

Розділ 6.

Запитання, пов'язані із створенням центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ)

*Цей матеріал підготовлено для Центрального офісу реформ експертом Швейцарсько-Українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, заступником Голови Правління Центру політико-правових реформ **Віктором Тимощуком**, з використанням матеріалу, підготовленого за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародної співпраці - Sida/SIDA*

Що таке належний ЦНАП? На що звертати першочергову увагу?

Належний ЦНАП це таке єдине місце (приміщення), де можна отримати найнеобхідніші громадянам адміністративні послуги у комфортних умовах. Найважливішими ознаками належного ЦНАП є:

достатній перелік послуг, тобто наявність у ньому найважливіших для громадян адміністративних послуг;

комфортне для відвідувачів приміщення і некабінетна система обслуговування. Навіть якщо у ЦНАП є невелика кількість робочих місць (2-5) з прийому відвідувачів – їх необхідно облаштовувати за принципом «відкритого простору» - всі працівники здійснюють прийом громадян в одній кімнаті;

розширені прийомні години, в тому числі робота без перерв / у «обідній час», щонайменше – один з днів на тиждень у вечірні години (наприклад, до 20.00), за можливості – прийом громадян також у суботу;

можливість отримання «супутніх послуг». Насамперед, це банківське / касове обслуговування - внесення плати за адміністративні послуги у приміщенні ЦНАП.

Чи в кожній ОТГ потрібен ЦНАП?

У кожній громаді потрібно забезпечити доступні адміністративні послуги. Особливо важливо, щоб у процесі утворення ОТГ якість послуг не погіршилася, тобто наявні раніше у населеному пункті (чи сільраді) послуги не віддалялися або ж залишалися в межах розумної територіальної доступності (не більше 5-10 км).

Якщо розглядати ЦНАП як обов'язковий фронт-офіс, тобто місце замовлення найнеобхідніших адміністративних послуг, то ЦНАП потрібен кожній спроможній ОТГ.

Для ОТГ з компактно розташованими населеними пунктами та з достатньою кількістю населення, зі зручною транспортною інфраструктурою та доступністю, ЦНАП є одним з найзручніших механізмів надання адміністративних послуг.

Але це не означає, що у кожній ОТГ буде достатньо лише одного офісу ЦНАП. У деяких громадах, особливо з великою кількістю населених пунктів, між якими є значні відстані - потрібно розглянути й додаткові моделі надання адміністративних послуг. Серед них можуть бути і *територіальні підрозділи ЦНАП* (філії), і окремі *віддалені робочі місця адміністраторів*, і *пересувний мобільний офіс* (про це далі буде йтися окремо). Також через інструменти міжмуніципального співробітництва може бути вигідно співпрацювати з сусідніми громадами.

Які послуги потрібно включати до Переліку послуг у ЦНАП?

Відповідь на питання про оптимальний перелік адміністративних послуг в ЦНАП залежить від інституційної спроможності громади. Якщо йдеться про громади на базі міст, особливо, середніх та великих, то очевидно, що ЦНАП у таких громадах повинні надавати максимальний спектр послуг.

В ОТГ сільського типу, особливо з обмеженою спроможністю, в першу чергу необхідно забезпечити надання найнеобхідніших (найпопулярніших) адміністративних послуг, зокрема у таких сферах як:

- 1) *реєстрація актів цивільного стану (РАЦС);*
- 2) *реєстрація місця проживання;*

Також доцільно забезпечити надання через ЦНАП ОТГ таких послуг як:

3) *послуги щодо «внутрішніх паспортів».* Наразі може йтися насамперед про видачу паспорта-книжки, і послуги з вклеювання фото при досягненні 25 і 45 річного віку. Для видачі паспорта у формі цифрової ІД-картки потрібне придбання спеціального обладнання (наразі вартість робочої станції та захищеного каналу зв'язку складає біля 300 тис. грн.). Оскільки паспортна реформа ще законодавцем остаточно не затверджена, то відповідь на ці питання потребуватиме актуалізації в найближчі місяці;

- 4) *призначення житлових субсидій;*

5) *призначення окремих видів державної допомоги* (зокрема, при народженні дитини тощо).

б) призначення та перерахунок пенсій;

Це, очевидно, найважливіші (найпопулярніші) послуги для сільського населення.

