

Тема 5. Особливості ЦНАП та організації надання адміністративних послуг в ОТГ / укрупнених територіальних громадах, у т.ч. у старостинських округах

ЦНАП в ОТГ / укрупненій територіальній громаді, особливо у сільській місцевості має свою специфіку.

Найперший виклик і особливість для їх ЦНАП зумовлений завданням не погіршити територіальну доступність до адміністративних послуг, тобто не допустити «централізації» послуг в межах ОТГ / укрупненої територіальної громади.

У великому місті ЦНАП – це переважно одна велика будівля (приміщення), де надаються практично усі адмінпослуги. Територіальні підрозділи ЦНАП чи віддалені робочі місця (ВРМ) у такому місті – це питання «доброї волі» ОМС, його спроможності і потреб громади. Але навіть для великих, але компактних міст – це може бути не обов'язково. Для малого міста тим паче переважно достатньо одного ЦНАП (місця обслуговування).

Натомість в територіальних громадах, які включають багато населених пунктів (іноді десятки), дуже важливо не погіршити територіальну доступність до послуг. Тобто цю доступність треба щонайменше – зберегти, а в ідеалі - бажано її покращити.

Саме тому є гостра потреба у відкритті територіальних підрозділів і віддалених робочих місць адміністраторів (ВРМ). Звідси, ЦНАП в ОТГ / укрупненій територіальній громаді – це швидше система точок доступу до послуг: основний офіс + терпідрозділи + ВРМ, а не одне (єдине) місце.

Отже, перш ніж інвестувати у ремонти приміщень у центрі громади, спочатку бажано провести моделювання територіальної доступності до послуг. І тоді ЦНАП у центрі громади може бути відносно невеликим. Натомість мережа ВРМ і терпідрозділів може бути дуже розгалуженою.

Таким чином пропонується виходити з наступного бачення утворення цієї мережі:

1-е) бажано зберегти точки доступу до послуг у кожній колишній сільраді (її адміністративному центрі). Щоб послуги, які були раніше доступні у «рідній» сільраді, - залишалися такими ж доступними і після об'єднання / укрупнення. Як правило, це:

- послуги сфери РАЦС (і насамперед, реєстрація народження, смерті);
- реєстрація місця проживання,
- окремі нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами ОМС у сільських населених пунктах;
- так звані «місцеві послуги».

Ці послуги цілком можливо зберегти у колишній сільраді, тепер у новому статусі - у старостинському окрузі. Цей перелік послуг має бути не меншим, ніж до утворення ОТГ / укрупнення. А бажано навіть кращим. Інші послуги на ВРМ (включаючи адмінпослуги сфери соціального захисту, вклейка фото в паспорт тощо) вітаються і також є можливими. Це підтверджено досвідом багатьох громад.

2) у разі потреби – можна утворити більшу кількість ВРМ чи терпідрозділів ніж самих старостатів. Адже можуть бути ще відносно великі населені пункти, які заслуговують на створення власних точок доступу до послуг. Також такі ВРМ можуть бути виправданими при великих відстанях і поганому сполученні громадським транспортом з окремими населеними пунктами чи особливостях території (гірські, з низькою густиною мешканців).

3) після певного часу роботи ВРМ – можна розглядати питання «оптимізації» точок доступу до послуг. Зокрема, за наявності згоди мешканців громади, можна додатково застосовувати критерій раціональності. Тобто враховувати доцільність/недоцільність утримання ВРМ, що залежить і від статистики наданих послуг на ВРМ. Також ВРМ можуть бути сформовані за

«кущовим» принципом - одне на кілька старостинських округів. «Дотаційність» витрат на ВРМ завжди є цілком виправдана, адже йдеться про зручність для громадян, тобто про соціальний ефект. При потребі можна оптимізувати години прийому на ВРМ або інші правила. Загалом менш затратно буде, коли один посадовець виїжджатиме за графіком в інші населені пункти, ніж коли багато мешканців поодиночку будуть окремо їздити за отриманням послуг в інші населені пункти.

