

## Щодо переведення адміністраторів ЦНАП та державних реєстраторів з райдержадміністрацій до органів місцевого самоврядування (рекомендації експертів Програми «U-LEAD з Європою», напрям з покращення якості надання адміністративних послуг для населення)

У контексті утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) органів місцевого самоврядування (ОМС), насамперед для «заміщення» ЦНАП районних державних адміністрацій (РДА) у «старих районах», вкрай важливим є **питання персоналу**, зокрема:

- формування команди ЦНАП ОМС кваліфікованими і добросовісними фахівцями;
- використання кадрового потенціалу ЦНАП РДА.

Відповідно, саме залучення фахівців з РДА до ЦНАП ОМС дозволяє одночасно досягти обидві цілі – і оперативно сформувати професійну команду ЦНАП ОМС, і зберегти найцінніше з ЦНАП РДА – досвідчений персонал.

Крім механізму звичайного конкурсного добору на посади в ОМС, законодавство надає й інші можливості для вирішення кадрових питань. Зокрема, при ліквідації ЦНАП РДА, його адміністратори можуть бути переведені у ЦНАП ОМС.

Цей документ покликаний надати експертні рекомендації щодо залучення персоналу з РДА в ОМС, насамперед через правовий механізм «переведення», а також через інші наявні у законодавстві механізми.

Документ підготовлено з урахуванням того, що відповідно до **Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі»** від 3 листопада 2020 року (далі – **Закон щодо мережі ЦНАП<sup>1</sup>**):

*«Центри надання адміністративних послуг, утворені при районних державних адміністраціях функціонують до початку роботи центрів надання адміністративних послуг, створених відповідними міськими, селищними радами в адміністративних центрах районів (станом на 1 січня 2020 р.), але не пізніше 31 грудня 2021 року»* (абзац перший пункту 2 Розділу II «Прикінцеві і перехідні положення»);

*«Міським та селищним радам, що здійснюють свої повноваження в населених пунктах – адміністративних центрах районів (станом на 1 січня 2020 р.), незалежно від кількості мешканців територіальної громади, утворити центри надання адміністративних послуг та прийняти, за необхідності, майно центрів надання адміністративних послуг районних державних адміністрацій, що ліквідуються, до 1 січня 2022 року»* (пункт 4 Розділу II «Прикінцеві і перехідні положення»).

**Отже, у цьому Законі закладений прямий механізм передачі повноважень і функцій від РДА до ОМС, зокрема, щодо надання адміністративних послуг через ЦНАП.**

Також у Законі щодо мережі ЦНАП у першому реченні пункту 6 Розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» передбачено, що «переведення державних службовців з посад адміністраторів районних

<sup>1</sup> У разі посилання на цей Закон в індивідуальних чи нормативних актах, в офіційному документообігу необхідно використовувати повну назву Закону.

державних адміністрацій, які ліквідуються, на такі самі посади в органах місцевого самоврядування може здійснюватися за згодою сторін без проведення конкурсу та з урахуванням положень законів «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Тобто власне ця норма Закону щодо мережі ЦНАП і є прямою нормою для переведення.

Водночас треба враховувати (тобто зважати на умови), або можна й окремо застосовувати іншу норму законодавства, яка теж передбачає таке переведення - це частина 6 статті 22 Закону України «Про державну службу».

При цьому потрібно наголосити, що механізм переведення використовується тільки у разі бажання та готовності до його застосування органом місцевого самоврядування, і за згодою працівників РДА.

### **ПЕРЕВЕДЕННЯ у зв'язку з делегуванням повноважень. Основний варіант.**

Відповідно до частини 6 статті 22 Закону України «Про державну службу» «*під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу*».

Отже, є три умови для застосування саме статті 22 Закону України «Про державну службу»:

**1-а умова** - передача або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування.

У нашому випадку такими повноваженнями є організація надання адміністративних послуг через ЦНАП, а фактом передачі/делегування повноважень/функцій є утворення (функціонування) ЦНАП ОМС в «старому» райцентрі (тобто адміністративному центрі району, що існував станом на 01.01.2020).

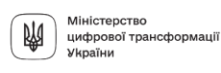
До набуття чинності Законом України щодо мережі ЦНАП факт взяття повноважень/функцій, які належали РДА і його ЦНАП, мав бути підтверджений документально – у відповідному [меморандумі](#) (угоді, договорі чи іншому «узгодженому рішенні») між ОМС та РДА, які уклалися на підставі чинної тоді частини 3 статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги».

