід багатьох країн (зокрема, Канади, Нідерландів, Польщі) також показує можливість і доцільність надання соціальних адміністративних послуг через офіси аналогічні ЦНАП. Отже, це лише питання спроможності. Навіть у містах де вже окремо налагоджено роботу і соціальних центрів (тобто центрів де надаються соціальні послуги), і ЦНАП може ставитися питання про їх реорганізацію у єдину мережу ЦНАП та надання в обох офісах універсального переліку адміністративних послуг. Такий підхід може значно покращити територіальну доступність ЦНАП для мешканців міста.

7. Заборона «паралельного прийому»

Особливу увагу необхідно звернути на частину 8 коментованої статті, за якою *суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється здійснювати прийом заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг, видавати суб'єктам звернень оформлені результати надання адміністративних послуг, якщо такі послуги за законом надаються через центри надання адміністративних послуг.*

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

Досвід міст, у яких ЦНАП функціонували ще до ухвалення Закону, однозначно підтверджує раціональність цієї норми щодо адміністративних послуг власне органів місцевого самоврядування. Адже у разі збереження «паралельного прийому» і через ЦНАП, і безпосередньо у суб'єкта надання адміністративної послуги суб'єкти звернення, часто зверталися не до ЦНАП, а до посадової особи, яка вирішує справу. Така ситуація 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 зберігалася потреба утримувати персонал, що здійснював прийом відвідувачів тощо, тобто фактично потрібно фінансувати подвійну інфраструктуру.

8. Час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП

У абзаці першому частини 11 коментованої статті визначено вимоги щодо часу прийому суб'єктів звернень у ЦНАП, зокрема:

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

Важливо наголосити, що час прийому суб'єктів звернень у ЦНАП є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП. Отже, існування окремих (диференційованих) годин прийому щодо окремих категорій адміністративних послуг, чи в розрізі окремих суб'єктів надання адміністративних послуг, чи з розподілом на години для консультацій та години для прийому документів тощо є неприйнятним.

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

9. Положення про ЦНАП

Згідно з частиною 10 коментованої статті Положення про центр надання адміністративних послуг затверджується органом, який прийняв рішення про утворення центру.

Положення про ЦНАП є нормативно-правовим актом у якому визначаються статус ЦНАП (це постійно діючий

робочий орган чи структурний підрозділ); його основні завдання; статус персоналу; основні завдання адміністраторів та їх повноваження; статус керівника ЦНАП та його обов'язки; порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення ЦНАП.

Відповідно до другого речення частини 10 коментованої статті Кабінет Міністрів України затверджує примірне положення про центр надання адміністративних послуг. Термін «*примірне*» означає, що орган, який приймає рішення про утворення ЦНАП та відповідно затверджує власне Положення про ЦНАП не зв'язаний примірним актом Кабінету Міністрів, а може використовувати його як певну основу для підготовки власного акта.

20 лютого 2013 року Кабінет Міністрів України Постановою № 118 затвердив Примірне положення про центр надання адміністративних послуг (далі – Примірне положення) (*текст Примірного положення про ЦНАП – Додаток № 1 до цього коментаря*).

Більшість позицій Примірного положення відтворюють норми Закону «Про адміністративні послуги». Деякі з них систематизовано подано саме у контексті створення ЦНАП, зокрема:

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

- організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;

- спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання;

- забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг;

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

3) у пункті 15 Примірного положення визначено, що:

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

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

Важливим є визначення у Примірному положенні повноважень керівника ЦНАП. Зокрема, у пункті 16 Примірного положення передбачено, що керівник ЦНАП:

1) здійснює керівництво роботою центру, несе персональну відповідальність за організацію діяльності центру;

2) організовує діяльність центру, у тому числі щодо взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг, вживає заходів до підвищення ефективності роботи центру;

3) координує діяльність адміністраторів, контролює якість та своєчасність виконання ними обов'язків;

4) організовує інформаційне забезпечення роботи центру, роботу із засобами масової інформації, визначає зміст та час проведення інформаційних заходів;

5) сприяє створенню належних умов праці у центрі, вносить пропозиції органу (посадовій особі), що утворив центр, щодо матеріально-технічного забезпечення центру;

6) розглядає скарги на діяльність чи бездіяльність адміністраторів;

7) може здійснювати функції адміністратора;

8) виконує інші повноваження згідно з актами законодавства та положенням про центр.

Очевидно, що цей перелік не є вичерпним, адже до обов'язків керівника необхідно віднести і:

- забезпечення постійного підвищення кваліфікації персоналом ЦНАП;

- участь у процедурі формування / затвердження інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг (наприклад, через погодження проектів таких карток чи проектів змін до них);

- визначення чи погодження графіків роботи працівників ЦНАП, їх переміщення як по різних робочих місцях, так і в інші територіальні підрозділи ЦНАП (у випадку їх утворення);

- керівництво територіальними підрозділами ЦНАП (у випадку їх утворення);

- організація збирання пропозицій і зауважень суб'єктів звернень щодо якості адміністративних послуг, їх аналіз, вжиття відповідних заходів та/або внесення пропозицій до інших компетентних суб'єктів тощо.

У підпункті 7 пункту 16 Примірного положення передбачено, що керівник ЦНАП може здійснювати функції адміністратора. Звідси так само очевидно випливає, що керівник ЦНАП не обов'язково повинен мати статус адміністратора. Також звідси доцільно зробити висновок, що у ЦНАП взагалі можуть працювати не лише «адміністратори» (про ці посади детальніше див. у ст. 16 та коментарі до неї). Наприклад, на посадах, які не пов'язані з прийомом документів від суб'єктів звернень можуть працювати й інші посадові або службові особи (наприклад, консультанти на рецепції). Також для консультування заявників у ЦНАП можна залучати працівників суб'єктів надання адміністративних послуг, принаймні на перших етапах – за потреби. Їх діяльність повинна регламентуватися узгодженим рішенням органу, який утворив ЦНАП та суб'єкта надання адміністративних послуг, за яким ці адміністративні послуги надаються в ЦНАП. До виконання окремих функцій

у ЦНАП (наприклад, для загального консультування, для надання допомоги у користуванні системою керування чергою тощо) можуть бути залучені практиканти, волонтери.

10. Примірний регламент ЦНАП

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

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

Відповідно до другого речення частини 10 коментованої статті Кабінет Міністрів України затверджує примірний регламент ЦНАП. Термін «*примірне*» означає, що орган, який приймає рішення про утворення ЦНАП та затверджує Регламент ЦНАП, не зв'язаний примірним актом Кабінету Міністрів, а може використовувати його лише як певну основу для підготовки власного акта.

1 серпня 2013 року Кабінет Міністрів України Постановою № 588 затвердив Примірний регламент центру надання адміністративних послуг (далі – Примірний регламент), (*текст Примірного регламенту – Додаток № 2 до цього коментаря*). У цьому акті Уряду викладено багато норм рекомендаційного характеру, які можуть сприяти більш повноцінному впровадженню коментованого Закону загалом та ідеї ЦНАП зокрема.

Отже, у Примірному регламенті визначено, що:

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

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

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

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

4) **Сектор інформування** облаштовується з метою ознайомлення суб'єктів звернення з порядком та умовами надання адміністративних послуг. У секторі інформування

розміщуються інформаційні стенди, а також у разі можливості – інформаційні термінали в зручному для перегляду місці, що містять актуальну, вичерпну інформацію, необхідну для одержання адміністративних послуг. Сектор інформування облаштовується столами, стільцями, телефонами, факсимільними апаратами та забезпечується канцелярськими товарами для заповнення суб'єктами звернення необхідних документів (пункт 8 Примірного регламенту);

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

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

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

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

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

інших центрів – не менш як 50 кв. метрів.

8) На інформаційних стендах та інформаційних терміналах розміщується *інформація*, зокрема, про:

найменування центру, його місцезнаходження, номери телефонів для довідок, факсу, адресу веб-сайту, електронної пошти;

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

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

строки надання адміністративних послуг;

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

платіжні реквізити для оплати платних адміністративних послуг;

супутні послуги, які надаються в приміщенні центру;

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

користування інформаційними терміналами (у разі їх наявності);

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

положення про центр;

регламент центру (пункт 12 Примірного регламенту).

9) Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр, повинен розміщуватися у доступному та зручному для суб'єктів звернення місці, у тому числі на інформаційному терміналі (у разі його наявності). *Адміністративні послуги в переліку групуються* за моделлю життєвих ситуацій суб'єктів звернення та/або сферами правовідно-

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

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

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

12) Для надання допомоги суб'єктам звернення у користуванні інформаційними терміналами та автоматизованою системою керування чергою (у разі їх наявності), консультування із загальних питань організації роботи центру та порядку прийому суб'єктів звернення у центрі може утворюватися *інформаційний підрозділ*. Інформаційний підрозділ центру також: інформує за усним клопотанням суб'єкта звернення про належність порушеного ним питання до компетенції центру; консультує суб'єктів звернення

щодо порядку внесення плати (адміністративного збору) за надання платних адміністративних послуг, надає інформацію про платіжні реквізити для сплати адміністративного збору; надає іншу інформацію та допомогу, що необхідні суб'єктам звернення до прийому їх адміністратором (пункт 19 Примірного регламенту);

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

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

15) З метою забезпечення зручності та оперативності обслуговування суб'єктів звернення у центрі вживаються заходи для запобігання утворенню черги, а у разі її утворення – для керування чергою. У разі *запровадження автоматизованої системи керування чергою* суб'єкт звернення для прийому адміністратором центру реєструється за допомогою терміналу в такій системі, отримує відповідний номер у черзі та очікує на прийом. Автоматизована система керування чергою може передбачати персоніфіковану реєстрацію суб'єкта звернення (із зазначенням його прізвища та імені). Центр може здійснювати керування чергою в інший спосіб, гарантуючи дотримання принципу рівності суб'єктів звернення (пункти 23, 24, 26 Примірного регламенту). Варто додати, що у разі запровадження автоматизованої системи керування чергою, реєстрація у такій системі

є обов'язковою, і прийом суб'єкта звернення без реєстрації не допускається. Персоніфікована реєстрація суб'єкта звернення може бути доцільною у разі зловживань у приміщенні ЦНАП іншими особами, які недобросовісно впливають на формування черги (наприклад, реєструються у системі з метою наступного продажу місця дійсним суб'єктам звернення);

16) У центрі може здійснюватися **попередній запис** суб'єктів звернення на прийом до адміністратора на визначену дату та час. Попередній запис може здійснюватися шляхом особистого звернення до центру та/або електронної реєстрації на веб-сайті центру. Прийом суб'єктів звернення, які зареєструвалися шляхом попереднього запису, здійснюється у визначені керівником центру години (пункт 25 Примірного регламенту). Варто додати, що попередній запис є факультативною опцією і відведені для нього години повинні добиратися таким чином, щоб не призводити до несправедливого обслуговування громадян і негативного впливу на чергу (наприклад, не рекомендується надавати можливість попереднього запису на пікові години відвідування ЦНАП, зокрема, з 09.00 до 11.00);

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

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

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

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

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

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

У разі коли вхідний пакет документів отримано засобами поштового зв'язку і він не містить інформації про прийнятний для суб'єкта звернення спосіб його повідомлення, адміністратор центру не пізніше наступного робочого дня надсилає суб'єктові звернення опис вхідного пакета документів електронною поштою (та/або його відскановану

копію) чи іншими засобами телекомунікаційного зв'язку (пункти 33-37 Примірного регламенту);

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

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

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

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

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

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

26) Вихідний пакет документів **передається суб'єктові звернення** особисто під розписку (у тому числі його уповноваженому представникові) у разі пред'явлення документа, що посвідчує особу та/або засвідчує його повноваження або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб. Ін-

формація про дату отримання вихідного пакета документів суб'єктом звернення зберігається в матеріалах справи (пункт 47 Примірного регламенту);

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

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

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

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

11. Рекомендації та зарубіжний досвід

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

У різних країнах установи з надання послуг називаються по-різному, наприклад, «офіс для громадян» або «служба для громадян» (ФРН), «адміністративний центр» або

«служба (відділ) обслуговування мешканців» (Польща), «інтегрований офіс» (Канада) тощо. В англомовному варіанті дуже поширена назва таких утворень, чи навіть точніше назва способу надання послуг – «one-stop-shop», що часто перекладають як «магазин однієї зупинки». Але тут, мабуть, доцільнішим є не букввальний переклад, а змістовний, тобто сенс, що закладається в таку установу: щоб особа могла отримати будь-яку послугу (максимум послуг) в одному місці.

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

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

Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимощук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимощука В.П. – Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимощук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 104 с.

12. Технологія створення ЦНАП

Про деякі найважливіші етапи створення ЦНАП уже йшлося вище. Але якщо схематично передати всю технологію в одному переліку, то вона може виглядати наступним чином:

1) *Передпідготовча робота.* Її суть зводиться насамперед до формування лідируючої команди з кількох осіб, які мають уявлення щодо ЦНАП і готові виконувати таку лідерську роль. Добре, коли серед членів цієї команди є представники на рівні міського голови або його заступника (аналогічно – і в районних державних адміністраціях). Ключовим питанням для успішності таких ініціатив є наявність політичної волі у місцевого керівництва;

2) *Формування Робочої групи проекту.* Доцільно залучити до проекту зі створення ЦНАП якнайширше коло підрозділів/працівників з різних структурних підрозділів. Усі повинні відчувати свою причетність до проекту. До складу Робочої групи доцільно включити додатково до «лідерської групи», також представників підрозділів, які будуть залучені до роботи ЦНАП. До складу Робочої групи можуть бути включені представники усіх зацікавлених сторін, зокрема, від громади міста, а також зовнішні консультанти, які мають відповідний досвід. Робоча група створюється не стільки для колегіального прийняття рішень, скільки для всебічного обговорення спірних питань та мінімізації ризиків від ймовірних помилок.

Як правило, серцевиною майбутнього ЦНАП є якийсь із найбільш прогресивних підрозділів у виконкомі (це може бути дозвільний центр, відділ звернень громадян тощо). Місцеве керівництво повинно заохочувати та винагороджувати таку ініціативність та додаткові навантаження на працівників;

3) *Розробка концепції (або програми) створення ЦНАП та її схвалення, а також плану заходів на виконання кон-*

цепції (програми). Така Концепція / Програма повинна передбачати висвітлення таких питань:

недоліки (проблеми) існуючої системи надання адміністративних послуг в місті або районі;

модель, до якої пропонується перейти (на основі поєднання двох ключових принципів: єдиного офісу та єдиного вікна);

технологія переходу (хто керуватиме проектом; які етапи будуть пройдені; як буде проведено функціональне обстеження або сертифікацію; які зміни передбачаються у процедурах вирішення справ; які групи послуг надаватимуться у ЦНАП тощо);

організаційне забезпечення (які підрозділи будуть залучені; хто забезпечуватиме роботу ЦНАП тощо);

інформаційне забезпечення;

середньострокові та довгострокові перспективи (зокрема щодо залучення органів виконавчої влади до надання послуг через ЦНАП, створення територіальних філій) тощо.

Для реалізації Концепції необхідно *скласти відповідний План заходів*.

Концепція як стратегічний документ і заходи її реалізації як оперативний документ – за потреби можуть переглядатися і уточнюватися;

4) *Підготовка приміщення* (це питання потрібно опрацювати якнайшвидше). Як показує досвід, без належного вирішення цього питання, тобто раціонального вибору і облаштування відповідного приміщення, всі інші потуги можуть бути марними. Також доцільно передбачити пов'язаний захід – *розробку дизайну робочого місця працівника ЦНАП з орієнтацією на відвідувача*;

5) *Функціональне обстеження* органу влади. Потрібно зібрати повну інформацію щодо існуючого стану справ у відповідному органі влади з детальним описом послуг, які сьогодні надаються, та процедур їх надання;

6) *Розробка переліку адміністративних послуг*;

7) Розробка інформаційних карток на кожну адміністративну послугу;

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

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

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

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

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

13) *Забезпечення надання в ЦНАП супутніх послуг.* Потрібно провести відбір надавачів супутніх послуг на конкурсних засадах;

14) *Проведення спеціальної інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо створення ЦНАП, яка повинна включати популяризацію ЦНАП.* Окрім звичайних джерел, за допомогою яких має поширюватися інформація про роботу ЦНАП, на цьому етапі дуже важливо налагодити співпрацю з місцевими засобами масової інформації.

15) Робота ЦНАП вимагатиме постійного моніторингу і коригування діяльності. Тож на початку проекту і через кожні наступні 1,5-2 роки доцільно проводити порівняльне оцінювання якості адміністративних послуг.

Стаття 13. Адміністратор

1. Суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

2. Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади особою, яка очолює орган (керівником органу), що прийняв рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг.

Кількість адміністраторів визначається органом, який прийняв рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг.

3. Адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування центру надання адміністративних послуг.

4. Основними завданнями адміністратора є:

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

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

3) видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг;

5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень;

6) надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом.

5. Адміністратор має право:

1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг, у порядку, визначеному статтею 9 цього Закону;

2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення;

3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг та керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень;

4) посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги.

1. Предмет регулювання та цілі статті

Коментована стаття визначає правовий статус адміністратора центру надання адміністративних послуг, його права та обов'язки.

Метою положення є введення спеціальної посадової особи – адміністратора, для забезпечення найефективнішої роботи ЦНАП.

2. Адміністратор: суть посади та основи правового статусу

Частина 1 коментованої статті вказує на те, що суб'єкт звернення – фізична, юридична особа, якій необхідно отримати адміністративну послугу звертається в ЦНАП до адміністратора.

Адміністратор – посадова особа органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Отже, адміністратор це насамперед організаційно-процедурний посередник між суб'єктом звернення і суб'єктом надання адміністративних послуг. Лише в окремих випадках, передбачених законом, адміністратор може особисто надавати адміністративні послуги (на підставі пункту 4 частини 5 статті 13). За задумом суб'єкта законодавчої ініціативи введення посад адміністраторів має насамперед антикорупційну мету через уникнення контакту суб'єкта звернення з посадовою особою, яка готує / ухвалює рішення. Також наявність посади адміністратора, очевидно, передбачає, що така посадова особа є універсальним працівником, спроможним прийняти у будь-якого суб'єкта звернення заяву (заяви) щодо будь-якої адміністративної послуги (послуг). Це дозволяє ефективно організовувати роботу ЦНАП (*про позитиви і недоліки універсалізації та спеціалізації буде йтися окремо далі*).

Залежно від суб'єкта утворення ЦНАП адміністратор є:

- посадовою особою місцевого самоврядування (у випадку, якщо суб'єктом утворення ЦНАП є орган місцевого самоврядування, зокрема міські ради (їх виконавчі органи);
- посадовою особою місцевого органу виконавчої влади (у випадку, якщо суб'єктом утворення ЦНАП є місцеві державні адміністрації).

Якщо ЦНАП утворюється у статусі «структурного підрозділу», то адміністратори повинні перебувати у штаті такого структурного підрозділу. Може також розглядатися

питання про введення посад адміністраторів у різні структурні підрозділи одного органу влади, який утворив ЦНАП (наприклад, адміністратора відділу обліку і розподілу житла міської ради тощо). Це особливо актуально, якщо ЦНАП функціонує у статусі «постійно діючого робочого органу».

У будь-якому разі за чинним Законом посад адміністраторів не може бути в обласних державних адміністраціях, центральних органах виконавчої влади чи їх територіальних органах, підрозділах.

Адміністратор у своїй діяльності керується Конституцією України, цим Законом, законодавством у сфері адміністративних послуг, Положенням про Центр надання адміністративних послуг, Регламентом діяльності ЦНАП. При виконанні своїх службових обов'язків адміністратор також керується посадовою інструкцією адміністратора.

У перехідних положеннях цього Закону, Кабінету Міністрів України доручено вирішити питання про віднесення посади адміністратора, що запроваджується згідно з Законом України «Про адміністративні послуги», та посади державного адміністратора, запровадженої згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», за умовами оплати праці, матеріально-побутового забезпечення відповідно до посад, які належать відповідно до III групи посад державної служби згідно із Законом України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року та до V категорії посад в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001.

Отже, правовий статус адміністратора визначається також законодавством України про публічну службу. Тому у своїй діяльності адміністратор ЦНАП має керуватись і Законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». У частині яка не врегульована відповідними актами у сфері публічної служби, застосовується законодавство про працю.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про віднесення посади адміністратора та державного адміністратора до відповідної категорії посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування» від 24 квітня 2013 року № 265-р посаду адміністратора віднесено до таких категорій посад:

- адміністратор Київської та Севастопольської міської держадміністрації – п'ята категорія посад державних службовців;

- адміністратор районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрації – шоста категорія посад державних службовців;

- адміністратор міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (її виконавчих органів), а також міської, селищної ради (її виконавчих органів) населених пунктів, які є адміністративними центрами районів – п'ята категорія посад в органах місцевого самоврядування.

3. Повноваження щодо призначення та звільнення адміністратора ЦНАП

Положеннями частини 2 коментованої статті визначено суб'єктів, які уповноважені призначати та звільняти адміністраторів ЦНАП, а також суб'єктів, які уповноваженні визначати кількість адміністраторів у конкретному ЦНАП.

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

ми державними адміністраціями – належать до компетенції голови районної державної адміністрації.

При призначенні на посаду адміністратора та звільненні з посади адміністратора, суб'єкту призначення слід враховувати, що такі посади відносяться до посад публічної служби, тож необхідно керуватись законодавством України про публічну службу.

При призначенні адміністратора ЦНАП, суб'єкту призначення необхідно враховувати, що державним службовцем та посадовою особою місцевого самоврядування не може бути особа, яка:

- 1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
- 2) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
- 3) відповідно до вироку суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;
- 4) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- 5) має громадянство іншої держави.

Також, варто звернути увагу на те, що не допускається призначення осіб на посади державної служби, на яких вони будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам.

Призначення особи на посаду адміністратора має здійснюватися за результатами конкурсу на зайняття вакантних посад публічної служби. Конкурс проводиться у порядку визначеному Законом України «Про державну службу», Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Така вимога є обов'язковою для ЦНАП, які створюються як структурний підрозділ відповідного органу з самостійним штатним розписом.

У випадках, якщо ЦНАП створюється як постійно діючий робочий орган (сукупність робочих місць), проведення конкурсу на зайняття відповідних посад є необов'язковим, достатньо переструктурування існуючої чисельності органу (органів) шляхом зведення в єдину приймальню працівників, які раніше вели прийом у своїх підрозділах. Для прикладу, такий шлях був обраний при створенні ЦНАП у м. Луцьку. Так, адміністраторами були призначені працівники виконавчих органів міської ради, які пройшли відповідні навчання та стажування з питань надання адміністративних послуг без проведення конкурсу.

Такий варіант виправданий на перших етапах створення та діяльності ЦНАП. У перспективі, зайняття посади адміністратора, як і будь-якої посади публічного службовця має відбуватись за рішенням суб'єкта призначення лише за результатами конкурсу.

4. Адміністратор чи представник суб'єкта надання адміністративних послуг. Рівень універсалізації

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

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

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

3) відсутність прямого контакту заявників з суб'єктом надання адміністративних послуг.

Максимальна універсалізація персоналу ЦНАП (адміністраторів) була б ідеальною, проте навряд чи є реальною. Адже за повної універсалізації адміністратори повинні бути добре обізнані у питанні десятків (а то й сотень) різних адміністративних послуг, зважаючи на специфіку українських ЦНАП. Такий професійний рівень вимагає дуже великих зусиль. Більш реалістичним, і цілком виправданим є підхід часткової універсалізації, тобто спеціалізації кожного адміністратора (груп адміністраторів) на певній групі адміністративних послуг (наприклад, одні спеціалізуються – на питаннях благоустрою і землі; інші – на питаннях соціальних адміністративних послуг; треті – на питаннях реєстрації місця проживання, паспортів тощо). Такий підхід дозволяє оперативніше обслуговувати відвідувачів, і цілком ефективно забезпечувати взаємозамінність адміністраторів. Такий підхід є однозначно актуальним для великих ЦНАП з великою кількістю персоналу.

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

1) Відсутність вимоги щодо універсалізму компетенції персоналу, принаймні в межах групи питань. Надання адміністративних послуг через представників суб'єктів надання адміністративних послуг призводить до незручностей для заявників та неможливості забезпечити рівномірне навантаження на персонал ЦНАП, оскільки:

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

- ЦНАП не може оперативно коригувати різнорівневе навантаження на представників різних суб'єктів надання адміністративних послуг, в тому числі пов'язане з сезонним попитом на окремі групи адміністративних послуг та загальними відмінностями в попиті на послуги протягом дня, тижня, місяця. В результаті, персонал одних суб'єктів надання адміністративних послуг ЦНАП буде недовантажений, а представники інших суб'єктів надання адміністративних послуг – перевантажені. Такий стан справ, серед іншого, породжує невдоволеність працівників різним навантаженням при приблизно однаковій оплаті праці;

- потреба забезпечити постійні робочі місця для представників усіх суб'єктів надання адміністративних послуг, що вимагає великої кількості персоналу, великих площ приміщень та інших матеріальних ресурсів. На практиці дефіцит робочих місць для представників усіх суб'єктів надання адміністративних послуг призводить до запровадження диференційованих графіків прийомних годин для різних органів влади (послуг), що теж не відповідає ідеї ЦНАП та вимогам Закону, що гарантують постійний та рівний доступ до усіх адміністративних послуг протягом прийомних годин у ЦНАП.

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

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

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

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

- неможливість споживачів послуг вимагати кращої якості послуг, які надаються різними суб'єктами надання адміністративних послуг, підпорядкованими керівництву загальнодержавного рівня.

