

Щодо підходів до затвердження інформаційних і технологічних карток

Зважаючи на практичні питання, які виникають у представників органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), а також дискусії щодо практики реалізації окремих заходів з інституційного створення/модернізації центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), експерти Програми додатково до вже [оприлюднених рекомендацій](#), пропонують звернути увагу на окремі аспекти затвердження, а також погодження ОМС інформаційних та технологічних карток послуг, суб'єктами надання яких є органи виконавчої влади чи їхні підрозділи (далі – ОВВ).

1. Особливості затвердження інформаційних і технологічних карток адміністративних послуг

Відповідно до Закону суб'єктом надання адміністративних послуг на кожну адміністративну послугу затверджуються інформаційна і технологічна картки (далі – ІК та ТК), а в разі, якщо суб'єктом надання є посадова особа, – органом, якому вона підпорядковується (частина 1 статті 8).

Ця норма означає, що ІК та ТК в ОМС мають затверджуватися органом, який є суб'єктом прийняття рішення щодо кожної адміністративної послуги:

- *місцевою радою* – щодо адмінпослуг, де рішення приймається радою (наприклад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб);
- *виконавчим комітетом місцевої ради* – щодо адмінпослуг, які впливають із власних повноважень виконавчого комітету або делегованих йому місцевою радою (наприклад, послуги у сфері благоустрою, обліку та розподілу житлової площі тощо);
- *місцевим головою* – якщо у структурі виконавчих органів місцевої ради або її апарату окремі галузеві посадові особи підпорядковані безпосередньо місцевому голові (наприклад, державні реєстратори в окремих сільських і селищних радах), а також у випадках, коли суб'єктом прийняття рішення стосовно надання адмінпослуги є сам місцевий голова;
- *виконавчими органами місцевої ради (їх керівниками)* – якщо ці органи є суб'єктами надання адмінпослуг (наприклад, з реєстрації місця проживання, якщо для цього створено окремий виконавчий орган, включно з ЦНАП). При цьому важливо, чи є у такого виконавчого органу повноваження видавати накази з питань основної діяльності.

Такий підхід щодо різних суб'єктів затвердження ІК та ТК забезпечує буквальне виконання Закону. У цьому разі доцільно, щоб ІК та ТК були принаймні розроблені й затверджені **за єдиною формою** (яку можна затвердити, наприклад, рішенням виконавчого комітету). Суб'єкт, який затверджує форму ІК та ТК, може бути визначений у Регламенті ЦНАП та/або у рішенні про затвердження переліку адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, або в іншому рішенні.

Але найбільш практично ефективним буде підхід, коли **всі ІК та ТК в межах однієї місцевої ради та її виконавчих органів будуть затверджуватися одним суб'єктом**. Найкраще (**рекомендується!**), щоб це робив виконавчий комітет, який, будучи колегіальним органом, забезпечує і належний рівень прозорості, і достатній рівень легітимності. **Для цього у Регламенті ЦНАП можна визначити, що ІК та ТК адміністративних послуг затверджуються виконавчим комітетом** (сільської, селищної, міської) ради. Або можна уповноважити виконавчий комітет на затвердження всіх ІК та ТК у рішенні місцевої ради про затвердження Переліку послуг для ЦНАП.

Такий підхід означатиме уповноваження місцевою радою здійснювати власні не виключні повноваження виконавчий комітет щодо послуг, де суб'єктом надання є власне місцева рада.

Таке уповноваження у Регламенті ЦНАП відповідатиме нормам Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Адже відповідно до частини 1 статті 52 цього Закону виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені цим Законом до відання виконавчих органів ради.

Місцевий голова може підкріпити передачу власних повноважень щодо затвердження певних ІК та ТК власним розпорядженням.

Хоча і рішення ради може бути достатньо, адже відповідно до частини 3 статті 52 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих цим Законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Ще одним підтвердженням доцільності і законності уповноваження виконавчого комітету затверджувати ІК та ТК є пункт 3 частини 2 статті 52 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким виконавчий комітет ради має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Також суб'єктом затвердження ІК та ТК (за рішенням місцевої ради) може бути визначено і місцеву раду, і місцевого голову тощо. Це питання може вирішуватися кожною конкретною громадою індивідуально.

! Тобто у цій частині ОМС мають кілька законних варіантів дій, і експерти Програми лише рекомендують ефективні рішення.

Варто ще раз зауважити, що відповідно до частини 3 статті 8 Закону у разі делегування відповідно до закону повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування *інформаційна картка* адміністративної послуги, що надається органом, якому делеговані такі повноваження, затверджується на підставі типової ІК, затвердженої ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики щодо делегованого повноваження.

