



**Комітет Верховної Ради України
з питань державного будівництва, регіональної політики та
місцевого самоврядування**

КОМІТЕТСЬКІ СЛУХАННЯ

З ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

01-02 грудня 2015 року

м. Вінниця, Україна



Матеріали, напрацьовані у рамках проекту
Програми розвитку ООН «Поширення кращих практик
недержавного моніторингу надання адміністративних
послуг», що впроваджується за фінансової підтримки
Європейського Союзу



*Empowered lives.
Resilient nations.*

ЗМІСТ

	Стор.
1. Аналіз ефективності двох моделей надання адміністративних послуг (інтегровані офіси / ЦНАП або відомчі офіси)	3
2. Ідеальний ЦНАП очима громадян	21
3. Пропозиції щодо удосконалення Реєстру адміністративних послуг та порядку його ведення	23
4. Пропозиції щодо оптимізації інформації, яка збирається Міністерством економічного розвитку та торгівлі України для моніторингу стану ЦНАП в Україні	33



АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ДВОХ МОДЕЛЕЙ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (інтегровані офіси / ЦНАП або відомчі офіси)

Зміст

<i>Резюме</i>	4
<i>Вступ</i>	5
<i>Модель 1: Центр надання адміністративних послуг (інтегрований офіс)</i>	6
<i>Модель 2: Відомчий (спеціалізований) офіс</i>	13
<i>Довідкова інформація щодо витрат на створення та утримання ЦНАП та відомчих структур</i>	15
<i>Висновки</i>	18

Аналітичний документ
підготовлено Центром політико-правових реформ
в рамках виконання функцій Ресурсного центру при реалізації
проекту ПРООН/ЄС «Поширення кращих практик недержавного
моніторингу надання адміністративних послуг»

Київ – травень 2015

РЕЗІЮМЕ

Метою цього документа є допомога у пошуку відповіді на питання яка модель надання адміністративних послуг - через інтегровані офіси (центри надання адміністративних послуг) чи відомчі офіси - зручніша та економічніша для споживачів послуг і для держави.

Актуальність цього аналізу зростає сьогодні, коли з одного боку, з прийняттям у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги» у міст обласного підпорядкування та у районних державних адміністраціях є обов'язок зі створення центрів надання адміністративних послуг (далі - ЦНАП). З іншого боку, багато найнеобхідніших адміністративних послуг в Україні досі надаються не через ЦНАП, а через територіальні органи та підрозділи різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (служб, агентств). Крім того, з'являються нові урядові ініціативи (наприклад, законопроекти Мін'юсту щодо «конкуренції» у сфері реєстраційних адміністративних послуг нерухомості та бізнесу¹, законопроект МВС щодо «сервісних центрів МВС»², окремі паспортні офіси Держаної міграційної служби тощо), які ускладнюють утворення ЦНАП та навіть ставлять під сумнів цю ідею.

Аналізована у документі проблематика стосується членів Уряду, відповідальних за формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг (насамперед, це Мінекономрозвитку, МВС, Мін'юст, Мінрегіонбуд), представників інших центральних органів виконавчої влади (насамперед, ДМС, Держземагенство), керівників органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій, відповідальних за створення ЦНАП, а також громадських активістів, пересічних громадян та суб'єктів господарювання, які є споживачами адміністративних послуг.

Проведений аналіз показує переваги інтегрованого надання послуг. Адже для споживачів послуг (громадян і бізнесу) це можливість одночасного замовлення різних послуг, які можуть впливати з одного факту або життєвої ситуації (народження дитини, зміна місця проживання тощо). При відомчому наданні цих же послуг потрібно значно більше часу та зусиль особи.

З точки зору публічних ресурсів, інтегроване надання послуг є також економічнішим, адже для рівних комфортних умов потрібно значно більше ресурсів на створення окремих відомчих офісів, аніж на інтегрований офіс.

Можливою тимчасовою перевагою відомчих офісів, принаймні в період створення інтегрованих офісів, є вища кваліфікація персоналу унаслідок вузької спеціалізації. В інтегрованих офісах також можуть виникати проблеми логістичного характеру (доставка документів) та контролю і забезпечення якості, якщо інституційно «розривається» фронт-офіс та бек-офіс між різними

¹ Див: Законопроект «Про <...> спрощення надання адміністративних послуг» (реєстраційний №4322а від 21 липня 2014 року); Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 №191-VII, ухвалений на основі законопроекту 1580 від 22 грудня 2014 року, що передбачав залучення «інших осіб» до надання адміністративних послуг.

² Проект Закону «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України» від 06.04.2015 №2567

органами влади. Саме остання проблема актуальна сьогодні для українських ЦНАП, адже досі ЦНАП переважно відповідають лише за прийом заяв і видачу результатів, а змістовне опрацювання справ здійснюється іншими органами влади.

На майбутнє для України потрібна чітка визначеність на рівні державної політики щодо політики створення саме інтегрованих офісів (ЦНАП), з особливим акцентом на базові адміністративні послуги. Ця політика тісно пов'язана також з політикою децентралізації.

ВСТУП

Роль сучасної держави полягає у наданні послуг громадянам і бізнесу.

Серед найактуальніших проблем сфери адміністративних послуг в Україні сьогодні можна виділити:

- складність процедур та суперечливе правове регулювання;
- територіальну розпорошеність різних органів, що надають адміністративні послуги;
- «подрібнення» адміністративних послуг на окремі «платні послуги»;
- перекладання обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візувань, погоджень тощо на приватних осіб;
- необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг;
- обмеженість днів та годин прийому громадян;
- необґрунтовано тривалі строки для надання окремих послуг;
- проблеми доступу до інформації необхідної для отримання адміністративних послуг тощо.

17 травня 2012 року Верховна Рада України ухвала Закон України «Про адміністративні послуги». Серед основних позитивних новел даного Закону:

заохочення (де-юре – обов'язок) органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій до утворення центрів надання адміністративних послуг, що має створити зручніші та прозоріші умови спілкування громадян з владою;

законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;

впорядкування внутрішніх процедур надання адміністративної послуги (через запровадження технологічних карток послуг) та надання зручної інформації для споживачів послуг (через встановлений обов'язок широкого інформування та запровадження інформаційних карток адміністративних послуг).

З набранням Законом чинності, у містах України почали активніше відкриватись «інтегровані офіси» – ЦНАП. Основна їх суть полягає у тому, що особа швидко та комфортно може отримати всі необхідні їй адміністративні послуги (або ж їх максимальну кількість) в одному місці.

За даними соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» у грудні 2014 року, позитивно якість надання адміністративних послуг в Україні загалом оцінюють менше 5% населення. І динаміка негативна, якщо порівнювати ці дані з оцінкою 2013 року (біля 12%).

Однак ситуація зовсім інша, коли йдеться про надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування через ЦНАП. При цьому, згідно з даними опитування, загальна оцінка роботи міських органів у сфері надання адміністративних послуг протягом останніх 1,5 роки покращилася. Якщо у 2013 р. позитивно роботу ЦНАП оцінювали 70% респондентів, то у 2014 р. частка тих, хто вважає їх роботу доброю, зросла до 79%³.

На жаль, перелік послуг, що надаються у ЦНАП, є недостатнім. Основні базові адміністративні послуги, що досі належать до компетенції центральних органів виконавчої влади та їх територіальних структур, та є найбільш популярними серед громадян (реєстрація місця проживання, видача паспортів, в тому числі паспортів для виїзду за кордон, реєстрація нерухомості тощо), у більшості міст та районів не передаються до ЦНАП. Більше того, ключові державні органи, відповідальні за надання саме базових адміністративних послуг (Державна міграційна служба, МВС, Мін'юст) тяжіють до створення власних «офісів» для надання приналежних до їх компетенції послуг.

У зв'язку з цим, необхідно розглянути позитивні та негативні аспекти кожної з цих моделей – ЦНАП або відомчі офіси - та визначити переваги і недоліки кожного з варіантів.

МОДЕЛЬ 1: ЦЕНТР НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (ІНТЕГРОВАНІЙ ОФІС)

Вже починаючи з 2008 року, ще за відсутності Закону «Про адміністративні послуги», в Україні за ініціативою органів місцевого самоврядування почали утворюватись перші «інтегровані офіси» – центри надання адміністративних послуг.

Перший ЦНАП під назвою «Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» було відкрито у вересні 2008 року у місті Вінниця. Номенклатура послуг, що надавались даним ЦНАП на той час, включала усі види послуг Вінницької міської ради, її виконавчих органів та державних дозвільних органів.

Приклад Вінниці наслідували Івано-Франківськ, ЦНАП якого розпочав роботу у жовтні 2010 року, Луганськ (листопад 2011 року) та інші міста. Наразі найкращі, за нашими експертними оцінками, ЦНАП в Україні також відкрито в таких містах як: Луцьк, Хмельницький, Житомир, Черкаси, Чернігів, Кіровоград, Кривий Ріг, Харків та ін.