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

4) Збільшення корупційних ризиків у зв'язку з наявністю прямого контакту заявників із представниками суб'єктів надання адміністративних послуг.

5. Вимоги щодо рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади адміністратора

Що стосується вимог до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади адміністратора (державного адміністратора), то їх необхідно поділити на дві групи:

1) *загальні вимоги*. Загальні вимоги визначені законодавством України у сфері публічної служби, зокрема залежно від категорії: освіта, стаж роботи або досвід роботи на посадах державної служби чи посадах в органах місцевого самоврядування;

2) *спеціальні вимоги*. Спеціальні вимоги до досвіду роботи, вимоги до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби (муніципальної служби), визначаються керівником державної (муніципальної) служби⁴⁹.

⁴⁹ Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напрямку підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V»

При розробці спеціальних вимог до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади адміністратора доцільно передбачати:

- наявність юридичної або іншої фахової освіти з обсягом знань, достатнім для орієнтації у документообігу та процедурах при наданні адміністративних послуг. Працівник повинен володіти навичками роботи із законодавчою базою, документами тощо;

- знання основних нормативно-правових актів, що стосуються надання адміністративних послуг;

- обізнаність з основоположними концептуальними засадами організації діяльності ЦНАП. Виконання обов'язків суттєво ускладнюється без внутрішнього усвідомлення та сприйняття ним призначення ЦНАП;

- вільне володіння українською мовою. Бажаним є володіння мовами національних меншин України (для працівників ЦНАП у населених пунктах компактного проживання таких меншин), а також англійською мовою (для працівників ЦНАП у великих населених пунктах);

- фізичний та психічний стан здоров'я, достатній для належного виконання особою службових обов'язків, в тому числі стриманий темперамент та особисті моральні якості, необхідні для безконфліктного спілкування з суб'єктами звернення, зокрема, повага до їх честі та гідності, доброзичливість, неупереджене ставлення та готовність врахувати конкретні проблеми і специфічні обставини справ. Вимоги передбачають також належний рівень культури спілкування, вміння лаконічно, зрозуміло роз'яснити організаційні та юридичні питання, а також допомогти скласти необхідні документи;

- вільне володіння комп'ютером (на рівні середнього користувача) та стандартним програмним забезпеченням: операційною системою MS Windows, також прикладними

від 16 травня 2012 року № 92. Набрання чинності актом має відбуватися 01.01.2014 р.

програмами MS Office. Навички роботи із програмами по обробці інформації й дистанційному спілкуванню. Вміння працювати з локальними інформаційними мережами, мережею Інтернет, іншими електронними й технічними засобами, необхідними для виконання службових обов'язків у сфері надання адміністративних послуг;

- організаційні і комунікативні здібності, вміння своєчасно й належним чином виконувати поставлені завдання, вміння працювати як індивідуально, так і в команді.

При доборі кандидатів на посади адміністраторів також важливо враховувати, щоб:

- особа була спроможною позитивно працювати з відвідувачами (а для цього необхідно перевірити й роботу в реальних умовах протягом випробувального періоду);

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

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

6. Правила визначення кількості адміністраторів ЦНАП

У коментованому положенні (абзац другий частини 2 ст. 13) закріплено, що кількість адміністраторів визначається органом, який прийняв рішення про утворення ЦНАП. Відповідно, таке рішення може ухвалюватися або міськими та селищними радами, або місцевими державними адміністраціями, які утворили конкретний ЦНАП.

Закон не визначає критеріїв, які мають впливати на визначення кількості адміністраторів ЦНАП. Однак, це питання є надзвичайно важливим, з огляду на необхідність

забезпечити достатню кількість персоналу ЦНАП для швидкого та якісного обслуговування суб'єктів звернення. З метою забезпечення якнайвищої якості надання адміністративних послуг, при визначенні кількості адміністраторів ЦНАП, до уваги повинні братись насамперед статистика звернень за відповідними адміністративними послугами у попередні періоди (роки). Також має враховуватись час необхідний на обслуговування одного суб'єкта звернення (з урахуванням специфіки і рівня складності різних справ), загальна кількість прийомних годин у ЦНАП і коефіцієнт непрацездатності персоналу ЦНАП (у зв'язку з відпустками, хворобами тощо), сезонність попиту на окремі адміністративні послуги тощо.

7. Завдання та права адміністратора ЦНАП

Частинами 4 та 5 коментованої статті визначено основні завдання та права адміністратора ЦНАП.

Законодавець в загальних рисах вказав найважливіші завдання адміністраторів та їх основні права. Ці положення можуть деталізуватись у інших підзаконних нормативно-правових актах, а також у регламенті конкретного ЦНАП, посадовій інструкції адміністратора.

Окрім Закону України «Про адміністративні послуги» аналогічні завдання та права адміністратора продубльовані у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 року № 118.

Відповідно до частини 4 коментованої статті, *адміністратор має своїми завданнями:*

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

- переліку документів, необхідних для отримання певної адміністративної послуги;

- вартості (у випадку встановлення плати) чи безоплатності отримання адміністративної послуги;
- терміну прийняття рішення про задоволення або відмову у задоволенні заяви;
- вичерпного переліку підстав для відмови у задоволенні заяви;
- іншої інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги.

Вся інформація та консультації надаються адміністратором безоплатно. Адміністратор надає зазначену інформацію як при особистому зверненні, так і через засоби телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку).

Консультації суб'єктам звернення з приводу адміністративних послуг полягають у наданні фахових порад, роз'яснень стосовно конкретної справи, пов'язаної із наданням цих послуг. Також, консультації можуть полягати у наданні допомоги при заповненні і бланків заяв.

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

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

Після перевірки повноти вхідного пакету документів, адміністратор повинен провести їх реєстрацію. Реєстрацією необхідно розглядати як внесення відомостей у відповідний реєстр. Реєстр може бути як електронним (у випадку функціонування у ЦНАП електронного документообігу) так і звичайним (наприклад, журнал реєстрації вхідних заяв та документів). На практиці у багатьох містах Украї-

ни після прийняття та реєстрації документів суб'єкту звернення видається відповідний документ – опис – у якому зазначається, які документи прийнято від особи (що особливо важливо, якщо суб'єкт звернення наполягає на прийнятті неповного пакету документів), час прийняття, ідентифікаційна інформація про суб'єкта звернення, найменування послуги, адміністратора. Якщо заяву та документи від суб'єкта звернення отримано поштою, то в аналогічний спосіб доцільно надсилати йому інформацію про реєстрацію відповідних документів (крім випадку, коли справа вирішується у короткі строки, що робить нераціональним окреме інформування про реєстрацію заяви).

При прийнятті документів від суб'єкта звернення, адміністратор повинен дотримуватись вимог Закону України «Про захист персональних даних» та гарантувати суб'єкту звернення права, пов'язані із захистом його персональних даних зокрема, отримати його згоду на обробку персональних даних⁵⁰; повідомити про місцезнаходження його персональних даних; надати інформацію про умови надання доступу до персональних даних, зокрема інформацію про третіх осіб, яким передаються його персональні дані. Збирання, обробка, накопичення та використання персональних даних має здійснюватися на підставі Закону України «Про захист персональних даних».

Після реєстрації прийнятих від суб'єкта звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг і їх реєстрації наступним етапом – завданням адміністратора визначено подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання. Тобто така передача відбувається після завершення роботи адміністратора

⁵⁰ Існує позиція, за якою сам факт звернення за адміністративною послугою і надання персональних даних органу влади, є автоматичною згодою на обробку і збереження цих даних. Але згода особи точно необхідна, у випадку, якщо персональні дані особи будуть передаватися іншим суб'єктам або отримуватися від інших суб'єктів.

з відвідувачами (суб'єктами звернень). Це може здійснюватися в кінці робочого дня, на початку наступного робочого дня, у технологічних перервах роботи адміністратора. Порядок передачі справ від адміністратора до суб'єкта надання адміністративних послуг має визначатись у Регламенті ЦНАП (див. Примірний регламент ЦНАП). Це може бути як особиста передача, так і передача через спеціально уповноваженого працівника ЦНАП або ж через отримання відповідних справ працівниками суб'єкта надання адміністративних послуг у ЦНАП.

З) видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг.

Адміністратор має своїм завданням видати суб'єктам звернень результати надання адміністративних послуг. Це завдання він може виконати як шляхом особистого вручення результатів суб'єктам звернення, так через направлення засобами поштового зв'язку. Це ж саме стосується і рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення. До речі, конструкція аналізованої норми дозволяє зробити висновок, що відмова в задоволенні заяви суб'єкта звернення також вважається результатом надання адміністративної послуги.

Також, адміністратор має своїм завданням повідомити про можливість отримання адміністративної послуги, оформленої суб'єктом надання адміністративних послуг. Таке повідомлення може здійснюватися засобами електронної пошти, телефонного зв'язку, через SMS тощо. Дані питання можуть бути деталізовані локальними актами, зокрема Регламентом ЦНАП.

Наприклад, Регламентом ЦНАП у м. Хмельницьку, затвердженим рішенням виконавчого комітету Хмельницької міської ради від 10.05.2012 р. № 438, передбачено окремий розділ, який регламентує правила видачі суб'єкту звернення результату надання адміністративної послуги. Зокрема, передбачена обов'язкова реєстрація вихідного пакету документів, а також можливість його передання суб'єкту звернення протягом п'яти робочих днів з моменту його реєстрації у ЦНАП особисто. І лише, у разі, коли замовник або його представник протягом п'яти робочих днів з дня повідомлення їх телефоном або електронною поштою про необхідність отримати у ЦНАП вихідний пакет документів, не з'явилися до ЦНАП для його одержання, вихідний пакет документів надсилається поштою з описом вкладення та з повідомленням про вручення.

До речі, бажаний спосіб отримання оформленого результату адміністративної послуги (якщо спеціальне / тематичне законодавство дозволяє тут гнучкість) необхідно з'ясовувати у суб'єкта звернення при поданні заяви, або ж уточнювати перед його видачею чи відправленням поштою (це передбачено і Примірним регламентом ЦНАП);

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг.

Одним із завдань адміністратора є організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг. Під організаційним забезпеченням необхідно розуміти будь-які дії, які спрямовані організацію якісного та своєчасного надання адміністративних послуг.

Сюди можуть належати: дії щодо контактування із суб'єктами надання адміністративних послуг для забезпечення своєчасного вирішення справи, передання справи цим суб'єктам; забезпечення взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг; дії спрямовані на забезпечення присутності суб'єкта звернення, якщо це передба-

чено законом, при розгляді справи про надання адміністративної послуги; дії спрямовані на залучення необхідних фахівців чи інших адміністративних органів, якщо це передбачено законом та є необхідним для вирішення справи; забезпечення проведення (в разі необхідності) представниками суб'єктів надання адміністративних послуг додаткових заходів, необхідних для правильного вирішення справи; погодження документів (рішень) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримання їх висновків з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення; отримання інформації чи документів, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні інших органів публічної влади тощо;

5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень.

На адміністратора покладається завдання стосовно контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень.

Це завдання адміністратор може реалізувати, зокрема через фіксування у порядку передбаченому Регламентом ЦНАП:

- дати надходження справи;
- дати передачі справи відповідному суб'єкту надання адміністративної справи, або структурним підрозділам суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальним за етапи (дію, рішення);
- дотримання строків проходження кожного етапу адміністративної послуги;
- строків розгляду справи відповідним суб'єктом надання адміністративної справи;
- дати передання результату адміністративної послуги суб'єкту звернення.

Висновок про дотримання термінів розгляду справ та прийняття рішень адміністратор може зробити порівнюючи реальні строки із строками визначеними у технологічній картці адміністративної послуги.

б) надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом (пункт 6 частини 4 статті 13).

Адміністратор має своїм завданням надавати адміністративні послуги невідкладно, у випадках передбачених законом. Так, якщо адміністративна послуга є простою та не потребує передачі справи на опрацювання в інші органи влади, така адміністративна послуга повинна була б надаватись невідкладно, якщо це не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення. Такими є окремі реєстраційні адміністративні послуги, наприклад, послуга з видачі витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців тощо.

Підхід пункту 6 частини 4 статті 13 вступає у певну суперечність із загальною моделлю роботи ЦНАП через адміністратора як процедурного посередника між суб'єктом звернення і суб'єктом надання адміністративної послуги. Проте потреба у невідкладному вирішенні справи (насамперед, йдеться справи що вирішуються за один візит, невідкладно) переважає інші аргументи, і є раціональною і з точки зору публічних інтересів (ефективне використання ресурсів), і з точки зору інтересів суб'єктів звернення.

Коментована норма Закону вимагає, щоб випадки, у яких адміністратор безпосередньо надає адміністративні послуги визначалися *законом*. При цьому розробниками законопроектів «Про адміністративні послуги» малися на увазі саме випадки, коли певні адміністративні послуги закріплені законом за певними посадовими особами (наприклад, державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців). З юридичної точки зору, для уможливлення невідкладного (негайного) надання певних адміністративних послуг адміністратором у ЦНАП, необхідно на

рівні спеціальних (тематичних) законів дозволити поєднання (суміщення) посад адміністратора з іншою відповідною посадою, або ж дозволити призначення на посаду адміністратора ЦНАП відповідних осіб, що наділені певними повноваженнями.

Частиною 5 коментованої статті закріплено права адміністратора.

Відповідно до положень цієї статті, адміністратор має право:

1) *безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням адміністративних послуг, у порядку, визначеному статтею 9 цього Закону.*

Зазначене право адміністратора поширюється на інформацію та документи, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління та яка є пов'язаною із наданням адміністративних послуг. До такої інформації належать, зокрема, відомості з реєстрів, баз даних тощо.

Суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебуває у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або інших перерахованих вище суб'єктів. Якщо суб'єкт звернення має можливість самостійно подати відповідні документи або інформацію, то звичайно він має право їх подати.

В іншому випадку, у разі необхідності зазначеної інформації для правильного вирішення справи, право отримати таку інформацію має адміністратор.

Цьому праву кореспондує обов'язок суб'єкта надання адміністративних послуг (інших суб'єктів) забезпечити до-

ступ до такої інформації. Так, відповідно до частини 9 ст. 9 коментованого Закону, суб'єкти надання адміністративної послуги, підприємства, установи або організації, що належать до сфери його управління, які володіють документами або інформацією, необхідними для надання адміністративної послуги, зобов'язані:

1) забезпечити безоплатне надання таких документів або інформації не пізніше трьох робочих днів з дня отримання запиту від суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо інше не передбачено законом;

2) вживати заходів щодо розбудови системи міжвідомчої електронної взаємодії, забезпечення безоплатного та відкритого доступу до своїх інформаційних систем та баз даних, якщо інше не передбачено законом;

3) відповідно до закону забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги таку інформацію;

2) погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення (пункт 2 частини 5 ст. 13).

Одним із завдань Закону України «Про адміністративні послуги» є спрощення процедур надання адміністративних послуг, досягнення раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, забезпечення зручності для суб'єктів звернень. Це можливо досягнути, окрім іншого, також із зменшенням кількості різноманітних погоджень, попередніх висновків, отримання яких покладається безпосередньо на суб'єкта звернення.

Саме з огляду на це, адміністратор наділений правом погоджувати документи (рішення) в інших органах державної влади та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги

без залучення суб'єкта звернення. Реалізуючи зазначене право, адміністратор не потребує додаткових доручень чи довіреностей від суб'єкта звернення. Це дозволяє досягти спрощення для суб'єкта звернення процедури отримання адміністративної послуги, забезпечити оперативність ухвалення позитивного рішення про надання адміністративної послуги;

3) інформувати керівника центру надання адміністративних послуг та керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень (пункт 3 частини 5 ст. 13).

Одним із завдань адміністратора є здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень. За результатами здійснення такого контролю (у випадку виявлення ризику порушення термінів надання адміністративних послуг та фактичного їх порушення, невиконання своїх обов'язків суб'єктами надання адміністративних послуг, порушення законодавства у сфері адміністративних послуг) адміністратор має право (а насправді, очевидно, повинен) інформувати керівника ЦНАП та керівників суб'єктів надання адміністративних послуг про ризики та порушення термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги. Також, адміністратор має право вимагати вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень.

Керівник ЦНАП та керівники суб'єктів надання адміністративних послуг зобов'язані вживати невідкладних заходів щодо усунення порушень термінів розгляду заяв щодо надання адміністративної послуги, на підставі інформації отриманої від адміністратора;

4) посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них,

витягів з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги (пункт 4 частини 5 ст. 13).

Частина 3 коментованої статті визначає, що адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по-батькові та найменування центру надання адміністративних послуг. З метою забезпечення оперативного вирішення справи, дотримання правильності оформлення відповідних документів, адміністратор наділений правом посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги.

Це дозволяє забезпечувати достовірність інформації, а також достовірність копій (фотокопій) документів і виписок з них, витягів з реєстрів та баз даних, які подаються суб'єктом звернення для отримання адміністративної послуги. Також, це дозволяє уникнути необхідності посвідчувати зазначені види документів інших посадових осіб (наприклад, за місцем роботи чи місцем проживання особи) або у нотаріальному порядку (крім випадків, коли нотаріальне посвідчення прямо вимагається законом), що у свою чергу економить час та кошти суб'єктів звернення.

Такий законодавчий підхід також забезпечує персональну відповідальність кожного адміністратора за правильність оформлення документів, ведення справи.

Стаття 14. Організаційне забезпечення надання адміністративних послуг

1. Організація забезпечення надання адміністративних послуг здійснюється шляхом:

1) забезпечення безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, в яких міститься інформація, необхідна для надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачено законом;

2) надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань;

3) забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернень у строки, встановлені законом, на підставі відповідних документів, одержаних від адміністраторів.

1. Предмет регулювання та цілі статті

У коментованій статті регулюються питання міжвідомчої взаємодії при наданні адміністративних послуг.

Норми коментованої статті мають на меті забезпечити умови для безпосереднього надання адміністративних послуг адміністратором ЦНАП, а також створити умови для надання адміністративних послуг суб'єкту звернення без його участі на етапі збору інформації і документів, які є у володінні суб'єктів надання адміністративних послуг.

2. Способи та засоби збору інформації і документів без участі суб'єкта звернення

Стаття 14 Закону визначає окремі питання організаційного забезпечення надання адміністративних послуг.

Перший та другий пункти частини 1 коментованої статті стосуються порядку отримання адміністраторами інформації від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління коли:

а) суб'єктом надання адміністративних послуг є сам адміністратор;

б) адміністратор отримує відповідну інформацію без участі суб'єкта звернення та передає її разом з іншими документами суб'єкту надання адміністративних послуг.

У першому випадку законодавець передбачив можливість реалізації норм пункту 6 частини 4 статті 13 Закону, відповідно до якої адміністратор, у передбачених законом випадках, може виступати самостійним суб'єктом надання адміністративних послуг. Це є доцільним, коли йдеться про так звані «швидкі» послуги і стосується в першу чергу різних реєстраційних дій (реєстрація місця проживання, реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності тощо). Тобто адміністратор може у певних випадках, визначених законом, самостійно робити витяги чи виписки з інформаційних систем суб'єктів надання адміністративних послуг, а також вносити зміни до відповідних баз даних / реєстрів тощо. Здійснюючи відповідні дії адміністратор може мати різні рівні доступу до роботи у відомчих інформаційних системах. Наголосимо, для реалізації цієї норми Закону на практиці ще необхідні зміни до спеціальних (тематичних) законів.

Другий випадок стосується «допомоги» суб'єкту звернення у зборі необхідних для надання адміністративної послуги документів або інформації. Так, пункти 1 і 2 частини 1 коментованої статті дають можливість адміністратору замість громадянина самостійно отримати та долучити до заяви необхідні документи або інформацію. Беручи до уваги передбачене статтею 13 Закону право адміністратора завіряти своїм підписом і печаткою копії (фотокопії) відповідних документів, ця норма може значно спростити

отримання громадянином різноманітних виписок, довідок, витягів, при закріпленні порядками надання відповідних послуг такого обов'язку за адміністратором.

Частина 3 коментованої статті зобов'язує суб'єктів надання адміністративних послуг здійснювати розгляд і вирішення справи з надання адміністративної послуги на підставі документів, одержаних від адміністраторів та надавати відповідні послуги у строки, передбачені законом.

Стаття 15. Надання супутніх послуг

1. У приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються адміністративні послуги, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо).

2. Супутні послуги надаються суб'єктами господарювання, добір яких здійснюється суб'єктом надання адміністративних послуг чи органом, що утворив центр надання адміністративних послуг, на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення.

3. Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг затверджується Кабінетом Міністрів України.

4. Надання платних супутніх послуг суб'єктом надання адміністративних послуг, центром надання адміністративних послуг забороняється.

1. Предмет регулювання та цілі статті

Стаття встановлює загальні засади надання так званих «супутніх послуг», необхідних для звернення за адміністративними послугами, визначає суб'єкта надання таких послуг і вимоги до його обрання в кожному конкретному випадку, а також встановлює заборону для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб надавати такі послуги на платній основі.

Приписи статті спрямовано на забезпечення зручних умов для звернення за адміністративними послугами, а також на усунення можливих корупційних ризиків, таких як вимагання суб'єктом надання адміністративних послуг винагороди за послуги й дії господарського характеру.

2. Приписи про супутні послуги

Стаття базується на принципах державної політики з надання адміністративних послуг, відображених у ст. 4 Закону, і насамперед, принципі *зручності*.

Норми статті закріплюють механізм надання суб'єктам звернень супутніх послуг – як дій організаційно-технічного і фінансового характеру, які є похідними (або – «передуючими») щодо послуг адміністративних. Супутні послуги спрямовані на забезпечення зручності звернення за адміністративними послугами, а отже й на підвищення загального рівня задоволеності суб'єктів звернення. Диспозитивне формулювання частини 1 коментованої статті («можуть надаватися») потрібно розуміти так, що вказані у даній частині дії (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування...), мають надаватись в центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП) та у приміщеннях суб'єктів надання адміністративних послуг, якщо для цього є організаційні та інші ресурси (достатність площі приміщень тощо). Проте одразу ж необхідно наголосити, що у ЦНАП та у суб'єктів надання адміністративних послуг немає обов'язку гарантувати надання супутніх послуг у своїх приміщеннях, а у суб'єктів звернення – немає обов'язку і будь-якої зв'язаності отримувати супутні послуги у суб'єктів господарювання відібраних для надання супутніх послуг у цих приміщеннях.

Безоплатне надання суб'єктові звернення бланку документа, ксерокопіювання тощо – не є супутніми послугами, якщо всі ці дії реалізуються працівником ЦНАП чи суб'єкта надання адміністративних послуг. Наприклад, якщо для особи потрібно зробити одну або дві ксерокопії в ході прийняття заяви на надання адміністративної послуги, то це безоплатно цілком може здійснити адміністратор ЦНАП, який приймає документи.

Необхідно наголосити, що є неприйнятною та такою, що не відповідає вимогам коментованого Закону практика

функціонування таких державних підприємств як, наприклад, ДП «Документ» (у сфері управління Державної міграційної служби)⁵¹. Оскільки такі підприємства фактично за додаткову плату надають «послуги», які належать до прямих функціональних обов'язків персоналу суб'єкта надання адміністративних послуг (у нашому випадку – Державної міграційної служби), наприклад, консультаційні послуги. Також не можуть вважатися «супутніми послугами» у розумінні коментованого Закону «послуги з підготовки пакету документів» та «послуги по здійсненню представницьких функцій». Адже ці дії здійснюються самим суб'єктом звернення або вільно визначеною ним особою. Формування пакету документів на етапі його реєстрації здійснюється суб'єктом надання адміністративних послуг», тому нав'язування державою монопольного «помічника-посередника» є неприйнятним, суперечить меті та засадам державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

У цьому разі положення частини 4 коментованої статті щодо заборони надавати платні супутні послуги – мають розумітись як заборона вимагати будь-яку винагороду за відповідні дії з консультування, надання бланків чи ксерокопіювання тощо.

Приписи частини 4 коментованої статті повною мірою узгоджуються із положенням частини 7 статті 11 даного Закону, за яким 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.

⁵¹ Див.: Наказ Державної міграційної служби «Про впорядкування надання платних послуг державним підприємством “Документ”» від 28.09.2011 р. № 76; Наказ ДП «Документ» «Про затвердження єдиних тарифів» від 18.07.2012 р. № 54/1.

3. Терміни та категорії зі статті

«Орган, що утворив центр надання адміністративних послуг» – дану категорію розкрито у частинах 1-3 статті 12 Закону. Такими органами є: селищні, міські ради, а також Київська, Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації.

Під *«іншими приміщеннями, де надаються адміністративні послуги»* – розуміються приміщення або ж будівлі (споруди) суб'єктів надання адміністративних послуг, що їх не було включено до надання через ЦНАП.

«Супутні послуги» – дефініція у Законі відсутня, проте у частині 1 ст. 15 наведено приклади таких послуг: *виготворення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг*. Це свідчать про загальну їх спрямованість на організаційно-технічне забезпечення умов для надання адміністративних послуг, касове обслуговування. Передбачений у частині 1 коментованої статті перелік не є вичерпним, тож інші допоміжні дії, що організаційно й технічно сприяють зверненню за адміністративними послугами також мають охоплюватись регулюванням даної статті. Тобто до супутніх послуг можуть належати такі послуги як: забезпечення суб'єктам звернення доступу до Інтернету; надання телефонних послуг; послуг поштового зв'язку тощо.