Якщо ОТГ має високу спроможність, то до Переліку послуг ЦНАП ОТГ також доцільно включати послуги щодо:

7) державної реєстрації прав на нерухоме майно та його обтяжень;

8) державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;

9) державної реєстрації земельних ділянок та/або, принаймні видачі відомостей з Державного земельного кадастру.

Також у громадах, де немає нотаріусів, при формуванні переліку Послуг, що надається у ЦНАП може йтися про

10) окремі нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування (насамперед, посвідчення заповітів, засвідчення вірності копій документів та виписок з них, засвідчення справжності підпису на документах).

Хоча Закон «Про адміністративні послуги» не поширюється на ці відносини («на нотаріальні дії»), але їх також бажано надавати через ЦНАП (у приміщенні ЦНАП). Для громадян, усе що вони отримують від влади мало б надаватися у ЦНАП.

При вирішенні питання про доцільність включення / не включення до Переліку адміністративних послуг ЦНАП ОТГ необхідно виходити з моделі життєвих ситуацій. Наприклад, при народженні дитини особі потрібно отримати три адміністративні послуги: зареєструвати факт народження, зареєструвати місце проживання дитини, отримати державну допомогу у зв'язку з народженням дитини. Відтак важливо, усі ці три послуги отримати у ЦНАП. Особливо для сільського населення, щоб не їхати до райцентру. Іншими життєвими ситуаціями є придбання нерухомості, вихід на пенсію, необхідність отримання житлової субсидії тощо. Враховуйте демографічний склад громади, основні групи споживачів послуг, їх потреби.

При включенні до ЦНАП ОТГ такої послуги як призначення житлових субсидій очевидно постає також потреба налагодження співпраці з такими підприємствами-монополістами як «райгаз», «райенерго».

Перелік послуг ЦНАП можна розширювати поступово (поетапно).

Які основні правові механізми інтеграції послуг в ЦНАП ОТГ?

Для того, щоб ЦНАП ОТГ був дійсно інтегрованим офісом, потрібно використовувати різні інструменти та організаційно-правові механізми. По-суті все залежить від виду послуг, чи точніше природи повноважень.

Щодо усіх власних та делегованих повноважень, то рада і її виконавчий орган організовує надання послуг так як вважає оптимальним. При цьому прийом заяв і видачу результатів має здійснювати службовець, що має статус «адміністратора» ЦНАП.

Такі адміністративні послуги як реєстрація актів цивільного стану та реєстрація місця проживання послуги можуть надавати в ОТГ / ЦНАП ОТГ у повному обсязі. Тобто йдеться не лише про прийняття документів і видачу результату, але й про змістовне опрацювання справи по суті та відповідальність ОТГ за усю процедуру надання послуги. Щодо ЦНАП райдержадміністрацій, то тут наразі може йтися хіба що про обслуговування районного центру на основні узгодженого рішення з відповідним органом самоврядування.

Якщо кількість персоналу (штатна чисельність) у виконавчих органах ОТГ є незначною, то можна використовувати такий механізм як поєднання в одній посаді спеціаліста з певного питання і функції адміністратора ЦНАП. Це відповідно має бути відображено і в штатному розписі, і в посадових обов'язках. Тобто це йдеться насамперед про послуги у сферах РАЦС, реєстрації місця проживання інші власні та делеговані повноваження.

Для залучення інших видів адміністративних послуг, якщо вони не належать до повноважень ОТГ, можуть використовуватися такі інструменти як:

- *«узгоджені рішення»* (маються на увазі угоди з органами виконавчої влади, зокрема з райдержадміністраціями (їх управліннями праці та соціального захисту – для виконання функцій з прийому документів та видачі результатів у сфері послуг щодо житлових субсидій; чи підрозділом, що здійснюватиме реєстрацію прав на нерухоме майно або реєстрацію бізнесу; чи підрозділом), з Держгеокадастром, тощо;

- *міжмуніципальне співробітництво*, зокрема, якщо йдеться про необхідність надання послуг, які є у сусідній громаді (наприклад, державний реєстратор прав на нерухоме майно може бути у сусідній міській громаді; чи архітектурно-будівельний інспектор тощо).