³ <http://pravo.org.ua/administratywni-posluhy/1852-dlia-pokrashchennia-iakosti-nadannia-administratyvnykh-posluh-potribni-detsentralizatsiia-povnovazhen-ta-rozvytok-intehrovanykh-ofisiv-opytuvannia.html>

З прийняттям у 2012 році Закону України «Про адміністративні послуги», утворення ЦНАП на рівні міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення, при Київській, Севастопольській міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях стало юридично обов'язковим. На законодавчому рівні було закріплено основні вимоги до таких офісів, засади та порядок їх функціонування. При цьому, хоча термін «інтегрований офіс» чи «єдиний офіс» законодавцем і не вживається, проте з мети Закону і багатьох його норм впливає саме орієнтація на те, що у такому офісі має бути найширша номенклатура послуг. Зрештою, це підтверджується і найважливішим підзаконним актом, ухваленим на виконання Закону – Переліком адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 року №523). У ньому визначені насамперед послуги з реєстраційної-паспортної сфери, реєстрації бізнесу та нерухомості.

Важливо зауважити, що у цьому питанні Україна орієнтувалася на досвід таких країн як ФРН, Польща, Канада, тобто великих за територією та за чисельністю населення країн. І ці країни віддають перевагу моделі надання адміністративних послуг через «інтегровані офіси», оскільки саме вони здатні максимально забезпечити комфорт громадянам при отриманні публічних послуг. Ці структури можуть по-різному називатися. Наприклад, у ФРН їх називають «офіси для громадян», у Польщі – «відділи обслуговування мешканців», у Канаді – «інтегрований офіс» тощо. Поширена узагальнена назва моделі таких офісів англійською мовою – «one-stop-shop», або офіси, що діють за принципом «єдиного вікна». Але їх суть саме у наданні найнеобхідніших для громадян послуг в одному місці. Аналогічні офіси функціонують і в менших країнах (як-от Нідерланди), адже саме цей концепт найзручніший для громадян.

У моделі «інтегрованого офісу» / ЦНАП, можна виділити наступні основні характеристики, що одночасно є його позитивними сторонами.

1. Інтегрованість або робота за принципом «єдиного офісу». Основна суть даних офісів полягає у тому, що в одному місці особа може отримати максимально широкий комплекс адміністративних послуг, без потреби відвідувати інші державні органи чи органи місцевого самоврядування.

В Україні через ЦНАП надається лише частина базових адміністративних послуг та й то в окремих містах. Зокрема, до базових адміністративних послуг слід віднести насамперед наступні групи послуг:

- реєстрація актів цивільного стану (реєстрація народження дитини, шлюбу, розірвання шлюбу, смерті тощо);
- реєстрація місця проживання особи;
- видача (обмін) паспорта громадянина України, вклеювання до паспорта громадянина України фотокартки при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку;
- видача паспорта громадянина України для виїзду за кордон;

- державна реєстрація права власності на нерухоме майно;
- державна реєстрація земельної ділянки;
- державна реєстрація юридичної особи або фізичної особи - підприємця;
- видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами;
- реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів;
- соціальні адміністративні послуги (державні допомоги, субсидії тощо).

З усього цього переліку більшість послуг не надаються через ЦНАП, з причини їх приналежності до компетенції міністерств, державних служб, агентств. Тож швидше як виняток лише деякі міста наразі спромоглися включити ці послуги, чи їх значну частину до своїх ЦНАП (Вінниця, Луцьк тощо).

Але **потенційні переваги** для громадянина у отриманні цих послуг в «інтегрованому офісі» є очевидними.

Наприклад (№1), для того, щоб здійснити *реєстрацію народження дитини*, сьогодні треба витратити багато часу і нервів на відвідування трьох різних органів – РАЦС (система Мін'юсту), Державної міграційної служби (система МВС) та Управління соціального захисту (в міськвиконкомі чи райдержадміністрації), і проходження відповідних бюрократичних процедур. Адаже необхідно здійснити: 1) реєстрацію самого факту народження дитини; 2) реєстрацію місця проживання дитини; 3) отримати призначення допомоги при народженні. До речі, згідно соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» у грудні 2014 р., серед основних негативних моментів при наданні адміністративних послуг найчастіше вказували: необхідність відвідувати установи кілька разів (30%), тяганину із розглядом справи (28%), необхідність ходити по інших інстанціях (20%)⁴.

У разі включення цих послуг до компетенції ЦНАП ці три справи могли б вирішуватися за один візит громадянина. Тобто економія часу особи буде колосальною. І зарубіжний досвід це також підтверджує. Якщо взяти до уваги, що народжуваність в Україні складає біля 500 тисяч дітей щорічно, що може миттєво акумулювати економічний ефект для держави і бізнесу від такого нововведення.

Іншим прикладом (№2) є комплекс адміністративних послуг, що може знадобитись особі при придбанні житла або переїзді, а саме: 1) реєстрація придбаної нерухомості; 2) реєстрація місця проживання (в тому числі членів сім'ї); 3) внесення змін у підприємницькі реєстраційні документи та реєстри, у зв'язку із зміною місця проживання (якщо особа є підприємцем); 4) інформування соціальної служби (якщо, наприклад, у особи є діти на яких вона отримує допомогу тощо). Для цього необхідно відвідати відповідних державних реєстраторів Міністерства юстиції, Державну міграційну службу, Управління праці та соціального захисту відповідної місцевої державної адміністрації чи міськвиконкому. Хоча все це можна здійснювати, чи принаймні замовляти, в одному місці.

⁴ <http://pravo.org.ua/administratyvni-posluhy/1852-dlia-pokrashchennia-iakosti-nadannia-administratyvnykh-posluh-potribni-detsentralizatsiia-povnovazhen-ta-rozvytok-intehrovanykh-ofisiv-opytuvannia.html>

Такою ж показовою (приклад №3) може бути життєва ситуація пов'язана з втратою (викраденням) документів (наприклад, викрадення сумки чи портмоне, де знаходилися декілька важливих документів особи). У цій ситуації особі часто потрібно одночасно відновлювати і паспорт («внутрішній»), і посвідчення водія, і свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу тощо.

Потенційні переваги для громадян при зверненні за адміністративними послугами за деякими життєвими ситуаціями

№	Життєва ситуація	Що потрібно зробити зараз за відсутності інтегрованої моделі надання адміністративних послуг	Що потрібно було б зробити у випадку інтегрованої моделі надання адмінпослуг
1.	Народження дитини	1. Дізнатись процедуру реєстрації народження дитини 2. Зареєструвати факт народження дитини в установі РАЦСу (система Мін'юсту) 3. Зареєструвати місце проживання дитини в системі Державної міграційної служби чи у ЦНАП 4. Отримати призначення допомоги при народженні в Управлінні соціального захисту (в міськвиконкомі чи райдержадміністрації). <i>Орієнтовні витрати часу – 2,5 робочих дні (20 годин) при оптимальних умовах.</i>	Звернутись до ЦНАП <i>Орієнтовні витрати часу – 2-3 години (включно з витратами часу на дорогу до ЦНАП і назад)</i>
2.	Придбання житла або переїзд	1. Зареєструвати придбану нерухомість у державних реєстраторів Міністерства юстиції 2. Зареєструвати місце проживання в підрозділі Державної міграційної служби 3. Здійснити у державних реєстраторів Мін'юсту реєстрацію зміни місця проживання у зв'язку із зміною місця проживання шляхом внесення відповідних змін до записів Єдиного державного реєстру (якщо особа є підприємцем) 4. Звернутись до Управління праці та соціального захисту за новим місцем проживання для продовження отримання соціальних виплат (у разі наявності підстав для таких виплат). <i>Орієнтовні витрати часу – 2,5 робочих дні (20 годин) при оптимальних умовах</i>	Звернутись до ЦНАП <i>Орієнтовні витрати часу – 2-3 години (включно з витратами часу на дорогу до ЦНАП і назад)</i>
3.	Втрата (викрадення) документів	1. Звернутись до територіального підрозділу Державної міграційної служби за отриманням паспорта громадянина України (замість втраченого або викраденого) 2. Звернутись до центру Державтоінспекції за отриманням посвідчення водія (замість втраченого або викраденого) 3. Звернутись до підрозділу Державтоінспекції за отриманням свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу <i>Орієнтовні витрати часу – 2 робочих дні (16 годин) при оптимальних умовах.</i>	Звернутись до ЦНАП (двічі) <i>Орієнтовні витрати часу – 4-6 годин (два візити) включно з витратами часу на дорогу до ЦНАП і назад)</i>

2. Робота за принципом «єдиного вікна». Цей принцип полягає у тому, що громадянину для отримання адміністративної послуги необхідно лише подати заяву та необхідний мінімум документів працівнику «інтегрованого офісу», а потім прийти за результатом чи отримати його поштою. Збір інформації, довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині адміністрації (всередині адміністративного органу та між адміністративними органами), а не покладатися на особу. Тобто бюрократичні процедури, за яких особа відвідує багато органів, вистояє черги та сплачує кошти у кожній з них – мінімізуються. За умови інтегрованості послуг, обмін інформацією між суб'єктами надання адміністративних послуг також може бути суттєво полегшено.