За специфікою дій і суб'єктів, що їх вчиняють, врегульовані статтею супутні послуги як послуги господарського характеру фактично розмежовуються на дії більшою мірою технічні (фотографування виготовлення копій, сканування) і фінансові (банківські) послуги. Останню категорію послуг може бути надано лише суб'єктами господарювання, які уповноважені реалізовувати такі дії та мають необхідну кваліфікацію й обладнання.

До прийняття коментованого Закону поняття «супутніх послуг» вживалось в інших сферах законодавства переважно в економічно-господарському контексті («супут-

ні послуги: з переробки, виробництва, транспортування, фрахтування...» – п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності» від 24.05.2012 № 4851-VI; послуги із збирання врожаю як супутні послуги – абзац шостий п. 308.4 ст. 308 Податкового кодексу України). Категорія «додаткових супутніх послуг» у значенні пропонованому коментованими Законом попередньо застосовувалась лише у стандартах адміністративних послуг.

Ще раз наголосимо, не можуть вважатися «супутніми послугами» дії: із надання інформації, консультацій; видачі бланків заяв і надання допомоги у їх оформленні. Адже це прямі функціональні обов'язки суб'єктів надання адміністративних послуг.

Суб'єкти господарювання – згідно зі ст. 12 Господарського кодексу України ними визнаються господарські організації:

- юридичні особи публічного або приватного права, створені відповідно до Цивільного кодексу України (ст. 80), а також положень Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15.05.2003 № 755-IV (ст. 4, статті Розділу III Закону);

- державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського кодексу України;

- інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;

- фізичні особи – підприємці (громадяни України, іноземці та особи без громадянства), зареєстровані відповідно до Закону від 15.05.2003 № 755-IV (ст. 4, статті Розділу V Закону);

Конкурс – добір суб'єктом надання адміністративних послуг чи органом, що утворив ЦНАП, суб'єктів господарювання з метою надання супутніх послуг (пункт 2 Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг).

4. Проведення конкурсу для надання супутніх послуг

Орган, який утворив центр надання адміністративних послуг або суб'єкт надання адміністративних послуг, який надає адміністративні послуги поза ЦНАП, повинні добирати суб'єктів надання супутніх послуг на конкурсних заходах (згідно з частиною 2 ст. 15 Закону). Ця норма введена з метою створення найсприятливіших умов для суб'єктів звернення в частині вартості супутніх послуг, режиму роботи суб'єктів їх надання тощо. При цьому конкурувати за право надання супутніх послуг можуть лише суб'єкти господарювання. Цей припис має на меті позбавити можливості органи публічної адміністрації недобросовісної конкуренції з бізнесом щодо надання господарських за змістом послуг.

На виконання вимог Закону Постановою Кабінету Міністрів України № 379 від 29 травня 2013 р. було затверджено Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг (далі – Типовий порядок). Органи, які утворили ЦНАП, та суб'єкти надання адміністративних послуг, які надають адміністративні послуги поза ЦНАП, повинні затвердити власні порядки проведення конкурсу для надання супутніх послуг, керуючись цим Типовим порядком. Відповідно до пункту 19 Типового порядку, для кожного виду супутніх послуг повинен бути затверджений окремий порядок проведення конкурсу.

При прийнятті власних положень про проведення конкурсу можна врегулювати інші питання, не охоплені Типовим порядком, за умови дотримання обов'язкових положень Закону та Типового порядку.

5. Алгоритм проведення конкурсу (за Типовим порядком):

5.1. Формування конкурсної комісії з числа працівників організатора конкурсу (пункт 4 Типового порядку).

Функції із проведення конкурсу реалізуються *суб'єктом надання адміністративних послуг* чи *органом, що утворив ЦНАП*. До складу конкурсної комісії повинно входити не менше шести осіб, включно з головою та секретарем. Згідно Типового порядку всі члени комісії повинні бути працівниками суб'єкта владних повноважень – організатора конкурсу.

Конкурсна комісія безпосередньо забезпечує підготовку і проведення конкурсу. Зокрема, комісія здійснює підготовку та опублікування оголошення про проведення конкурсу, опрацьовує подані учасниками документи, оцінює конкурсні пропозиції згідно з визначеними критеріями; визначає переможців конкурсу.

Конкурсна комісія має визначити шкалу балів (пункт 15 Типового порядку) для оцінювання конкурсних заяв за принципом, чим більше балів, тим вища відповідність критерію (абзац другий пункту 15). Для забезпечення прозорості конкурсу таку шкалу балів доцільно оприлюднити в оголошенні про конкурс.

5.2. Публікація оголошення про проведення конкурсу на сайті організатора та в ЗМІ (пункт 3)

Оголошення про проведення конкурсу публікується не пізніше, ніж за 30 днів до кінцевого строку подання конкурсних пропозицій. Оголошення має включати дані, визначені у пункті 3 Типового порядку:

- інформацію про орган, що ініціював конкурс (найменування, місцезнаходження, номери телефонів);
- умови проведення конкурсу;
- перелік необхідних документів;
- спосіб і кінцевий строк подання учасниками заяв;
- місце та час проведення конкурсу.

5.3. Перелік документів, необхідних для участі в конкурсі

У пункті 7 Типового порядку передбачено перелік документів, які мають бути підготовлені зацікавленими особами для участі в конкурсі, та вимоги до них.

Зокрема, зацікавлений суб'єкт господарювання подає комісії заяву, а також передбачені Порядком документи, складені українською мовою. Зазначеними документами є:

а) **конкурсна пропозиція** – подається в конверті з написом *«На конкурс щодо надання супутніх послуг. Не відкривати до початку конкурсу»*. На конверті зазначаються реквізити учасника (найменування або прізвище, ім'я, по батькові учасника; його місцезнаходження або місце проживання; номери телефонів) та перелік супутніх послуг, на надання яких він претендує;

б) відомості про учасника:

- засвідчені учасником в установленому порядку копії установчих документів (для фізичної особи – підприємця – документа, що посвідчує особу). Документ, що посвідчує особу: для громадян України це на сьогодні насамперед паспорт громадянина України;

- засвідчені в установленому порядку копії дозволів, ліцензій у разі, якщо здійснення цього виду господарської діяльності передбачає їх наявність. Згідно із законом, дозвільний орган та орган ліцензування на вимогу суб'єкта господарювання можуть безоплатно видавати засвідчені ними копії відповідно документа дозвільного характеру та ліцензії. Дозвільні органи – це органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені видавати документи дозвільного характеру⁵². Орган ліцензування – це визначений Кабінетом Міністрів орган виконавчої влади,

⁵² Ст. 1, ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

уповноважений законом державний колегіальний орган, спеціально уповноважений виконавчий орган рад для ліцензування певних видів господарської діяльності⁵³;

- довідку про те, що стосовно учасника не порушено справу про банкрутство. Інформаційна довідка з Єдиного реєстру підприємств щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство – безоплатно надається за письмовим запитом юридичної особи або фізичної особи – підприємця. Довідка містить інформацію про відсутність у Єдиному реєстрі підприємств відомостей про заявника. Інформаційні довідки надають структурні підрозділи Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в АРК, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі⁵⁴;

- довідку з обслуговуючого банку про відсутність простроченої заборгованості за кредитами, дійсну на момент розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями. З цим документом можуть виникнути труднощі на практиці. По-перше, суб'єкти підприємництва не зобов'язані мати рахунки в банках. Наприклад, фізична особа – підприємець, яка надає послуги з виготовлення копій документів (ксерокопій) за готівку, може не мати рахунку у банку і не зможе подати таку довідку. По-друге, підприємець може мати кредит не лише у своєму обслуговуючому банку. Тому довідка від банку суб'єкта підприємництва може насправді не посвідчувати відсутність простроченої заборгованості, а лише посвідчувати її відсутність в певному банку. Способи врегулювання цих проблем можуть бути передбачені у по-

⁵³ Ст. 1, 14, 16 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

⁵⁴ Пункти 1.8, 1.9, 3.2 Положення про Єдину базу даних про підприємства, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство, затверджені наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження» від 15.09.2011 р. № 3018/5 // Офіційний вісник України – 03.10.2011. – № 74. – Ст. 71.

ложеннях про конкурс, затверджених організатором конкурсу;

- довідку територіального органу Міндоходів про відсутність заборгованості із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), дійсну на момент розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями. Йдеться про довідку за формою № 22-ОПП⁵⁵. У випадках, передбачених відповідними нормативно-правовими актами, довідки про відсутність заборгованості з податків, зборів видаються відповідно до Порядку видачі довідки про відсутність заборгованості з податків, зборів, що контролюються органами державної податкової служби, що затверджується Міністерством фінансів України (пункт 11.7 Порядку). Згідно із затвердженим у 2012 р. Порядком, довідка видавалась державними податковими інспекціями у містах з районним поділом (крім міст Києва і Севастополя), районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонними, об'єднаними, Окружною державною податковою службою – Центральним офісом з обслуговування великих платників податків Державної податкової служби та спеціалізованими державними податковими інспекціями. Довідка видається безоплатно на підставі заяви платника податків за основним місцем обліку платників податків, які звертаються за наданням адміністративної послуги⁵⁶. Разом із тим, територіальні органи Державної податкової служби (державні податкові інспекції⁵⁷, реорганізуються у відпо-

⁵⁵ Додаток 20 Порядку обліку платників податків і зборів, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 09.12.2011 р. № 1588 // Урядовий кур'єр. – 06.01.2012. – № 3.

⁵⁶ Пункти 2, 3 Порядку видачі довідки про відсутність заборгованості з податків, зборів, що контролюються органами державної податкової служби, затверджений Наказом Міністерства фінансів України від 12.12.2012 р. № 1315 // Офіційний вісник України. – 01.02.2013. – № 6. – Ст. 78.

⁵⁷ Існували згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної податкової служби» від 21.09.2011 р. № 981 // Урядовий кур'єр. – 24.09.2011. – № 176.

відні територіальні органи Міністерства доходів і зборів (Міндоходів). Отже, довідка за формою № 22-ОПП і надається такими територіальними органами Міндоходів – державними податковими інспекціями Головного управління Міндоходів (у містах та районах, районах у містах), об'єднаними державними податковими інспекціями.

5.4. Прийняття конкурсних пропозицій (пункт 8)

Заяви на участь у конкурсі реєструються безпосередньо секретарем конкурсної комісії у спеціально заведеному для цього журналі обліку. До цього журналу повинні вноситися дані, згідно з переліком у пункті 8 Типового порядку (порядковий номер і дата подання заяви, перелік поданих документів, дата та час внесення запису до журналу тощо).

У разі надходження лише однієї конкурсної пропозиції наслідком є оголошення конкурсу таким, що не відбувся, та оголошення нового конкурсу (абз. 2 пункт 10). Може виникнути проблема, якщо в місті чи селищі, де проводиться конкурс, є лише один суб'єкт господарювання з надання послуг фотографування чи виготовлення копій документів тощо. Тоді заборона проведення конкурсу за участі лише одного учасника може призвести до замкненого кола: оголошення конкурсу, подання заявки одним учасником, оголошення конкурсу таким, що не відбувся, оголошення нового конкурсу... У правилах проведення конкурсу, затверджених на основі Типового положення, можуть бути запроваджені норми, які б дозволили вийти з цієї ситуації. Наприклад, у разі повторної участі в конкурсі лише одного учасника, доцільно все-таки оцінити його пропозицію на відповідність умовам конкурсу та потребам суб'єктів звернення.

5.5. Розкриття та оцінка конкурсних пропозицій (пункти 11-15)

Засідання комісії з розкриття та оцінки конкурсних пропозицій проводиться на наступний робочий день після закінчення строку прийняття конкурсних заяв.

На засіданні можуть бути присутні всі учасники конкурсу.

Конкурсна комісія може звернутися до них за роз'ясненням інформації в конкурсних документах.

Конкурсні пропозиції оцінюються відповідно до критеріїв найменшої ціни супутньої послуги, витрат часу для її надання, а також за іншими критеріями, які забезпечують мінімізацію матеріальних витрат, витрат часу суб'єкта звернення під час надання таких супутніх послуг (пункт 13). Оцінка пропозицій має здійснюватись на засадах *прозорості* (що передбачає вільний і своєчасний доступ до повної, достовірної інформації про хід і результати конкурсу для його учасників та інших зацікавлених суб'єктів), *об'єктивності* (встановлення переможця конкурсу на основі визначених і оприлюднених критеріїв та методики оцінки; такими критеріями згідно з Порядком є показники щодо матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення під час надання супутніх послуг), *неупередженості* (відсутність зацікавленості в перемозі певного суб'єкта безвідносно до результатів конкурсу) під час здійснення оцінки конкурсних пропозицій, а також *недискримінації* учасників конкурсу.

У пункті 14 Типового порядку передбачено перелік підстав, за яких конкурсна заява повинна бути відхилена без оцінки. Зокрема, Комісія відхиляє конкурсні пропозиції та не здійснює їх оцінку в разі: установлення факту подання учасником документів із недостовірними відомостями; факту банкрутства або проведення процедури ліквідації учасника; подання конкурсної пропозиції, що не відповідає умовам проведення конкурсу.

За достовірність відомостей, що містяться в поданих на конкурс документах, відповідає суб'єкт господарювання – учасник конкурсу. Слід звернути увагу, що підстава під пункту 2 пункту 14 (*невідповідність заявки конкурсними вимогам*) не може бути застосована на практиці, оскільки зробити висновок про невідповідність заявки можливо лише після її вивчення та оцінки. Таким чином, на основі цієї підстави заявка не може бути відхилена без розгляду, а може лише отримати низькі бали.

5.6. Прийняття рішення про визначення переможця (пункт 16). Рішення про визначення переможця має бути прийняте протягом трьох днів після оцінки конкурсних пропозицій. Рішення оформлюється у вигляді протоколу.

Комісія визнає переможцем конкурсу того учасника, чия пропозиція набрала найбільшу кількість балів (пункт 15 Типового порядку). Член комісії, у разі незгоди з її рішенням, може письмово викласти свою позицію, яку має бути додано до протоколу засідання комісії (пункт 6 Типового порядку).

Засідання конкурсної комісії вважається правоможним, якщо на ньому присутні не менш як половина її членів. Рішення конкурсної комісії приймається простою більшістю голосів членів комісії, присутніх на її засіданні. У разі однакової кількості голосів вирішальним є голос голови комісії.

5.7. Публікація результатів конкурсу (пункт 17). Учасники конкурсу мають бути повідомлені конкурсною комісією про його результати протягом трьох днів після прийняття рішення про визначення переможця. Повідомлення про результати конкурсу має бути розміщене на офіційному веб-сайті органу й у друкованих ЗМІ організатора конкурсу.

6. Укладення договору за результатами конкурсу

Ні Законом, ні Типовим порядком не врегульовано питання укладання договору за результатами конкурсу з переможцем. Очевидно, з переможцем має бути укладений договір про оренду частини приміщення в будівлі де розташовується ЦНАП чи суб'єкт надання адміністративних послуг. Такий договір повинен відповідати вимогам Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 № 2269-ХІІ. Також бажано, щоб у ньому були передбачені вимоги до надання послуг, з урахуванням інтересів суб'єктів звернення. Це можуть бути, зокрема, норми: про узгодження роботи з надання супутніх послуг з режимом роботи ЦНАП чи суб'єкта надання адміністративних послуг; обмеження в розміщенні надмірної чи неадекватної реклами; встановлення вимог до якості обслуговування суб'єктів звернення; заборона провадити в приміщенні іншу діяльність, крім надання супутніх послуг згідно з укладеним за результатами конкурсу договором тощо.

У Типовому порядку не врегульовані дії організатора у разі відмови переможця від укладання угоди за результатами перемоги в конкурсі. Очевидно, це питання може бути вирішено у власних порядках про проведення конкурсів, затверджених органами, що утворили ЦНАП, та суб'єктами надання адміністративних послуг поза ЦНАП.

Для оскарження результатів конкурсу учасники можуть використовувати загальні правові інструменти: звернення зі скаргою до органу, що утворив конкурсну комісію, а також судовий порядок.

7. Зарубіжний досвід

Надання у ЦНАП послуг господарського і фінансового характеру поряд із власне адміністративними послугами

відповідає іноземній практиці щодо організації діяльності «універсамів послуг». Переважно здійснюється касове обслуговування, надаються послуги із копіювання документів, фотографування.

Щоправда, у більшості розвинених країн в органів влади немає проблем з наданням безоплатно послуг з ксерокопіювання (у ході прийняття замовлення на адміністративну послугу). У деяких країнах (наприклад, у ФРН) касові послуги, тобто прийняття оплати за адміністративні послуги може здійснюватися власне працівниками органів публічної адміністрації, до того ж навіть працівником, який приймає заяву (замовлення) на адміністративну послугу. Крім того, дуже поширеним є використання автоматичних пристроїв для надання супутніх послуг (для фотографування, ксерокопіювання тощо).

Стаття 16. Реєстр адміністративних послуг

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

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

2. Реєстр містить інформацію про:

- 1) перелік адміністративних послуг;
- 2) правові підстави надання адміністративних послуг;
- 3) суб'єкта надання адміністративних послуг;
- 4) розмір плати (адміністративний збір) за адміністративну послугу (у разі надання послуги на платній основі);
- 5) інші відомості, визначені Кабінетом Міністрів України.

3. Порядок ведення Реєстру визначається Кабінетом Міністрів України.

1. Предмет регулювання та цілі статті

Стаття встановлює порядок ведення Реєстру адміністративних послуг (далі – Реєстр), визначає мету даного Реєстру, а також деталізує змістовне наповнення Реєстру.

Фактично метою створення та функціонування Реєстру є: 1) ведення обліку адміністративних послуг; 2) забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

2. Положення щодо Реєстру адміністративних послуг – у контексті загального регулювання сфери адміністративних послуг

Потреба у Реєстрі обґрунтовувалася невпорядкованістю інформації про загальну кількість адміністративних послуг

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

Передбачене коментованою статтею створення Реєстру базується на положеннях нормативних актів та програмних документів політики. Так, Концепція адміністративної реформи в Україні від 1998 р.⁵⁸ виходячи зі спрямованості адміністративних послуг на задоволення потреб особи – визнавала за необхідне визначити *перелік відповідних послуг*, які потрібні громадянам.

Приписи статті узгоджуються із принципами державної політики щодо надання адміністративних послуг, відображеними у пунктах 1, 2, 4, 6, 10 частини 1 статті 4 Закону, зокрема, *принципами верховенства права* (заснований на ст. 19 Конституції принцип *законності* та принцип *юридичної визначеності*); *відкритості та прозорості*, *доступності інформації про надання адміністративних послуг*; *доступності та зручності послуг для суб'єктів звернень*.

Варто визнати, що сам Реєстр є швидше управлінським інструментом для: впорядкування загальної кількості адміністративних послуг, дерегуляції та чіткої визначеності у питанні платності / безоплатності конкретних адміністративних послуг тощо. Крім того, інформація з Реєстру є основою для розбудови Державного порталу адміністративних послуг (про портал див. ст. 17 та коментар до неї).

⁵⁸ Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України – 11.06.1999. – № 21. Ст. 32.

3. Терміни та категорії зі статті

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку, станом на сьогодні, є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку). Так, згідно з пунктом 1 Положення про Мінекономрозвитку – це міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного ... розвитку⁵⁹. Тож закономірно, що у пункті 4 Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг (надалі – Порядок) від 2013 р.⁶⁰ зазначено, що формування та ведення Реєстру забезпечується Мінекономрозвитку шляхом збирання та оброблення інформації про адміністративні послуги; шляхом внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей.

Реєстр адміністративних послуг – дефініцію подано у Порядку. Це єдина інформаційна комп'ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

4. Порядок ведення Реєстру

Згідно частини 3 коментованої статті Порядок ведення Реєстру визначається Кабінетом Міністрів України. З цією метою було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 р. № 57. У Порядку конкретизовано суб'єктів надання адміністративних послуг,

⁵⁹ Указ Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» від 31.05.2011 р. № 634/2011 // Урядовий кур'єр. – 09.06.2011. – № 104.

⁶⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 р. № 57 // Урядовий кур'єр. – 05.02.2013. – № 23.

які подають міністерству інформацію про послуги, а також врегульовано технічні питання функціонування Реєстру, форму подання інформації тощо.

При цьому необхідно зауважити, що поняття й порядок ведення Реєстру вперше було нормативно врегульовано Кабінетом Міністрів ще у 2009 році відповідним Положенням⁶¹, тобто за три роки до прийняття даного Закону. Положення визначало інших суб'єктів, відповідальних за Реєстр: Держателем Реєстру було визнано *Головне управління державної служби України* (реорганізоване у 2011 р. у Національне агентство України з питань державної служби) – орган, який здійснював формування та ведення Реєстру, а також мав забезпечувати доступ користувачів до Реєстру через свій офіційний веб-сайт. При цьому адміністратором Реєстру, який мав забезпечувати його технічне обслуговування та програмне забезпечення, визначався *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу*. Ці функції пізніше було передано до Мінекономрозвитку, а Законом – прямо закріплено за останнім.

Положенням 2009 року передбачалося надання витягів з Реєстру: вони мали видаватися безоплатно, відповідно до письмового запиту особи за визначеною формою. Порядком від 2013 року не передбачено надання витягів з Реєстру, що пояснюється загальною відкритістю Реєстру, відомості з якого може вільно отримати й відтворити кожен, хто має доступ до мережі Інтернет.

5. Інформація, що включається до Реєстру

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

⁶¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг» від 27.05.2009 р. № 532 // Урядовий кур'єр. – 24.06.2009. – № 111.

1) *перелік адміністративних послуг*. Вимога про відображення переліку пов'язана зумовлена тривалою попередньою практикою урядового затвердження «переліків платних послуг», а згодом «платних адміністративних послуг». Практика ґрунтувалась на п. 7.11.8 і п. 7.11.1 ст. 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»⁶², за якою перелік платних послуг, які можуть надаватись органами державної влади України, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами або організаціями встановлюється Кабінетом Міністрів. Аналогічні норми згодом були закріплені у Податковому кодексі України (абзац п'ятий пп. 157.10 ст. 157)⁶³, через категорію «бюджетних установ». Щоправда, така практика є сумнівною з точки зору Конституції України, адже фактично було розширено компетенцію Уряду, дозволяючи останньому встановлювати додаткові *повноваження* органів виконавчої влади, понад визначені законами.

Детальніші вимоги до переліку адміністративних послуг ані в Законі, ні у Порядку не встановлено, однак системний аналіз положень обох актів дозволяє вести мову про повноту й логічність переліку, який повинен впорядковувати й групувати послуги бажано за певними критеріями (наприклад, за суб'єктами надання послуг, за сферами суспільних відносин, за моделями життєвих ситуацій тощо), а також прямувати до максимального повного охоплення всіх надаваних у державі адміністративних послуг;

2) *правові підстави надання адміністративних послуг*. Конкретні правові підстави та їх обсяг у Реєстрі не деталізовано. Однак у Реєстрі повинні міститися посилання не лише на законодавчі акти, але й на підзаконні акти,

⁶² Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

⁶³ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

прийняті на їх виконання. Доцільно вказувати не лише назву і реквізити нормативного акта, але, за потреби, і конкретну норму – статтю та (або) її пункт та (або) підпункт, якщо акт має значно ширший предмет регулювання. У необхідних випадках слід навести норми міжнародних договорів, які регулюють це питання, адже норми міжнародного договору у сфері адміністративних послуг мають пріоритет над нормами національного законодавства (згідно з частиною 4 ст. 3 Закону);

3) *суб'єкт надання адміністративних послуг*. За пунктом 3 статті 1 Закону, ним може бути орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені надавати адміністративні послуги. З огляду на потребу системності Реєстру, інформація у ньому має бути узагальнена, тобто це має бути типовий перелік послуг для всіх суб'єктів надання адміністративних органів однакової компетенції, уповноважених надавати певний обсяг послуг. Зокрема, для органів загальної компетенції це має бути типовий перелік адміністративних послуг районної державної адміністрації (РДА) та обласної державної адміністрації (ОДА) тощо, а не окремі переліки для кожної ОДА чи РДА в Україні. Адже обсяг компетенції у всіх органів певного рівня та спеціалізації – однаковий. Для забезпечення виконання вимог пункту 3 частини 2 коментованої статті Закону у Реєстрі має бути визначено усіх суб'єктів надання адміністративних послуг.

Найменування суб'єкта надання адміністративної послуги – це повна офіційна назва органу або його структурного підрозділу та, за наявності, скорочена назва. За необхідності також має бути вказано посаду посадової особи, уповноваженої надавати послугу. Найменування суб'єкта надання адміністративної послуги може бути загальним або спеціальним. Конкретну інформацію щодо адреси (місцезнаходження) певного суб'єкта надання адміністративних послуг у відповідній адміністративно-територіальній

одиниці доцільно подавати не у Реєстрі, а на Єдиному державному порталі адміністративних послуг;

4) розмір плати (адміністративний збір) за адміністративну послугу (у разі надання послуги на платній основі). До реформування законодавства з питань оплати адміністративних послуг, розмір плати може відображатись у Реєстрі у різний спосіб, залежно від закріплення в акті, що регулює надання послуги, – тобто в неоподатковуваних мінімумах доходів громадян (сума в розмірі 17 грн.⁶⁴); у мінімальних заробітних платах; в абсолютних одиницях, зокрема й в іноземних валютах⁶⁵ та еквівалентах таким валютам⁶⁶ тощо.

Приписи частини 2 коментованої статті щодо інформації у Реєстрі – відтворено без суттєвих змін у пункті 5 Порядку, а також уточнено й доповнено такими вимогами щодо додаткової інформації:

- *назва адміністративної послуги* – формулювання адміністративної послуги згідно із нормативно-правовим актом, яким врегульовано порядок її надання. У випадку відмінності формулювань послуги, поданих у різних актах, – у Реєстрі доцільно відображати формулювання відповідно до акта вищої юридичної сили (як правило, закону). У разі конкуренції норм однакової юридичної сили, – єдину назву має бути визначено за критеріями чіткості й повноти формулювання, а також зрозумілості для суб'єктів звернення.