У двох останніх випадках, щоправда необхідно враховувати, що плата за такі адміністративні послуги буде надходити не до бюджету ОТГ, а до іншого місцевого бюджету за місцем надання послуги, тобто за місцем юридичної реєстрації суб'єкта надання адміністративної послуги.

Також одним із інструментів надання послуг у ЦНАП є просто розміщення представника суб'єкта надання адміністративних послуг на підставі узгодженого рішення, згідно п.16 Примірного регламенту ЦНАП.

Чи можна надавати у ЦНАП послуги щодо «внутрішніх паспортів»?

Наразі може йтися насамперед про видачу паспорта-книжки, і послуги з вклеювання фото при досягненні 25 і 45 річного віку.

Для видачі паспорта у формі цифрової ІД-картки потрібне придбання спеціального обладнання (наразі вартість робочої станції та захищеного каналу зв'язку складає біля 300 тис. грн.). Оскільки паспортна реформа ще законодавцем остаточно не затверджена, то відповідь на ці питання потребуватиме актуалізації в найближчі місяці.

Але якщо ОТГ має кошти на придбання обладнання ДМС, то можна отримувати повноваження (в частині лише фронт-офісу) і з видачі паспортів, в тому числі у вигляді ІД-картки та закордонного паспорта.

Щодо паспортної сфери також необхідно враховувати, що це повноваження органу виконавчої влади – Державної міграційної служби (ДМС). Тож у цьому випадку для залучення цих послуг до ЦНАП ОТГ можна використовувати Розпорядження Кабінету Міністрів України №523, яким затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП.

Як в ЦНАП ОТГ забезпечити надання послуг у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно та його обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців?

Для включення цих послуг до компетенції ЦНАП ОТГ можуть використовуватися норми, які передбачають можливість органів місцевого самоврядування виконувати зазначені повноваження у повному обсязі.

Відповідні закони, ухвалені 26 листопада 2015 року, передбачають обов'язок міст обласного значення здійснювати повноваження у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно та його обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Інші органи місцевого самоврядування – сільські, селищні та міські ради мають право прийняти рішення про здійснення повноважень суб'єктів державної реєстрації.

Отже, для отримання таких повноважень необхідно прийняти відповідне рішення місцевої ради (про здійснення таких повноважень і про утворення посади або відповідного структурного підрозділу), здійснити призначення на посаду, подати заявку (до підприємств у сфері управління Міністерства юстиції) на проходження навчання відповідного службовця та підключення до відповідних реєстрів. Відповідна посадова особа (особи) повинна відповідати кваліфікаційним вимогам встановленим законом. Зокрема, для сфери реєстрації юридичних осіб та ФОП – це має бути вища освіта, а для державної реєстрації прав на нерухоме майно це має бути вища юридична освіта. Після проходження навчання (для реєстраторів бізнесу та нерухомості – це одноступеневе навчання – за графіком визначеним відповідними державними підприємствами Мін'юсту на обласному рівні), отримуються відповідні ключі доступу до роботи у реєстрах та надається право на здійснення таких повноважень.

До речі, допускається покладення на одну посадову особу (чи на кількох посадових осіб одночасно) функцій і з реєстрації прав на нерухоме майно, і з реєстрації бізнесу (юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців). Але така особа (особи) має відповідати найвищим кваліфікаційним стандартам (це наразі вища юридична освіта).

Як в ЦНАП ОТГ забезпечити надання послуг у сфері державної реєстрації земельних ділянок та/або видачі відомостей з Державного земельного кадастру?

Закон від 10 грудня 2015 року, передбачає право органів місцевого самоврядування на здійснення повноважень щодо видачі відомостей з Державного земельного кадастру. Повноваження щодо державної реєстрації земельних ділянок залишаються виключно за Держгеокадастром. Тому повна компетентність ЦНАП ОТГ з цього питання можлива лише на основі узгодженого рішення з районним підрозділом Держгеокадастру та участь кадастрового реєстратора у роботі ЦНАП.