3. Територіальна доступність. Інтегровані офіси, як правило, знаходяться значно ближче до споживачів послуг, навіть в українських реаліях. Зокрема, офіційно в Україні вже є більше 650 ЦНАП, хоча далеко не всі з них насправді відповідають вимогам до ЦНАП. В той же час, наприклад в системі ДМС відкрито 20 спеціальних офісів («Сервісний паспорт»)⁵. І навіть загальна мережа територіальних підрозділів ДМС не повністю відповідає адміністративно-територіальному поділу України (наприклад, у Чопському районі Закарпатської області не існує підрозділу ДМС, а найближчий з них знаходиться за 30 км від міста Чоп). У системі ДАІ МВС наразі 238 центрів МРЕВ та задекларовано намір створити на їх основі лише 60 спеціальних «сервісних центрів МВС»⁶. Тобто і тут чисельність відрізняється на порядок. Більше варто взяти до уваги, що ЦНАП мають можливість відкривати територіальні філії, що ще більше наближує послуги до споживача (наприклад, у Вінниці таких філій – 3, у Харкові – 10, у Кривому Розі - 7). У законопроектах, які готуються Мінекономрозвитку, планується додатково передбачити можливість створення ще й віддалених робочих місць.

Також для належних ЦНАП характерні:

4. «Відкрите приміщення». Зона обслуговування має бути максимально просторою, а робочі місця персоналу, що обслуговує відвідувачів відкритими. Належні «інтегровані офіси» не повинні мати кабінетну систему обслуговування. Це додатковий психологічний комфорт для громадянина та дієвий антикорупційний елемент. Процес обслуговування бачать усі відвідувачі, що підвищує прозорість і відкритість процесу

Крім того, належно облаштованими можна вважати лише ті приміщення, які **забезпечують потреби осіб з обмеженими можливостями та осіб з дітьми**. Їм мають бути забезпечені умови для комфортного відвідування ЦНАП. Зокрема, у ЦНАП мають бути пандуси, кімнати особистої гігієни для інвалідів, за можливості - кімнати матері і дитини тощо.

⁵ <http://passport.org.ua/>

⁶ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248071436&cat_id=244823857

5. Розширені години роботи. Графік роботи ЦНАП має складати максимальну (в розумних межах) кількість прийомних годин протягом дня і тижня. Як правило, це робота без обідньої перерви, з подовженим вечірнім прийомом один або два рази на тиждень. В Україні наразі мінімальний стандарт прийомних годин для ЦНАП складає 42 години на тиждень. При цьому не повинно бути поділу робочих днів та годин на окремі години прийому (тим більше щодо окремих видів послуг) та години видачі документів, години надання консультацій тощо. За таких умов саме громадянин обирає зручний для себе час на відвідування адміністрації. Це має позитивний ефект і для бізнесу, і для держави, адже наймані працівники мають можливість владнати свої справи в позаробочий час (в тому числі в обідню перерву чи у суботу).

6. Електронне регулювання черги (для великих офісів). Організація роботи великих ЦНАП (для великих міст і районів) передбачає наявність системи електронного керування чергою. Це додає впорядкованості, оперативності, прогнозованості та справедливості в обслуговуванні.

7. Максимальне інформаційне забезпечення, у тому числі рецепція. У ЦНАП для відвідувачів мають бути забезпечені інформаційні стенди, буклети, інформаційні картки щодо кожної з послуг та інформаційні термінали.

Для більшості ЦНАП (крім зовсім невеликих) є доцільним наявність рецепції, тобто інформаційного пункту першого контакту. Консультант на рецепції має надавати відвідувачам достатні відповіді на запитання щодо роботи ЦНАП, допомагати у користування системою керування чергою тощо.

8. Супутні послуги. Досить часто при отриманні адміністративних послуг у споживачів виникають пов'язані потреби. Наприклад, це необхідність здійснення оплати за послугу, здійснення ксерокопії тих чи інших документів тощо. Саме тому у ЦНАП часто забезпечені банківські послуги, послуги з ксерокопіювання, продаж канцтоварів, Інтернет тощо. В перспективі варто розглянути можливість прийняття безготівкових платежів безпосередньо працівниками ЦНАП.

Варто зауважити, що п'ять останніх характеристик цілком можуть використовуватися і «відомчими офісами». Найпринциповіша відмінність саме в інтегрованості послуг та їх територіальній доступності.

Можна виділяти як окремий мотиваційний чинник для кращої якості послуг у ЦНАП те, що переважно найкращі ЦНАП утворюються органами місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що місцеві політики зацікавлені у симпатіях виборців, тому докладають максимальних зусиль для забезпечення належної якості послуг. Крім того, в органів місцевого самоврядування більше потенційних ресурсів (вибору приміщень, земельних ділянок під будівництво, бюджетних коштів на розвиток, можливостей отримання грантів і кредитів), які можуть використовуватися для створення ЦНАП та покращення якості адміністративних послуг.

Модель надання адміністративних послуг через ЦНАП має і свої **ризики та проблеми**.

1. Брак глибоких вузькоспеціалізованих знань у персоналу, принаймні на початку функціонування ЦНАП чи надання нових послуг. Оскільки основна суть ЦНАП полягає у тому, що це офіс, де можна отримати більшість адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», його персонал, як правило, є (має бути) «універсальним». Тобто один адміністратор здійснює обслуговування громадян відносно замовлень на отримання різних адміністративних послуг. Такій посадовій особі може бракувати глибоких знань щодо особливостей вирішення певної справи. Можливі випадки, коли адміністратор не може надати заявникові розгорнуту консультацію щодо певної адміністративної послуги.

Модель надання адміністративних послуг через ЦНАП передбачає збір документів адміністратором від заявників та подальше їх передання до відповідного органу. В разі невідповідності документів – орган повертає їх до ЦНАП. У разі повернення уповноваженим органом документів заявника без достатніх пояснень до ЦНАП (що трапляється на практиці), у адміністратора можуть виникнути труднощі із відповіддю заявнику щодо усунення допущених ним помилок при подачі документів.

Особливо відчутною є ця проблема на початку створення ЦНАП або надання через ЦНАП нових послуг. Цей період може тривати від кількох місяців до року. Далі рівень кваліфікації адміністраторів ЦНАП поступово зростає і досягає рівня, необхідного для належного консультування щодо різних справ.

Зрештою і в ЦНАП допускається часткова спеціалізація персоналу.

2. Потреба роботи з різними програмними продуктами. Для надання багатьох адміністративних послуг необхідно використовувати різні програми та бази даних (реєстри). Встановити на одному комп'ютері для роботи адміністратора ЦНАП декілька програм, особливо від різних органів виконавчої влади буває проблематичним з технічних причин.

У цьому ж контексті можна розглядати потребу у приміщеннях для технічного обладнання, що необхідне для надання певних адміністративних послуг. Наприклад, в Україні послуга з видачі паспорта для виїзду за кордон потребує цифрової фотокамери, комплекту аксесуарів для неї, пристроїв для зняття відбитків пальців, сканування підпису тощо. Такі послуги, як видача посвідчення водія та свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу надаються, як правило, в день їх замовлення, а тому потребують обладнання для виготовлення цих документів.

Звичайно можна згадати й інші проблеми, які проте притаманні і для «відомчих офісів» (як-от, **психологічне навантаження на персонал** внаслідок постійного спілкування з відвідувачами та його «вигорання»). Але ці проблеми вирішуються раціональним розподілом обов'язків та робочого часу, комунікаційними тренінгами тощо.

Але найважливішим чинником, що сьогодні в Україні ускладнює створення і роботу ЦНАП є те, що щодо більшості базових послуг суб'єктами їх надання є органи виконавчої влади (територіальні органи / підрозділи ЦОВВ), а ЦНАП виступають лише фронт-офісами (місцями прийому заяв). В умовах такого інституційного розриву, коли процес надання послуги розірвано між різними органами влади частими проблемами є: брак конструктивної взаємодії; необґрунтовані відмови з боку суб'єктів надання адміністративних послуг; логістичні проблеми з передачею документів; протермінування вирішення справ тощо.

При цьому, у ЦНАП, що ефективно функціонують, сьогодні домінують саме послуги територіальних органів ЦОВВ. Наприклад, у ЦНАП Волинської області за березень 2015 року надано 37 226 адмінпослуг, з них:

- 25 % - послуг Держземагентства;
- 38 % - послуг Мін'юсту;
- 26 % - послуг Державної міграційної служби;
- 11 % - власних послуг (райдержадміністрацій та міських виконавчих органів).