⁶⁴ Згідно з пунктом 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

⁶⁵ Див., наприклад, пункт 3 ст. 4 Закону України «Про імміграцію» від 07.06.2001 р. № 2491-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 41. – Ст. 197.

⁶⁶ Див., наприклад, Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2004 рік”» від 17.06.2004 р. № 1801-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 43-44. – Ст. 493.

В будь-якому разі, у Реєстрі має бути закріплено одну назву для ідентичних адміністративних послуг. Узгодженість формулювань послуг необхідна для кращої структурованості *переліку адміністративних послуг*, для уникнення подрібнень і дублювань послуг;

- *результат надання адміністративної послуги* – цим результатом у процедурному значенні, як правило, є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою. В окремих випадках результатом адміністративної послуги є адміністративний договір (детальніше див. статтю 1 та коментарі до неї);

- *правові підстави для встановлення розміру плати за її надання* – деталізує законодавчі вимоги щодо правових підстав надання послуги і щодо *розміру плати за адміністративну послугу*. Зумовлюється принципом *юридичної визначеності*, а також необхідністю дотримання вимог ст.ст. 19, 92, 120 Конституції України в частині виключно законодавчого (законами) визначення повноважень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Передбачені у пункті 5 Порядку відомості конкретизуються у *Додатку 1* до Порядку («Інформація, що подається для внесення відомостей до Реєстру адміністративних послуг»), де їх відображено у вигляді таблиці, і серед іншого в одному пункті зазначено «*правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання*». Очевидно, підстави для надання послуги і підстави для встановлення плати доцільно було б розмежувати на окремі позиції для кращого структурування відомостей, а також більш зручної їх обробки та використання.

6. Реєстр станом на вересень 2013 року

Перелік послуг, відображений у Реєстрі адміністративних послуг на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/>) поки не відповідає переважній більшості вимог і критеріїв Закону та Порядку. Насамперед, наразі відомості відтворено у даному Реєстрі несистемно й невпорядковано, у вигляді зведеної інформації від усіх суб'єктів надання адміністративних послуг. Конкретизовані переліки є для центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), проте і в цьому випадку неясно які з них надаються територіальними органами ЦОВВ і на яких рівнях. Також подано не узагальнені (типові) переліки послуг, наприклад, для районної державної адміністрації чи обласної державної адміністрації, а індивідуальні переліки послуг, що були надіслані Міністерству з кожного органу (і області та району) без якісної додаткової обробки. Це спричинило кількаразову відмінність у числі послуг однакових органів: наприклад, Артемівська міська рада (103 тис. мешканців) нараховує понад 80 різних послуг, тоді як для Добропільської міської ради (71 тис. жителів) вказано лише 9 послуг тощо.

Послуги викладено у вигляді таблиці, в якій більш-менш точно й однотипно відтворено лише відомості щодо суб'єкта надання адміністративної послуги; щодо результату надання адміністративної послуги; щодо розміру плати за надання адміністративної послуги. Натомість щодо назви послуг – є величезне різноманіття формулювань, а відомості щодо нормативно-правових актів – засвідчують неузгодженість у відтворенні правових підстав надання адміністративних послуг.

Дещо оновлену версію Реєстру відтворено на Єдиному державному порталі адміністративних послуг (пілотна версія, далі Портал – <http://poslугy.gov.ua>), де послуги згруповано за суб'єктами звернення («Іноземні громадяни», «Суб'єкти господарювання», «Фізичні особи» та

«Юридичні особи»). Ресурс перебуває на стадії розробки, і відображений на Порталі Реєстр не є цілком придатним для отримання суб'єктами звернення в електронний спосіб повноцінної інформації про адміністративні послуги. Позитивним здобутком Порталу і пропонуваного ним Реєстру є можливість здійснювати пошук не лише за назвами адміністративних послуг, але і за суб'єктами їх надання та ЦНАП.

7. Основні відмінності між приписами Положення 2011 р. і Порядку 2013 р.

Нова редакція Порядку 2013 р. порівняно із редакцією від 2011 р. містить докладніше регулювання щодо термінології (вживається у значенні, наведеному в Законі), а також щодо порядку внесення змін до відомостей, які містяться у Реєстрі, щодо фіксації в Реєстрі назви адміністративної послуги.

Інша відмінність Порядку це приписи щодо технічного відображення й порядку подання інформації на ресурсах органів влади. Так, Порядок від 2013 р. передбачає, що інформація для внесення відомостей до Реєстру подається до Мінекономрозвитку в паперовій та електронній формі (у форматі Microsoft Excel – на електронну пошту reestr@me.gov.ua).

У Додатку 2 до Порядку також передбачено вимогу подання інформації про структурний підрозділ (посадову особу) суб'єкта надання адміністративної послуги, що відповідає за своєчасне подання та оновлення інформації, яка подається для внесення відомостей до Реєстру адміністративних послуг.

Згідно з пунктом 10 Порядку 2013 року Реєстр розміщується в електронній формі на Урядовому порталі.

8. Зарубіжний досвід

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

Отже, сам Реєстр не може бути самоціллю. Більше того, його ведення не повинно переобтяжувати органи влади. Мало сенсу вимагати від усіх органів влади подання інформації про зміни у номенклатурі адміністративних послуг, оскільки ці зміни зумовлені переважно змінами у національному законодавстві. Реєстр є насамперед інструментом для розбудови відповідних веб-ресурсів, а також для прийняття рішень в частині дерегуляції адміністративних послуг і реорганізації в публічній адміністрації.

Стаття 17. Єдиний державний портал адміністративних послуг

1. Надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні.

2. Держателем Єдиного державного порталу адміністративних послуг є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку.

3. Єдиний державний портал адміністративних послуг забезпечує:

1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг;

2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;

3) можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;

4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв;

{Пункт 4 частини третьої статті 17 набирає чинності 1 січня 2014 року}

5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

{Пункт 5 частини третьої статті 17 набирає чинності 1 січня 2014 року}

6) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

{Пункт 6 частини третьої статті 17 набирає чинності 1 січня 2014 року}

4. Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг встановлюється Кабінетом Міністрів України

1. Предмет регулювання та цілі статті

Приписи статті розкривають сутність Єдиного державного порталу адміністративних послуг (далі – Портал) як офіційного джерела інформації про надання таких послуг в Україні, визначають суб'єкта – держателя Порталу та порядок ведення Порталу, а також закріплюють його основні функції, зокрема, забезпечення: доступу до інформації про адміністративні послуги; доступу до необхідних документів (формулярів заяв тощо); можливості електронного звернення за адміністративними послугами тощо.

2. Приписи щодо Порталу – у контексті загального регулювання сфери адміністративних послуг

Приписи ст. 17 Закону сприяють ефективній реалізації передбаченого ст. 34 Конституції України права на доступ до інформації (як відомостей та/або даних щодо надання адміністративних послуг, які можуть бути відображені в електронному вигляді)⁶⁷.

Згідно із Концепцією розвитку електронного урядування в Україні від 2010 р., однією із найбільш важливих засад електронного урядування – визнано створення єдиної інфраструктури міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, а також із громадянами і суб'єктами господарювання. Було також відзначено необхідність забезпечення інтерактивного режиму функціонування електронних ресурсів органів публічної адміністрації, потребу надання ними адміністративних послуг у режимі «єдиного вікна»; подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення *веб-порталів надання послуг; органі-*

⁶⁷ Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

зації надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»⁶⁸.

Положення ст. 17 базуються на принципах державної політики щодо надання адміністративних послуг, відображених у ст. 4 Закону, насамперед, *відкритості та прозорості*. Окрім того, критерії функціонування Порталу визначаються принципами *оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; доступності та зручності послуг для суб'єктів звернень* (пункти 1, 4, 6, 7, 10 частини 1 ст. 4 Закону).

Необхідно зазначити, що не всі передбачені ст. 17 Закону функції Порталу – набрали чинності із прийняттям Закону. Так, пункти 4 – 6 частини 3 коментованої статті щодо:

- можливості отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв;

- можливості отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

- можливості здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі

мають набути чинності із 1 січня 2014 р. з огляду на складність запровадження зазначених опцій. Очевидно на практиці для впровадження цих новацій буде потрібно ще більше часу.

⁶⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 р. № 2250-р // Урядовий кур'єр. – 05.01.2011. – № 1.

3. Терміни та категорії зі статті

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику економічного розвитку – на сьогодні таким органом є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку). Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного ... розвитку⁶⁹. Тому Постанова Кабінету Міністрів від 30.01.2013 р. № 13 приписує розробити вимоги до Порталу – саме Мінекономрозвитку спільно з іншими зацікавленими органами. За пунктами 5, 6 Порядку держателем Порталу є Мінекономрозвитку, а ведення Порталу забезпечується названим міністерством шляхом збирання, оброблення, розміщення та оновлення інформації про адміністративні послуги, поданої державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

Засоби телекомунікаційного зв'язку – чітке визначення даної категорії у Законі відсутнє, але у пункті 4 ч. 2 ст. 6 Закону наведено приклади *засобів комунікації* – телефон, електронна пошта, *інші засоби зв'язку* (вочевидь, маються на увазі насамперед електронні), призначені для сповіщення суб'єктові звернення відомостей про порядок надання адміністративних послуг, а також будь-якої іншої інформації з адміністративної сфери, що є відкритою та перебуває у вільному доступі⁷⁰.

Новітня нормативна база України у сфері оподаткування (2008 – 2011 рр.) також застосовує цю категорію дотно до комунікації, інформаційного обміну й електронних

⁶⁹ Указ Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» від 31.05.2011 р. № 634/2011 // Урядовий кур'єр. – 09.06.2011. – № 104.

⁷⁰ Детальніше щодо відкритої інформації – див. закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI.

документів. Зокрема, було затверджено Інструкцію з підготовки і подання податкових документів в електронному вигляді *засобами телекомунікаційного зв'язку* (Інструкція визначає загальні принципи організації інформаційного обміну під час подання платниками податків звітності в електронній формі і поширюється на платників податків, які за власним бажанням подають податкові документи в електронному вигляді)⁷¹. Відповідні приписи про подання податкових документів в електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку містить також Порядок заповнення і подання податкової звітності з податку на додану вартість⁷².

Разом із тим законодавство, що існувало до прийняття даного Закону, відображає й інше розуміння цієї (засоби *телекомунікаційного зв'язку*), або подібних (напр. *засобів комунікації*) категорій. Зокрема, згідно з Наказом Державного департаменту інтелектуальної власності, *засобами телекомунікаційного зв'язку є технічні засоби телекомунікацій*, призначені для маршрутизації, комутації, передавання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, дровових, оптичних чи інших електромагнітних системах між кінцевим обладнанням⁷³ – тобто технічні за-

⁷¹ Наказ Державної податкової адміністрації України «Про подання електронної податкової звітності» від 10.04.2008 р. № 233 // Офіційний вісник України – 05.05.2008. – № 31. – Ст. 101.

⁷² Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження форм та Порядку заповнення і подання податкової звітності з податку на додану вартість» від 25.11.2011 р. № 1492 // Офіційний вісник України – 10.01.2012. – № 102. – Ст. 203.

⁷³ Наказ Державного департаменту інтелектуальної власності «Про забезпечення тимчасового регулювання правовідносин, що будуть виникати між заявниками (їх представниками) та працівниками закладу експертизи у період здійснення дослідних випробувань процесів складання, подання та експертизи електронних заявок на об'єкти права інтелектуальної власності з накладеним електронним підписом (у тому числі електронним цифровим підписом)» від 01.02.2011 р. № 24-Н.

соби для обміну інформацією. Закон «Про телекомунікації» визначає *технічні засоби телекомунікацій* у подібний спосіб, як обладнання, станційні та лінійні споруди, призначені для утворення телекомунікаційних мереж, тобто комплексу технічних засобів телекомунікацій (та споруд), призначених для маршрутизації, комутації, передавання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень...⁷⁴.

У контексті Закону «Про адміністративні послуги» поняття «*засобів комунікації*» – це конкретні *засоби зв'язку* – телефон (мобільний або стаціонарний зв'язок), електронна пошта – безвідносно до їх технічних характеристик.

Єдиний державний портал адміністративних послуг – чітка дефініція відсутня у даному Законі, у частині 1 цієї статті зазначено лише, що Портал є *офіційним джерелом інформації* про надання адміністративних послуг в Україні. Також відповідно до частини 1 ст. 9 Закону – через Портал можуть надаватися адміністративні послуги. При цьому очевидно, що окремі адміністративні послуги можуть в електронний спосіб надаватися і безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг, а також ЦНАП.

4. Порядок ведення Порталу

Приписи коментованої статті Закону відтворено й деталізовано у Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 13 (далі – Порядок). У Порядку деталізовано конкретні механізми функціонування Порталу, подання інформації до нього, врегульовано технічні питання.

⁷⁴ Закон України «Про телекомунікації» від 18.11.2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

За приписами частини 1 ст. 17 Закону і пункту 1 Порядку Портал є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг, що означає можливість для потенційних споживачів послуг – суб'єктів звернення посилатись безпосередньо на сторінки Порталу й наведену в них інформацію при спілкуванні із суб'єктами надання адміністративних послуг та ЦНАП. Разом із тим потрібно враховувати, що Портал не є єдиним таким джерелом, хоча б тому, що нормативні акти із положеннями про адміністративні послуги містяться на низці електронних ресурсів (починаючи від порталу головної сторінки сайту «Законодавство України» – офіційного веб-порталу Верховної Ради України й закінчуючи електронними ресурсами окремих органів державної влади та навіть сайтами окремих ЦНАП. В будь-якому разі, ніщо у ст. 17 Закону та нормах Порядку не може тлумачитись як заборона створювати альтернативні електронні ресурси присвячені адміністративним послугам.

Деталізовані у пункті 3 Порядку функції Порталу, що висвітлюють його призначення – передбачають відображення на Порталі окрім інформації про адміністративні послуги та суб'єктів їх надання – іще й відомості про наявну в державі мережу ЦНАП.

На Порталі розміщуються:

1) *інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри надання адміністративних послуг* – така інформація про суб'єктів має відповідати вимогам ст. 16 Закону до відомостей у Реєстрі, а саме містити *найменування суб'єкта надання адміністративної послуги* (детальніше див. у коментарі до ст. 16 Закону). За необхідності також має бути вказано посаду особи, уповноваженої надавати послугу (адже за п. 3 ст. 1 Закону – таку посадову особу визнано самостійним суб'єктом надання адміністративної послуги);

2) *Реєстр адміністративних послуг* – у повній відповідності до вимог ст. 16 Закону та Порядку ведення Реєстру

адміністративних послуг (Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 57);

3) *реквізити нормативно-правових актів з питань надання адміністративних послуг* – бажано вказувати не лише обов’язкові дані щодо конкретного акта, дати прийняття та його номеру, але і конкретну норму – статтю та (або) її пункт та (або) підпункт, що деталізує питання конкретної адміністративної послуги, якщо акт має ширший предмет регулювання;

4) *електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг* (далі – форми заяв) – мають бути придатні для копіювання з Порталу і невідкладного друку без будь-якої додаткової переробки таких бланків;

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

Ведення Порталу за пунктом 6 Порядку забезпечується Мінекономрозвитку шляхом збирання, оброблення, розміщення та оновлення інформації про адміністративні послуги, поданої державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування. У Порядку передбачено максимальну деталізацію подання інформації Мінекономрозвитку для розміщення на Порталі: інформація має подаватись у паперовій та електронній формі (у форматі Microsoft Excel – із вказанням конкретної адреси електронної пошти *portalap@me.gov.ua*) або шляхом автоматичного завантаження даних. У темі електронного повідомлення та назві файлу має зазначатись найменування органу, який його надсилає.

Порядком встановлено чіткі строки подання суб’єктами надання адміністративних послуг інформації (пункт 11), а також її розміщення на Порталі (підлягає розміщенню у триденний строк з дня її надходження до Мінекономрозвитку – пункт 13). Відповідальність за достовірність, по-

вноту і своєчасність подання інформації для розміщення на Порталі покладається на органи, що надають послуги і зобов'язані подавати відомості про них до Мінекономрозвитку.

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

5. Зарубіжний досвід

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

Електронний веб-ресурс (портал) щодо надання адміністративних послуг у Канаді (www.serviccanada.gc.ca/eng/home.shtml) має назву "*Service Canada*". Даний Портал було впроваджено урядом Канади іще у вересні 2005 р. – для забезпечення зручного доступу споживачів до послуг всіма бажаними для них способами звернення: особисто, телефоном або через мережу Інтернет.

Інформацію про адміністративні послуги на Порталі згруповано за типовими життєвими ситуаціями, що дозволяють максимально точно врахувати потреби споживачів і у зручний спосіб подати для них інформацію. Так, на головній сторінці Порталу розміщено дві основні групи: «Я прагну...» (рубрики: звернутись щодо страхування на випадок безробіття; обрахувати суму коштів на персональному пенсійному рахунку тощо), «Життєві ситуації» (рубрики: зміна адреси проживання; пошук роботи; народження дитини; життя із фізичними вадами тощо). Окрім того, в якості окремої групи відомостей подано перелік 10 найбільш популярних питань у сфері публічних послуг: пенсійне забезпечення; страхування на випадок безробіття;

захист осіб похилого віку; соціального страхування, реєстрації народження дитини та ін.

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

Наприклад, сторінка з групою послуг про народження дитини містить інформацію щодо: підтримки здорової вагітності; соціального (матеріального) забезпечення породіль; реєстрації народження дитини; заощадження грошей на подальшу освіту дитини; соціальної допомоги на дитину та по догляду за дитиною, страхування життя і безпеки дитини та навіть щодо порад батькам із догляду за дитиною та її виховання. Кожен із зазначених пунктів-послуг містить посилання на власну електронну сторінку.

Відомості на Порталі досить регулярно оновлюються й доповнюються.

Портал обладнано зручними системами пошуку: загальним пошуком по матеріалах Порталу, а також спеціальною сторінкою пошуку інтегрованих офісів (місцевих аналогів

ЦНАП) – причому наявна можливість віднаходити такі офіси за віддаленістю від місця перебування споживача (для цього необхідно вказати поштовий індекс). Окрім того, потрібний інтегрований офіс можна вибрати за пошуком серед міст та провінцій.

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

Французький Портал (<http://www.service-public.fr/>) як офіційний веб-сайт публічних послуг **Франції** було створено у жовтні 2000 року й оновлено у листопаді 2009 р. Даний Портал є дуже популярним ресурсом нараховуючи понад 4 мільйони відвідувачів щомісяця. Його метою є спрощення спілкування з адміністрацією для громадян, бізнесу та громадських організацій, надання їм зручного доступу до нормативної бази та інформування щодо їхніх обов'язків. Саме тому сайт зосереджує увагу насамперед на потребах споживачів. Портал дозволяє комунікацію не лише через Інтернет, але і телефонним зв'язком із використанням спеціального сервісу. При цьому для споживачів передбачено можливість надавати коментарі й поради щодо роботи сайту та щодо окремих послуг.

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

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

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

Структура французького сайту є дуже зручною. Так, на головній сторінці наведено три основні групи послуг за суб'єктами звернення: послуги для громадян (*Particuliers*), для бізнесу (*Professionnels* – підприємців та юридичних осіб), а також для об'єднань громадян (*Associations*) – щодо порядку створення й забезпечення діяльності таких організацій тощо. Поряд із трьома основними групами за споживачами – головна сторінка Порталу містить і більш де-

тальну рубрикацію послуг за сферами суспільних відносин: питання грошей; статусу іноземців і питань громадянства; сім'ї; трудових відносин; правосуддя; нерухомості; охорони здоров'я та соціальних послуг, а також транспорту. Кожна із таких груп у свою чергу містить посилання на детальніші групи послуг – кожна з яких містить від 2 до 5 опцій. Так, наприклад, група соціальних послуг і здоров'я містить рубрики: соціальний захист (послуги зі страхування); нормативні акти щодо прожиткового мінімуму тощо.

Стаття 18. Фінансове та інше забезпечення надання адміністративних послуг

1. Фінансове та інше забезпечення діяльності системи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів.

2. Закупівля товарів, робіт і послуг для надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель».

3. Обов'язковою умовою договору про створення об'єкта права інтелектуальної власності на замовлення суб'єкта надання адміністративної послуги є повне набуття цим суб'єктом майнових прав інтелектуальної власності на створений на його замовлення об'єкт.

4. Суб'єкт надання адміністративної послуги не може укладати договори про створення об'єкта права інтелектуальної власності на замовлення, якщо умовами такого договору не передбачається повне передання майнових прав інтелектуальної власності на такий об'єкт суб'єкту надання адміністративної послуги.

5. Технічне обслуговування чи будь-яка інша підтримка на платній основі об'єкта права інтелектуальної власності, що використовується для надання адміністративних послуг, здійснюється за цінами, встановленими відповідно до статті 191 Господарського кодексу України.

6. Право власності на реєстри, інші інформаційні бази, що використовуються для надання адміністративних послуг, належить державі або органам місцевого самоврядування.

7. Держателем реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг, можуть бути виключно органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

1. Предмет регулювання та цілі статті

Стаття визначає порядок матеріального (фінансового), організаційного, інформаційного та технічного забезпечення діяльності держави (державних органів, органів влади Автономної республіки Крим, органів місцевого самоврядування) щодо надання адміністративних послуг, а також врегульовує питання інтелектуальної власності, які можуть виникати у сфері надання названих послуг.

Положення статті спрямовано на досягнення правової визначеності при забезпеченні адміністративних послуг, а сама стаття має допоміжний характер щодо інших положень Закону і передбачених ним організаційно-правових механізмів надання послуг.

2. Приписи статті – у контексті загального регулювання сфери адміністративних послуг

Положення статті узгоджуються із приписами чинного законодавства України щодо бюджетно-фінансової сфери, а також із нормами національного та міжнародного законодавства з питань захисту прав інтелектуальної власності. Так, згідно зі ст. 95 Конституції, виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Норми ст. 18 ґрунтуються на принципах державної політики з надання адміністративних послуг, закріплених у ст. 4 Закону – насамперед на принципі *стабільності*. У такий же спосіб і низка інших принципів ст. 4 (*відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; доступності та зручності послуг для суб'єктів звернень*), а також принцип *раціональної мінімізації кількості документів та проце-*

дурних дій для отримання послуг) – може бути втілено у життя лише за умов належного матеріально-технічного й інформаційного забезпечення суб'єктів надання адміністративних послуг.

Досліджувана стаття загалом не містить прогалин у правовому регулюванні та колізій. Разом з тим у ній закріплено відсильну норму до раніше прийнятих законодавчих актів: Господарського кодексу України, Закону «Про здійснення державних закупівель».

3. Терміни та категорії зі статті

Державний бюджет України, місцеві бюджети, згідно із приписами Бюджетного кодексу України (ст. 2)⁷⁵, – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади (*Державний бюджет України*), органами влади Автономної Республіки Крим (АРК), органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (*місцеві бюджети*).

Місцеві бюджети – бюджет АРК, обласні, районні бюджети та *бюджети місцевого самоврядування* (територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах)).

Державна закупівля, відповідно до пунктів 3, 4 частини 1 ст. 1 Закону України «Про здійснення державних закупівель»⁷⁶, – це придбання замовником товарів, робіт і послуг за державні кошти у порядку, встановленому цим Законом, а також з дотриманням принципів добросовіс-

⁷⁵ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

⁷⁶ Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 471.

ної конкуренції серед учасників; максимальної економії та ефективності; відкритості та прозорості на всіх стадіях закушівель; недискримінації учасників; об'єктивної та неупередженої оцінки пропозицій конкурсних торгів; запобігання корупційним діям і зловживанням. Частина цих приписів є тотожні чи подібні до принципів державної політики у сфері надання адміністративних послуг (ст. 4 коментованого Закону).

Реєстри, інші інформаційні бази, що використовуються для надання адміністративних послуг – категорію відображено у частинах 6, 7 ст. 18 Закону. На сьогодні існує понад 20 діючих офіційних реєстрів та різноманітних баз даних, пошукових систем. До таких інформаційних ресурсів належать насамперед бази із інформацією щодо цивільно-правової сфери (реєстри Мін'юсту – Державний реєстр обтяжень рухомого майна⁷⁷, Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, Державний реєстр іпотек, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно⁷⁸, Державний реєстр правочинів⁷⁹, Спадковий реєстр⁸⁰ та ін.), фінансової (Державний реєстр фізичних осіб – платників

⁷⁷ Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення Державного реєстру обтяжень рухомого майна та заповнення заяв» від 29.07.2004 р. № 73/5 // Офіційний вісник України – 20.08.2004. – № 31. – Ст. 58.

⁷⁸ Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку використання даних Реєстру прав власності на нерухоме майно, Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна, Державного реєстру іпотек та Державного реєстру обтяжень рухомого майна» від 14.12.2012 р. № 1844/5 // Офіційний вісник України – 24.12.2012. – № 96. – Ст. 105.

⁷⁹ Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про ведення Державного реєстру правочинів» від 18.08.2004 р. № 86/5 // Офіційний вісник України – 03.09.2004. – № 33. – Ст. 153.

⁸⁰ Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Положення про Спадковий реєстр» від 07.07.2011 р. № 1810/5 // Офіційний вісник України – 25.07.2011. – № 54. – Ст. 34.