Отже, для отримання повноважень щодо видачі відомостей з Державного земельного кадастру необхідно прийняти відповідне рішення місцевої ради (про

здійснення таких повноважень і про утворення посади або відповідного структурного підрозділу), здійснити призначення на посаду, подати заявку на проходження стажування відповідного службовця та підключення до відповідних реєстрів (Держгеокадастру). Відповідна посадова особа (особи) повинна відповідати кваліфікаційним вимогам встановленим законом. Зокрема, для видачі відомостей з Державного земельного кадастру - це вища юридична або землевпорядна освіта та відповідний стаж роботи. Закон передбачає проходження стажування терміном до одного місяця. Актом Уряду визначений односторонній термін для цього стажування. Стажування не потрібне, якщо особа (в т.ч. адміністратор ЦНАП) перед призначенням на цю посаду працювала державним кадастровим реєстратором протягом остатніх двох років.

Після проходження стажування (для адміністраторів ЦНАП чи посадових осіб ОТГ для видачі відомостей з ДЗК – одностороннє стажування в обласному підрозділі Держгеокадастру), отримуються відповідні ключі доступу до ДЗК та надається право на здійснення таких повноважень.

Як і у випадку з колишніми послугами у сфері відповідальності Мінюсту, допускається покладення на одну посадову особу (чи на кількох посадових осіб одночасно) функцій і з реєстрації прав на нерухоме майно, і з реєстрації бізнесу (юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), і видачі відомостей з ДЗК. Але така особа (особи) має відповідати найвищим кваліфікаційним стандартам (це наразі вища юридична освіта та юридичний стаж не менше 2 років) та має пройти відповідне навчання і стажування у підприємствах Мін'юсту та в Держгеокадастрі.

У якій організаційно-правовій формі можна і доцільніше утворювати ЦНАП?

ЦНАП може утворюватися в одній з двох організаційно-правових форм:

- окремий *структурний підрозділ* виконавчого органу місцевої ради *або*
- *робочий орган*.

Вид структурного підрозділу (сектор, відділ, управління, департамент) залежить від кількості персоналу. Перевагами утворення ЦНАП саме як структурного підрозділу є повна підпорядкованість персоналу керівнику ЦНАП, вища дисципліна та простіша організація роботи.

Перевагами утворення ЦНАП як робочого органу є можливість чистішого юридичного дотримання недосконалого українського законодавства, яке: з одного боку, передбачає надання адміністративних послуг у ЦНАП через адміністратора; з іншого боку, вимагає надання дозволу адміністраторам щодо безпосереднього надання адміністративних послуг виключно у випадках передбачених законом. За чинними законами у низці сфер адміністратори наразі згадані лише на рівні фронт-офісу. У сфері видачі відомостей з Державного земельного кадастру адміністратори можуть виконувати весь процес надання таких відомостей.

Отже, у разі утворення ЦНАП ОТГ як робочого органу можна вводити посади (функції) адміністраторів ЦНАП у різних структурних підрозділах (виконавчих органах) місцевої ради. Наприклад, на посадову особу відповідальну за ведення Реєстру територіальної громади та реєстрацію місця проживання можна покласти і функції адміністратора ЦНАП. Це ж може стосуватися і державного реєстратора (реєстраторів) у сфері реєстрації нерухомості та бізнесу тощо. У такий спосіб можна забезпечити: а) присутність значної кількості персоналу на прийомі відвідувачів у ЦНАП; б) можливість надання швидких послуг невідкладно (без передачі документів на додаткове опрацювання у бек-офісі). При цьому будуть дотримані усі вимоги закону.

При побудові організаційної структури ЦНАП необхідно також намагатися забезпечити *організаційну єдність фронт-офісу (власне ЦНАП) та бек-офісу (суб'єктів надання адміністративних послуг)* принаймні в межах органу місцевого самоврядування. Це означає, що робота фронт-офісу і бек-офісу має скеровуватися з одного центру, тобто бути під одним керівником.