Фактично це додаткове навантаження, яке не забезпечене перерозподілом штатів (персоналу), фінансів і т.д. Системним вирішенням проблеми є лише політика децентралізації – тобто делегування (або передачі) деяких повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та районним державним адміністраціям (останнім на період до адміністративно-територіальної реформи).

Загалом підсумовуючи позитиви моделі ЦНАП для громадян можемо відзначити насамперед економію часу на відвідування різних органів, можливість вибору зручних для себе годин на відвідування офісу, високу інформативність ЦНАП та загальний комфорт.

Від ЦНАП вигоди має і держава (влада). Це зокрема:

- висока задоволеність споживачів послуг;
- значна економія витрат часу для громадян;
- мінімізація умов для корупції⁷.

МОДЕЛЬ 2: «ВІДОМЧИЙ ОФІС»

В Україні значну частину адміністративних послуг громадяни досі отримують у «відомчих офісах» (так тут і далі будуть називатися територіальні органи та підрозділи міністерств, служб, агентств). Деякі з цих офісів можуть

⁷ Наприклад, за незалежними оцінками ЦНАП у місті Луцьку та Волинській області є одними з найкращих в Україні. В той же час позитивною є і оцінка суб'єктами господарювання стану з корупцією саме у цьому регіоні (<http://corruption-index.org.ua/>). На наш погляд, цей зв'язок є прямим.

бути подібні за зовнішніми характеристиками до ЦНАП, хоча часто утворюються на сумнівній з точки зору права нормативній основі (наприклад, «Паспортний сервіс» ДМС⁸). У будь-якому разі їх принципова відмінність від ЦНАП – це спеціалізація на певній групі послуг. Наприклад, в ДАІ МВС - центри надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів (колишні МРЕВ)⁹.

Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України та Державна міграційна служба України досить наполегливо відстоюють державну політику, яка передбачає збереження можливості відомствам надавати частину послуг, що належать до їх компетенції, через власні підрозділи або «офіси». Як приклад цього можна згадати внесення Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту Закону «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України» (реєстр. № 2567 від 06.04.2015), який передбачає утворення в Україні мережі «сервісних центрів» Міністерства внутрішніх справ України.

Модель надання адміністративних послуг через «відомчі офіси» має деякі позитивні сторони.

1. Висока кваліфікація персоналу внаслідок вузькоспеціалізованості послуг, що надаються у «відомчих офісах». За рахунок вузької спеціалізації рівень консультування та швидкість обслуговування у конкретній справі можуть бути дуже високими.

Хоча і в ЦНАП, при належній підготовці персоналу та отриманні ним певного досвіду, цей рівень стає цілком достатнім.

2. Кращі можливості для невідкладного надання «швидких послуг». Приміщення, де надаються виключно адміністративні послуги одного відомства на сьогодні, як правило, краще забезпечені необхідним обладнанням та програмними продуктами і доступом до реєстрів, аніж ЦНАП. Це дозволяє невідкладно надавати такі «швидкі послуги» які різного роду виписки та витяги, а в деяких випадках і навіть готові документи (наприклад, свідоцтво про реєстрацію автомобіля).

Однак слід зазначити, що ЦНАП у належному приміщенні та за умови конструктивного ставлення до них з боку ЦОВВ чи децентралізації повноважень, і належного технічного забезпечення теж можуть надавати дані послуги з таким же рівнем оперативності.

Звичайно, у «відомчих офісах» цілком можуть використовуватися і деякі позитивні сторони ЦНАП. Так, вони здатні забезпечити: *відкритий простір приміщення, умови для осіб з обмеженими можливостями, електронну чергу, інформацію, супутні послуги тощо.*

Але модель «відомчих офісів» має наступні суттєві недоліки.

⁸ <http://passport.org.ua/>

⁹ http://www.sai.gov.ua/uploads/filemanager/file/rer_centre.pdf

1. Громадяни змушені відвідувати різні офіси та органи влади. Останні, як правило, працюють у різних приміщеннях, за різними графіками тощо. Це щоразу окрема черга на прийом, щоразу додаткове відвідування банків і т.д.

Це негативно відбивається і на економіці країни. Громадяни змушені відпрошуватись з роботи через потребу отримати ту чи іншу адміністративну послугу, а підприємці втрачають свій час у чергах та біганині між різними органами.

Як вже було зазначено, для того щоб, наприклад, здійснити реєстрацію народження дитини, треба витратити багато часу на відвідування трьох різних установ - РАЦСу, Державної міграційної служби та Управління соціального захисту.

2. Розпорошення бюджетних коштів на «відомчі офіси». Кожне з міністерств чи інших центральних органів виконавчої влади прагне забезпечити фінансування, в першу чергу, власних «офісів». Траплялись випадки, коли на такі «офіси» пропонувалось виділялись надмірні суми. Наприклад, у 2012 році на створення центру послуг Управління ДАІ Києва планувалось виділення бюджетних коштів на суму **132,28 мільйонів гривень**¹⁰.

Таким чином, замість фінансування єдиних, інтегрованих ЦНАП, де можуть ефективно, з максимальним комфортом для споживачів надаватись більшість адміністративних послуг, держава «розпорошує» кошти на різні «офіси», що призводить до незадовільного рівня їх облаштування, і, відповідно, низької якості послуг. При цьому потрібно пам'ятати, що кожен окремий офіс – це, як правило, ще й витрати на наскрізне забезпечення (керівництво, служба персоналу, бухгалтерія, відділ ІТ, тощо). Як результат подібної безгосподарності, нівелюється сама ідея ЦНАП і підходу до інтегрованого надання адміністративних послуг.

3. Віддаленість від споживачів. У невеликих за кількістю населення населених пунктах державним органам економічно не вигідно розміщувати окремі «офіси», оскільки кількість споживачів вузькоспеціалізованих послуг суттєво менша. У зв'язку з цим мешканцям таких містечок, сільських населених пунктів та навіть цілих районів доводиться не лише відвідувати різні установи для отримання однієї послуги, а ще й витратити кошти на проїзд від місця проживання до іншого адміністративного центру (району чи області).

ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО ВИТРАТ НА УТРИМАННЯ ЦНАП ТА ВІДОМЧИХ СТРУКТУР

Цей блок дослідження має методологічні перепони наступного характеру:
- ЦНАП наразі перебувають на етапі створення, тож інформація про витрати на приміщення, ремонти, обладнання тощо є досить відкритою. При цьому різниця у коштах є відчутною, залежно від обраного приміщення, його площі і стану, форми власності тощо;

¹⁰ <http://www.epravda.com.ua/news/2012/12/27/353047/>

- в той же час з інформацією про витрати на відомчі офіси ситуація значно складніша. Бо окрім загальних даних, наявних у Державному бюджеті, знайти детальнішу інформацію не вдалося навіть через інформаційні запити (Мін'юст надав дуже загальну інформацію, ДМС інформація не надала);

- відомо, що багато територіальних органів і підрозділів ЦОВВ користуються перевагами при оренді приміщень комунальної форми власності (наприклад, орендуючи їх за 1 грн. в рік у органів місцевого самоврядування). Тож основну статтю їх витрат складають витрати на оплату праці персоналу.

Незважаючи на певні методологічні обмеження, результати аналізу є надійними і релевантними, і можуть бути використані для формування рекомендацій щодо політики.

Відповідно до відомостей, наданих Міністерством юстиції України, у 2014 році **фінансування діяльності державних реєстраторів прав на нерухоме майно та державних реєстраторів, що проводять державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців**, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік», здійснювалося за бюджетною програмою КПКВК 3601010, в тому числі на реалізацію функцій з державної реєстрації за загальним фондом Державного бюджету, і було передбачене у розмірі **1 млрд. 106 млн. грн.** За бюджетною програмою КПКВК 3602010 на реалізацію державної політики з питань реєстрації передбачені ще видатки в розмірі – **34,3 млн. грн.** При цьому, на жаль, Міністерство юстиції не змогло виокремити власне видатки виключно на державних реєстраторів.

Слід також зауважити, що частина державних реєстраторів працюють у приміщеннях ЦНАП.

Видатки на **Державну міграційну службу у 2015 році** заплановані на рівні **більше 1 млрд. грн.** Хоча, звичайно тут йдеться про фінансування не лише надання адміністративних послуг для громадян України, а й на іншу діяльність ДМС.

За даними керівництва МВС утримання системи **МРЕВ** України обходиться **в 400 млн. грн. бюджетних коштів щорічно**, в той час як надходження до бюджету від них - 289 млн. грн.¹¹

Аналіз вигід і витрат для держави від існування системи МРЕВ у 2014 р.

