

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики
Факультет №6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**» обов'язкових компонент освітньої
програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти

262 – Правоохоронна діяльність

за темою «Загальні вимоги щодо надання адміністративних послуг»

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 21 грудня 2023 року №
11

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 20 грудня 2023 року
№ 12

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 21 грудня 2023 року
№ 11

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та
поліціїстики
Протокол від 14 грудня 2023 року № 13

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.
2. Викладач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук Глушкова Дар'я Валентинівна.

Рецензенти:

1. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, доктор, снс Прокопенко О.Ю.
2. Доцент кафедри адміністративного права та процесу Факультету №1 Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент Казанчук І.Д.

План лекції

1. Інформація про адміністративні послуги.
2. Суб'єкти звернення, їх права і обов'язки.
3. Суб'єкти надання адміністративних послуг, їх права і обов'язки.
4. Інформаційна картка адміністративної послуги. Технологічна картка адміністративної послуги. Відмінність інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг від «стандартів надання адміністративних послуг» та регламентів.
5. Вимоги щодо якості надання адміністративних послуг. Стандарти адміністративних послуг як власні вимоги якості.

Література:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98 - Text>
2. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : [навч. посіб.] / [кол. авт.] ; за заг. ред В. А. Ребкала, В. В.Тертички. “ К.: Вид- во УАДУ, 2000. “ 232 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління [укл.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. - К.: НАДУ, 2010. - 820 с.
4. План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. А. Афанасьєва, А.А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р.О. Г екалюк [та ін.]; Під заг.ред. Т.О. Мотренка. К.: центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 320 с.
5. Проект Адміністративно-процедурного кодексу / Офіційний веб- портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http: /
/w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7)
6. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 року No 66 // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-п - Text>

7. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Офіційний вісник України від 15 жовтня 2012 року. № 76. - Ст. 3067.

8. Дембіцька С.Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи / С. Л. Дембіцька // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2007. - № 2. - С. 119.

1. ІНФОРМАЦІЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

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

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

Шляхами реалізації зазначеного права визначено:

- 1) безоплатний доступ до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі;
- 2) цілодобову Урядову телефонну довідку (завдання з її створення визначене законодавцем, але реальна можливість скористатися таким правом потребує фактичного створення такої телефонної довідки. За задумом суб'єкта законодавчої ініціативи це має бути телефонна лінія аналогічна до «швидкої допомоги» чи служби «911». Але органи місцевого самоврядування цілком можуть організовувати і власні довідкові служби подібного типу, що до речі, вже зроблено в деяких містах України);
- 3) інформування населення через засоби масової інформації.

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

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

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

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

Але на сьогодні особливо зростає роль веб-ресурсів як каналів інформації. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити створення та функціонування веб-сайтів, на яких повинна розміщуватись інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування, номери довідкових телефонів, електронна пошта; перелік надаваних адміністративних послуг; відомості про плату за надання адміністративних послуг; інформаційні картки в електронному вигляді. Важливим є розміщення архівованих файлів зручних форматів.

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

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

службовцями цих органів, що надають конкретні адміністративні послуги. В останньому випадку основним завданням службової особи є надання вичерпної консультації про адміністративну послугу та прийняття заяви на замовлення адміністративної послуги.

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

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

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

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

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

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

Закон «Про адміністративні послуги» не визначає строків для надання інформації за запитом.

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

2. ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) строк надання адміністративної послуги;

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

5) результат надання адміністративної послуги;

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

6) можливі способи отримання відповіді (результату);

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

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

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

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

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

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

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

Приклад - Форма інформаційної картки адміністративної послуги:
ІНФОРМАЦІЙНА КАРТКА No 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).

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

У Законі не визначено виду правового акта, яким відбувається таке затвердження. Процедура «затвердження» означає, що цей правовий акт має юридичні наслідки і є обов'язковим для персоналу суб'єктів надання

адміністративних послуг. З юридичної точки зору такі акти мають ознаки внутрішніх інструкцій. Інформаційні картки не повинні розглядатися як зовнішні нормативно-правові акти, оскільки в них не можуть визначатися права та обов'язки громадян, суб'єктів господарювання. Тому акти про затвердження інформаційних карток не потребують реєстрації в органах юстиції.