У цьому випадку йтиметься лише про ті адміністративні послуги, які визначені як делеговані повноваження. До таких послуг належать, зокрема: державна реєстрація актів цивільного стану (адміністративні послуги з реєстрації народження, шлюбу, смерті, крім колишніх міст обласного значення); реєстрація місця проживання; державна реєстрація юридичних осіб (крім громадських формувань) та фізичних осіб – підприємців; державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; надання відомостей з ДЗК.

На практиці може виникати ще одна проблема: ОМС іноді затверджують картки на адмінпослуги, де суб'єктом їх надання є органи виконавчої влади. Наприклад, таке буває з паспортними послугами, послугами з реєстрації земельних ділянок тощо.

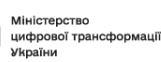
! Потрібно пам'ятати, що в цьому випадку має місце перевищення повноважень, адже ІК та ТК на згадані групи послуг мають затверджуватися відповідними територіальними органами ДМС, Держгеокадастру тощо. До конкретного ОМС такі картки мають бути доведені СНАП з індивідуальними особливостями ЦНАП (контактною інформацією, платіжними реквізитами тощо) відповідно до «узгодженого рішення» як його складова.

2. Щодо погодження ОМС ІК та ТК адміністративних послуг, суб'єктами надання яких є територіальні підрозділи ЦОВВ, РДА та їх структурні підрозділи

На практиці чимало ОМС перед затвердженням ІК та ТК відповідним СНАП погоджують такі картки власними рішеннями.

Попри існуючі застереження, що такі дії ОМС чітко не визначені у законодавстві, на думку експертів Програми такий крок може мати місце як частина «узгодженого рішення» між ЦНАП і СНАП під час узгодження порядку надання відповідної послуги через ЦНАП. Зокрема, рекомендуємо взяти до уваги наступні норми законодавства.

Відповідно до ст. 27 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» **організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через ЦНАП є делегованим державою повноваженням органам місцевого самоврядування.** Відповідно, держава насамперед в особі ЦОВВ, які відповідають за реалізацію державної політики у відповідних



сферах, зобов'язана забезпечити відповідні умови для належного виконання ОМС цього делегованого повноваження.

Отже, порядок надання адміністративних послуг через ЦНАП, суб'єктами яких є територіальні підрозділи ЦОВВ та РДА, містить дві взаємопов'язані і нерозривні складові: робота ЦНАП ОМС як фронт-офісу відповідно до делегованого державою повноваження та бек-офісу (СНАП, у аналізованій проблематиці – ОВВ).

Відповідно до частини 2 статті 8 Закону ІК адміністративної послуги, що надається територіальним органом ЦОВВ, іншого державного органу, їх посадовими особами, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративну послугу, затверджується **на підставі** типової інформаційної картки, затвердженої відповідним ЦОВВ, іншим державним органом. **Отже, законодавець передбачив, попри наявність затвердженої типової ІК, обов'язок територіального підрозділу ЦОВВ прийняти окреме рішення для затвердження ІК, суб'єктом надання якої він є, та надати таку ІК відповідному ЦНАП ОМС.**

Для затвердження ІК **на підставі** типової, відповідний СНАП має внести (заповнити) до ІК інформацію, що **має індивідуальний характер** для відповідного ЦНАП. Отже ОМС, який утворив ЦНАП, має надати відповідному СНАП інформацію для внесення до ІК.

ЦНАП і СНАП мають узгодити зміст такої інформації для врахування її в ІК. Зокрема, мова йде про наступну обов'язкову інформацію в ІК за законом:

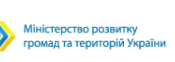
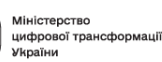
1) суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту).

СНАП вносить до ІК інформацію про назву ЦНАП, адресу розташування основного офісу ЦНАП, за наявності та можливості надання там відповідних послуг – його терпідрозділів та/або віддалених робочих місць (які є невід'ємною частиною ЦНАП), графіки прийому відвідувачів в кожній з таких точок доступу до послуг. Варто врахувати, що визначення найменування ЦНАП, утворення терпідрозділів та/або ВРМ, визначення переліків послуг, годин прийому відвідувачів у ЦНАП, його терпідрозділах та ВРМ – це виключна компетенція органу, який утворив ЦНАП. **Таку інформацію до ІК надає ОМС, який утворив ЦНАП;**

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

ЦНАП може пропонувати відповідні уточнення до переліку необхідних для отримання послуги документів. Адже відповідно до частини 7 статті 9 Закону **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.** При цьому необхідно враховувати: відповідно до Закону «перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, визначаються законом». Отже, якщо ЦНАП може отримати такі документи без участі суб'єкта звернення, він має повідомити відповідний СНАП про необхідність уточнень в ІК щодо конкретного документа з переліку (чітко ідентифікувати відсутність вимоги подання такого документа суб'єктом звернення).