	Вигоди	Витрати	Відношення вигід до витрат	Чиста вигода
Утримання системи МРЕВ	289 млн. грн	400 млн. грн.	0,72	- 111 млн. грн. щорічно

Для порівняння цих сум із розміром бюджетних видатків на утримання ЦНАП, розглянемо ЦНАП декількох міст. Хоча порівнювати фінансові показники бюджетних витрат на утримання ЦНАП досить складно, оскільки розміри їх приміщень, рівень облаштування та кількість персоналу може різнитись залежно від того, чи розташовано ЦНАП в обласному центрі або ж в невеликому містечку. Також при порівнянні варто брати до уваги, що ремонт

¹¹ <http://tyzhden.ua/News/133563>

приміщень та інші капітальні витрати могли здійснюватися в різні роки, що у зв'язку з курсовою різницею та іншими економічними факторами також має вплив.

	ЦНАП міста/ РДА	Вартість – приміщення, меблі (<i>тис. грн.</i>)	Вартість - програмне, технічне забезпечення (<i>тис. грн.</i>)	Вартість поточного утримання ЦНАП (переважно - за 2014 рік) (<i>тис. грн.</i>)	Площа ЦНАП та рік фінансування відкриття
1.	ЦНАП міста Хмельниць- кий (267,8 тис. мешканців)	702	900	1123 Зарплата (2014 р.): 942,12 Комунальні: 103,56 Поточні: 77,82	564 кв.м. 2011-2012 р.р.
2.	ЦНАП міста Івано- Франківськ (248,8 тис. мешканців)	1750	300	993 Зарплата: 717,27 Комун. послуги, охорона, пожежна сигналізація: 275,28	720 кв.м. 2008-2010 р.р.
3.	ЦНАП міста Житомир (269,7 тис. мешканців)	250			136 кв.м 2013 р.
4.	ЦНАП міста Луцьк (217,2 тис. мешканців)	8856 (враховано не тільки 1-2 пов. ЦНАП, а й 3-4 пов., дах, прибудинкова територія)	236 Комп'ютерна техніка: 166,80 Програмне забезпечення: 69,34	2091 Зарплата (30 осіб): 1613 Витратні матеріали: 353 Комунальні платежі: 125	582 кв.м 2012-2013 р.р.
5.	Міський ЦНАП Києва	3700 Загальна сума на облаштування приміщення меблями (включно з комп'ютерною технікою, системою електронного документообігу) –		Заробітна плата персоналу – 50 осіб – 3500 грн. на особу	1150 кв.м. 2011 р.
6.	ЦНАП міста Нововолинськ (58,0 тис. мешкнців)	321	46	Зарплата (4 особи): 121 Витратні матеріали: 6,7 комун платежі: 1,76	131 кв.м. 2013 р.
7.	ЦНАП Ковельська РДА (40,7 тисяч мешканців у районі та є потенціал для обслуговування 60 тис. мешканців міста)	1047	28 Комп'ютерна техніка: 25,00 Програмне забезпечення: 3,00	112,4 Зарплата (2 особи): 67,4 Витратні матеріали: 1,7 комун платежі + оренда: 43,3	197 кв.м 2013, 2015
8	ЦНАП міста Хмільник (Вінницька обл.) (28,3 тис. мешканців)	157 (ремонт приміщення, меблі, комп'ютери, стенди, печатки адміністраторів, вивіска, факс)	145 (включно з електронною чергою, кондиціонером, міні АТС)	120 (комунальні послуги, заробітна плата персоналу)	126 кв.м. 2013 р.
9	ЦНАП міста Дніпродзержин ськ (Дніпропетровсь ка область)	439	80	246 (заробітна плата, комунальні послуги, охорона приміщення,	80 кв.м. 2013 р.

	(247,4 тис. мешканців)			програмне забезпечення)	
10	ЦНАП міста Павлоград (Дніпропетровська область) (109,2 тис. мешканців)	215	17 (електронна черга)	258 (заробітна плата та оплата електроенергії) Опалення (в середньому в місяць) – 2	130 кв.м. 2013 р.

Загалом можна резюмувати, що розмір бюджетних коштів на створення ЦНАП в обласних центрах коливається в середньому від **1 до 10 млн. грн.** В середньому розмір витрат складає **2-3 млн. грн.**, а в цінах 2015 року – за нашими оцінками, створення нового ЦНАП може коштувати біля 5 млн. грн. у місті – обласному центрі (з населенням 200-300 тисяч мешканців), або районі аналогічного рівня, і **500 тис - 1 млн. грн.** у місті – районному центрі (при РДА чи міській раді).

Важливо також взяти до уваги, що у ЦНАП, на відміну від відомчих офісів, не існує практики незаконних платежів чи додаткових «платних послуг». Оскільки законслухняність в органах місцевого самоврядування і районних державних адміністраціях є суттєво вища. І це також перевага для споживачів послуг.

Важливо також зауважити, що інвестиції у ЦНАП досить швидко компенсуються не лише задоволеними клієнтами, але й коштами. До прикладу, лише за адміністративні послуги, надані через ЦНАП міста Хмельницького, у першому кварталі 2015 році надходження до місцевого бюджету склали **2 млн. 300 тис. грн.**; ЦНАП міста Луцька – **2 млн. 633 тис. грн.**

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз однозначно показує переваги інтегрованого надання адміністративних послуг, тобто через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Для споживачів послуг (громадян і бізнесу) це можливість одночасного замовлення різних послуг, які можуть впливати з одного факту або життєвої ситуації (наприклад, народження дитини, придбання житла тощо). Тобто найважливіша перевага ЦНАП – це ліквідація потреби особи звертатися до різних адміністративних органів, розпоршених територіально та з різними прийомними годинами.

Належні ЦНАП це також комфортні умови обслуговування, розширені прийомні години, системи керування чергою, велика інформативність, банківські та інші супутні послуги. Отже, ЦНАП суттєво заощаджує час та інші ресурси споживачів послуг.

З точки зору держави, **інтегроване надання послуг це також заощадження ресурсів держави** адже для створення комфортних умов для прийому споживачів у єдиному інтегрованому офісі (ЦНАП) потрібно значно

менше ресурсів, ніж створення таких же умов, і особливо територіальної доступності, для кількох окремих відомчих офісів.

Інтегрована модель сприяє мінімізації прихованих витрат, таких як корупція.

Отже, належний ЦНАП – це суттєве покращення якості послуг, оперативність їх надання і значна економія публічних ресурсів та коштів споживачів послуг.

Серед актуальних питань роботи ЦНАП в Україні можна виділити проблему забезпечення і контролю якості послуг в умовах інституційного «розірвання» фронт-офісу (власне ЦНАП / рецепція і робочі місця персоналу, який контактує з відвідувачами) та бек-офісу (органи та підрозділи, де здійснюється робота з документами без відвідувачів) між органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади.

Відомчі офіси мають тимчасові переваги вищої компетентності персоналу внаслідок вузької спеціалізації, принаймні при порівнянні з періодом початку роботи інтегрованих офісів. Також сьогодні в Україні відомчі офіси мають кращий рівень доступу до реєстрів та можливості надання швидких послуг. Але це тимчасові і штучні монопольні переваги.

Загалом практика розвитку ЦНАП в Україні доводить:

- **ЦНАП досить успішно утворюються органами місцевого самоврядування.** У останніх є більші можливості для пошуку і залучення ресурсів (власні бюджети розвитку, комунальна власність, гранти, кредити тощо). Місцеві політики мають стабільніший мандат (до 5 років) і можуть ефективніше реалізувати подібні проекти. Але найголовніше, місцеві політики мають більше мотивації для реалізації подібних ініціатив, адже мають боротися за голоси виборців. У той же час залучення ресурсів з Державного бюджету для відомчих офісів значно проблематичніше і з політичної точки зору, і з т.з. адміністрування. Частими є проблеми неефективного використання ресурсів, що розподіляються централізовано;

- інституційне закріплення функцій з обслуговування населення через ЦНАП органів місцевого самоврядування сприяє подоланню системної корупції;

- універсалізм персоналу ЦНАП дозволяє ефективніше використовувати і власне людський ресурс та всю публічну інфраструктуру.

На жаль, перелік послуг, що сьогодні надаються у ЦНАП, є недостатнім. Основні базові адміністративні послуги, що досі належать до компетенції центральних органів виконавчої влади та їх територіальних структур, та є найбільш популярними серед громадян (реєстрація місця проживання, видача паспортів, в тому числі паспортів для виїзду за кордон, реєстрація нерухомості тощо), у більшості міст та районів не передаються до ЦНАП. Більше того, ключові державні органи, відповідальні за надання саме базових адміністративних послуг (Державна міграційна служба, МВС тощо) тяжіють до створення власних «офісів» для надання приналежних до їх компетенції послуг.