податків та інших обов'язкових платежів⁸¹), судової (Єдиний державний реєстр судових рішень⁸²), виборчої (Державний реєстр виборців⁸³) сфер правовідносин.

Об'єкт права інтелектуальної власності – згідно зі ст. 420 ЦКУ⁸⁴ до об'єктів права інтелектуальної власності належать *комп'ютерні програми* (необхідні для розбудови міжвідомчої електронної взаємодії, налагодження електронного документообігу, також для забезпечення доступу до інформаційних систем і баз даних – згідно пункту 2 частини 8 ст. 9 Закону); *компіляції даних або бази даних* (реєстри, інформаційні бази, інформаційні системи та бази даних, до яких забезпечується доступ суб'єктам надання адміністративних послуг в процесі виконання ними їхніх функцій, а також які створюються спеціально для сфери адміністративних послуг); *фонограми, відеограми* (необхідні для повідомлення інформації про адміністративні послуги та роботу ЦНАП особам із особливими потребами; також можуть використовуватись в інформаційних терміналах); а також потенційно менш типові для сфери адміністративних послуг об'єкти: *наукові відкриття; винаходи, корисні моделі, промислові зразки; компонування (топографії) інтегральних мікросхем; раціоналізаторські пропозиції;*

⁸¹ Закон України «Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів» від 22.12.1994 р. № 320/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 2. – ст. 10.

⁸² Закон України «Про доступ до судових рішень» від 22.12.2005 р. № 3262-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128;
Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок, Форма типового документа [...] від 25.05.2006 р. № 740 // Урядовий кур'єр. – 07.06.2006. – № 105.

⁸³ Закон України «Про Державний реєстр виборців» від 22.02.2007 р. № 698-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

⁸⁴ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

комерційні (фірмові) найменування, торговельні марки (знаки для товарів і послуг) та ін..

Закон «Про авторське право і суміжні права» (ст. 8)⁸⁵ додає до цього переліку такі об'єкти авторського права, важливі для сфери адміністративних послуг, як: *літературні письмові твори публіцистичного, наукового, технічного або іншого характеру (книги, брошури, статті тощо – які можуть стосуватись надання адміністративних послуг); аудіовізуальні твори (можуть використовуватись для інформування суб'єктів звернення до ЦНАП щодо порядку його роботи та адміністративних послуг).*

За певних обставин *об'єктами права інтелектуальної власності* у сфері надання адміністративних послуг можуть ставати *твори архітектури, містобудування і садово-паркового мистецтва* (у випадку особливої уваги до облаштування ЦНАП на новій території та (або) у новому приміщенні); *фотографічні твори, у тому числі твори, виконані способами, подібними до фотографії; ілюстрації, карти, плани, креслення, ескізи* (якщо наявність таких творів у приміщенні ЦНАП виправдана метою інформування споживачів і створення позитивної атмосфери обслуговування). Необхідно згадати й про інші можливі такі об'єкти: *похідні твори* (являють собою переробку іншого існуючого твору без шкоди його охороні – анотація, адаптація інша переробка твору чи його творчий переклад на іншу мову – що актуальне для ЦНАП у контексті чинного мовного законодавства України; *збірники творів, збірники звичайних даних, інші складені твори – результати творчої праці з добору, координації або упорядкування змісту; тексти перекладів для дублювання, озвучення, субтитрування українською та іншими мовами іноземних аудіовізуальних творів; інші твори.*

⁸⁵ Закон України «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 р. № 3792-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 13. – Ст. 64.

Приписи пункту 46 частини 1 ст. 4 Митного кодексу України⁸⁶ містять дещо звужений перелік таких об'єктів: об'єкти авторського права і суміжних прав, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки, географічні зазначення (зазначення походження товарів) та сорти рослин. Всі ці категорії, окрім останніх двох, так чи інакше можуть стосуватись сфери надання адміністративних послуг.

Договір про створення об'єкта права інтелектуальної власності – у Законі «Про авторське право і суміжні права» та чинному законодавстві України нормативне визначення відсутнє. Згідно з доктриною (О.А.Підпригора та ін.) авторський договір – це консесуальна угода, за якою автор або правонаступники передають готовий твір певному суб'єктові (набувачеві) для використання або автор бере на себе обов'язок створити певний твір і передати його для використання обумовленим у договорі способом, а також в межах і на умовах, узгоджених сторонами⁸⁷.

Майнові права інтелектуальної власності – згідно зі ст. 424 ЦКУ такими правами є:

- 1) право на використання об'єкта права інтелектуальної власності;
- 2) виключне право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності;
- 3) виключне право перешкоджати неправомірному використанню об'єкта права інтелектуальної власності, в тому числі забороняти таке використання;
- 4) інші майнові права інтелектуальної власності, встановлені законом.

⁸⁶ Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44-45, № 46-47, № 48. – Ст. 552.

⁸⁷ Стойко І. Авторський договір: поняття, умови, форма // Юридичний журнал. – 2003. – № 5. Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=227>

Такі права можуть, відповідно до закону, бути предметом зобов'язань, а також використовуватися в інших цивільних відносинах.

За загальним правилом, майнові авторські права (зокрема, права співавторів) на твори, створені у співавторстві, діють протягом життя співавторів і 70 років після смерті останнього співавтора.

4. Регулювання питань закупівель товарів, робіт і послуг для надання адміністративних послуг

Згідно із частиною 2 ст. 18 коментованого Закону закупівля товарів, робіт і послуг для надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель»⁸⁸. Дія Закону поширюється на усі закупівлі товарів, робіт і послуг, які повністю або частково здійснюються за рахунок державних коштів, за умови, що вартість предмета закупівлі товару, послуги дорівнює або перевищує 100 тисяч гривень, а робіт – 300 тисяч гривень⁸⁹. Процедура закупівель охоплює й органи місцевого самоврядування.

Контроль у сфері державних закупівель здійснюють Рахункова палата України, Антимонопольний комітет України, Головне контрольно-ревізійне управління України (нині – Державна фінансова інспекція), Державний комітет статистики України (нині – Державна служба статистики).

Законом встановлені такі кваліфікаційні критерії для учасників державних закупівель:

⁸⁸ Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 33. – Ст. 471.

⁸⁹ Стоян В. Нові правила здійснення конкурсних торгів // Юрінком інтер. – 26.08.2010 р. Режим доступу: http://www.yurincom.com/ua/analytical_information/?id=6022

- наявність обладнання та матеріально-технічної бази;
- наявність працівників відповідної кваліфікації, які мають необхідні знання та досвід;
- наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічних договорів;
- наявність фінансової спроможності (баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, довідка з обслуговуючого банку про відсутність (наявність) заборгованості за кредитами).

Інші документи, які мають надати учасники, впливають з передбаченої можливості замовника відхилити подану пропозицію, якщо:

- учасник має заборгованість із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);
- не здійснює господарську діяльність відповідно до статуту.

До критеріїв оцінки пропозицій належать:

ціна – у разі закупівлі товарів, робіт і послуг, що виробляються, виконуються чи надаються не за окремо розробленою специфікацією (технічним проектом), для яких існує постійно діючий ринок;

ціна разом з якісними критеріями оцінки – у разі закупівлі, яка має складний або спеціалізований характер (у тому числі консультаційних послуг, наукових досліджень, експериментів або розробок, дослідно-конструкторських робіт).

Перевагою закону є те, що вагу цінового критерію було зменшено на 20%. Таким чином, якість і ціна тепер оцінюються у співвідношенні 50:50.

5. Питання права інтелектуальної власності

Згідно з пунктом 2 частини 2 ст. 11 ЦК створення винаходів та інших результатів інтелектуальної діяльності є підставою для виникнення цивільних прав та обов'язків.

Відповідно, результати інтелектуальної діяльності є об'єктами цивільних прав, а саме права інтелектуальної власності, що включає особисті немайнові права та (або) майнові права інтелектуальної власності (ст. 177, 418 ЦК).

З огляду на певну конкуренцію норм (суперечність регулювання) між загальним законодавчим актом у сфері права інтелектуальної власності – та спеціальним законом, що охороняє особисті немайнові права і майнові права у сфері авторського права та суміжних прав необхідно взяти до уваги наступне.

Відповідно до норм ст. 429 ЦК майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, належать *працівникові, який створив цей об'єкт, та юридичній або фізичній особі*, де або у якій він працює, *спільно*, якщо інше не встановлено договором. При цьому за частиною 3 даної статті, особливості здійснення майнових прав інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, можуть бути встановлені законом – що і визначається у частині 6 ст. 18 коментованого Закону, а також загальною регулятивною спрямованістю даної статті. У контексті приписів ст. 18 Закону – також варто звернути увагу на положення ст. 430 ЦК, за якими майнові права інтелектуальної власності на *об'єкт, створений за замовленням*, належать *творцеві цього об'єкта та замовникові спільно*, якщо інше не встановлено договором.

Натомість, за ст. 16 Закону «Про авторське право і суміжні права» виключне майнове право на службовий твір (створений автором у порядку виконання службових обов'язків відповідно до службового завдання чи трудового договору (контракту) між ним і роботодавцем;) належить *роботодавцю* (суб'єкту надання адміністративних послуг), якщо інше не передбачено трудовим договором (контрактом) та (або) цивільно-правовим договором між автором і роботодавцем.

Приписи частин 2, 3, 6 ст. 18 коментованого Закону усувають конкуренцію норм, віддаючи виключні майнові права на суб'єкти інтелектуальної власності у сфері адміністративних послуг, зокрема на реєстри, інші інформаційні бази, що використовуються для надання адміністративних послуг, виключно державі або органам місцевого самоврядування. Це була одна з основних цілей коментованої статті.

6. Порядок встановлення цін за обслуговування об'єктів інтелектуальної власності

За положенням частини 5 ст. 18 Закону, технічне обслуговування чи будь-яка інша підтримка на платній основі об'єкта права інтелектуальної власності, що використовується для надання адміністративних послуг, здійснюється за цінами, встановленими відповідно до ст. 191 Господарського кодексу України⁹⁰ (ГК). Разом із тим таке регулювання не містить чіткого порядку ціноутворення, натомість подає лише загальні норми.

Згідно зі ст. 191 ГК державні регульовані ціни запроваджуються Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень у встановленому законодавством порядку. Такі ціни встановлюються на *бланки документів*, у тому числі суворого обліку, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами *для оформлення результатів надання адміністративних послуг* (крім власних бланків цих органів), відповідно до закону.

Розглянута стаття у свою чергу містить відсылку норму: за частиною 2 ст. 191 ГК державне регулювання

⁹⁰ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.

цін здійснюється згідно із Законом України «Про ціни і ціноутворення»⁹¹. Проте даний закон на сьогодні є вже морально застарілим (прийнято у 1990 р.) та абстрактним і лаконічним, містячи 14 статей із загальними принципами ціноутворення. За ст. 4 вищезазначеного закону Кабінет Міністрів забезпечує здійснення в Україні державної політики цін; визначає перелік продукції, товарів і послуг, державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи на які затверджуються відповідними органами державного управління.

⁹¹ Закон УРСР «Про ціни і ціноутворення» від 03.12.1990 р. № 507-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 52. – Ст. 650.

Стаття 19. Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг

1. Посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

2. Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом.

3. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку.

4. Держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом.

1. Предмет регулювання та цілі статті

Стаття визначає загальні положення відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг, окреслює види відповідальності, які можуть бути застосовані до посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги та встановлює загальні засади відшкодування шкоди. Також, передбачено можливість оскарження дій, бездіяльності посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Метою усіх зазначених норм та правових механізмів є захист суб'єктів звернення від порушення їх прав на отримання адміністративних послуг.

2. Види юридичної відповідальності посадових осіб, уповноважених надавати адміністративні послуги, адміністраторів

До посадових осіб, які відповідно до закону надають адміністративні послуги та адміністраторів можуть застосовуватися такі види юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг:

- дисциплінарна
- цивільна
- адміністративна
- кримінальна.

2.1. Дисциплінарна відповідальність

Посади адміністратора, що запроваджені згідно Законом «Про адміністративні послуги» та посади державного адміністратора, запроваджені згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», за умовами оплати праці, матеріально-побутового забезпечення відносяться до посад, які належать відповідно до III групи посад державної служби згідно із Законом України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року та до V категорії посад в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Дисциплінарна відповідальність посадових осіб, які відповідно до закону надають адміністративні послуги та адміністраторів, настає на підставі законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює. Зазначене положення поширюється і на службовців органів місцевого самоврядування.

Підставами для притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які відповідно до закону надають адміністративні послуги та адміністраторів, можуть бути такі дії:

- ненадання суб'єктам звернень інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг;

- неприйняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, або вимагання не передбачених законом документів, порушення вимог щодо реєстрації таких документів;

- невідача або ненаправлення суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення);

- ненадання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, тощо.

До посадових осіб, які відповідно до закону надають адміністративні послуги та адміністраторів можуть застосовуватися дисциплінарні стягнення, передбачені законодавством про працю, зокрема, догана або звільнення.

Крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть також застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

- попередження про неповну службову відповідність;

- затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Необхідно звернути увагу на те, що з 1 січня 2014 року передбачено набуття чинності новим Законом України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року, яким детальніше врегульовано питання дисциплінарної відповідальності службовців. Так, цим питанням присвячений окремий розділ VIII «Дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця».

Згідно ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 року, підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку. Окремі з видів проступків можуть стосуватися і сфери адміністративних послуг, зокрема:

- невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади АРК, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень;

- невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків;

- перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

- невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів;

- порушення правил внутрішнього службового розпорядку;

- порушення правил професійної етики державного службовця.

Тож, вчинення посадовими особами, які відповідно до закону надають адміністративні послуги або адміністраторами будь-якого із перелічених вчинків, матиме наслідком застосування до такої особи дисциплінарних стягнень, на підставі Закону України «Про державну службу».

Види та порядок застосування дисциплінарних стягнень, суб'єкти, уповноважені застосовувати дисциплінарні стягнень, загальний порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, які відповідно до закону надають адміністративні послуги або адміністраторів також визначені новим Законом України «Про державну службу».

З точки зору суб'єктів звернення важливо відзначити, що останні можуть звертатися зі скаргами щодо рішень, дій та бездіяльності посадових осіб, уповноважених надавати адміністративні послуги, адміністраторів, в тому числі щодо їх поведінки (неетичного ставлення до суб'єктів звернення тощо) – до керівників відповідних посадових осіб, органів вищого рівня. Однією з форм реагування з боку керівництва та органів вищого рівня може бути ініціювання дисциплінарного провадження, та у разі підтвердження провини службовця – застосування дисциплінарних санкцій.

2.2. Цивільна (майнова) відповідальність посадових осіб, які надають адміністративні послуги та адміністраторів

Конституція України (ст. 56) проголошує право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Зазначене конституційне положення деталізоване у частинах 3 та 4 коментованої статті, а також у ст. 1173 та 1174 Цивільного кодексу України (ЦКУ).

Відповідно до положень ЦКУ, відшкодуванню підлягає шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органами публічної влади (органами державної влади, органами влади АРК або

органами місцевого самоврядування), або службовими особами цих органів.

Умовою відшкодування шкоди є те, що така шкода має бути заподіяною цими органами при здійсненні ними своїх повноважень. У таких випадках шкода відшкодовується незалежно від вини цих органів.

Суб'єктом відшкодування шкоди є держава, Автономна Республіка Крим або орган місцевого самоврядування.

Шкода відшкодовується у судовому порядку (детальніше див. коментар до ч. 3 коментованої статті).

2.3. Адміністративна відповідальність

На момент підготовки цього коментаря, на виконання приписів абзацу п'ятого підпункту «д» пункту 2 частини 6 статті 20 коментованого Закону Міністерство економічного розвитку і торгівлі України розробило законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг». Цей законопроект у червні 2013 року було внесено Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України⁹². Цим законопроектом передбачено адміністративну відповідальність за:

- неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єктом надання адміністративної послуги суб'єкта звернення або адміністратора про відмову в наданні адміністративної послуги;
- порушення суб'єктом надання адміністративної послуги строків надання адміністративної послуги;
- відмову суб'єкта надання адміністративної послуги суб'єкту звернення в наданні адміністративної послуги з підстав, не встановлених законом;

⁹² Реєстраційний номер 2191а від 01.06.2013 р. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47218

- стягнення із суб'єкта звернення не передбачених законом платежів за надання адміністративної послуги;

- порушення суб'єктом надання адміністративної послуги, підприємствами, установами або організаціями, що належать до сфери його управління, строків подання необхідних для надання адміністративної послуги документів або інформації;

- неповідомлення або несвоєчасне повідомлення адміністратором суб'єкта звернення про можливість отримання адміністративної послуги, оформленої суб'єктом надання адміністративних послуг, або відмову в наданні адміністративної послуги;

- безпідставну відмову адміністратора суб'єкту звернення в прийнятті заяви на отримання адміністративної послуги та документів, що додаються до неї;

- порушення суб'єктом надання адміністративних послуг заборони стосовно приймання заяв суб'єктів звернень щодо надання адміністративних послуг або видачі результатів їх надання (в тому числі рішень про відмову в їх наданні), якщо такі послуги надаються через центр надання адміністративних послуг, крім випадків подання заяв через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Зазначеним законопроектом передбачена відповідальність за ці порушення – накладення штрафу на посадових осіб від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (тобто від 510 до 850 гривень).

Ці дії вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж правопорушення, – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (тобто від 850 до 1190 гривень). При цьому передбачені додаткові зміни до Кодексу законів про працю, що накладають обов'язок розірвати трудовий договір з посадовою особою, адміністратором – у разі повторного протягом року порушення нею законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

До цієї законопроектної пропозиції є суттєві зауваження: фактично у даному випадку йдеться про два стягнення за одне порушення (хоча формально ці стягнення відносяться до двох різних видів юридичної відповідальності). Ця проблема породжена концептуальною невірністю існуючого в Україні інституту адміністративної відповідальності представників публічної адміністрації (в т.ч. посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування). Адже за загальним правилом, адміністративна відповідальність – це відповідальність приватних осіб перед органом публічної адміністрації. Порушення посадових осіб публічної адміністрації повинні бути б розглядатися як дисциплінарні порушення, в тому числі з можливістю застосування таких санкцій, як грошовий штраф та звільнення. У аналізованому законопроекті суб'єктом розгляду справи ж «традиційно» визначено суд, що також не відповідає доктрині адміністративної відповідальності. Натомість, адміністративні стягнення мали б застосовуватися саме органом публічної адміністрації до приватної особи.

У цьому законопроекті також є складні моменти, пов'язані з реальними можливостями дій адміністратора як особи, що має складати протокол про адміністративне правопорушення на посадову особу суб'єкта надання адміністративних послуг.

Необхідно взяти до уваги, що Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) передбачає низку спеціальних норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері надання окремих видів адміністративних послуг. Зокрема, йдеться по адміністративну відповідальність за порушення законодавства з видачі документів дозвільного характеру, порядок здійснення яких врегульований Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Так, у ст. 166-10 КУпАП встановлено відповідальність за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру, зокрема:

- неповідомлення або несвоєчасне повідомлення дозвільним органом суб'єкта господарювання або державного адміністратора про відмову у видачі документа дозвільного характеру;

- порушення дозвільним органом строків видачі документа дозвільного характеру;

- відмова дозвільного органу суб'єкту господарювання у видачі документа дозвільного характеру з підстав, не встановлених законом;

- анулювання документа дозвільного характеру дозвільним органом з підстав, не встановлених законом;

- неповідомлення або несвоєчасне повідомлення державним адміністратором суб'єкта господарювання про одержання документа дозвільного характеру або про письмову відмову у видачі документа дозвільного характеру;

- безпідставна відмова державного адміністратора суб'єкту господарювання у прийнятті заяви для одержання документа дозвільного характеру та документів, що додаються до неї;

- видача (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) державним адміністратором документа дозвільного характеру не в приміщенні дозвільного центру;

- видача дозвільним органом документа дозвільного характеру, необхідність одержання якого не встановлена законом.

Стаття 166-11 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Зокрема, за порушення встановлених законом строків для проведення державної реєстрації юридичної особи або фізичної особи – підприємця; вимагання не передбачених законом документів для проведення державної реєстрації; порушення встановленого законодавством порядку пересилання реєстраційних справ юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців поштовими відправленнями; порушен-

ня встановленого законом порядку зберігання реєстраційних справ юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

Стаття 166-12 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності, зокрема, за порушення встановлених законом строків для повідомлення про прийняття рішення про видачу, відмову у видачі ліцензії або її копії, про залишення заяви про видачу ліцензії або її копії без розгляду; порушення встановлених законом строків для оформлення ліцензії або її копії, видачі дубліката ліцензії, видачі переоформленої ліцензії; вимагання не передбачених законодавством документів для одержання такої ліцензії або її копії; порушення встановлених законом строків складання актів перевірок щодо дотримання вимог законодавства з питань ліцензування, а також за видачу органом ліцензування ліцензії за відсутності рішення органу ліцензування про її видачу.

Також слід наголосити на тому, що посадові особи, які відповідно до закону надають адміністративні послуги, та адміністратори несуть адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних, яка передбачена ст. 188-39 КУпАП. Оскільки, відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 р. вони є володільцями персональних даних, які отримують у зв'язку із наданням адміністративних послуг. Зокрема, ст. 188-39 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення суб'єкта персональних даних про його права у зв'язку із включенням його персональних даних до бази персональних даних, мету збору цих даних та осіб, яким ці дані передаються.

Посадові особи, які відповідно до закону надають адміністративні послуги, та адміністратори несуть адміністративну відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення, які передбачені у главою 13-А КУпАП, зокрема, за порушення обмежень щодо використання

службового становища (ст. 172-2 КУпАП), пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3 КУпАП), порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (172-4 КУпАП), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (172-5 КУпАП), порушення вимог фінансового контролю (172-6 КУпАП), порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (172-7 КУпАП), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (172-8 КУпАП), а також за невжиття заходів щодо протидії корупції (172-9 КУпАП).

2.4. Кримінальна відповідальність

Кримінальній відповідальності підлягають посадові особи, які відповідно до закону надають адміністративні послуги, адміністратори, які вчинили злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, які передбаченні у Кримінальному кодексі України від 5 квітня 2001 (далі – ККУ).

Кримінальна відповідальність передбачена за зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ). Так, зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. Істотна шкода полягає у завданні матеріальних збитків, які в сто і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Під службовими особами тут і надалі розуміються особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самовря-

дування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Також, кримінальній відповідальності підлягають суб'єкти, які допустили:

- перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 ККУ), тобто умисне вчинення службовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень, якщо вони завдали істотної шкоди охоронюваним законом правам, інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, інтересам юридичних осіб;

- службове підроблення – складання, видача службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів (ст. 366 КК України);

- службова недбалість, тобто невиконання або неналежає виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб (ст. 367 КК України).

Кримінальна відповідальність передбачена також за одержання в будь-якому вигляді хабара за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища (ст. 368 КК України), провакцію хабара або комерційного підкупу, тобто свідоме

створення службовою особою обставин і умов, що зумовлюють пропонування або одержання хабара чи неправомірної вигоди, щоб потім викрити того, хто дав або отримав хабар або неправомірну вигоду (ст. 370 КК України).

Кримінальна відповідальність настає також і за одержання службовою особою неправомірної вигоди у значному розмірі або передача нею такої вигоди близьким родичам за відсутності ознак хабарництва (незаконне збагачення) (ст. 368-2 КК України).

3. Право оскарження до суду дій або бездіяльності посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів

Частина 2 коментованої статті передбачає право оскарження до суду дій або бездіяльності посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів.

Дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до адміністративного суду, основним завданням якого є захист прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади.

Порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства визначається Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) від 17 липня 2005 року.

Право на звернення до адміністративного суду мають фізичні та юридичні особи, які вважають, дія чи бездіяльність адміністраторів чи посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги порушує або обмежує їхні права і свободи чи перешкоджає їх здійсненню. Відповідачем у справі є посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні

послуги, адміністратори, які відповідно до ст. 3 КАСУ є суб'єктами владних повноважень.

Відповідно до коментованого положення Закону «Про адміністративні послуги», а також ст. 17 КАСУ фізична, юридична особа може оскаржити:

- дію посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів (відмову зареєструвати документи необхідні для отримання адміністративної послуги тощо). Очевидно у цьому випадку може йтися не лише про процедурну дію, але і про остаточне рішення у справі;

- бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів (зволікання із прийняттям рішення щодо надання адміністративної послуги).

Звернутись до адміністративного суду з адміністративним позовом можна протягом 6 місяців з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатись про порушення своїх прав, свобод та інтересів. Пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову. Проте, у разі, якщо строк було пропущено з поважних підстав, строк на звернення може бути поновлений. У таких випадках особа повинна звернутись з клопотанням про поновлення пропущеного строку, обґрунтувати поважність причин пропущення строку та надати докази, які це підтверджують. Розглянувши клопотання, суд може постановити ухвалу про поновлення строку звернення до суду або відмову у поновленні строку. Ці ухвали не підлягають оскарженню.

Під час звернення до суду надзвичайно важливим є врахування правил підсудності, оскільки наслідком подання позовної заяви до неналежного суду є її повернення позивачеві, що значно впливатиме на загальну тривалість вирішення справи. Для правильного визначення адміністративного суду потрібно враховувати:

- адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам;

- справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача;

- адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, підсудні окружним адміністративним судам.

За загальним правилом, адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Однак адміністративні справи з приводу оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи, вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у визначеному законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Звернення до адміністративного суду можливе шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції. Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Вимоги щодо змісту позовної заяви врегульовані положеннями КАСУ. У позовних вимогах зазначається вимога про зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій, виконання зупиненої чи невчиненої дії. Також можливо заявляти вимоги про стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на від-

шкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю, якщо така була заподіяна.