На підставі цієї норми Закону щодо порядку надання послуг, відповідний СНАП за зверненням ОМС, що утворив ЦНАП, має врахувати таку інформацію в ІК, та, можливо, в ТК під час визначення відповідних етапів надання послуги. Наприклад, це може бути під час заповнення та затвердження ІК та ТК на послуги з оформлення і видачі паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм, адже багато ЦНАП практикують самостійне, без окремого звернення суб'єкта



звернення, виготовлення довідок про реєстрацію місця проживання тощо. За наявності доступу до відповідних реєстрів та баз даних адміністратори ЦНАП самостійно можуть формувати й інші необхідні витяги, довідки, копії документів (виготовлення під час прийому відвідувача з оригіналу документа, особливо в ЦНАП невеликих та віддалених сільських та селищних громад) під час подання суб'єктом звернення необхідного для ЦНАП пакету документів. Ці підходи також мали б бути враховані при анонсованому входженні України у режим paperless;

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

Для платних адміністративних послуг ЦНАП має внести до ІК інформацію про відповідні банківські реквізити для сплати за такі послуги і навіть можливі способи оплати (готівкові/безготівкові), насамперед у приміщенні ЦНАП, його терпідрозділах та/або ВРМ, якщо ЦНАП надає таку інформацію;

4) *можливі способи отримання відповіді (результату). Типова ІК зазвичай передбачає основні «опції» - особисто, поштою тощо. Разом з тим, частина 5 статті 10 Закону визначає, що відповідний документ у випадках, передбачених законодавством, може бути надісланий за бажанням суб'єкта звернення, кур'єром за додаткову плату, або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. Якщо відповідний ЦНАП реалізував ці та інші можливості, така інформація за пропозицією ЦНАП має також бути внесена до ІК.*

Крім того, кожен ЦНАП визначає власний спосіб повідомлення суб'єкта звернення про готовий результат послуги – смс-інформування, через особистий електронний кабінет тощо.

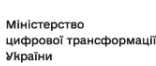
Відповідно до частини 5 статті 9 Закону ТК адміністративної послуги містить інформацію **про порядок надання адміністративної послуги**. Вище вже зазначалося, що відповідно до статті 9 Закону порядок надання адмінпослуги через ЦНАП, містить дві невід'ємні складові – ЦНАП як фронт-офіс та ЦНАП як бек-офіс.

У ТК, серед іншого, зазначаються *етапи опрацювання звернення* про надання адміністративної послуги, які включають: *1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення (повноваження ЦНАП); 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами ЦНАП, зокрема шляхом взаємодії структурних підрозділів ЦНАП, 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 ЦНАП, із зазначенням граничних строків проведення таких дій; 3) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію (повноваження ЦНАП).*

Потреба узгодження змісту ТК між ЦНАП та ЦНАП є ще більш очевидною, ніж навіть щодо ІК. **Прямо впливає з норм Закону узгодження всіх етапів та процесів надання послуги між ЦНАП та ЦНАП згідно з вимогами до формування ТК, що визначені Законом та Урядом.**

Підходи та практика ЦОБВ у питанні ТК різна. До прикладу, **типові ТК** затверджено на послуги Держгеокадастру, ДМС відповідними наказами затвердила **зразки ТК**, Мінсоцполітики та Мін'юст **не затверджували навіть зразків**. У будь-якому випадку, затверджені типові чи зразки ТК є дуже суттєвим допоміжним джерелом інформації для розроблення та затвердження ТК на кожному адміністративному пункті відповідним ЦНАП. *Та у будь-якому разі, такі затверджені відповідними ЦОБВ ТК (типові, зразки тощо) мають рекомендаційний характер.*

Під час заповнення та затвердження ЦНАП ІК на підставі типових, а також розроблення та затвердження ТК (в тому числі на підставі типових чи зразків), ОМС, який утворив ЦНАП, відповідно до делегованого державою повноваження щодо організації надання адміністративних послуг ОВВ через ЦНАП має право зворотної вимоги/пропозиції до ЦНАП для



врахування і іншої інформації в ІК та ТК, що прямо впливає із визначеного законом порядку надання адміністративних послуг.

Умова формального «погодження» карток не є обов'язковою, але може бути елементом взаємно узгодженої процедури затвердження карток між сторонами.

З практики формою погодження ІК та ТК може бути рішення місцевої ради, виконавчого комітету, гриф «Погоджено» з датою та підписом місцевого голови. Може бути допустимою і така форма як візування відповідних проектів карток керівником ЦНАП тощо. Власне, визначення способу/форми такого погодження – це внутрішня компетенція ОМС за попереднім узгодженням з відповідним ЦНАП.

! Затвердження ІК та ТК та надання їх відповідному ЦНАП – це виключно обов'язок і повноваження суб'єкта надання адміністративної послуги (стосовно ОБВ). Повторне/додаткове затвердження таких карток рішенням органу, що утворив ЦНАП, законом не передбачене.

*Експерти напряму з покращення якості
надання адміністративних послуг для населення
Програми «U-LEAD з Європою»*

15.03.2021