Але на сьогоднішньому етапі розвитку ЦНАП найважливішим чинником є потреба у чіткій визначеності і послідовності державної політики. Зокрема, необхідно неухильно дотримуватися проголошеного в Україні стратегічного напрямку політики - децентралізації, тобто делегування / передачі повноважень з надання базових адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

Ідеальний ЦНАП очима громадян

Результативність	Простота
<ul style="list-style-type: none"> • Усі найбільш затребувані громадянами адмінпослуги надаються через ЦНАП (від реєстрації місця проживання і видачі паспортів, до реєстрації бізнесу і нерухомості). • Звертатись до інших органів влади особі не потрібно, бо ЦНАП ефективно взаємодіє з ними та самостійно погоджує усі питання технологічного процесу. • Кількість відмов у позитивному вирішенні справи мінімальна, причини відмов ретельно аналізуються керівництвом ЦНАП. 	<ul style="list-style-type: none"> • У приміщенні ЦНАП та на його веб-сторінці розміщено актуальну і зручну інформацію щодо адмінпослуг, в т.ч. інформаційні картки, бланки заяв, зразки їх заповнення. • Максимум інформації надається у легкій для сприйняття формі (візуалізовані дорожні карти, інфографіка тощо). • У великих ЦНАП є рецепція та консультанти у зоні очікування, застосовується електронна система керування чергою. • Форми заяв стандартизовані або заповнюються персоналом ЦНАП
Зручність	Доступність
<ul style="list-style-type: none"> • ЦНАП має достатнє просторе приміщення. • Прийомні години у ЦНАП становлять не менше 6 днів на тиждень та 7 годин на день без перерви на обід. Не менше 2 днів на тиждень прийом до 20.00. • Створено зручні умови для відвідувачів: є достатня кількість стільців для очікування, забезпечено вільний доступ до туалетної кімнати, належне освітлення та кондиціонування приміщення, встановлено кулер із питною водою, облаштовано дитячий куточок у зоні очікування. • Існує можливість попереднього 	<ul style="list-style-type: none"> • ЦНАП розташовано у територіально зручному місці. У великих містах є територіальні філії ЦНАП. • Входи до приміщення ЦНАП обладнані пандусами для забезпечення доступу громадян із дитячими візочками та людей з особливими потребами, кнопкою виклику. • Існує можливість отримати консультації телефоном, у режимі відеозв'язку (skype) або через інтернет (чат), замовити послуги онлайн. • На прилеглих вулицях та зупинках громадського транспорту

запису на прийом до адміністратора ЦНАП телефоном або через інтернет.	встановлено показчики, які вказують на розташування ЦНАП
Своєчасність	Прозорість
<ul style="list-style-type: none"> • Послуги надаються у строк, визначений законом. • Заявників інформують про готовність результату телефоном, sms на мобільний телефон чи електронною поштою. • Час очікування у черзі, як правило, не перевищує 10-15 хвилин. • Кількість адміністраторів є достатньою для своєчасного обслуговування відвідувачів та забезпечення відсутності (мінімізації) черг 	<ul style="list-style-type: none"> • Інформація щодо адмінпослуг і роботи ЦНАП є у приміщенні та на веб-сторінці центру. • Функціонує довідковий телефон («гаряча лінія»), електронна скринька для комунікації. • На веб-сторінці центру періодично розміщуються звіти про його діяльність. • Інформація доступна для осіб з особливими потребами (вадами зору тощо). • Організації громадянського суспільства залучені до моніторингу роботи ЦНАП
Професійність	
<ul style="list-style-type: none"> • Адміністратори надають достатню інформацію про адмінпослуги. • Персонал проходить постійне підвищення кваліфікації та зацікавлений у якісній роботі завдяки застосуванню мотиваційних інструментів. • Адміністратори обслуговують відвідувачів відповідно до визначених стандартів якості. • Керівництво центру аналізує якість роботи зі зверненнями громадян 	



ПРОПОЗИЦІЇ
Центру політико-правових реформ
в рамках виконання функцій Ресурсного центру
при реалізації проекту ПРООН/ЄС «Поширення кращих практик
недержавного моніторингу надання адміністративних послуг»

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ РЕЄСТРУ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
ТА ПОРЯДКУ ЙОГО ВЕДЕННЯ

Передбачений статтею 16 Закону «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) Реєстр адміністративних послуг (далі – Реєстр) призначений виконувати дві основні функції:

- 1) ведення обліку адміністративних послуг – тобто він повинен становити собою достовірний орієнтир щодо переліку послуг, їх коректних найменувань, правових підстав для надання та інформації щодо платності або безоплатності для суб'єктів їх надання;
- 2) забезпечення доступу до інформації про адміністративні послуги – тобто інформувати джерелом інформації про послуги для потенційних суб'єктів звернення.

Разом із тим наявний Реєстр¹² наразі повноцінно не забезпечує виконання обох зазначених функцій, в тому числі через невдале технічне оформлення й візуалізацію, а також встановлену практику виконання Порядку ведення Реєстру¹³. Розгляньмо ці проблеми детальніше.

1. Візуальна й технічна складність Реєстру

- 1) Головна причина – Реєстр містить **не відносно лаконічний перелік типових адміністративних послуг** (де кожна послуга зазначається одноразово і незалежно від кількості органів, що її надають), а **об'єднаний список усіх послуг**, що надаються усіма суб'єктами надання адміністративних послуг в Україні;

¹² <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ReiestrAdministrativnikhPoslug>

¹³ Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг"
від 30.01.2013 № 57.

2) такий Реєстр є **переобтяженим даними та громіздким**. У версії Реєстру від квітня 2015 р. перелік послуг лише Чернігівської області містить **2260** сторінок і понад **11400** найменувань.

При цьому Реєстр **сформовано за суб'єктним принципом**: послуги вказані за їх формальною приналежністю до компетенції конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг (ЦОВВ, інших державних (колегіальних) органів, їх територіальних органів, обласних державних адміністрацій (далі – ОДА), районних державних адміністрацій (далі – РДА), міськрад, сільрад) та у рамках окремих переліків по областях, а не за сферами суспільних відносин / законодавства чи типами життєвих ситуацій (що було б явно зручнішим і для суб'єктів звернення, і для суб'єктів надання адміністративних послуг).

3) Переобтяженість даними неминує спричиняє **брак однотипності й точності** щодо викладення адміністративних послуг. Наявна й **некоректність** відображення послуг, адже послуги певного органу на одному адміністративному рівні (наприклад, РДА) мали б надаватися й всіма іншими райдержадміністраціями.

Але детальне опрацювання Реєстру дозволяє встановити, що наприклад, перелік усіх послуг, які надаються різними органами Чернігівської області (11400 найменувань) містить лише **чотири** згадки (три сільради Новгород-Сіверського району і одна – Прилуцького) про послугу *«Надання дозволу на складання технічної документації із землеустрою, що посвідчує право оренди на земельну ділянку»*, надавану сільською радою. Враховуючи наявність більш ніж сотні сільрад на Чернігівщині – зрозуміло, що має місце як внесення даної послуги до Реєстру в **іншому формулюванні** (брак однотипності-точності), так і **невключення даної послуги до переліків інших конкретних органів**.

4) Надзвичайна переобтяженість Реєстру та неоднаковість подання інформації у свою чергу означають і потенційну **неповноту й недостовірність даних** як щодо типових послуг (їх просто неможливо виокремити, простежити), так і щодо послуг конкретних суб'єктів надання адміністративних послуг.

Так наприклад, у Реєстрі станом на квітень 2015 р. указано лише **68** послуг, що надаються Бобровицькою РДА Чернігівської області. Водночас у Реєстровому переліку відсутні й деякі власні послуги РДА, як-от, п'ять послуг щодо землеустрою, які були зазначені на офіційному веб-сайті РДА іще від 2014 р.

Ведення Реєстру у такій формі **нівелює** інформативність та функціональність Реєстру.

Зокрема, в процесі розвитку Реєстру **зникло розмежування** Реєстру на Excel-«листи» **залежно від типу суб'єктів надання адміністративних послуг** (ОДА; РДА; міські; селищні; сільські ради тощо) – відтепер всі ці послуги подано на одному листі за територіальним (обласним) принципом.

Ускладнилась і здатність систематизувати послуги, адже тепер неможливо передивитись послуги окремо за суб'єктами надання (і отже

неможливо швидко виокремлювати типові послуги). Придатним залишається лише пошук послуг конкретних органів за адміністративними рівнями: спершу за регіонами (областями) і далі за суб'єктами.

Зазначені недоліки Реєстру посилилися в останній редакції та технічній версії Реєстру і зумовлені **недосконалістю й ускладненістю порядку формування Реєстру**, що склались на підставі **специфічного застосування положень Порядку** ведення Реєстру адміністративних послуг (тут важливо враховувати, що досить загальні норми **Закону та Порядку** прямо не приписують саме таку модель оприлюднення Реєстру).

2. Проблеми ведення та формування Реєстру.