За звернення до адміністративного суду позивач повинен сплатити судовий збір. Розміри та порядок сплати судового збору регулюється положеннями Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року. Так, за подання до адміністративного суду: 1) адміністративного позову немайнового характеру сплачується судовий збір у розмірі 0,03 розміру мінімальної заробітної плати; 2) адміністративний позов майнового характеру 1 відсоток розміру майнових вимог, але не менше 0,1 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 2 розмірів мінімальних заробітних плат. До позовної заяви обов'язково необхідно додати квитанцію про сплату судового збору. Окрім цього, на позивача покладається обов'язок додавати до позовної заяви її копії та копії усіх документів, що приєднані до неї відповідно до кількості відповідачів.

У разі відсутності перешкод, передбачених КАСУ, суд постановляє ухвалу про відкриття провадження в адміністративній справі. Після відкриття провадження розпочинається підготовче провадження. Відповідно до КАСУ, у справі проводиться попереднє судове засідання. Метою його проведення є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду, а у випадку, якщо спір не був врегульований – створення умов для всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку.

Після закінчення підготовчого провадження суддя призначає справу до судового розгляду. Адміністративна справа повинна бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі.

Поряд з необхідністю дотримання всіх процесуальних умов, визначених КАСУ, для ефективного захисту прав, свобод інтересів фізичних, юридичних осіб також важливим є у судовому процесі обґрунтувати та довести свої позовні вимоги. Адже саме від цього залежить остаточне рішен-

ня у справі. Так, у судовому процесі кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Особливістю адміністративного судочинства є те, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову, тобто діє презумпція неправомірності рішень, дій, бездіяльності відповідача. Це суттєво впливає на ефективність захисту особи, оскільки така презумпція значно посилює позиції фізичної, юридичної особи у судовому процесі.

Якщо позивач не може самостійно надати докази, він повинен зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться чи можуть знаходитися. Суд сприятиме в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Про витребування доказів або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу. Також суд може збирати докази з власної ініціативи. Ця законодавча гарантія є надзвичайно важливою, адже, часто у справах про оскарження дій або бездіяльності посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів, фізичним та юридичним особам достатньо складно отримати необхідні докази.

Додаткові можливості ефективно захистити свої права, свободи та інтереси, вказавши на неправомірність дій суб'єктів повноважень, дає використання рішень та практики Європейського суду з прав людини. Так, згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», суди повинні застосовувати Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) як джерело права. На цьому наголошує законодавець. Також у положеннях КАСУ, зокрема, у статті 8 прямо передбачено, що адміністративний суд зобов'язаний вирішувати справи з урахуванням судової практики ЄСПЛ.

Протягом останніх років ЄСПЛ ухвалив низку рішень, в яких зачіпалися питання адміністративного судочинства, захисту осіб від порушень з боку публічної адміністрації. Чимало правових позицій ЄСПЛ дозволяють вирішити складні практичні ситуації, пов'язані із наявністю законодавчих колізій, неоднозначного тлумачення правових норм. Яскравим прикладом, є справа «Серков проти України». Так, Європейським судом з прав людини порушення встановлене у зв'язку з незастосуванням судами, всупереч національному законодавству, підходу, який був би сприятливішим для заявника, коли у його справі законодавство припускало неоднозначне тлумачення. Це рішення може бути особливо корисним у справах про оскарження дій, бездіяльності посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів. Адже, часто на практиці законодавство про адміністративні послуги характеризується відсутністю чіткості, зрозумілості, наявністю прогалів та колізій. У таких випадках адміністратори, посадові особи, що надають адміністративні послуги, не завжди застосовують норми, які є сприятливішими для заявника.

Судовий розгляд справи завершується ухваленням рішення. Судове рішення, яким вирішується спір по суті, викладається у формі постанови.

Судове рішення може бути оскаржене в апеляційному порядку.

4. Право на відшкодування шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами

Частина 3 коментованої статті передбачає положення про відшкодування шкоди, яка заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими

відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок неправомірних дій.

Правовою основою коментованої статті є положення ст. 56 Конституції України, яка передбачає право кожного на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Також положення ст. 1173 та 1174 ЦКУ, які встановлюють правові підстави відшкодуванню шкоди, завданої фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органів публічної влади.

Умовами відшкодування зазначеної шкоди є:

- суб'єктом заподіяння шкоди є посадові особи, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори;

- така шкода заподіяна у ході надання адміністративних послуг,

- шкода заподіяна внаслідок вчинення неправомірних діянь вказаними суб'єктами.

Під неправомірними діями слід розуміти не тільки дію чи бездіяльність, які прямо суперечить вимогам закону, а й дії, що не відповідають положенням закону, оскільки органи публічної влади та їх посадові особи можуть діяти за принципом «дозволено тільки те, що дозволено».

Шкода заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, відшкодовується в судовому порядку. Такі справи розглядаються у порядку цивільного судочинства.

Однак, слід звернути увагу на те, що якщо вимога про відшкодування шкоди заявлена разом із вимогою про визнання незаконною дії чи бездіяльності посадових осіб, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів, які заподіяли цю шкоду, то

у таких випадках справу розглядатиме адміністративний суд у порядку адміністративного судочинства.

Відповідно до ст. 162 КАСУ адміністративний суд у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю.

5. Право зворотної вимоги (регресу) держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад

Положення частини 4 ст. 19 встановлює право зворотної вимоги (регресу) держави, Автономної Республіки Крим, територіальних громад.

Як вже було зазначено, відповідно до положень ЦКУ, у випадках заподіяння шкоди органами державної влади, Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими службовими особами, суб'єктом відшкодування шкоди є відповідно держава, Автономна Республіка Крим, органи місцевого самоврядування.

Це зумовлено тим, що вказані органи та їх посадові й службові особи здійснюють покладені на них функції від імені та в інтересах відповідних владних суб'єктів – держави, АРК чи відповідної територіальної громади. Саме через це вказані суб'єкти нестимуть відповідальність за шкоду, яку завдано неправомірними діями зазначених органів та їх посадових, службових осіб.

Держава Україна, Автономна Республіка Крим та територіальна громада нестимуть відповідальність за шкоду, яку завдано їх органами та посадовими чи службовими особами за рахунок власного майна, в тому числі грошових коштів, які належать їм на праві власності.

З огляду на це, Закон гарантує право зворотної вимоги держави, АРК, територіальних громад.

Умовами реалізації права зворотної вимоги держави, АРК, територіальних громад є:

- держава, Автономна Республіка Крим, територіальна громада може реалізувати це право лише у випадку відшкодування у повному обсязі шкоди, заподіяної посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором.

- винна зазначених суб'єктів встановлена відповідно із вимогами закону.

Рекомендовані джерела:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / За заг. ред. Р.О. Куйбіди (видання друге, доповнене). – К.: Юстініан, 2009. – 976 с.

2. Відшкодування в позасудовому порядку шкоди, завданої державою або органами влади / Демкова М.С., Куба С.С., Лавриненко І.О., Український Д.Я. – К.: Конус-Ю, 2007. – 260 с.

3. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади / Практичний посібник / Сало Л.Б., Сенюта І.Я., Хлібороб Н.Є., Школик А.М. – Дрогобич: Коло, 2009. – 112 с.

Стаття 20. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, крім:

частини восьмої статті 11 та пункту 1 частини першої статті 14 цього Закону, які набирають чинності з 1 січня 2013 року;

пунктів 4-6 частини третьої статті 17 цього Закону, які набирають чинності з 1 січня 2014 року.

2. До набрання чинності законом, що визначає перелік адміністративних послуг та розміри плати за їх надання (адміністративні збори), плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) при зверненні за отриманням платних адміністративних послуг сплачується у порядку і розмірах, встановлених законодавством.

3. Установити, що:

1) центри надання адміністративних послуг утворюються міськими радами міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київською, Севастопольською міськими, районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями до 1 січня 2014 року;

2) діяльність центрів надання адміністративних послуг, утворених до набрання чинності цим Законом, а також утворених у період до ухвалення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, необхідних для організації діяльності центрів надання адміністративних послуг відповідно до цього Закону, повинна бути приведена органами, які їх утворили, у відповідність із вимогами, передбаченими цим Законом, до 1 січня 2014 року;

3) витяги та виписки з реєстрів, свідоцтва, довідки, копії та дублікати документів, інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт, надаються за цінами, встановленими відповідно до вимог Закону України «Про ціни і ціноутворення»;

4) ціни на бланки документів, у тому числі суворого обліку, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг (крім власних бланків цих органів), установлюються відповідно до вимог Закону України «Про ціни і ціноутворення».

4. Внести зміни до таких законів України:

1) статтю 191 Господарського кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № № 18–22, ст. 144) доповнити частиною третьою такого змісту:

«3. Державні регульовані ціни встановлюються на бланки документів, у тому числі суворого обліку, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг (крім власних бланків цих органів), відповідно до закону»;

2) пункт «б» статті 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170; 2010 р., № 37, ст. 496) доповнити підпунктом 4 такого змісту:

«4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг»;

3) статтю 11 «Прикінцеві положення» Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 48, ст. 483; 2011 р., № № 13-17, ст. 112) доповнити пунктом 21 такого змісту:

«21. Дозвільні центри, утворені відповідно до цього Закону, є складовою частиною центрів надання адміністративних послуг, що створюються відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги»;

4) абзац перший частини першої статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (Відомості Верховної Ради України, 2010 р., № 33, ст. 471 із наступними змінами) доповнити словами «у тому числі на технічне обслуговування, іншу оплатну підтримку на майбутнє об'єкта закупівлі чи

виплат, пов'язаних з використанням об'єктів права інтелектуальної власності».

5. Визнати таким, що втрачає чинність з 1 січня 2014 року, пункт 2 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № № 13-17, ст. 112).

6. Кабінету Міністрів України:

1) у двомісячний строк з дня набрання чинності цим Законом забезпечити в установленому порядку включення до Реєстру адміністративних послуг послуг, передбачених підпунктом 3 пункту 3 та пунктом 6 цієї статті;

2) у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом:

а) за участю органів місцевого самоврядування здійснити необхідні заходи з організації підготовки адміністраторів для забезпечення ефективної роботи центрів надання адміністративних послуг;

б) забезпечити прийняття органами виконавчої влади нормативно-правових актів, що впливають із цього Закону;

в) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

г) забезпечити приведення нормативно-правових актів органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом;

г) вирішити в установленому порядку питання про віднесення посади адміністратора, що запроваджується згідно з цим Законом, та посади державного адміністратора, запровадженої згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», за умовами оплати праці, матеріально-побутового забезпечення відповідно до посад, які належать відповідно до III групи посад державної служби згідно із Законом України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року та до V категорії посад в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

д) підготувати та подати до Верховної Ради України проекти законів про:

перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання;

включення до Податкового кодексу України положень стосовно державного мита, інших обов'язкових платежів;

встановлення розмірів та порядку адміністрування платежів і внесків нефіскального характеру, що справляються відповідно до пункту 2 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, або їх скасування;

внесення змін до законодавчих актів України, у тому числі до Кодексу України про адміністративні правопорушення, у зв'язку з прийняттям цього Закону.

7. Кабінету Міністрів України, органам місцевого самоврядування в установленому порядку забезпечити з дня набрання чинності законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, але не пізніше ніж з 1 січня 2013 року, припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг.

1. Предмет регулювання та цілі статті

Прикінцеві та перехідні положення до Закону мають на меті визначити особливості набуття чинності Законом загалом та його окремими нормами, а також визначити інші умови для реалізації приписів Закону.

Прикінцеві положення розміщуються в кінці основної регуляторної частини закону і містять норми, пов'язані з набранням чинності Законом або його окремими нормами, приписи про необхідність прийняття нових актів. У разі необхідності, в прикінцевих положеннях також наводиться перелік законодавчих актів, що втрачають чинність або до яких вносяться зміни з метою усунення колізій в законодавстві після прийняття нового закону.

Перехідні положення визначають умови та порядок дії інших нормативно-правових актів або їх структурних елементів, врегульовують інші правовідносини, спрямовані на

вирішення питань, що виникають у зв'язку із набранням чинності законодавчим актом. Перехідні положення включаються до нормативно-правового акта, зокрема коли акт виконуватиметься поетапно.

2. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI (далі – Закон), офіційний текст якого був вперше опублікований у газеті «Голос України» 6 жовтня 2012 р. № 188, набрав чинності 7 жовтня 2012 р, окрім положень частини восьмої статті 11 та пункту 1 частини першої статті 14 цього Закону, які набрали чинності з 1 січня 2013 р. та пунктів 4 – 6 частини третьої статті 17 цього Закону, які повинні набрати чинності з 1 січня 2014 р.

Так, вказаними положеннями закріплено, що:

- *внесення відомостей до реєстрів, інших інформаційних баз, що використовуються для надання адміністративних послуг, здійснюється безкоштовно (частина восьма статті 11);*

- *організація забезпечення надання адміністративних послуг здійснюється шляхом забезпечення безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, які належать до сфери їх управління, в яких міститься інформація, необхідна для надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачено законом (пункт 1 частини першої статті 14);*

- *Єдиний державний портал адміністративних послуг забезпечує можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв; можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі (пункти 4 – 6 частини*

третьої статті 17 – *норми набирають чинності з 1 січня 2014 р*).

Відтермінування набрання чинності цими положеннями пов'язано з тим, що їх реалізація потребує розробки та впровадження системи заходів, що забезпечать доступ адміністраторів у режимі реального часу до інформаційних систем, в яких міститься необхідна для надання адміністративних послуг інформація, системи заходів контролю та підтвердження достовірності результатів адміністративної послуги, отриманих особою за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Реалізація вказаних положень пов'язана також із законодавством про електронний цифровий підпис та законодавством про платіжні системи та переказ коштів, яке на момент прийняття Закону не було достатньо впроваджено.

Враховуючи те, що запровадження системи надання адміністративних послуг через Єдиний державний портал адміністративних послуг істотно вплине на роботу суб'єктів надання адміністративних послуг, необхідною умовою функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг є забезпечення технічної готовності суб'єктів надання адміністративних послуг до надання адміністративних послуг в електронній формі та можливості отримувати плату за такі послуги в електронній формі.

Крім цього, створення такого Порталу вимагає значних фінансових витрат та витрат часу, пов'язаних з необхідністю створення та впровадження програмного забезпечення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

3. Пунктом 1 частини 3 коментованої статті Закону передбачено **завдання** міським радам міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, Київській, Севастопольській міським, районним, районним у містах Києві та Севастополі державним адмі-

ністраціям до 1 січня 2014 р. **утворити центри надання адміністративних послуг.**

Встановлення терміну утворення ЦНАП до 1 січня 2014 р. обумовлено тим, що їх утворення потребує відповідної підготовки, витрат часу та фінансових і інших ресурсів. Так, для виконання вказаного завдання існує необхідність здійснення матеріально-технічного, організаційного забезпечення та нормативно-правового врегулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг. Аналіз положень Закону, якими визначаються функції адміністраторів ЦНАП, свідчить також про необхідність певного строку для організації їх навчання з метою забезпечення належного рівня фахової підготовки, що є важливою складовою ефективною діяльності ЦНАП.

4. Для ЦНАП, утворених до набрання чинності цим Законом, а також утворених у період до ухвалення нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, необхідних для організації діяльності центрів надання адміністративних послуг відповідно до цього Закону, передбачено **перехідний період до 1 січня 2014 р.**, протягом якого органи, що їх утворили мають привести їх діяльність у відповідність до вимог цього Закону (*пункт 2 частини третьої коментованої статті* Закону). Зокрема необхідно затвердити переліки адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, інформаційну і технологічну картки на кожну адміністративну послугу, положення про ЦНАП та їх регламенти, що випливають із вимог цього Закону.

Зазначений перехідний період також означає, що ЦНАП утворенні до виконання усіх умов, перерахованих у коментованій нормі (включно з ухваленням нормативно-правових актів Кабінету Міністрів, необхідних для організації діяльності ЦНАП) можуть працювати у випробувальному режимі, випрацьовуючи найкращі рішення на перспективу та готуватись до повного виконання вимог Закону.

5. Пунктом 3 частини 3 коментованої статті Закону встановлено, що витяги та виписки з реєстрів, свідоцтва, довідки, копії та дублікати документів, інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт, надаються за цінами, встановленими відповідно до вимог Закону України «Про ціни і ціноутворення».

Необхідність державного регулювання цін на вказані послуги відповідно до вимог Закону України «Про ціни і ціноутворення» викликана їх соціальною та економічною значущістю. Так, метою державного регулювання цін на надання витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій та дублікатів документів, інших передбачених законом дій, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт є недопущення зловживань під час їх встановлення та необґрунтованого їх підвищення, що матиме негативні наслідки для реалізації юридичними та фізичними особами їх права на одержання відповідних послуг.

Необхідність встановлення цін на бланки документів, у тому числі суворого обліку, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг (крім власних бланків цих органів), відповідно до вимог Закону України «Про ціни і ціноутворення» (пункт 4 частини третьої коментованої статті Закону) зумовлена тим, що вартість зазначених бланків відповідно до частини п'ятої статті 11 Закону є складовою плати за надання адміністративної послуги (адміністративний збір). При цьому встановлення вільних цін на бланки може призвести до збільшення розмірів плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору), без урахування соціального та економічного значення, що в свою чергу може негативно

позначитися на реалізації громадянами, юридичними особами їх права на одержання адміністративних послуг.

З огляду на викладене, пунктом 1 частини четвертої коментованої статті Закону статтю 191 Господарського кодексу України доповнено новою частиною третьою і визначено, що державні регульовані ціни встановлюються на бланки документів, у тому числі суворого обліку, які використовуються органами виконавчої влади, іншими державними органами для оформлення результатів надання адміністративних послуг (крім власних бланків цих органів), відповідно до закону.

6. Пунктом 2 частини 4 коментованої статті Закону внесено зміну до пункту «б» статті 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої перелік делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад доповнено новим повноваженням щодо організаційного забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

Внесення вказаної зміни обумовлено відсутністю у Законі механізму фінансового забезпечення надання через ЦНАП (що утворені як робочі органи або структурні підрозділи виконавчих органів місцевого самоврядування) адміністративних послуг органів виконавчої влади. Це надасть можливість передбачати для них необхідні суми при розрахунку відповідних бюджетних компенсацій, оскільки відповідно до частин третьої та четвертої статті 143 Конституції України та частини другої статті 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає орга-

нам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

7. Відповідно до *пункту 3 частини 4 коментованої статті* Закону статтю 11 «Прикінцеві положення» Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» доповнено новим пунктом «2¹, яким закріплено, що **дозвільні центри**, утворені відповідно до цього Закону, є **складовою частиною центрів надання адміністративних послуг**, що створюються відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги».

Слід нагадати, що центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг (частина перша статті 12 Закону).

Дозвільний центр є схожою організаційною формою надання адміністративних послуг, який відповідно до абзацу тринадцятого статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» є *робочим органом* міської ради міста обласного та/або республікансько-

го Автономної Республіки Крим значення (її виконавчого органу), обласної, Київської та Севастопольської міських, районної, районної у місті Києві державних адміністрацій, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету, в якому представники регіональних, місцевих дозвільних органів та державний адміністратор діють за принципом організаційної єдності щодо видачі документів дозвільного характеру, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання документів дозвільного характеру.

Однак, через такі дозвільні центри надаються виключно документи дозвільного характеру – дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності.

Натомість, діяльність ЦНАП спрямована на отримання максимально можливої кількості адміністративних послуг, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні, в одному приміщенні незалежно від того, який орган їх надає. І послуги ЦНАП зорієнтовані як на фізичних осіб (насамперед, громадян), так і на суб'єктів господарювання.

Таким чином, необхідність закріплення у прикінцевих положеннях Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» положення, відповідно до якого дозвільні центри є складовою частиною ЦНАП продиктована метою уникнення дублювання у виконанні однакових функцій різними органами, а також метою максимальної інтеграції усіх адміністративних послуг (включно з послугами для суб'єктів господарювання) у одному місці.

8. Частиною 6 коментованої статті Закону визначено декілька завдань Кабінету Міністрів щодо забезпечення реалізації положень Закону, для виконання яких на засіданні Уряду від 17 жовтня 2012 р. було схвалено План органі-

зації підготовки проектів актів, необхідних для реалізації Закону України «Про адміністративні послуги», у якому було визначено зміст необхідних заходів, встановлені строки їх виконання та визначено відповідальні за виконання органи.

9. Забезпечення прийняття органами виконавчої влади нормативно-правових актів, що впливають із цього Закону, пов'язано з тим, що Закон містить ряд положень, якими встановлено, що Кабінетом Міністрів України визначаються вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги (частина четверта статті 8), Кабінет Міністрів України затверджує примірне положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент (частина десята статті 12), порядок ведення Реєстру адміністративних послуг (частина третя статті 16) та порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг (частина четверта статті 17), а також обов'язок суб'єкта надання адміністративних послуг на кожному адміністративну послугу, яку він надає відповідно до закону, затвердити інформаційну і технологічну картки (частина перша статті 8), органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг затвердити перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, положення про центр надання адміністративних послуг та його регламент (частини шоста, десята статті 12).

Серед завдань, поставлених перед Кабінетом Міністрів України частиною шостою коментованої статті Закону, є також необхідність приведення власних нормативно-правових актів та забезпечення приведення нормативно-правових актів органів виконавчої влади у відповідність із цим Законом.

Виконання поставленого завдання вимагає ґрунтовного перегляду низки нормативно-правових актів, які при-

ймались Урядом та органами виконавчої влади в рамках реформування системи надання адміністративних послуг.

Так, на виконання вказаного завдання Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 24 квітня 2013 р. № 309 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг», якою внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 р. № 724, «Деякі питання надання адміністративних послуг, видачі документів дозвільного характеру» та до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66, а також визнано такими, що втратили чинність:

1) постанову Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг»;

2) пункт 3 змін, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 915 «Деякі питання надання адміністративних послуг»;

3) постанову Кабінету Міністрів України від 5 січня 2011 р. № 33 «Деякі питання надання платних адміністративних послуг»;

4) пункт 46 змін, що вносяться до актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 968 «Питання Державної фінансової інспекції».

Також необхідно зазначити, що в результаті проведення інвентаризації адміністративних послуг, що надаються центральними органами виконавчої влади, у 2011 році Урядом було затверджено відповідно 45 переліків платних адміністративних послуг, які на сьогодні потребують перегляду (і фактично – скасування) у зв'язку з встановленою у частині другій статті 5 Закону вимогою, що перелік адміністративних послуг визначається законом.

10. Абзацом «г» пункту 2 частини 6 коментованої статті Закону визначено завдання Кабінету Міністрів України вирішити в установленому порядку питання про віднесення посади адміністратора, що запроваджується згідно з цим Законом, та посади державного адміністратора, запровадженої згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», за умовами оплати праці, матеріально-побутового забезпечення відповідно до посад, які належать відповідно до III групи посад державної служби згідно із Законом України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року та до V категорії посад в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у зв'язку з тим, що у положеннях Закону з достатньою ясністю не розкрито правового статусу адміністраторів.

Оскільки структура органів влади не є незмінною, частиною третьою статті 25 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. та частиною другою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачено, що віднесення до відповідної категорії нових посад державних службовців та віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування проводиться Кабінетом Міністрів України.

При вирішенні питань щодо віднесення до відповідних категорій посад державних службовців та посад в органах місцевого самоврядування враховується організаційно-правовий рівень цих органів.

На виконання вказаного завдання Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження від 24 квітня 2013 р. № 265 «Про віднесення посади державного адміністратора і посади адміністратора до відповідної категорії посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування», відповідно до якого посаду державного адміністра-

тора і посаду адміністратора віднесено до таких категорій посад державних службовців:

п'ята – державний адміністратор Київської та Севастопольської міської держадміністрації, обласної держадміністрації, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету і адміністратор Київської та Севастопольської міської держадміністрації;

шоста – державний адміністратор районної та районної у м. Києві держадміністрації і адміністратор районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрації.

Посаду державного адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (її виконавчих органів) і адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (її виконавчих органів), а також міської, селищної ради (її виконавчих органів) населених пунктів, які є адміністративними центрами районів, віднесено до п'ятої категорії посад в органах місцевого самоврядування.

11. Закон України «Про адміністративні послуги» спрямований на чітке визначення правових засад комплексного впорядкування системи надання адміністративних послуг. Серед основних недоліків системи надання адміністративних послуг, на усунення яких спрямовано Закон, є нерегламентованість порядку встановлення вартості надання послуг; невизначеність критеріїв, за якими встановлюється вартість послуг; невиправданий поділ (подрібнення) однієї послуги на кілька платних послуг.

Ставлячи за мету вирішення зазначених проблем Законом, зокрема, передбачено, що розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення (частина третя статті 11); плата за надання адміністративної послуги (адміністратив-

ний збір) вноситься суб'єктом звернення одноразово за весь комплекс дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги (включаючи вартість бланків, експертиз, здійснюваних суб'єктом надання адміністративної послуги, отримання витягів з реєстрів тощо) (частина п'ята статті 11).

Закон також містить положення щодо визначення основних вимог до регулювання надання адміністративних послуг. До зазначених вимог віднесено необхідність встановлення виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг: підстав для одержання адміністративної послуги; суб'єктів надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; переліку та вимог до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платності або безоплатності надання адміністративної послуги; граничного строку надання адміністративної послуги; переліку підстав для відмови у наданні адміністративної послуги. Перелік адміністративних послуг визначається законом (стаття 5).