Друга вимога до надання адміністративних послуг в ОТГ / укрупнених територіях - не погіршити швидкості (оперативності) надання послуг, в тому числі при наданні цих послуг на ВРМ.

Якщо раніше такі групи послуг як РАЦС (зокрема, реєстрація народження, смерті), реєстрація місця проживання (включаючи довідки) вчинялися невідкладно, **тобто за один візит громадянина**, то так ці послуги повинні надавати і після об'єднання / укрупнення, та при утворенні ЦНАП з ВРМ.

Треба пам'ятати, що саму послугу можуть надавати і старости, й інші уповноважені особи. Одразу на місці. А якщо потрібні додаткові дії (обліки у журналах, занесення в реєстр тощо), то це все може відбуватися вже у форматі внутрішньої взаємодії та бек-офісної роботи. Але споживач послуги не повинен приходити чи приїжджати двічі та очікувати кілька днів на результат, який він/вона раніше міг отримати за 15 хвилин. Треба пам'ятати про час громадян і поважати його.

До речі, оперативність надання швидких послуг важлива не лише на ВРМ, але й в основному офісі ЦНАП. Особливо, якщо зважати, що для багатьох мешканців візит в адміністративний центр громади, і в сам ЦНАП – це додатковий виклик через питання транспортного сполучення.

Тобто швидку послугу треба завжди надавати відразу – за один візит особи.

Особливості залучення старост (в.о. старост)

Щодо залучення до надання адміністративних послуг старост, то це рішення має прийматися індивідуально по кожній громаді, та навіть по окремих старостах. Адже потрібно враховувати професійні якості і можливості конкретної особи.

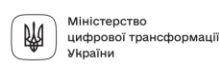
Староста може по окремих адміністративних послугах бути власне суб'єктом їх надання. Зокрема, це важливо щодо згаданих вище «швидких» послуг, тим паче якщо інших посадових осіб у цьому старостинському окрузі немає.

По інших адмінпослугах староста може виступати як «адміністратор», тобто приймати заяви і передавати їх на опрацювання за належністю (в основний офіс ЦНАП чи суб'єктам надання послуг). В окремих старостинських округах, крім старост ще працюють і спеціалісти різних категорій, і діловоди. Враховуючи їх юридичний статус та кваліфікаційні характеристики, теж можна залучати цих працівників до роботи у форматі ВРМ, у т.ч. для надання консультацій чи виконання допоміжних функцій.

Наразі можливості щодо залучення старост відображені в Примірному регламенті ЦНАП, затвердженому Урядом (зміни від 14.08.2019 р.). Зокрема, у пункті 56 передбачено, що *«за рішенням сільської, селищної, міської ради, що утворила центр, окремі функції адміністратора, пов'язані з отриманням заяви та вхідного пакета документів, видачею результатів надання адміністративних послуг або наданням адміністративних послуг, можуть здійснюватися старостою»*. Аналогічні зміни внесені і в Закон «Про адміністративні послуги» поправками від 3 листопада 2020 року.

Ці повноваження треба зафіксувати ще й у Положенні про старосту, що затверджується місцевою радою.

Також треба враховувати, що підхід до уповноваження старост і розподілу компетенції між старостами та ВРМ, на яких вони працюють, може бути індивідуальним також. Зокрема, у пункті 55 згаданого Примірного регламенту ЦНАП передбачено, що *«територіальний підрозділ центру, що утворений в об'єднаній територіальній громаді, адміністратор центру, що працює на*



віддаленому робочому місці, можуть обслуговувати населення одного або декількох старостинських округів».

Мобільний ЦНАП

Новація, яка також передбачена насамперед для ЦНАП в ОТГ / укрупнених громадах, – це «мобільний ЦНАП», тобто спеціально облаштований транспортний засіб з робочими місцями персоналу ЦНАП для прийому суб'єктів звернення. У темі 2.3 ми розглядали, що юридично – це вид пересувного (мобільного) віддаленого робочого місця адміністратора.