В теперішніх умовах це може забезпечуватися через два варіанти:

1) Якщо ЦНАП утворено як структурний підрозділ, то це може бути в ОТГ відділ або управління, яке включає кілька посад / секторів або відділів. Ці підрозділи очолюються одним керівником (власне керівником ЦНАП). Якщо це велика ОТГ (наприклад, на основі міста обласного підпорядкування), то це може бути взагалі Департамент адміністративних послуг, що включає різні управління та відділи, в тому числі бек-офісні (фахові, наприклад, з реєстрації бізнесу та нерухомості тощо). І ця структура може мати одного керівника. Якщо бек-офісні підрозділи не підпорядковуються керівнику ЦНАП, то вони принаймні мають підпорядковуватися як і сам ЦНАП одному з заступників місцевого голови чи керуючому справами;

2) Якщо ЦНАП утворено як робочий орган, то і підрозділ організаційного забезпечення ЦНАП (де власні є «чисті адміністратори») і фахові підрозділи (які

виконують насамперед функції бек-офісу, але їх службовці можуть мати і функції адміністраторів) повинні також бути під одним керівником.

У контексті організаційної структури ЦНАП необхідно розглядати і питання територіальних підрозділів (філій) та/або віддалених робочих місць. Ці утворення доцільні при територіальній розпорошеності ОТГ. Відтак в окремих населених пунктах можна утворювати або філію, або віддалене робоче місце.

Окремо варто моделювати таке віддалене робоче місце як мобільний офіс. Тобто адміністратор (адміністратори ЦНАП) можуть за певним графіком об'їжджати усі населені пункти ОТГ, забезпечуючи фізичну доступність послуг для населення ОТГ без зайвих витрат коштів і часу мешканців ОТГ.

Звичайно, усі ці організаційні утворення (територіальні підрозділи, віддалені робочі місця тощо) повинні як власне і головний офіс (ЦНАП) повинні бути підпорядковані одному керівнику.

Чи можна залучати до надання адміністративних послуг в ОТГ старост?

Повноваження старост визначаються виконавчим органом місцевої ради, тобто виконавчим комітетом ОТГ. Якщо усі обрані старости чи окремі з них мають достатню кваліфікацію для роботи з адміністративними послугами, то на них також можна покласти усі чи якусь частину повноважень щодо прийому документів і їх передачі до ЦНАП, або ж повного надання окремих адміністративних послуг чи дій, що прирівнюються до адміністративних послуг, відповідних нотаріальних дій тощо.

Чому важлива Концепція (програма) створення та функціонування ЦНАП та яка роль «першого особи»?

Створення належного ЦНАП неможливе без ініціативи / максимальної підтримки «першої особи» - місцевого голови. Така особа повинна добре розумітися у суті ЦНАП, його призначенні та характері роботи.

Також важливо, щоб підтримку створенню ЦНАП, його функціонуванню та матеріально-технічному забезпеченню надавали місцеві депутати та громада. Тому перед запуском ЦНАП є вкрай доцільними такі заходи:

а) *Розробка та затвердження Концепції (Програми / Проекту)* створення і розвитку ЦНАП. Такий політико-програмний документ повинен описати існуючий стан (недоліки) надання адміністративних послуг для мешканців ОТГ; модель ЦНАП, що запроваджується в ОТГ, його організаційно-правову форму та територіальну структуру; перелік послуг у ЦНАП і його перспективи розширення; загальну кількість послуг, що планується надавати через ЦНАП; орієнтовні ресурси, необхідні для створення ЦНАП; основні етапи створення; та власне переваги для мешканців ОТГ тощо.

Такий документ важливий і для кристалізації власного бачення створення ЦНАП владою ОТГ, мінімізації помилок та прорахунків. Такий документ також важливий для комунікації проекту ЦНАП з громадою, депутатським корпусом. Наявність такого документа, особливо з розрахунками витрат є корисною і для залучення додаткових ресурсів (державних та грантових);

Робота над таким документом дозволяє сформувати команду, її спільне бачення проекту.

Обов'язковою частиною роботи зі створенням Концепції (Програми) ЦНАП має бути залучення громадськості, публічні консультації (громадське обговорення). Це дозволить уникнути непотрібних помилок, отримати громадську підтримку та довіру.

б) Організувати *ознайомчий візит до одного з найкращих найближчих ЦНАП* місцевих депутатів та громадських активістів для усвідомлення мети проекту, запозичення кращих ідей та рішень.

в) Також варто подбати про *участь місцевого голови, депутатів, керівника ЦНАП на семінарах-тренінгах*, які проводяться з тематики ЦНАП / адміністративних послуг обласною владою, громадськими організаціями, міжнародними проектами тощо.

Як правильно підійти до облаштування приміщення ЦНАП?