Забезпечення виконання цих та інших вимог Закону, їх впровадження в життя потребує системного оновлення законодавства у цій сфері, зокрема розробки проекту закону про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання та внесення змін до законодавчих актів, які регулюють питання надання адміністративних послуг, у тому числі – на думку законодавця – до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо визначення відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг. При підготовці законопроекту щодо включення до Податкового кодексу України положень стосовно державного мита, інших обов'язкових платежів ретельного перегляду (з перспективою скасування) потребують положення Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 р. № 7-93 у зв'язку з тим, що за певні адміністративні

послуги, за які відповідно до закону буде справлятися адміністративний збір, наразі зазначеним Декретом передбачено сплату державного мита. До них, зокрема можна віднести адміністративні послуги у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно тощо.

Вказані заходи є необхідною умовою для реалізації Закону, усунення неузгодженостей в інших законодавчих актах та забезпечення юридичної визначеності в законодавчому регулюванні надання адміністративних послуг, оскільки Законом було внесено лише декілька змін до інших законів, які не охопили усіх необхідних змін.

Проте виконання вказаних завдань потребуватиме певного часу, протягом якого залишиться не врегульованим питання оплати адміністративних послуг. У зв'язку з цим, *частиною 2 коментованої статті* Закону закріплено, що до набрання чинності законом, що визначає перелік адміністративних послуг та розміри плати за їх надання (адміністративні збори), плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) при зверненні за отриманням платних адміністративних послуг сплачується у порядку і розмірах, встановлених законодавством. Тобто у цій частині продовжують діяти усі чинні нормативні акти.

12. Частиною сьомою коментованої статті Закону перед Кабінетом Міністрів України та органами місцевого самоврядування ставиться завдання в установленому порядку забезпечити з дня набрання чинності законом про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання, але не пізніше ніж з 1 січня 2013 року, *припинення надання підприємствами, установами, організаціями адміністративних послуг*. Це зумовлено тим, що згідно пункту 3 статті 1 Закону суб'єктом надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповно-

важені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Відтак адміністративні послуги не можуть надаватись підприємствами, установами чи організаціями.

Для того, щоб на перехідному етапі, тобто до повної передачі належним суб'єктам усіх адміністративних послуг, які надавалися підприємствами, установами чи організаціями, у пункті 1 частини шостої коментованої статті Закону міститься доручення Кабінету Міністрів України забезпечити в установленому порядку включення до Реєстру адміністративних послуг усіх послуг, передбачених підпунктом 3 пункту 3 коментованої статті Закону. Цей припис означає, що незалежно від фактичного суб'єкта надання адміністративних послуг усі адміністративні послуги повинні бути інвентаризовані, а діяльність щодо їх надання – приведена у відповідність до вимог Закону.

ДОДАТКИ



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 20 лютого 2013 р. № 118

Київ

**Про затвердження Примірного положення
про центр надання адміністративних послуг**

Відповідно до частини десятої статті 12 Закону України “Про адміністративні послуги” Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Примірне положення про центр надання адміністративних послуг, що додається.

2. Рекомендувати органам місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності із забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг затвердженим цією постановою Примірним положенням.

Прем’єр-міністр України

М. АЗАРОВ

Інд.70

ЗАТВЕРДЖЕНО

постановою Кабінету Міністрів України

від 20 лютого 2013 р. № 118

ПРИМІРНЕ ПОЛОЖЕННЯ

про центр надання адміністративних послуг

1. Центр надання адміністративних послуг (далі – центр) утворюється з метою забезпечення надання адмі-

ністративних послуг при Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації, міській раді (її виконавчому органі) міста обласного та/або республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, а також міській та селищній раді (їх виконавчих органах) населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, районів і Автономної Республіки Крим.

2. Рішення щодо утворення, ліквідації або реорганізації центру як постійно діючого робочого органу або структурного підрозділу місцевої держадміністрації або виконавчого органу місцевої ради приймається головою відповідної держадміністрації, міською або селищною радою, а у м. Києві та Севастополі – Київською та Севастопольською міською радою відповідно.

3. Центр у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, рішеннями центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, положенням про центр.

4. Основними завданнями центру є:

1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;

2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання;

3) забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

5. Центром забезпечується надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр, визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про його утворення.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр, суб'єктами надання яких є органи виконавчої влади, визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про його утворення, та включає адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України.

На основі узгоджених рішень обласної, районної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації з міською або селищною радою населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, районів, Київською та Севастопольською міською радою центр, що утворений при відповідних Київській та Севастопольській міській держадміністрації, міській та селищній раді, може забезпечувати також надання адміністративних послуг, суб'єктами надання яких є відповідні місцеві держадміністрації.

У разі прийняття такого узгодженого рішення між райдержадміністрацією та міською або селищною радою населених пунктів, які є адміністративними центрами районів, центр при райдержадміністрації не утворюється.

6. У центрі за рішенням органу (посадової особи), що його утворив, також може здійснюватися прийняття звітів, декларацій та скарг, розгляд яких віднесено до повноважень місцевої держадміністрації або ради, при якій утворено такий центр.

7. У приміщенні, де розміщується центр, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо) суб'єктами господарювання, добір яких здійснюється на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення.

8. Складовою частиною центру, утвореного при міській раді (її виконавчому органі) міста обласного та/або республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві держадміністрації, є дозвільний центр, утворений відповідно до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, який забезпечує надання адміністративних послуг з видачі (переоформлення, видачі дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності.

9. Суб’єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі звертається до адміністратора – посадової особи місцевої держадміністрації, місцевої ради, яка організовує надання адміністративних послуг.

10. Адміністратор призначається на посаду та звільняється з посади головою місцевої держадміністрації, міським або селищним головою.

Кількість адміністраторів, які працюють у центрі, визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про утворення центру.

11. Адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування центру.

12. Основними завданнями адміністратора є:

1) надання суб’єктам звернень вичерпної інформації і консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг;

2) прийняття від суб’єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, здійснення їх реєстрації та подання документів (їх копій) відповідним суб’єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання з дотриманням вимог Закону України “Про захист персональних даних”;

3) видача або забезпечення надсилання через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення про можливість отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг;

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання;

5) здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг строку розгляду справ та прийняття рішень;

6) надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом.

13. Адміністратор має право:

1) безоплатно одержувати від суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, документи та інформацію, пов'язані з наданням таких послуг, в установленому законом порядку;

2) погоджувати документи (рішення) в інших державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування, отримувати їх висновки з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення з дотриманням вимог Закону України "Про захист персональних даних";

3) інформувати керівника центру та суб'єктів надання адміністративних послуг про порушення строку розгляду заяв про надання адміністративної послуги, вимагати вжиття заходів до усунення виявлених порушень;

4) посвідчувати власним підписом та печаткою (штампом) копії (фотокопії) документів і виписок з них, витягів

з реєстрів та баз даних, які необхідні для надання адміністративної послуги;

5) порушувати клопотання перед керівником центру щодо вжиття заходів з метою забезпечення ефективної роботи центру.

14. У разі утворення центру як постійно діючого робочого органу з метою здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення його діяльності у структурі Київської та Севастопольської міської, районної держадміністрації, виконавчого органу відповідної міської ради утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладається здійснення функцій з керівництва та відповідальність за організацію діяльності центру.

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

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

16. Керівник центру відповідно до завдань, покладених на центр:

1) здійснює керівництво роботою центру, несе персональну відповідальність за організацію діяльності центру;

2) організовує діяльність центру, у тому числі щодо взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг, вживає заходів до підвищення ефективності роботи центру;

3) координує діяльність адміністраторів, контролює якість та своєчасність виконання ними обов'язків;

4) організовує інформаційне забезпечення роботи центру, роботу із засобами масової інформації, визначає зміст та час проведення інформаційних заходів;

5) сприяє створенню належних умов праці у центрі, вносить пропозиції органу (посадовій особі), що утворив центр, щодо матеріально-технічного забезпечення центру;

6) розглядає скарги на діяльність чи бездіяльність адміністраторів;

7) може здійснювати функції адміністратора;

8) виконує інші повноваження згідно з актами законодавства та положенням про центр.

17. Центр під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами або організаціями.

18. З метою забезпечення створення зручних та доступних умов отримання послуг суб'єктами звернень у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці за рішенням органу (посадової особи), що утворив центр, можуть утворюватися територіальні підрозділи центру, які забезпечують надання адміністративних послуг відповідно до переліку, який визначається органом (посадовою особою), що прийняв рішення про його утворення.

19. Час прийому суб'єктів звернень у центрі становить не менш як шість днів на тиждень та сім годин на день без

перерви на обід і є загальним (єдиним) для всіх адміністративних послуг, що надаються через центр. Центр не рідше ніж два дні на тиждень здійснює прийом суб'єктів звернень до 20-ї години.

За рішенням органу (посадової особи), що утворив центр, час прийому суб'єктів звернень може бути збільшено.

20. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення діяльності центру здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів.



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 1 серпня 2013 р. № 588

Київ

**Про затвердження Примірного регламенту
центру надання адміністративних послуг**

Відповідно до частини десятої статті 12 Закону України “Про адміністративні послуги” Кабінет Міністрів України **постановляє:**

1. Затвердити Примірний регламент центру надання адміністративних послуг, що додається.

2. Рекомендувати органам місцевого самоврядування у своїй діяльності щодо забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг керуватися Примірним регламентом, затвердженим цією постановою.

Прем’єр-міністр України

М. АЗАРОВ

Інд.70

ЗАТВЕРДЖЕНО

постановою Кабінету Міністрів України

від 1 серпня 2013 р. № 588

ПРИМІРНИЙ РЕГЛАМЕНТ

центру надання адміністративних послуг

Загальна частина

1. Цей Примірний регламент визначає порядок організації роботи центру надання адміністративних послуг

(далі – центр), порядок дій адміністраторів центру та їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг.

2. У цьому Примірному регламенті терміни вживаються у значенні, наведеному в Законі України “Про адміністративні послуги”.

3. Надання адміністративних послуг у центрі здійснюється з дотриманням таких принципів:

верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності;

стабільності;

рівності перед законом;

відкритості та прозорості;

оперативності та своєчасності;

доступності інформації про надання адміністративних послуг;

захищеності персональних даних;

раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг;

неупередженості та справедливості;

доступності та зручності для суб'єктів звернення.

4. Центр у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, положенням про центр та регламентом центру.

**Вимоги до приміщення, в якому
розміщується центр**

5. Центр розміщується в центральній частині міста/селища або іншому зручному для суб'єктів звернення місці з розвинутою транспортною інфраструктурою.

На вході до приміщення (будівлі) розміщується інформаційна вивіска з найменуванням центру та графіком його роботи.

Графік роботи центру затверджується органом, що утворив центр, з урахуванням вимог Закону України "Про адміністративні послуги".

Вхід до центру повинен бути облаштований пандусами для осіб з обмеженими фізичними можливостями.

На прилеглий до центру території передбачається місце для безоплатної стоянки автомобільного транспорту суб'єктів звернення. На прилеглих вулицях розміщуються вказівники, на яких зазначається місце розташування центру.

6. Приміщення центру поділяється на відкриту та закриту частини.

У відкритій частині здійснюється прийом, консультування, інформування та обслуговування суб'єктів звернення працівниками центру. Суб'єкти звернення мають безперешкодний доступ до такої частини центру.

Відкрита частина включає:

сектор прийому;

сектор інформування;

сектор очікування;

сектор обслуговування.

Відкрита частина розміщується на першому або другому поверсі будівлі.

Закрита частина призначена виключно для опрацювання документів, пошти, надання консультацій з використанням телефонного зв'язку, а також збереження документів, справ, журналів обліку/реєстрації (розміщення архіву).

Вхід до закритої частини центру суб'єктам звернення забороняється.

Закрита частина може розміщуватися на інших поверхах, ніж відкрита частина.

7. Сектор прийому облаштовується при вході до приміщення центру. У ньому здійснюється загальне інформування та консультування суб'єктів звернення з питань роботи центру.

8. Сектор інформування облаштовується з метою ознайомлення суб'єктів звернення з порядком та умовами надання адміністративних послуг.

У секторі інформування розміщуються інформаційні стенди, а також у разі можливості – інформаційні термінали в зручному для перегляду місці, що містять актуальну, вичерпну інформацію, необхідну для одержання адміністративних послуг.

Сектор інформування облаштовується столами, стільцями, телефонами, факсимільними апаратами та забезпечується канцелярськими товарами для заповнення суб'єктами звернення необхідних документів.

9. Сектор очікування розміщується в просторому приміщенні, площа якого визначається залежно від кількості осіб, які звертаються до центру протягом дня, та облаштовується в достатній кількості стільцями, кріслами тощо.

Сектор очікування у разі потреби обладнується автоматизованою системою керування чергою, системою звуково-

го інформування осіб похилого віку та тих, що мають проблеми із зором.

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

11. Площа секторів очікування та обслуговування повинна бути достатньою для забезпечення зручних та комфортних умов для прийому суб'єктів звернення і роботи адміністраторів центру.

Загальна площа секторів очікування та обслуговування становить для:

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

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

інших центрів – не менш як 50 кв. метрів.

12. На інформаційних стендах та інформаційних терміналах розміщується інформація, зокрема, про:

найменування центру, його місцезнаходження, номери телефонів для довідок, факсу, адресу веб-сайту, електронної пошти;

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

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

строки надання адміністративних послуг;

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

платіжні реквізити для оплати платних адміністративних послуг;

супутні послуги, які надаються в приміщенні центру;

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

користування інформаційними терміналами (у разі їх наявності);

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

положення про центр;

регламент центру.

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

14. Бланки заяв, необхідні для замовлення адміністративних послуг, розміщуються у секторі інформування на стендах-накопичувачах або стелажах із вільним доступом до них суб'єктів звернення.

15. Особам з обмеженими фізичними можливостями забезпечується вільний доступ до інформації, зазначеної в цьому розділі, шляхом розміщення буклетів, інформаційних листів на стендах, інших необхідних матеріалів, над-

рукованих шрифтом Брайля. У разі можливості на інформаційних терміналах розміщується голосова інформація та відеоінформація, а також здійснюється інформування іншими способами, які є зручними для осіб з обмеженими фізичними можливостями.

16. На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг у центрі можуть надаватися адміністративні послуги безпосередньо такими суб'єктами.

Інформаційна та технологічна картки адміністративних послуг

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

18. У разі внесення змін до законодавства щодо надання адміністративної послуги суб'єкт її надання своєчасно інформує про це орган, що утворив центр, а також керівника центру, готує пропозиції щодо внесення змін до інформаційних та/або технологічних карток згідно із законодавством.

Робота інформаційного підрозділу центру

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

Інформаційний підрозділ центру також:

інформує за усним клопотанням суб'єкта звернення про належність порушеного ним питання до компетенції центру;

консультує суб'єктів звернення щодо порядку внесення плати (адміністративного збору) за надання платних адміністративних послуг, надає інформацію про платіжні реквізити для сплати адміністративного збору;

надає іншу інформацію та допомогу, що необхідні суб'єктам звернення до прийому їх адміністратором.

20. Орган, що утворив центр, створює та забезпечує роботу веб-сайту центру або окремого розділу на своєму веб-сайті, де розміщується інформація, зазначена в пункті 12 цього Примірного регламенту, а також відомості про місце розташування центру, найближчі зупинки громадського транспорту, під'їзні шляхи, місця паркування, інша корисна для суб'єктів звернення інформація.

21. Інформація, яка розміщується в приміщенні центру (в тому числі на інформаційних терміналах) та на веб-сайті, повинна бути актуальною і повною.

Інформація на веб-сайті центру має бути зручною для пошуку та копіювання.

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

Керування чергою в центрі

23. З метою забезпечення зручності та оперативності обслуговування суб'єктів звернення у центрі вживаються

заходи для запобігання утворенню черги, а у разі її утворення – для керування чергою.

24. У разі запровадження автоматизованої системи керування чергою суб'єкт звернення для прийому адміністратором центру реєструється за допомогою терміналу в такій системі, отримує відповідний номер у черзі та очікує на прийом. Автоматизована система керування чергою може передбачати персоніфіковану реєстрацію суб'єкта звернення (із зазначенням його прізвища та імені).

25. У центрі може здійснюватися попередній запис суб'єктів звернення на прийом до адміністратора на визначену дату та час. Попередній запис може здійснюватися шляхом особистого звернення до центру та/або електронної реєстрації на веб-сайті центру. Прийом суб'єктів звернення, які зареєструвалися шляхом попереднього запису, здійснюється у визначені керівником центру години.

26. Центр може здійснювати керування чергою в інший спосіб, гарантуючи дотримання принципу рівності суб'єктів звернення.

Прийняття заяви та інших документів у центрі

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

28. Прийняття від суб'єктів господарювання заяви про видачу документів дозвільного характеру та документів, що додаються до неї, декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства, видача (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) документів дозвільного характеру, які оформлені регіональними та

місцевими дозвільними органами, та зареєстрованих декларацій здійснюються відповідно до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”.

29. Суб’єкт звернення має право подати вхідний пакет документів у центрі особисто, через уповноваженого представника, надіслати його поштою (рекомендованим листом з описом вкладення) або в передбачених законом випадках за допомогою засобів телекомунікаційного зв’язку.

30. У разі коли вхідний пакет документів подається уповноваженим представником суб’єкта звернення, пред’являються документи, що посвідчують особу представника та засвідчують його повноваження.

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

32. Заява, що подається для отримання адміністративної послуги, повинна містити дозвіл суб’єкта звернення на обробку, використання та зберігання його персональних даних у межах, необхідних для надання адміністративної послуги.

33. Адміністратор центру складає опис вхідного пакета документів, у якому зазначаються інформація про заяву та перелік документів, поданих суб’єктом звернення до неї, у двох примірниках.

34. Суб’єктові звернення надається примірник опису вхідного пакета документів за підписом і з проставленням печатки (штампа) відповідного адміністратора центру, а також відмітки про дату та час його складення. Другий

примірник опису вхідного пакета документів зберігається в матеріалах справи, а у разі здійснення в центрі електронного документообігу – в електронній формі.

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

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

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

38. Після реєстрації вхідного пакета документів адміністратор центру формує справу у паперовій та/або електронній формі та в разі потреби здійснює її копіювання та/або сканування.

39. Інформацію про вчинені дії адміністратор центру вносить до листа про проходження справи у паперовій та/або електронній формі (крім випадків, коли адміністратор є суб'єктом надання адміністративної послуги). Лист про проходження справи також містить відомості про послідов-

ність дій (етапів), необхідних для надання адміністративної послуги, та залучених суб'єктів надання адміністративних послуг.

Опрацювання справи (вхідного пакета документів)

40. Після вчинення дій, передбачених пунктами 27–39 цього Примірного регламенту, адміністратор центру зобов'язаний невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня, надіслати (передати) вхідний пакет документів суб'єктові надання адміністративної послуги, до компетенції якого належить питання прийняття рішення у справі, про що робиться відмітка в листі про проходження справи із зазначенням часу, дати та найменування суб'єкта надання адміністративної послуги, до якого її надіслано, та проставленням печатки (штампа) адміністратора, що передав відповідні документи.

41. Передача справ у паперовій формі від центру до суб'єкта надання адміністративної послуги здійснюється в порядку, визначеному органом, що утворив центр, але не менше ніж один раз протягом робочого дня, шляхом доставки працівником центру, надсилання відсканованих документів з використанням засобів телекомунікаційного зв'язку або в інший спосіб.

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

43. Контроль за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг строків розгляду справ та прийняття рішень здійснюється адміністраторами центру відповідно до розподілу обов'язків за рішенням керівника центру.

44. Суб'єкт надання адміністративної послуги зобов'язаний:

своєчасно інформувати центр про перешкоди у дотриманні строку розгляду справи та прийнятті рішення, інші проблеми, що виникають під час розгляду справи;

надавати інформацію на усний або письмовий запит (у тому числі шляхом надсилання на адресу електронної пошти) адміністратора центру про хід розгляду справи.

У разі виявлення факту порушення вимог законодавства щодо розгляду справи (строків надання адміністративної послуги тощо) адміністратор центру невідкладно інформує про це керівника центру.

Передача вихідного пакета документів суб'єктові звернення

45. Суб'єкт надання адміністративної послуги невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня після оформлення результату надання адміністративної послуги, формує вихідний пакет документів та передає його до центру, про що зазначається в листі про проходження справи.

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

47. Вихідний пакет документів передається суб'єктові звернення особисто під розписку (у тому числі його уповноваженому представникові) у разі пред'явлення документа, що посвідчує особу та/або засвідчує його повноваження,

або у випадках, передбачених законодавством, передається в інший прийнятний для суб'єкта звернення спосіб.

Інформація про дату отримання вихідного пакета документів суб'єктом звернення зберігається в матеріалах справи.

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

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

50. Відповідальність за несвоєчасне та неналежне надання адміністративних послуг несуть суб'єкти надання таких послуг та в межах повноважень адміністратори і керівник центру.

51. Інформація про кожну надану адміністративну послугу та справу у паперовій (копія) та/або електронній (відскановані документи) формі, зокрема заява суб'єкта звернення, результат надання адміністративної послуги та інші документи, визначені органом, що утворив центр, зберігається у центрі.

Усі матеріали справи зберігаються у суб'єкта надання адміністративної послуги.



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 24 квітня 2013 р. № 265-р

Київ

**Про віднесення посади державного адміністратора
і посади адміністратора до відповідної категорії посад
державних службовців і посад в органах місцевого
самоврядування**

1. Відповідно до статті 25 Закону України “Про державну службу” віднести посаду державного адміністратора і посаду адміністратора до таких категорій посад державних службовців:

п’ята – державний адміністратор Київської та Севастопольської міської держадміністрації, обласної держадміністрації, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету і адміністратор Київської та Севастопольської міської держадміністрації;

шоста – державний адміністратор районної та районної у м. Києві держадміністрації і адміністратор районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрації.

2. Відповідно до статті 14 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” віднести посаду державного адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (її виконавчих органів) і адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (її виконавчих органів), а також міської, селищної ради (її виконавчих органів) населених пунктів,

які є адміністративними центрами районів, до п'ятої категорії посад в органах місцевого самоврядування.

3. Визнати такими, що втратили чинність:

розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 2063 “Про віднесення посади державного адміністратора міської ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), районної і районної у м. Києві держадміністрації, Київської та Севастопольської міськдержадміністрації, облдержадміністрації, уповноваженого Радою міністрів Автономної Республіки Крим міністерства або республіканського комітету до відповідної категорії посад державних службовців і посад в органах місцевого самоврядування” (Офіційний вісник України, 2010 р., № 85, ст. 2995);

розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 28 “Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 2063” (Офіційний вісник України, 2012 р., № 5, ст. 183).

Прем'єр-міністр України

М. АЗАРОВ

Інд. 19



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 30 січня 2013 р. № 44

Київ

**Про затвердження вимог до підготовки
технологічної картки адміністративної послуги**

Відповідно до частини четвертої статті 8 Закону України “Про адміністративні послуги” Кабінет Міністрів України постановляє:

Затвердити вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги згідно з додатком.

Прем’єр-міністр України

М. АЗАРОВ

Інд.70

Додаток
до постанови Кабінету Міністрів України
від 30 січня 2013 р. № 44

ВИМОГИ

**до підготовки технологічної картки
адміністративної послуги**

1. Технологічна картка адміністративної послуги (далі – технологічна картка), що містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги суб’єктом надання такої

послуги, затверджується зазначеним суб'єктом для кожної адміністративної послуги, яку він надає.

2. У разі коли суб'єктом надання адміністративної послуги є посадова особа органу виконавчої влади, іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, уповноважена відповідно до закону надавати адміністративні послуги, технологічна картка затверджується органом, якому така особа підпорядковується.

3. Технологічна картка готується з урахуванням таких критеріїв:

1) мінімізація:

дій суб'єкта звернення;

витрат часу та інших ресурсів суб'єкта надання адміністративної послуги;

2) оперативність та своєчасність надання адміністративної послуги.

4. Інформація, що міститься в технологічній картці, повинна відповідати нормативно-правовим актам, які встановлюють порядок, строк та умови надання відповідної адміністративної послуги.

Установлювати в технологічній картці права і обов'язки суб'єктів звернення забороняється.

5. У технологічній картці зазначаються:

1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;

2) відповідальна посадова особа суб'єкта надання адміністративної послуги;

3) структурні підрозділи суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальні за етапи (дію, рішення);

4) строки виконання етапів (дії, рішення).

6. Етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, та, якщо інше не визначено законодавством, включають:

1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;

2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема шляхом взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги, суб'єкта надання адміністративної послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, необхідних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами – під час надання адміністративної послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;

3) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Технологічна картка містить також інформацію про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги.

7. Відповідальною посадовою особою суб'єкта надання адміністративної послуги визначається керівник чи заступник керівника структурного підрозділу, відповідального за надання адміністративної послуги, або посадова особа, зазначена в пункті 2 цих вимог (якщо суб'єктом надання адміністративної послуги є така посадова особа).

8. Структурні підрозділи суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальні за надання адміністратив-

них послуг (дії, рішення) на кожному етапі, визначаються таким суб'єктом з урахуванням необхідності забезпечення належного розгляду звернення та прийняття обґрунтованого рішення.

9. Строки виконання етапів надання адміністративної послуги (дій, рішень) встановлюються з урахуванням того, що загальний строк виконання всіх етапів не повинен перевищувати граничний строк, визначений для цієї послуги законом.