Нагадуємо, що мобільні ЦНАП актуальні саме для громад:

- з великою кількістю населених пунктів, які розпорошені територіально,
- і в таких населених пунктах проживає мала кількість мешканців.

Тобто такі виїзди раціональні насамперед для невеликих сіл, де економічно не вигідно створювати та утримувати стаціонарні BPM.

При цьому, з досвіду пілотування перших мобільних ЦНАП в Україні, треба зважати, що:

- у громади має бути належний стаціонарний ЦНАП. Адже потрібно організувати належну обробку отриманих заяв, ефективно планування роботи тощо;
- в Україні ще залишаються проблемами якість доріг і якість інтернет-покриття. Останнє перешкоджає ефективній роботі мобільного ЦНАП в режимі он-лайн у державних реєстрах. Тому доводиться використовувати і оф-лайн роботу. З цим може бути пов'язана і складність оплати у мобільному ЦНАП за платні послуги через POS-термінали.

Також варто звернути увагу, що мобільний ЦНАП може використовуватися не лише для надання адміністративних послуг, але й для виконання інших публічних функцій. Наприклад, у Славуті у мобільному ЦНАП здійснювалося також підписання декларацій з сімейними лікарями.

Особливості інтеграції деяких груп послуг

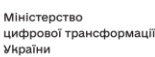
У деяких громадах складно інтегрувати окремі послуги у ЦНАП. Хоча вони є дуже критичними. Зокрема, йдеться про послуги сфери **РАЦС в колишніх містах обласного значення**. Адже після приєднання (укрупнення) громад до таких міст сільські населені пункти (колишні сільради) втрачають компетенцію РАЦС. І людям доводиться їздити у місто в підрозділ Мін'юсту. Тому саме цим громадам (доки не вирішене питання з децентралізацією) – треба використовувати механізм надання послуг РАЦС за Наказом Мін'юсту від 29 серпня 2018 року №2825/5.

Визначений у цьому наказі механізм можна вважати тимчасовим заходом, з суттєвими викликами. Зокрема, надання послуг з реєстрації народження чи смерті потребує двох візитів споживача послуг до ЦНАП та тривалішого очікування у часі на результат, що погіршує умови для громадян порівняно з отриманням цих послуг безпосередньо у відділі ДРАЦС, де вони надаються невідкладно.

Цей механізм породжує додаткове навантаження і на ЦНАП, і на відділі ДРАЦС, адже для вчинення простої послуги з реєстрації народження чи смерті потрібно забезпечити фізичну передачу документів від ЦНАП до підрозділу ДРАЦС, та у зворотному напрямку, що потребує витрачання додаткових ресурсів: як фінансових, так і часових.

Поточний механізм може бути реалізованим дещо краще, якщо буде **заохочуватися розміщення працівників/відділів ДРАЦС у приміщенні основних офісів ЦНАП** (або в одному приміщенні з ЦНАП) – у тих випадках, де площа приміщень, в яких розташовуються ЦНАП, дає можливість це зробити. Це може дещо покращувати співпрацю.

Але **стратегічним вирішенням проблеми може бути саме делегування повноважень у сфері ДРАЦС** (принаймні ключових: реєстрація народження, шлюбу, смерті) для усіх ОМС базового рівня.



Ну і власне «винятковий» інструмент, який можуть використовувати лише ОМС – в т.ч. для інтеграції деяких послуг у ЦНАП - це- **міжмуніципальне співробітництво**, зокрема, якщо йдеться про необхідність надання послуг, яких поки немає у громаді, що утворила ЦНАП, але вони є у сусідній громаді (наприклад, державний реєстратор прав на нерухоме майно). Також можуть бути інші варіанти такого співробітництва, зокрема, реалізація спільних проектів щодо організації віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП однієї громади на території іншої громади, спільне придбання на декілька ОМС паспортного обладнання тощо.