ЦНАП повинен бути комфортним місцем для обслуговування громадян, але не повинен дратувати надмірними витратами на створення та утримання. І ремонт приміщення, і меблі та інше його зовнішнє та внутрішнє облаштування повинні бути скромними, надійними та функціональними. Потрібно зважати на загальний розвиток та добробут України. Не потрібно невиправданих витрат на будівництво чи ремонт. Необхідно обирати матеріали, які будуть витривалими в експлуатації та відповідними для офіційного приміщення. За можливості, треба спілкуватися (консультуватися) з

колегами з діючих ЦНАП, з'ясувати їх поради щодо організації робочого простору, зонування приміщення, розташування і облаштування робочих місць, вибору матеріалів, шумопоглинання, мереж, меблів, техніки тощо. Доцільно показати проекти архітектурно-дизайнерських рішень перед їх затвердженням колегам, які вже тривалий час працюють в успішних ЦНАП.

При проектуванні приміщення потрібно обов'язково передбачати умови для осіб з особливими потребами (з обмеженими фізичними можливостями, з малими дітьми тощо). Звичайно, такі витрати мають бути адекватними.

Також необхідно обраховувати витрати на майбутнє утримання ЦНАП, освітлення, обігрів (комунальні платежі) тощо.

Які підготовчі кроки необхідно виконати для створення ЦНАП?

На жаль, часто створення ЦНАП зводиться лише до вибору та ремонту приміщення. Має місце нехтування роботами з підготовки документації. Отже, у цьому питанні важливо:

а) Сформувавти *перелік адміністративних послуг ЦНАП*. Це динамічний інструмент, тож ОТГ може поступово розширювати цей Перелік (детальніше про рекомендовані послуги йдеться окремо). До цієї роботи мають залучатися усі суб'єкти надання адміністративних послуг;

б) підготувати *Положення про ЦНАП* та *Регламент ЦНАП* та затвердити їх. Для допомоги тут можна використати Примірне положення та Примірний регламент, затверджені Кабінетом Міністрів України;

в) Підготувати та затвердити *інформаційні картки* (далі – ІК) на кожен адміністративну послугу. Обов'язкові складові ІК визначені у ст. 8 ЗУ «Про адміністративні послуги». Необхідно забезпечити чіткість (вичерпність) переліків документів та інформації, що вимагається від особи. І дуже важливо при цьому не вимагати ту інформацію, що вже є в органу влади та/або може бути отримана органом влади самостійно – без надмірних зусиль і без покладення цих завдань на особу.

г) Підготувати та затвердити *технологічні картки* (далі – ТК) адміністративних послуг. У технологічних картках найважливіше завдання мінімізувати кількість дій / етапів, які виконуються при наданні адміністративних послуг. Однією з найпоширеніших помилок в Україні є зайві «розписування» («на виконання») та

«візування»/«погодження» заяв, та потрапляння вхідних документів до виконавці на 3-ій-7-ий день після подання заяви. До цієї роботи також потрібне залучення усіх суб'єктів надання адміністративних послуг, адже саме вони затверджуватимуть ці картки.

ІК та ТК затверджуються суб'єктом надання адміністративної послуги (тобто органом, що приймає остаточне рішення у справі). Проте ЦНАП, ОТГ можуть готувати свої проекти ІК та ТК, або свої пропозиції для них.

Якщо йдеться про власні адміністративні послуги ОТГ, то потрібно пам'ятати, що ІК та ТК можуть удосконалюватися. І тому можна перезатверджувати нові версії карток, якщо є потреба внесення змін до них.

Щодо делегованих повноважень, то закон вимагає керуватися типовими картками, затвердженими відповідним центральним органом виконавчої влади.

І також варто пам'ятати, що законодавство про адміністративні послуги в Україні однакове. Тож якщо в ОТГ ще немає ІК та ТК, то можете вивчати та запозичувати досвід ОМС, які вже мають кращі практики. Тим більше, що інформаційні картки обов'язкові для оприлюднення і є на сайтах більшості ЦНАП в Україні.

Також варто зауважити, що більшість зазначених тут завдань мають виконуватися паралельно.

Які ключові вимоги до персоналу ЦНАП?