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

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

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

- орган, що утворив центр, а також керівник центру можуть вносити суб'єктові надання адміністративної послуги пропозиції щодо необхідності внесення змін до затверджених інформаційних карток адміністративних послуг (пункт 17);
- у разі внесення змін до законодавства щодо надання адміністративної послуги суб'єкт її надання своєчасно інформує про це орган, що утворив центр, а також керівника центру, готує пропозиції щодо внесення змін до інформаційних ... карток згідно із законодавством (пункт 18).

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

3. ТЕХНОЛОГІЧНА КАРТКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ

Технологічна картка адміністративної послуги – це детальний опис порядку надання конкретної адміністративної послуги, тобто послідовності дій працівників суб'єкта (суб'єктів) надання адміністративних послуг та ЦНАП

(у разі надання послуги через центр) від моменту отримання заяви і закінчуючи видачею результату суб'єкту звернення.

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

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

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

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

При розробці технологічних карток суб'єкт надання адміністративної послуги повинен критично переглядати наявні етапи проходження справи й усувати недоліки організаційного процесу.

У зв'язку з цим дуже важливо з певною періодичністю (наприклад, раз на два роки) переглядати технологічні картки, щоб спрощувати і пришвидшувати процес вирішення справи. Особливо важливо враховувати нові можливості від розвитку інформаційних технологій.

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

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

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

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

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

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

а) критерії, за якими повинні формуватися технологічні картки визначені у пункті 3 Вимог.

Термінологічно «критерії» стосуються підготовки технологічних карток, а змістовно – порядку надання адміністративної послуги:

- він має бути оперативним та своєчасним,

- з мінімізацією зусиль суб'єкта звернення та використання ресурсів (часу та ін.) суб'єкта надання адміністративної послуги;

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

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

При підготовці технологічної картки доцільно враховувати наступне:

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

Водночас, інформації повинно бути достатньо. Особливо це стосується питання «відповідальної посадової особи». Пунктом 7 Вимог передбачено, що відповідальною посадовою особою слід вважати керівника відповідного структурного підрозділу або посадову особу, якщо та за законом відповідає 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 виконавця, відповідального за той чи інший етап. Такий підхід відповідатиме вимогам Закону. При цьому недоцільно разом з посадою вказувати також прізвища відповідальних посадових осіб, оскільки при кожній зміні персоналу чи перерозподілі обов'язків виникатиме потреба у новому затвердженні технологічних карток.

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

3) Класифікація дій відповідальних осіб в технологічній картці на «виконує /бере участь/ погоджує /затверджує» («В/У/П/З»). Така класифікація передбачена в стандарті ISO 9001:2000 і досить широко використовується суб'єктами надання адміністративних послуг в Україні нині.

Така класифікація має сенс, якщо вона використовується на практиці для аналізу скільки часу і ресурсів йде на погодження, затвердження результату надання адміністративної послуги тощо.

Але, загалом, опис дії відповідальних осіб і так повинен давати вичерпне розуміння етапу.

4) Згідно з абзацом другим пункту 6 Вимог, в технологічній картці повинна міститися інформація про порядок оскарження результату надання

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

5) Інформацію про строки виконання етапів (дій, рішень) доцільно подавати по наростаючій.

Наприклад, реєстрація заяви відбувається «протягом першого дня», передача справи виконавцеві – «протягом першого-другого дня», опрацювання справи – «протягом другого – п'ятого дня» і т.д.

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

7) Сам процес формування технологічної картки повинен бути відкритим та критичним. На першому етапі у проекті технологічної картки необхідно відобразити всі дії (етапи), які практично виконуються, і зазначити максимальні строки, які фактично йдуть на виконання кожного етапу.

Наступним кроком є критична оцінка кожного етапу і строку. Зайві етапи повинні вилучатися, недосконалі – коригуватися. Рекомендується для підготовки технологічних карток використовувати як досвід персоналу, який безпосередньо працює з конкретною категорією адміністративних послуг, так і критичний погляд зовнішніх експертів (представників неурядових організацій, бізнесу, науковців тощо).