10. Положення технологічної картки повинні бути зрозумілими та логічними, відповідати послідовності дій під час надання адміністративної послуги і супроводжуватися в разі потреби прикладами та схемами, що пояснюють порядок надання адміністративної послуги, а також відповідати вимогам законодавства щодо захисту інформації та персональних даних.

11. Технологічна картка повинна передбачати максимально можливе з урахуванням ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративної послуги використання інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема під час взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги і здійснення процедур (етапів) надання адміністративної послуги.



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 29 травня 2013 р. № 379

Київ

Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг

Відповідно до статті 15 Закону України “Про адміністративні послуги” Кабінет Міністрів України **постановляє:**

Затвердити Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, що додається.

Прем'єр-міністр України

М.АЗАРОВ

Інд. 70

ЗАТВЕРДЖЕНО

постановою Кабінету Міністрів України

від 29 травня 2013 р. № 379

ТИПОВИЙ ПОРЯДОК

**проведення конкурсу для надання супутніх послуг,
пов'язаних з наданням адміністративних послуг**

1. Цей Типовий порядок визначає загальну процедуру проведення конкурсу для надання супутніх послуг у примі-

щеннях, у яких розміщуються центри надання адміністративних послуг, та інших приміщеннях, у яких надаються адміністративні послуги (далі – супутні послуги).

2. Терміни, що вживаються у цьому Типовому порядку, мають таке значення:

конкурс – добір суб'єктом надання адміністративних послуг чи органом, що утворив центр надання адміністративних послуг (далі – організатор конкурсу), суб'єктів господарювання з метою надання супутніх послуг (далі – учасники);

конкурсна пропозиція – пропозиція суб'єкта господарювання щодо умов надання супутніх послуг, зокрема стосовно матеріальних витрат та витрат часу суб'єкта звернення під час надання таких послуг.

Інші терміни вживаються у значенні, наведеному в Законі України “Про адміністративні послуги”.

3. Оголошення про проведення конкурсу розміщується організатором конкурсу на його офіційному веб-сайті та у друкованих засобах масової інформації не пізніше ніж за 30 днів до кінцевого строку подання учасниками заяв про участь у конкурсі (далі – заяви) і повинно містити відомості про:

1) організатора конкурсу (найменування, місцезнаходження, номери телефонів);

2) умови проведення конкурсу;

3) перелік необхідних для участі в конкурсі документів;

4) спосіб та кінцевий строк подання заяв;

5) місце та час проведення конкурсу.

4. Для підготовки та проведення конкурсу організатором конкурсу утворюється комісія з числа його працівників у складі не менше шести осіб (далі – конкурсна комісія), до складу якої входять голова, секретар та члени комісії.

5. Конкурсна комісія:

1) забезпечує:

підготовку та опублікування оголошення про проведення конкурсу;

одержання, реєстрацію та розгляд документів, поданих учасниками для участі в конкурсі;

2) здійснює оцінку конкурсних пропозицій згідно з визначеними критеріями;

3) приймає рішення про визнання переможців конкурсу.

6. Засідання конкурсної комісії вважається правоможним, якщо на ньому присутні не менш як половина її членів. Рішення конкурсної комісії приймається простою більшістю голосів членів комісії, присутніх на її засіданні.

У разі однакової кількості голосів вирішальним є голос голови комісії.

Рішення конкурсної комісії оформляється протоколом, який підписується всіма її членами, що брали участь у голосуванні. У разі незгоди члена конкурсної комісії з її рішенням він може письмово викласти свою позицію, яка додається до протоколу засідання конкурсної комісії.

7. Для участі в конкурсі учасник подає конкурсній комісії заяву за формою, встановленою організатором конкурсу, до якої додаються складені українською мовою такі документи:

1) конкурсна пропозиція, яка подається в конверті з написом “На конкурс щодо надання супутніх послуг. Не відкривати до початку конкурсу”. На конверті зазначаються найменування або прізвище, ім’я, по батькові учасника, його місцезнаходження або місце проживання, номери телефонів та перелік супутніх послуг, на надання яких він претендує;

2) відомості про учасника:

засвідчені учасником в установленому порядку копії установчих документів (для фізичної особи – підприємця – документа, що посвідчує особу), дозволів, ліцензій у разі, коли провадження відповідного виду господарської діяльності передбачає їх наявність;

довідку про те, що стосовно учасника не порушено справу про банкрутство;

довідку з обслуговуючого банку про відсутність простроченої заборгованості за кредитами, дійсну на момент розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями;

довідку територіального органу Міндоходів про відсутність заборгованості із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), дійсну на момент розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями.

8. Подані учасником заява та документи реєструються секретарем конкурсної комісії в журналі обліку із зазначенням таких відомостей:

- 1) порядковий номер і дата подання заяви;
- 2) найменування або прізвище, ім'я, по батькові учасника, його місцезнаходження або місце проживання та номери телефонів;
- 3) дата і час внесення запису до журналу;
- 4) перелік поданих документів;
- 5) прізвище, ім'я, по батькові особи, що зареєструвала заяву.

9. За достовірність відомостей, що містяться в поданих документах, відповідає учасник.

10. Кількість учасників не обмежується.

У разі надходження однієї конкурсної пропозиції конкурсна комісія визнає конкурс таким, що не відбувся, та

оголошує про проведення повторного конкурсу відповідно до пункту 3 цього Типового порядку.

11. Конкурсна комісія на наступний робочий день після закінчення кінцевого строку подання заяв:

проводить засідання, на якому розкриває конверти з конкурсними пропозиціями;

здійснює оцінку конкурсних пропозицій.

До участі у засіданні конкурсної комісії, на якому розкриваються конверти з конкурсними пропозиціями, допускаються всі учасники (уповноважені ними особи), які виявили бажання бути присутніми.

12. Під час розкриття конвертів з конкурсними пропозиціями конкурсна комісія оголошує відомості про кожного учасника (найменування або прізвище, ім'я, по батькові, місцезнаходження або місце проживання) та зміст кожної конкурсної пропозиції. Зазначена інформація вноситься до протоколу засідання конкурсної комісії.

Конкурсна комісія має право звернутися до учасників за роз'ясненнями змісту їх конкурсних пропозицій.

13. Конкурсна комісія оцінює конкурсні пропозиції за критеріями найменшої ціни супутньої послуги, витрат часу для її надання, а також іншими критеріями, які забезпечують мінімізацію матеріальних витрат, витрат часу суб'єкта звернення під час надання таких супутніх послуг, на засадах прозорості, об'єктивності, неупередженості та недискримінації учасників.

14. Конкурсна комісія відхиляє конкурсні пропозиції та не здійснює їх оцінку в разі:

1) установлення факту:

подання учасником документів, що містять недостовірні відомості;

банкрутства або проведення процедури ліквідації учасника;

2) подання конкурсної пропозиції, що не відповідає умовам проведення конкурсу.

15. Для оцінки конкурсних пропозицій застосовується шкала з кількістю балів, визначеною конкурсною комісією.

Переможцем конкурсу визначається учасник, конкурсна пропозиція якого набрала найбільшу кількість балів.

16. Рішення про визнання переможця приймається конкурсною комісією протягом трьох робочих днів після закінчення здійснення оцінки конкурсних пропозицій.

17. Про результати конкурсу конкурсна комісія письмово повідомляє всім його учасникам протягом трьох робочих днів після прийняття рішення про визнання переможця та оприлюднює інформацію про його результати у спосіб, передбачений пунктом 3 цього Типового порядку.

18. Результати конкурсу можуть бути оскаржені відповідно до законодавства.

19. Організатор конкурсу затверджує окремий порядок його проведення для надання кожного виду супутніх послуг.



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 30 січня 2013 р. № 57

Київ

**Про затвердження Порядку ведення
Реєстру адміністративних послуг**

Відповідно до частини третьої статті 16 Закону України “Про адміністративні послуги” Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг, що додається.

2. Міністерствам, іншим органам виконавчої влади забезпечити проведення постійного моніторингу нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг, з метою своєчасного оновлення відомостей, внесених до Реєстру адміністративних послуг.

Рекомендувати іншим державним органам, органам місцевого самоврядування забезпечити проведення зазначеного моніторингу.

3. Визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. № 1274 “Про Реєстр адміністративних послуг” (Офіційний вісник України, 2011 р., № 97, ст. 3534).

Прем’єр-міністр України

М. АЗАРОВ

Інд.70

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 30 січня 2013 р. № 57

ПОРЯДОК
ведення Реєстру адміністративних послуг

1. Цей Порядок визначає механізм ведення Реєстру адміністративних послуг (далі – Реєстр) як єдиної інформаційної комп’ютерної бази даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб’єктами надання адміністративних послуг.

2. У цьому Порядку терміни вживаються у значенні, наведеному в Законі України “Про адміністративні послуги”.

3. Реєстр формується з метою:
ведення обліку адміністративних послуг;
забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги.

4. Формування та ведення Реєстру забезпечується Мінекономрозвитку шляхом:

збирання та оброблення інформації про адміністративні послуги;

внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей.

5. До Реєстру вносяться відомості про:

- 1) суб’єкта надання адміністративної послуги;
- 2) назву адміністративної послуги;
- 3) розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі);
- 4) результат надання адміністративної послуги;
- 5) правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання.

6. Підставою для внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей є подання суб’єктами надання адміністративних послуг інформації про адміністративні послуги за формою згідно з додатком 1.

7. Для внесення відомостей до Реєстру подається інформація:

1) центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами – про всі адміністративні послуги, які надаються ними та/або їх територіальними органами;

2) Радою міністрів Автономної Республіки Крим – про всі адміністративні послуги, які надаються:

райдержадміністраціями (їх структурними підрозділами) в Автономній Республіці Крим;

органами влади Автономної Республіки Крим (їх структурними підрозділами);

органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) в Автономній Республіці Крим;

3) облдержадміністраціями – про всі адміністративні послуги, які надаються:

структурними підрозділами облдержадміністрацій;

райдержадміністраціями (їх структурними підрозділами) у відповідній області;

органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) у відповідній області;

4) Київською та Севастопольською міськдержадміністраціями – про всі адміністративні послуги, які надаються:

структурними підрозділами міськдержадміністрацій;

районними у м. Києві та Севастополі держадміністраціями (їх структурними підрозділами);

органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) у м. Києві та Севастополі.

8. Відомості про адміністративні послуги підлягають внесенню до Реєстру в триденний строк з дня надходження до Мінекономрозвитку інформації, зазначеної у пункті 7 цього Порядку. Така інформація, а також зміни до неї подаються:

державними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим – Мінекономрозвитку в десятиденний

строк з дня набрання чинності відповідними нормативно-правовими актами;

районними, районними у м. Києві та Севастополі держадміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування – відповідним обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям, Раді міністрів Автономної Республіки Крим у п'ятиденний строк з дня набрання чинності відповідними нормативно-правовими актами.

9. Інформація для внесення відомостей до Реєстру подається до Мінекономрозвитку в паперовій та електронній формі (у форматі Microsoft Excel – на електронну пошту reestr@me.gov.ua). У темі електронного повідомлення та назві файлу зазначається найменування органу, який його надсилає.

10. Реєстр розміщується на Урядовому порталі.

11. Відповідальність за достовірність, повноту і своєчасність подання інформації для внесення відомостей до Реєстру покладається на державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, які її подають.

Зазначені органи подають Мінекономрозвитку інформацію про структурний підрозділ (посадову особу), що відповідає за своєчасне подання та оновлення такої інформації, за формою згідно з додатком 2.

Додаток 1
до Порядку

**ІНФОРМАЦІЯ,
що подається для внесення відомостей до
Реєстру адміністративних послуг**

- Найменування суб'єкта надання адміністративної послуги

- Назва адміністративної послуги
- Розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі)
- Результат надання адміністративної послуги
- Правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання

Примітка. Інформація завіряється підписом уповноваженої посадової особи органу, який її подає.

Додаток 2
до Порядку

**ІНФОРМАЦІЯ,
про структурний підрозділ (посадову особу) суб'єкта
надання адміністративної послуги, що відповідає
за своєчасне подання та оновлення інформації,
яка подається для внесення відомостей до Реєстру
адміністративних послуг**

- Найменування суб'єкта надання адміністративної послуги
- Найменування структурного підрозділу суб'єкта надання адміністративної послуги
- Прізвище, ім'я, по батькові відповідальної посадової особи
- Номер контактного телефону відповідальної посадової особи
- Адреса електронної пошти відповідальної посадової особи



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА
від 3 січня 2013 р. № 13
Київ

**Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного
порталу адміністративних послуг**

*{Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ
№ 556 від 11.07.2013}*

Відповідно до статті 17 Закону України “Про адміністративні послуги” Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, що додається.

*{Пункт 2 виключено на підставі Постанови КМ
№ 556 від 11.07.2013}*

3. Ця постанова набирає чинності з дня її опублікування, крім підпунктів 4-6 пункту 3 Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затвердженого цією постановою, які набирають чинності з 1 січня 2014 року.

*{Пункт 3 із змінами, внесеними згідно з Постановою
КМ № 556 від 11.07.2013}*

Прем'єр-міністр України

М.АЗАРОВ

Інд. 70

ЗАТВЕРДЖЕНО

постановою Кабінету Міністрів України
від 3 січня 2013 р. № 13
(у редакції постанови Кабінету
Міністрів України
від 11 липня 2013 р. № 556)

ПОРЯДОК

**ведення Єдиного державного порталу
адміністративних послуг**

Загальні положення

1. Цей Порядок визначає механізм ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг (далі – Портал).

Портал ведеться з метою забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету і є офіційним джерелом інформації про їх надання.

2. Терміни, що вживаються в цьому Порядку, мають таке значення:

користувач – суб'єкт звернення (фізична, юридична особа), посадові особи суб'єкта надання адміністративної послуги та центру надання адміністративних послуг;

персональний електронний кабінет – індивідуальна персоналізована веб-сторінка користувача на Порталі, за допомогою якої здійснюється електронний документообіг між суб'єктом звернення та суб'єктом або центром надання адміністративних послуг.

Інші терміни вживаються у значенні, наведеному в Законі України “Про адміністративні послуги”.

Призначення Порталу та основні вимоги до нього

3. Портал забезпечує:

1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів їх надання та центри надання таких послуг;

2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;

3) можливість подання суб'єктами звернення заяв за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;

4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їх заяв;

5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

6) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

4. Функціональні можливості Порталу повинні забезпечувати:

1) можливість пошуку за ключовими словами в полях опису адміністративної послуги;

2) можливість класифікації та пошуку адміністративних послуг за життєвими ситуаціями та категоріями;

3) моніторинг відвідувань;

4) захист даних (у тому числі персональних) від несанкціонованого доступу, знищення, модифікації та блокування доступу до них шляхом здійснення організаційних і технічних заходів, впровадження засобів та методів технічного захисту інформації;

5) розмежування та контроль доступу до інформації, яка міститься на Порталі, згідно з повноваженнями користувачів;

6) реєстрацію подій, що відбуваються на Порталі і стосуються його безпеки;

7) наявність зрозумілих для користувачів інтерфейсів;

8) ідентифікацію користувачів, у тому числі з використанням електронного цифрового підпису.

5. Держателем Порталу є Мінекономрозвитку.

Портал розміщується на програмно-апаратному комплексі в Мінекономрозвитку, що повинен забезпечувати його цілодобову безперебійну роботу.

Усі суб'єкти надання адміністративних послуг повинні бути представлені на Порталі окремими уніфікованими сайтами.

Кожний сайт є складовою Порталу, має єдиний формат розміщення інформації, стиль та інтерфейси.

Суб'єкти надання адміністративних послуг використовують єдині інформаційні довідники, реєстри та ідентифікатори.

Порядок реєстрації на Порталі визначається Мінекономрозвитку.

Мінекономрозвитку самостійно або із залученням інших юридичних осіб здійснює адміністрування та супроводження роботи Порталу за рахунок коштів державного бюджету.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади повинні передбачати можливість доступу суб'єктів звернень з Порталу до інформації, що міститься в їх інформаційних системах, якщо інше не встановлено законодавством.

6. Портал повинен бути адаптованим до інформаційної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів та функціонувати цілодобово сім днів на тиждень. До структури Порталу входять:

1) підсистема управління змістовим наповненням Порталу, призначена для ведення Реєстру адміністративних послуг, введення інформації про суб'єктів надання адміністративних послуг, центри надання таких послуг, класифікаторів, довідників;

2) відкритий інформаційний ресурс, який забезпечує доступ до відкритої інформації Порталу через Інтернет;

3) підсистема забезпечення оплати платних адміністративних послуг;

4) підсистема адміністратора Порталу для підтримки його функціонування та надання прав групам користувачів Порталу;

5) персональні електронні кабінети зареєстрованих користувачів;

6) компонент взаємодії з іншими інформаційними системами, реєстрами, класифікаторами;

7) модуль розсилки інформації;

8) модуль зворотного зв'язку;

9) підсистема взаємодії з інформаційною системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

10) підсистема захисту інформації Порталу.

Наповнення Порталу

7. На Порталі розміщуються:

1) інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри їх надання;

2) Реєстр адміністративних послуг;

3) інформація про нормативно-правові акти з питань надання адміністративних послуг;

4) електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг (далі – форми заяв);

5) база даних суб'єктів надання адміністративних послуг.

8. Наповнення Порталу забезпечується суб'єктами надання адміністративних послуг шляхом розміщення та оновлення інформації про такі послуги.

Портал повинен передбачати можливість проведення перевірки інформації перед її розміщенням.

9. Суб'єкти надання адміністративних послуг самостійно розміщують та оновлюють на Порталі:

1) інформацію про адміністративні послуги, які вони надають, та центри надання адміністративних послуг за формою згідно з додатками 1-3;

2) форми заяв.

10. Інформація, що підлягає розміщенню на Порталі, зміни до розміщеної інформації вносяться суб'єктами надання адміністративних послуг у триденний строк з дня виникнення відповідних підстав.

11. Інформація на Порталі розміщується та оновлюється шляхом автоматичного завантаження даних.

12. Суб'єкти надання адміністративних послуг забезпечують проведення постійного моніторингу нормативно-правових актів з питань надання таких послуг з метою своєчасного оновлення інформації, розміщеної на Порталі.

13. Відповідальність за достовірність, повноту і своєчасність розміщення інформації на Порталі покладається на суб'єктів надання адміністративних послуг.

Вимоги до захисту інформації, розміщеної на Порталі

14. Захист інформації, розміщеної на Порталі, та персональних даних здійснюється відповідно до законодавства.

15. Захист інформації, розміщеної на Порталі, забезпечується із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. Підтвердження відповідності здійснюється за результатами державної експертизи в установленому законодавством порядку.

16. Підсистема захисту інформації повинна забезпечувати:

розмежування доступу користувачів до захищених ресурсів Порталу на рівні завдань та інформаційних масивів;
ідентифікацію та автентифікацію користувачів;

перевірку повноважень користувачів і надання їм права на виконання певних дій із захищеними ресурсами (читання, модифікація, знищення, введення інформації тощо);

реєстрацію подій, пов'язаних із доступом до ресурсів Порталу, результатів ідентифікації та автентифікації користувачів, фактів зміни повноважень користувачів, результатів перевірки цілісності засобів захисту інформації;

блокування несанкціонованих дій щодо захищених ресурсів та автоматичне інформування відповідальної особи про вчинення таких дій.

17. Реєстраційні дані (протоколи аудиту) повинні бути захищені від несанкціонованої модифікації та знищення користувачами, у тому числі тих, що мають повноваження адміністратора безпеки.

18. Підсистема захисту інформації Порталу повинна включати автоматизовані засоби аналізу реєстраційних даних адміністратором безпеки.

19. Підсистема захисту інформації Порталу повинна відповідати вимогам законодавства у сфері технічного захисту інформації.

20. У підсистемі захисту інформації Порталу повинні використовуватися паролі (у разі набору пароля його символи не відображаються на екрані або замінюються одним типом символів; кількість символів не відповідає довжині пароля).

21. Підсистема захисту інформації повинна автоматично блокувати сесії користувачів і додатків після завершення заданого часу відсутності їх активності.

22. Взаємодія Порталу з незахищеним середовищем здійснюється через міжмережевий екран.

23. Управління засобами захисту розміщеної на Порталі інформації та забезпечення контролю за таким захистом здійснює уповноважена особа – адміністратор безпеки.

24. Належне функціонування Порталу забезпечується шляхом дотримання вимог щодо цілісності програмного забезпечення, яке використовується для оброблення розміщеної на Порталі інформації, а також здійснення антивірусного захисту такої інформації.

{Порядок в редакції Постанови КМ № 556 від 11.07.2013}

Додаток 1
до Порядку

ІНФОРМАЦІЯ

про суб'єктів надання адміністративних послуг для розміщення її на Єдиному державному порталі адміністративних послуг

Вид суб'єкта надання адміністративних послуг (державний колегіальний орган, центральний виконавчий орган влади, його територіальний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, місцева держадміністрація, орган місцевого самоврядування)	Найменування державного колегіального органу, центрального виконавчого органу влади	Найменування суб'єкта надання адміністративних послуг	Місце знаходження, номер контактного телефону, офіційний веб-сайт	Графік прийому суб'єктів звернень	Перелік адміністративних послуг, які надаються суб'єктом надання адміністративних послуг	Вичерпний перелік документів, необхідних для отримання адміністративних послуг	Електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг	Строк надання адміністративних послуг	Перелік підстав для відмови у наданні адміністративних послуг	Адреса електронної пошти суб'єкта надання адміністративних послуг для подання суб'єктом звернення заяв щодо отримання адміністративних послуг	Категорія суб'єкта звернення (фізична, юридична особа)	Результат надання адміністративних послуг

Примітка. Графа "Найменування державного колегіального органу, центрального органу виконавчої влади" заповнюється у разі, коли суб'єктом надання адміністративної послуги є територіальний орган державного колегіального органу, центрального органу виконавчої влади.

Додаток 1 в редакції Постанови КМ № 556 від 11.07.2013

Додаток 2
до Порядку

ІНФОРМАЦІЯ
про центри надання адміністративних послуг
для розміщення на Єдиному державному порталі
адміністративних послуг

Найменування міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської, районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації, при якій утворено центр	Найменування центру	Місцезнаходження, номер контактного телефону, офіційний веб-сайт, адреса електронної пошти центру	Графік прийому суб'єктів звернень	Перелік адміністративних послуг, що надаються через центр	Перелік суб'єктів надання адміністративних послуг, послуги яких можна отримати через центр
--	---------------------	---	-----------------------------------	---	--

{Додаток 2 в редакції Постанови КМ № 556 від 11.07.2013}

Додаток 3
до Порядку

ІНФОРМАЦІЯ
про структурний підрозділ (посадову особу) суб'єкта на-
дання адміністративних послуг, що відповідає за подання
та оновлення інформації, яка розміщується на Єдиному
державному порталі адміністративних послуг

Найменування суб'єкта надання адміністративної послуги	Найменування структурного підрозділу суб'єкта надання адміністративної послуги	Прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, яка відповідає за своєчасне подання та оновлення інформації, що розміщується на Єдиному державному порталі адміністративних послуг	Номер контактного телефону відповідальної особи	Адреса електронної пошти відповідальної особи
--	--	---	---	---

{Додаток 3 в редакції Постанови КМ № 556 від 11.07.2013}

ПОКАЖЧИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

Адміністративна послуга – 15–23, 35–39, 73–75.

Адміністративний збір – 176–186, 334–336.

Адміністратор – 222–244.

Інформаційна картка адміністративної послуги –
130–134, 142–147.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через
ЦНАП – 196–199.

Положення про ЦНАП – 201–205.

Регламент ЦНАП – 205–215.

Суб'єкт звернення – 24–29.

Суб'єкт надання адміністративних послуг – 29–34.

Супутні послуги – 248–262.

Технологічна картка адміністративної послуги –
134–147.

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – 34,
187–221, 325–326.

ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНИХ НАУКОВИХ ТА АНАЛІТИЧНИХ ДЖЕРЕЛ

Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимощук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2012. – 104 с.

Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимощук В.П., Шиманке Д.] / За заг. ред. Тимощука В.П. – К., СПД Москаленко О.М., 2011. – 432 с.

Коліушко І., Тимощук В. Надання адміністративних послуг – важливий напрям демократизації державного управління, Організаційно-правові проблеми розвитку системи надання адміністративних послуг (у співавторстві) // Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. – С. 178–198.

Тимощук В. Діяльність публічної адміністрації з надання адміністративних послуг // Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: монографія / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2010. – С. 164–186.

Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [Ігор Коліушко, Віктор Тимощук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ, Фонд «демократичні ініціативи». – К., ФОП Москаленко О.М. , 2009. – 196 с.

Коліушко І., Тимощук В. 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.: Вид-во «Юридична думка», 2007. – С. 300–309.

Тимощук В., Кірмач А. Оцінка якості адміністративних послуг. – К.: Факт, 2005. – 88 с.

Коліушко І., Тимощук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – № 5. – 2001. – С. 30–34.

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР
ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ»**

Науковий консультант:
Андрійко О.Ф., доктор юридичних наук, професор

Рецензент:
Лук'янець Д.М., доктор юридичних наук, професор

Загальна редакція:
В.П. Тимошук

Підписано до друку 20.11.2013 р. Формат 70×100 1/16.
Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 15,22.
Наклад. 2000. Зам. 940.

Видавець: ФОП Москаленко О.М.
Тел.: (050) 380-29-16, (097) 390-50-18
Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців:
Серія ДК №3304 видано Держкомтелерадіо України 28.10.2008 р.

Надруковано з готових діапозитивів ФОП Москаленко О.М.

ISBN 978-966-2214-37-6

УДК
ББК