Найважливішим ресурсом ЦНАП є ПЕРСОНАЛ. Необхідно добирати для роботи у ЦНАП фахівців, які вміють спілкуватися з відвідувачами, мають позитивне ставлення до громадян / відвідувачів.

Персонал потрібно ретельно готувати. Адміністратори ЦНАП повинні бути «універсалами», тобто бути компетентними у різних сферах адміністративних послуг. Особливо це стосується ЦНАП у малих ОТГ, де потрібна максимальна універсальність та взаємозамінність. Для цього доцільно організувати проходження стажування у кращих ЦНАП, у різних суб'єктів надання адміністративних послуг.

Персонал ЦНАП має постійно підвищувати свою кваліфікацію. Регулярні тренінги та фахові зустрічі (з досвідченими адміністраторами та фахівцями окремих суб'єктів надання адміністративних послуг) мають бути частиною функціонування ЦНАП. Залучайте у якості тренерів (викладачів) найкращих практиків.

Вкрай доцільним є проведення тренінгів з комунікації. Якщо для однієї ОТГ бракує ресурсів на проведення комунікаційного тренінгу, то можна об'єднувати зусилля з сусідніми ОТГ, містами.

Потрібно пам'ятати також, що найкращим варіантом використання персоналу є таке моделювання організації праці, коли частину часу працівник ЦНАП працює у фронт-офісі (з відвідувачами), а частину у бек-офісі (з документами, опрацьовує справи).

Добре було б вишукати можливість залучення частини персоналу на неповний робочий день чи неповний робочий тиждень. Наявність таких працівників дозволяє гнучкіше планувати роботу персоналу, залучати більшу кількість персоналу на години і дні пікових навантажень.

Скільки потрібно персоналу (адміністраторів) у ЦНАП?

Одне з питань, яке постає при формуванні ЦНАП – про розрахунок кількості персоналу. Відповідь на це питання залежить не від кількості населення, а від кількості адміністративних послуг, які надаються для цього населення (цієї ОТГ). Таку статистику (за попередні 1-2 роки) необхідно зібрати у суб'єктів надання адміністративних послуг. І з неї можна обрахувати орієнтовну кількість персоналу. При цьому можна враховувати, що середньо-розрахункове ефективне навантаження на адміністратора ЦНАП в українських містах складає біля 25 відвідувачів протягом дня. Але для сільської місцевості, особливо з меншим рівнем ІТ-забезпеченості цей показник може бути і меншим (15-20 осіб протягом робочого дня).

Також у теперішніх умовах дуже витратною з точки зору часу є група послуг у сфері реєстрації прав на нерухоме майно. Через законодавчу вимогу сканування документів у присутності суб'єкта звернення наразі один адміністратор встигає протягом робочого дня прийняти до 7 відвідувачів.

Крім того, необхідно враховувати, що відвідувачі не приходять рівномірно. Існують більш популярні години, коли для мінімізації черг потрібно мати максимальну кількість персоналу одночасно. Для цього можна також використовувати режим неповної зайнятості для окремих працівників.

Щодо статусу персоналу у ЦНАП, необхідно враховувати, що в ОТГ не може бути забагато персоналу. Тож необхідно знаходити правові можливості поєднання статусу «адміністраторів» зі статусом суб'єктів надання адміністративних послуг, тобто тих хто

може безпосередньо надавати послугу. Для цього може використовуватися дві можливості:

а) у назві посади конкретного фахівця (спеціаліста, реєстратора тощо) та його посадових обов'язках необхідно додавати функцію «адміністратор» ЦНАП та/або

б) використовувати таку організаційно-правову форму функціонування ЦНАП як «робочий орган». А відділ адміністративних послуг тощо робити які підрозділ забезпечення, з «чистими» адміністраторами. Про це вже йшлося окремо вище.

Чи можуть адміністратори ЦНАП безпосередньо надавати адміністративні послуги?

Так. Це передбачено у ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги». Хоча існує стереотип, що адміністратор це лише «антикорупційний посередник» між заявником та чиновником, що приймає рішення. І начебто у цьому сенсі адміністратор є центральною фігурою у ЦНАП. Насправді, центральною фігурою у ЦНАП є КЛІЄНТ (споживач послуг).