Наразі ж, у самому Законі щодо мережі ЦНАП закладений прямиий механізм передачі повноважень і функцій від РДА до ОМС, тобто від ЦНАП РДА до ЦНАП ОМС. **У цьому разі не потрібні жодні додаткові узгоджені рішення, а достатньо самого факту утворення (наявності) ЦНАП ОМС.** Водночас, ОМС і РДА можуть, за бажанням, використовувати додаткову формалізацію відносин для забезпечення максимально скоординованого процесу передачі/делегування цих повноважень/функцій, особливо коли йдеться також про передачу майна.

В наказі керівника апарату РДА та розпорядженні міського, селищного, сільського голови про переведення наразі достатньо зробити посилання на Закон від 3 листопада 2020 року.

**2-га умова** - відповідність професійної компетентності державного службовця кваліфікаційним вимогам до відповідної посади в органах місцевого самоврядування.

Кваліфікаційні вимоги до посад в ОМС, як правило, однакові як і до аналогічних посад в органах виконавчої влади. Останнім часом, законодавство про державну службу навіть менш вимогливе в цій частині, аніж рекомендації Нацдержслужби до посадових осіб ОМС. У будь-якому разі такі кваліфікаційні вимоги встановлюються суб'єктом призначення (у нашому випадку міським, селищним або сільським головою) не лише виходячи з потреб ОМС, але й можливостей до залучення фахівців на відповідні посади, особливо у сільській місцевості.



Наразі для ОМС при розробці професійно-кваліфікаційних характеристик і посадових інструкцій посадових осіб ОМС рекомендовані *Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування*, затверджені Наказом Нацдержслужби від 07 листопада 2019 р. № 203.

Для адміністраторів такі кваліфікаційні вимоги передбачають: «вищу освіту не нижче ступеня магістра, спеціаліста, *бакалавра* (за рішенням суб'єкта призначення), вільне володіння державною мовою. Стаж роботи на службі в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або досвід роботи на посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше 1 року».

Вимоги до посади «адміністратора» в райдержадміністрації – це насамперед загальні вимоги до посади категорії «В» державної служби. Згідно з пунктом 5 частини 2 статті 20 Закону України «Про державну службу» це такі *загальні вимоги* як наявність вищої освіти ступеня не нижче *молодшого бакалавра* або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення, вільне володіння державною мовою. Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В", визначаються суб'єктом призначення (тобто керівником апарату райдержадміністрації) з урахуванням рекомендацій, затверджених Нацдержслужбою.

Отже, тут принципово співвіднести («вирівняти») кваліфікаційні вимоги, які висувалися до адміністратора в райдержадміністрації, і встановлені в ОМС. **Це питання цілком у компетенції ОМС.**

### ***3-ю умовою є - умова вступу на службу вперше за результатами конкурсу.***

Тобто потрібно встановити, що призначення на посаду державної служби здійснювалося на підставі конкурсного добору, а не за іншими процедурами, які були можливі до набрання чинності Законом «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року.

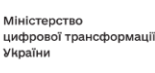
Слово «вперше» може означати, що це чи у буквальному сенсі – вступ на посаду державної служби *вперше*, або власне на *останню посаду*, навіть якщо вперше такий вступ був за іншими процедурами. Тобто мета цієї норми – переконатися, що професійні компетентності адміністратора були перевірені на конкурсному доборі.

**Інші умови.** У механізмі «переведення» застосовуються й інші правила, відомі для службового та трудового законодавства. Зокрема, переведення передбачає надання згоди на таке переведення як органу, з якого державний службовець переводиться (звільняється), так і органу, до якого така особа вступає на посаду (призначається). Ці факти підтверджуються відповідним *погодженням між керівниками* (форма загалом не встановлена, але для суб'єктів владних повноважень це очевидно має бути письмова форма, як-от обмін листами, або відповідні приписи в меморандумі/договорі між ОМС і РДА (у разі наявності). Врешті таке погодження буде підтвержене відповідними розпорядчими актами суб'єктів призначення (керівника апарату РДА і місцевого голови).

## **ПЕРЕВЕДЕННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З РЕОРГАНІЗАЦІЄЮ РДА. Другий варіант. Простий.**

17 листопада 2020 року був ухвалений ще один важливий для аналізованих відносин законодавчий акт - **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій»** № 1009-IX.

Пункт 4 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону визначає, що: «*Під час реорганізації районних державних адміністрацій у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої України переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу, за умови відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади*».



Ця норма також є самостійною, прямою нормою для переведення будь яких державних службовців з РДА в ОМС, в тому числі адміністраторів, державних реєстраторів.

Її перевагами для легшого переведення порівняно з попередніми нормами є те, що:

а) немає умов/обмежень щодо передачі або делегування функцій та повноважень від державного органу до органу місцевого самоврядування;

б) немає умов/обмежень щодо вступу на службу вперше за результатами конкурсу.