Ще у 2012 р. склався своєрідний алгоритм заповнення Реєстру «знизу – догори», за яким **всі місцеві** суб'єкти надання адміністративних послуг (на рівні ОДА; РДА по областях; МДА Києва і Севастополя; міських; селищних; сільських рад) надсилали Мінекономрозвитку через ОДА власні переліки надаваних у них адміністративних послуг. Часто ця інформація буває достатньо низької якості. Тоді як Мінекономрозвитку вже здійснює переважно компіляцію (лише об'єднання) та викладення отриманої інформації.

Саме такий **алгоритм** і спричинив описані вище недоліки Реєстру, що істотно послаблюють його функціональну спроможність.

Отже необхідно змінити існуючу структуру Реєстру, а також принципи його формування й оновлення – що можливе і через внесення змін до затвердженого у 2013 р. Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг, які б деталізували алгоритм його ведення та уточнили повноваження відповідальних за це суб'єктів.

3. Пропозиції щодо оформлення та порядку ведення Реєстру:

- 1) На даному етапі доцільно розподілити Реєстр на **Типовий перелік адміністративних послуг** (в основу якого сьогодні можна покласти розроблений у Мінекономрозвитку проект Закону «Про перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання»¹⁴ і який відповідатиме на питання «*які послуги передбачені законами*») та детальніший **Додаток до Реєстру**, що відповідатиме на питання «*до якого конкретно суб'єкта надання адміністративних послуг потрібно звертатися потенційному суб'єкту звернення*»;
- 2) **Типовий перелік адміністративних послуг** створити як **лаконічний універсальний список**, що міститиме актуальний набір **уніфікованих адміністративних послуг** (їх типових найменувань) і може доповнюватися лише такими оригінальними найменуваннями послуг. Також цей перелік міститиме й основні відомості щодо регулювання надання

¹⁴ <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9670069b-aaaf-48c2-b507-659813040408&title=ProektZakonuUkraini-proPerelikAdministrativnikhPoslugTaPlatu-administrativniiZbir-ZaYikhNadannia->

- адміністративних послуг (щодо суб'єкта надання, платності й розміру плати, а також правових підстав для надання послуги);
- 3) **Передбачити можливість форматування** цих послуг у Типовому переліку як за алфавітом так і повноваженнями різних суб'єктів на різних адміністративних рівнях, а також – за **сферами суспільних відносин й законодавства та, за можливості, і за типами життєвих ситуацій**. При цьому поряд з основною послугою можна розміщувати і «похідні» послуги (видачі копій і дублікатів, переоформлення документа тощо).
 - 4) **Усунути з Типового переліку й не включати до нього однакові та однотипні адміністративні послуги** (лише дещо інакше сформульовані) **кожного конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг** (як-от, конкретної ОДА, РДА тощо).
 - 5) **За результатами моніторингу змін у законодавстві усі міністерства повинні подавати інформацію про адміністративні послуги до Мінекономрозвитку – для її відображення у Реєстрі. А також необхідно закріпити за усіма міністерствами обов'язок здійснення на постійній основі аналізу (моніторингу) нормативно-правових актів щодо адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, у сферах відповідальності цих міністерств, та надавати відповідну інформацію держателю Реєстру.**
 - 6) Поряд із цим на період трансформації Реєстру можна **створити Додаток до Реєстру** (якщо це буде визнано доцільним), виклавши у ньому вже зібрані відомості про конкретних суб'єктів надання адміністративних послуг на місцях. **Такий додаток може бути сформований на основі вже наявної інформації у Реєстрі**. При цьому необхідно ще оцінити загальну доцільність збирання інформації про конкретних суб'єктів надання адміністративних послуг.
 - 7) У цьому ж контексті здається **зовсім зайвим збирання інформації про конкретні структурні підрозділи ОДА, РДА чи органів місцевого самоврядування**. Збирання та опрацювання такої інформації є непропорційно витратним, порівняно з її можливою практичною цінністю. Тим паче, що на законодавчому рівні повноваження, як правило, закріплюються за органами влади, а не їх структурними підрозділами.
 - 8) Чинний обов'язок місцевих суб'єктів надання адміністративних послуг здійснювати аналогічний моніторинг – доцільно перетворити на їх право, для того щоб мати можливість актуалізувати Реєстр, звіряючись із уже вкладеними у нинішньому Реєстрі даними. Тобто варто **позбавити всіх місцевих суб'єктів надання адміністративних послуг обов'язку надсилати свої переліки адміністративних послуг до Реєстру – але зберегти за ними право надсилати пропозиції щодо уточнення і доповнення Додатку до Реєстру**. Відповідно, ОДА, РДА та органи місцевого самоврядування повинні мати право звернутися до

Мінекономрозвитку з пропозицією доповнити чи виключити послугу із відповідним обґрунтуванням.

У короткостроковій перспективі **Типовий перелік повинен стати еталонним списком адміністративних послуг** для усіх суб'єктів надання адміністративних послуг і суб'єктів звернення, а Додаток до Реєстру (якщо він взагалі має цінність) міститиме лише відомості про суб'єктів надання адміністративних послуг. Після внесення змін до Порядку ведення Реєстру, доцільно буде відмовитися від Додатку та фактично закріпити та Типовим переліком статус Реєстру адміністративних послуг.

**Можливі зміни до Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг,
затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 57**

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30.01.2013 № 57	Пропоновані зміни
<p>4. Формування та ведення Реєстру забезпечується Мінекономрозвитку шляхом:</p> <p>збирання та оброблення інформації про адміністративні послуги;</p> <p>внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей.</p>	<p>4. Формування та ведення Реєстру забезпечується Мінекономрозвитку шляхом:</p> <p>збирання інформації про адміністративні послуги, отриманої від усіх міністерств, між якими розподіляється відповідальність за сферами державної політики;</p> <p>отримання пропозицій щодо уточнення інформації в Реєстрі від усіх зацікавлених суб'єктів;</p> <p>оброблення інформації та внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей.</p>
<p>5. До Реєстру вносяться відомості про:</p> <p>1) суб'єкта надання адміністративної послуги;</p>	<p>5. До Реєстру вносяться відомості про:</p> <p>1) суб'єкта надання адміністративної послуги – центральный орган виконавчої влади та його територіальні органи; інший державний (колегіальний) орган та його територіальні підрозділи; орган влади Автономної Республіки Крим; обласну державну адміністрацію; місцеву державну адміністрацію міст Києва і Севастополя; районну державну адміністрацію; міську раду міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, раду об'єднаної територіальної громади, та їх виконавчі органи; сільську, селищну, міську (міст районного значення)</p>

<p>2) назву адміністративної послуги;</p> <p>3) розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі);</p> <p>4) результат надання адміністративної послуги;</p> <p>5) правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання.</p>	<p>ради та їх виконавчі органи;</p> <p>2) назву адміністративної послуги;</p> <p>3) розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі);</p> <p>4) результат надання адміністративної послуги;</p> <p>5) правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання.</p>
<p>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.</p>	<p>6. Підставою для внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей є законодавчі зміни щодо адміністративних послуг (виникнення нових адміністративних послуг, скасування існуючих, зміна їх назв та формулювань) або ж щодо вимог до регулювання надання адміністративних послуг, які подаються міністерствами за формою згідно з додатком 1.</p>
<p>7. Для внесення відомостей до Реєстру подається інформація:</p> <p>1) центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами - про всі адміністративні послуги, які надаються ними та/або їх територіальними органами;</p> <p>2) Радою міністрів Автономної Республіки Крим - про всі адміністративні послуги, які надаються:</p> <p>райдержадміністраціями (їх структурними підрозділами) в Автономній Республіці Крим;</p>	<p>7. Для уточнення, внесення нових чи додаткових відомостей до Реєстру адміністративних послуг – міністерствами подається до Мінекономрозвитку інформація про адміністративні послуги, що надаються у сфері їх відповідальності за формування державної політики, на підставі обов'язкового здійснення міністерствами моніторингу відповідних законодавчих змін (виникнення нових адміністративних послуг чи скасування існуючих, зміни їх назв та формулювань або ж щодо інших вимог до регулювання надання адміністративних послуг).</p>

<p>органами влади Автономної Республіки Крим (їх структурними підрозділами);</p> <p>органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) в Автономній Республіці Крим;</p> <p>3) облдержадміністраціями - про всі адміністративні послуги, які надаються:</p> <p>структурними підрозділами облдержадміністрацій;</p> <p>райдержадміністраціями (їх структурними підрозділами) у відповідній області;</p> <p>органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) у відповідній області;</p> <p>4) Київською та Севастопольською міськдержадміністраціями - про всі адміністративні послуги, які надаються:</p> <p>структурними підрозділами міськдержадміністрацій;</p> <p>районними у м. Києві та Севастополі держадміністраціями (їх структурними підрозділами);</p> <p>органами місцевого самоврядування (їх виконавчими органами) у м. Києві та Севастополі.</p>	
<p>8. Відомості про адміністративні послуги підлягають внесенню до Реєстру в десятиденний строк з дня надходження до Мінекономрозвитку інформації, зазначеної у пункті 7 цього Порядку. Така інформація, а також зміни до неї подаються:</p>	<p>8. Відомості про адміністративні послуги підлягають внесенню до Реєстру в десятиденний строк з дня надходження до Мінекономрозвитку інформації, зазначеної у пункті 7 цього Порядку. Така інформація, а також зміни до неї подаються:</p> <p>міністерствами - Мінекономрозвитку в десятиденний</p>