Інші рекомендації і застереження для ОТГ / укрупнених тергромад

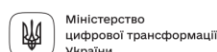
- треба **враховувати демографію в громаді та пріоритети споживачів послуг**. Наприклад, у сільських тергромадах дуже затребуваними є послуги соціальної сфери, бо в останні роки в Україні від 50 до 70% домогосподарств потребували житлових субсидій. Це і в силу демографії, і в силу інших обставин, зокрема соціально-економічного характеру. І при пріоритетизації налаштування послуг у ЦНАП, та особливо при наближенні на ВРМ, ці моменти потрібно враховувати.

- **графік прийому громадян у ЦНАП адаптувати до потреб мешканців**. В т.ч. вимогу ЦНАП працювати один з днів тижня до 20.00 години можна прогнозувати з урахуванням попиту. Це може бути і п'ятниця, коли багато «працюючих у місті» чи студентів повертаються додому. Можна провести опитування у мешканців про оптимальний день роботи до 20.00 год. Може також бути доцільність з цих же причини працювати хоча б кілька годин в суботу, хоча це і не обов'язково для таких ОМС. І пам'ятаємо, що в терпідрозділах ЦНАП і на ВРМ кількість годин прийому може бути саме така, що є достатньою для задоволення потреб мешканців. Законом щодо мережі ЦНАП від 03.11.2020 для сільських ЦНАП вимога роботи до 20.00 не є обов'язковою. Але тут треба орієнтуватися на потреби мешканців.

- **забезпечити можливість оплати послуг у сільській місцевості**. Адже у маленьких селах є виклики оплатити навіть копійчані адмінзбори, бо немає банківських сервісів і навіть не у всіх мешканців можуть бути банківські картки. Тому бажано у таких крайніх ситуаціях або вжити усіх заходів для створення умов для оплати (платіжні термінали, POS-термінали тощо) та/або створити можливість для готівкової оплати. Остання передбачена чинним законодавством для місцевих податків і зборів, хоча це і не просто.

- саме у невеликих ОМС може найбільше проявлятися той підхід, що **персонал ЦНАП виконує не лише функції фронт-офісу, але й бек-офісу**. Тобто ці ж працівники, як правило, є суб'єктами надання адмінпослуг по багатьох послугах. І саме у невеликих ЦНАП найбільше проявляється той підхід, що є мінімальними або навіть відсутніми взагалі посади так званих «чистих» адміністраторів (що лише взаємодіють із суб'єктами надання адмінпослуг). Це виправдано і достатньо помірним навантаженням на невеликі ЦНАП.

- поточна особливість частини ЦНАП– це **робота представників Пенсійного фонду України (ПФУ) та деяких інших ЦНАП за графіком**. З одного боку, це певна суперечність із Законом про адміністративні послуги. Адже час прийому має бути єдиним по усіх послугах, що надаються у ЦНАП. З іншого боку, тут все залежить від державних органів. І якщо для ОМС не пропонуються інші можливості, то треба використовувати ті можливості, що доступні. А для громадян навіть тимчасова присутність представника ПФУ чи іншого державного органу все одно буде кращою опцією, ніж його повна відсутність.



- у частині використання персоналу на ВРМ можна враховувати, що **один працівник (адміністратор) може, за потреби працювати на кількох ВРМ**, тобто за графіком виїздів. Це дозволяє меншою кількістю персоналу покривати більшу кількість ВРМ. Також в окремих ОМС практикують в окремі робочі дні тижня роботу працівників ВРМ в основному офісі ЦНАП, що є позитивним чинником у підвищенні практичних навичок надання адмінпослуг та додаткової комунікації у команді ЦНАП. Тобто, застосовуються елементи ротації.

- і враховуючи **виклики браку персоналу з необхідною освітою** в сільській місцевості, треба інвестувати у навчання власного персоналу, в т.ч. заочне. А також шукати фахівців в інших громадах, в райцентрі тощо.