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

| | | | |
|--------------|--------|---------------|---------|
| Приклад | Форми | технологічної | картки: |
| Технологічна | картка | No | xx/yy |

—

| | | | |
|--|------------------|-------|----------|
| (назва | | | послуги) |
| No | п/п | Етапи | послуги |
| Відповідальна посадова особа і структурний підрозділ | Дія (В, У, П, З) | | |
| Термін | виконання | | (днів) |

1

2

3

4

5

Загальна кількість днів надання послуги — xx

Загальна кількість днів (передбачена законодавством) — уу Рекомендовані умовні позначки:

xx/yy — шифр послуги, де

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

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

На відміну від інформаційної картки у Законі «Про адміністративні послуги» немає вимог щодо обов'язкового оприлюднення технологічних карток адміністративних послуг. Така відмінність зумовлена тим, що інформаційна картка призначена насамперед для суб'єктів звернення.

Натомість технологічна картка містить інформацію для персоналу суб'єктів надання адміністративних послуг та персоналу ЦНАП. У ній немає інформації важливої для суб'єктів звернення.

Отже, і обов'язку оприлюднювати технологічні картки у суб'єктів надання адміністративних послуг немає. Разом з тим, якщо будь-які особи цікавляться змістом технологічних карток, то вони мають право отримувати таку інформацію на підставі Закону «Про адміністративні послуги» або на підставі Закону «Про доступ до публічної інформації». Зрештою суб'єкти надання адміністративних послуг можуть за власною ініціативою оприлюднювати технологічні картки (розміщувати на сайті тощо).

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

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

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

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

- орган, що утворив центр, а також керівник центру можуть вносити суб'єктові надання адміністративної послуги пропозиції щодо необхідності внесення змін до затверджених .. технологічних карток адміністративних послуг (у тому числі для документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності) (пункт 17);
- у разі внесення змін до законодавства щодо надання адміністративної послуги суб'єкт її надання своєчасно інформує про це орган, що утворив центр, а також керівника центру, готує пропозиції щодо внесення змін до ... технологічних карток згідно із законодавством (пункт 18).

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

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

Згідно з зазначеним Наказом, «стандарт повинен містити:

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

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

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

Отже, з одного боку, такий стандарт поєднує в собі характеристики і інформаційної картки, і технологічної картки адміністративної послуги. З іншого боку, у ньому передбачені вимоги до приміщення, у якому надаються адміністративні послуги та інша інформація, яка стосується не лише конкретної послуги. Зважаючи на ухвалення у 2012 році Закону «Про адміністративні послуги» і наявність законодавчих вимог щодо інформаційних та технологічних карток, доцільність розробки і ухвалення «стандартів надання адміністративних послуг» у розумінні Наказу No 219 наразі 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. Це, наприклад, максимальний час очікування у черзі, строк надання послуги тощо.

Також необхідно взяти до уваги, що у чинному нормативному полі України була передбачена вимога щодо розробки «регламентів (інформаційних карток)» для «документів дозвільного характеру». Зокрема, це було передбачено Основними вимогами до порядку взаємодії адміністратора з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру¹³. Там «регламент (інформаційна картка)» визначено як послідовність дій для отримання документів дозвільного характеру, схеми дозвільних (погоджувальних) процедур.

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

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

- розмір плати за видачу документів дозвільного характеру (якщо це передбачено законодавством);
- строк, протягом якого видається документ дозвільного характеру або надається обґрунтована відмова в його видачі;
- підстави для відмови у видачі документа дозвільного характеру;
- посилання на закон, яким встановлено вимоги щодо видачі документа дозвільного характеру.

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

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

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

Ці вимоги не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом.

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

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

І хоча у Законі категорії «стандарт надання адміністративної послуги» чи «стандарт обслуговування» не вживаються, фактично стаття 7 стосується саме стандартів послуг у розумінні, поширеному у розвинених країнах¹⁴. Адже стандарт обслуговування або стандарт послуги – це параметр, який: а) дозволяє оцінювати якість послуги; б) є мірилом-метою кращої якості послуг, до якої прагне суб'єкт надання послуг.

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

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

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

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

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

що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо);

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

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

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

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

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

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