<p>державними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим - Мінекономрозвитку в десятиденний строк з дня набрання чинності відповідними нормативно-правовими актами;</p> <p>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.</p>	<p>строк з дня набрання чинності відповідними нормативно-правовими актами.</p>
<p>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.</p> <p>Зазначені органи подають Мінекономрозвитку інформацію про структурний підрозділ (посадову особу), що відповідає за своєчасне подання та оновлення такої інформації, за формою з додатком 2.</p>	<p>11. Відповідальність за достовірність, повноту і своєчасність подання інформації для внесення відомостей до Реєстру покладається на міністерства, які її подають .</p> <p>Зазначені органи подають Мінекономрозвитку інформацію про структурний підрозділ (посадову особу), що відповідає за своєчасне подання та оновлення такої інформації, за формою з додатком 2.</p>

Додаток 1 до Порядку

Інформація, що подається для внесення відомостей до Реєстру адміністративних послуг – Типового переліку адміністративних послуг

Назва адміністративної послуги	Найменування суб'єкта надання адміністративної послуги (для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – загальне / видове найменування)	Розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі) або безоплатність	Правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання

Додаток 2 до Порядку

ІНФОРМАЦІЯ

про структурний підрозділ (посадову особу) міністерства, що відповідає за своєчасне подання та оновлення інформації, яка подається для внесення відомостей до Реєстру адміністративних послуг

Найменування структурного підрозділу	Прізвище, ім'я, по батькові відповідальної посадової особи	Номер контактного телефону відповідальної посадової особи	Адреса електронної пошти відповідальної посадової особи

Пропозиції
Центру політико-правових реформ
в рамках виконання функцій Ресурсного центру при реалізації проекту ПРООН/ЄС
«Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг»
щодо оптимізації інформації, яка збирається МЕРТ
для моніторингу стану ЦНАП в Україні

Узагальнене обґрунтування:

Пропозиції мають на меті мінімізувати обсяг інформації, яка подається органами, що утворили центри та обласними державними адміністраціями, і збирається та обробляється МЕРТ. Пропонуємо обмежитися лише тією інформацією, що дозволяє оцінювати потенціал та функціонал центрів, зокрема, пропонуємо наступне:

- залишити інформацію загального характеру про кожен ЦНАП (назва, вид, адреса, веб-сайт центру);*
- виключити інформацію, яка є незмінною (наприклад, дата відкриття);*
- замість таких критеріїв, як графік роботи та години прийому у центрі, пропонується включити такий критерій як «загальна кількість годин прийому суб'єктів звернень у центрі протягом тижня». Це дозволить порівнювати різні центри між собою, а також обраховувати середнє навантаження на центр протягом робочої години (у поєднанні цієї інформації з середньою кількістю наданих послуг протягом місяця);*
- з метою аналізу показників успішності роботи центрів пропонується залишити інформацію, щодо загальної кількості адміністративних послуг у центрі; найбільш популярних послуг (ДМС, Держземагенство, Мін'юст); кількість послуг наданих з початку року, а також кількість послуг, що надається в центрі в середньому за місяць. Всі ці показники дозволяють дійсно оцінювати функціонал ЦНАП;*
- пропонуємо виключити інформацію про керівника центру. Цю інформацію можна отримати на сайті кожного з центрів і для загального моніторингу вона не має цінності;*

- до критерію «кількість співробітників центру» окрім призначених адміністраторів, додати кількісний показник інших працівників центру. Адже в центрі можуть працювати не лише адміністратори, а й інший персонал (наприклад, на рецепції тощо);

- об'єднати інформацію про площі різних зон приміщення центру (а саме, зона прийому або рецепції/зони інформування/очікування/обслуговування). На практиці таке зонування буває дуже умовним.

Чинні форми і коментарі до них:

Загальні відомості про центри надання адміністративних послуг по адміністративно-територіальним одиницям України (форма 1)											
Назва центру	Вид центру	Дата відкриття центру	Форма утворення центру (постійно діючий робочий орган, структурний підрозділ)	Адреса центру (індекс, область, район, місто/селище, вулиця, номер будинку)	Веб-сайт центру або спеціалізована веб-сторінка центру на сайті органу, що створив центр	Графік роботи центру	Години прийому суб'єктів звернень у центрі	Організація надання адміністративних послуг у центрі:		Кількість співробітників центру:	
								через адміністратора, як передбачено Законом України «Про адміністративні послуги» (так/ні)	через представників суб'єктів надання адміністративних послуг (так/ні)	керівник центру (ППП)	кількість призначених адміністраторів (не стосується державних адміністраторів дозвільних центрів)
<i>Пропозиції:</i>											
Об'єднати дану інформацію в одну графу	Дана інформація є незмінною	Дана інформація не має цінності для моніторингу	Об'єднати дану інформацію в одну графу	Замінити на інформацію про загальну кількість прийомних годин протягом тижня	Дана інформація не має цінності для моніторингу. Опосередковано ця інформація також отримується через запитування відомостей про кількість призначених адміністраторів						+ ¹⁵

¹⁵ Знак «+» означає, що позицію пропонується зберегти. Але можливі зміни у формулюванні показника.

Відомості про приміщення центру надання адміністративних послуг (форма 2)

Назва центру	Площа, м ²				Інформація про державні реєстри, інформаційні бази (системи) даних, до яких підключені адміністратори центрів з метою забезпечення надання адміністративних послуг через центр (не стосується державних адміністраторів дозвільних центрів та їх підключення до РДДХ)	Можливість отримання у приміщенні центру супутніх послуг									
	загальна площа відкритої частини приміщення центру	У відкритій частині:				найменування органу, що є держателем реєстру, доступ (підключення) до якого має адміністратор центру	назва реєстру та інформаційної бази (системи) даних, до якого підключено адміністратора центру	стягнення плати з адміністраторів за користування підключеними реєстрами (так/ні)	банківські послуги (так/ні)	виготовлення копій документів (так/ні)	ламінування (так/ні)	фотографування (так/ні)	продаж канцелярських товарів (так/ні)	інші (вказати які)	
		зони прийому (рецепції)	зони інформування	зони очікування											зони обслуговування
-	<i>Пропонуємо об'єднати дану інформацію в одну графу. На практиці ці зони не завжди відокремлені</i>				<i>Дана інформація не має цінності для моніторингу</i>			+	+	<i>Щодо супутніх послуг пропонується залишити збирання інформації лише щодо найважливіших даних моніторингу</i>					

Адміністративні послуги, які надаються через центр надання адміністративних послуг (форма 3)										
Назва центру	Загальна кількість адміністративних послуг, що надаються через центр	З них (вказати кількість):						Кількість послуг, наданих в центрі з початку року	Кількість послуг, що надається в центрі в середньому за місяць	
		кількість послуг обласної держадміністрації	кількість послуг районної держадміністрації	кількість послуг міської/селищної ради	кількість послуг територіальних органів ЦОВВ	з них (у разі наявності вказати кількість):				
						послуг Державної реєстраційної служби	послуг Державної міграційної служби			послуг Державного земельного агентства
-	+	<i>Дана інформація має меншу цінність для моніторингу, адже основне навантаження у дієвому ЦНАП складають послуги ДМС, Мінюсту, Держгеокадастру. Зрештою її можна обрахувати віднявши від загальної кількості послуги трьох зазначених органів.</i>				+	+	+	+	

Узагальнена пропозиція (рекомендована Форма):

Відомості про центри надання адміністративних послуг(включно з філіями)												
Назва / вид центру	Адреса центру (індекс, область, район, місто/селище, вулиця, номер будинку) / Веб-сайт або веб-сторінка центру	Загальна кількість годин прийому суб'єктів звернень у центрі протягом тижня	Кількість призначених адміністраторів / кількість інших працівників центру	Загальна площа приміщення центру, м ² (разом: зона прийому або рецепції/зони інформування/ очікування/ обслуговування)	Загальна кількість адміністративних послуг, що надаються через центр	З них (вказати кількість):			Кількість послуг, наданих в центрі протягом ос раннього року	Кількість послуг, що надається в центрі в середньому за місяць	Можливість отримання у приміщенні центру супутніх послуг	
						послуг Міністерства юстиції України	послуг Державної міграційної служби	послуг Держагеокадстру			банківські послуги (так/ні)	виготовлення копій документів (так/ні)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13