Антикорупційний ефект від поділу на фронт-офіс та бек-офіс є частково присутнім у більших містах, органах влади. Але цей ефект практично нівелюється, якщо йдеться про невелику громаду, з невеликою кількістю персоналу в органі місцевого самоврядування. Де всі всіх знають, і закритий бек-офіс в принципі важко організувати.

Ідея поділу на фронт-офіс та бек-офіс у цьому разі полягає насамперед у ефективній організації праці, мінімізації черг. І тут на перше місце виходить характер послуги або час на її надання.

Для цієї цілі усі послуги можна поділити на дві групи: *швидкі послуги* (тобто ті що можуть бути надані невідкладно, тобто за один візит особи) та інші.

Щодо швидких послуг бажано встановлювати такі процедури їх надання, аби адміністратор ЦНАП чи інший працівник у ЦНАП міг одразу ж надавати послугу. Непотрібно змушувати людину приходити двічі. Контроль доброчесності персоналу тут має вибудовуватися в інші способи.

Якщо послуга не належить до «швидких послуг», то звичайно варто застосовувати поділ її опрацювання за принципами фронт-офісу та бек-офісу.

Очевидно, у порівнянні з західними країнами, де до швидких послуг відносять ті, що надаються протягом 5- 10 хвилин, в Україні можуть бути власні стандарти. Бо навіть у сфері реєстрації місця проживання на одного відвідувача наразі може йти до 40 хвилин на обслуговування. Але і в цьому випадку, якщо громадянин зацікавлений і має час, то потрібно одразу надати йому результат протягом одного звернення.

Які супутні послуги важливо забезпечити у ЦНАП?

До супутніх послуг відносяться такі послуги як копіювання документів, фотографування на документи (наприклад, на паперовий паспорт при досягненні 25 і 45 річного віку) тощо.

За українським законодавством надавати платні супутні послуги можуть лише суб'єкти господарювання. Тож для платних супутніх послуг у ЦНАП необхідно коректно підходити до залучення суб'єктів їх надання.

Але найважливішими супутніми послугами для ЦНАП є послуги, пов'язані з *оплатою* адміністративних послуг. Тобто у ЦНАП важливо мати або касу (відділення) банку, або платіжний термінал або опрацювати інший спосіб оплати адміністративних послуг, аби не змушувати громадян їздити до райцентру заради цієї справи.

Куди зараховуються кошти за адміністративні послуги?

Кошти за адміністративні послуги зараховуються до місцевого бюджету за місцем надання цих послуг. Тобто це означає, за місцем юридичної реєстрації (місцем знаходження) суб'єкта надання адміністративної послуги (бек-офісу). Відтак плата за адміністративні послуги, що повністю опрацьовуються в ОТГ залишається в бюджеті ОТГ. Плата за адміністративні послуги, що надаються в ЦНАП ОТГ лише на умовах фронт-офісу, зараховуються до місцевого бюджету відповідного міста обласного підпорядкування або району.

На теперішній момент, щоправда триває дискусія між Мінфіном та Мінрегіонбудом щодо відкриття (чи точніше – блокування з боку Мінфіну) казначейських рахунків ОТГ для зарахування плати за адмінпослуги. Очевидно, ситуація повинна вирішитися або через коригування позиції Мінфіну і правильне тлумачення Бюджетного кодексу, або через додаткові поправки до Бюджетного кодексу.



Але потрібно зважати, що плата за надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, а також плата за одержання інформації з інших державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, згідно Бюджетного кодексу наразі надходять до державного бюджету.

Чи потрібен для ЦНАП архів?

У ЦНАП не повинні зберігатися архівні справи. Згідно законодавства у ЦНАП повинні зберігатися лише або паперові копії заяви та результату наданої адміністративної послуги, або відскановані заява і результат. Всі матеріали справ повинні зберігатися у суб'єктів надання адміністративних послуг.

Це також стосується і реєстраційних справ, пов'язаних з реєстрацією нерухомості та бізнесу. Згідно законів по реєстрації бізнесу та нерухомості реєстраційні справи повинні протягом 3-х днів передаватися на зберігання до органів реєстрації. Такими наразі є районна державна адміністрація, а у випадку співпраці з містом обласного підпорядкування через міжмуніципальне співробітництво – орган реєстрації такого міста.

DESPRO