- саме у сільських ОМС часто є **супротив досвідчених фахівців в інтеграції послуг** у ЦНАП. Це стосується насамперед послуг РАЦС та «місцевого нотаріату», який «традиційно» у сільській місцевості виконували секретарі сільських і селищних рад. Нагадуємо, що ці повноваження можуть виконувати будь-які уповноважені посадові особи ОМС, а не лише секретарі. Тож, якщо певні посадові особи не готові чи не можуть працювати у ЦНАП, то ці повноваження можна покласти на інших посадових осіб ОМС, у т.ч. адміністратора ЦНАП, старост;

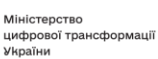
- у **сільських ОМС у ЦНАП дуже багато «місцевих послуг»**. Як правило, це різноманітні довідки. Звісно запити громадян треба максимально задовольняти. Але треба ретельно перевірити чи є у Вас (в ОМС) повноваження надавати ці послуги. Адже тут діє принцип законності: «дозволено те, що передбачено законом».

- також в ОТГ/укрупнених громадах є **особливості взаємодії з суб'єктами надання адмінпослуг, тобто передачі документів в/з ЦНАП** (не в ОМС). На практиці це буває організовано і через основний офіс ЦНАП і напряду з кожного старостинського округу. Тут можна організувати як громаді зручніше. Але це треба прописати в Регламенті ЦНАП та/або узгоджених рішеннях з такими суб'єктами і забезпечувати належний облік та контроль.;

- законодавством передбачена можливість **використання програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада»** - для надання адмінпослуг сфери соціального захисту населення через взаємодію ЦНАП (в т.ч. з ВРМ) з підрозділами соціального захисту (УСЗН). Тут тільки треба враховувати такі моменти як щорічна **платність програмного комплексу «Криптосервер: Модуль шифрування» для забезпечення працездатності ПК ІІС «Соціальна громада»**, зокрема **необхідність його застосування для кожного ВРМ (що, зокрема, треба враховувати при розрахунку користувачів на ВРМ), а також обов'язковість оплати за технічний та інформаційно-консультаційний супровід цього ПК**. Водночас при його застосуванні є важливий позитив – документи передаються в УСЗН онлайн, натомість доставка паперових справ може відбуватися один раз на 15 днів.

- в ОТГ/укрупнених територіальних громадах варто пам'ятати, що окремі **нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами ОМС у сільських населених пунктах** можуть зберігатися навіть після укрупнення. Адже вчинення цих дій «прив'язане» не до адміністративно-територіальної одиниці в цілому, а саме до «**населеного пункту**». Тож, якщо у складі громади є сільські населені пункти, де немає нотаріусів, то в таких населених пунктах повинні і далі вчинятися ці нотаріальні дії. Це дуже важливо і для мешканців, і для врахування специфіки переліку послуг на ВРМ;

- **окремі групи послуг – повноваження є «факультативними» для ОМС**, в утворених у статусі сільських, селищних, міських (колишніх міст районного значення) громад. Зокрема, це стосується і реєстрації суб'єктів господарювання, надання відомостей з Державного земельного кадастру тощо. Окремі ОМС не беруть повноваження з реєстрації ФОП та юридичних осіб, оскільки сьогодні ці послуги є безоплатними для суб'єктів звернення. Але тут варто враховувати ширший



контекст і перспективу. Адже наявність цих послуг-повноважень у громаді спрощує легалізацію бізнесу, його обслуговування, швидке внесення необхідних змін в реєстри (до речі, внесення змін є платним) тощо. Тож варто забезпечувати цю можливість для мешканців у власному ЦНАП, дбаючи саме про економічний розвиток. А в перспективі, може і держава поверне адмінзбір за саму реєстрацію.

Нормативні акти:

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами)

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII (зі змінами)

Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI (зі змінами)

Закон України «Про нотаріат» від 2 вересня 1993 року № 3425-XII (зі змінами)

Примірний Регламент центру надання адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 (зі змінами)

Література:

Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках Програми "U-LEAD з Європою // Підготовлено в рамках Програми "U-LEAD з Європою". - К. - 2018. - 361 с. Електронне видання: <https://goo.gl/8snHNn>

Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: Практичний посібник, видання 2-ге, доповнене і доопрацьоване / [Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимощук В.П., Шиманке Д.] / – К. - 2011. – 432 с.