Тобто це переваги цієї норми над ч. 6 ст. 22 Закону України «Про державну службу».

А її перевагою над нормою щодо переведення за Законом щодо мережі ЦНАП є те, що тут немає обмежень по посадах, тобто перевести можна не лише адміністраторів, але й державних реєстраторів (без потреби складних тлумачень) та інших державних службовців.

Водночас і в цій нормі є одне «відкрите питання» - це питання стану «реорганізації районної державної адміністрації». Тобто в юридичному сенсі має бути правовий акт, який засвідчує стан такої реорганізації.

Відповідно до цього ж Закону (№ 1009-IX), внесені зміни до Закону «Про місцеві державні адміністрації» (нова стаття 7<sup>1</sup>) і реорганізацію райдержадміністрацій здійснює Кабінет Міністрів України. Тобто має бути акт КМУ, який дозволить встановити, що процедуру реорганізації розпочато.

### **«КАДРОВИЙ РЕЗЕРВ». Додатковий варіант. Дискусійний.**

У законодавстві були і зберігаються додаткові норми та механізми, які можуть розглядатися та використовуватися для «фактичного переведення» адміністраторів ЦНАП РДА в ОМС, або їх призначення за спеціальними процедурами (тут очевиднішими є відносини «звільнення з РДА» і «призначення в ОМС»).

Зокрема, у цитованому вище пункті 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону щодо мережі ЦНАП, зазначено, що таке переведення здійснюється також з урахуванням Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

У статті 10 цього Закону передбачено, що *«прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється ... на посади ... керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, ... на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України» (виділення наше) (абзац п'ятий частини першої статті 10).*

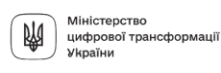
Однією з таких процедур можна розглядати використання механізму кадрового резерву. Зокрема, відповідно до статті 16 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» («Кадровий резерв служби в органах місцевого самоврядування») за рішенням ОМС створюється кадровий резерв **для зайняття посад (виділення наше)** і просування по службі.

Кадровий резерв у територіальній громаді затверджується сільським, селищним, міським головою. До кадрового резерву зараховуються особи, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту або здобувають її.

Кадровий резерв формується в тому числі з *державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування.*

Порядок формування та ведення кадрового резерву посадових осіб визначається відповідною радою.

Відповідно до частини п'ятої статті 16 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» Кабінет Міністрів України розробляє та затверджує *примірний* порядок формування кадрового резерву. Водночас Кабінетом Міністрів України затверджено *Типовий* порядок формування кадрового резерву. Але в будь-якому разі і «примірний», і «типовий» означає, що ОМС може використовувати такий акт Уряду як



рекомендаційний, і за потреби має право прописувати інакше / змінювати усі його положення (лише в рамках обмежень, встановлених Конституцією та законами України).

За експертними позиціями, це також можливий спосіб для «фактичного переведення» з РДА в ОМС. Його можна застосувати, зокрема, якщо відсутні окремі умови для застосування статті 22 Закону «Про державну службу» (наприклад, через призначення державного службовця на посаду не за конкурсом тощо) або з інших причин (наприклад, ще не розпочато процедуру реорганізації РДА тощо).

У практиці окремих ОМС були різні варіанти використання кадрового резерву. Це, і як передбачено типовим порядком:

а) для надання *переважного права* особі з резерву на заміщення вакантної посади за результатами конкурсу; і/або

б) можливість *переведення* або *призначення* на рівнозначну посаду в ОМС без конкурсу.

**Ці питання належать до компетенції місцевої ради, яка затверджує Положення про кадровий резерв (чи Порядок формування та ведення кадрового резерву).**

Ризики зловживань чи помилок при використанні кадрового резерву для позаконкурсного переведення чи призначення з РДА в ОМС *на рівнозначні посади* в ОМС є мінімальними. Адже йдеться про кваліфікованих фахівців, які виконували аналогічну роботу в РДА.

Отже, у цьому разі державного службовця треба спочатку зарахувати у кадровий резерв ОМС, а тоді можна з кадрового резерву, через певний час з дотриманням визначених процедур (зі стажуванням чи без такого, або з іншими етапами) призначити на посаду в ОМС. РДА по-суті має звільнити такого державного службовця.

Хоча у разі згоди сторін (РДА і ОМС), тут також можна використовувати в поточний перехідний період 2021 року й індивідуальні акти РДА та ОМС про переведення, з посиланням або на Закон щодо мережі ЦНАП, або на Закон від 17 листопада 2020 року № 1009-ІХ.

### **Щодо переведення з інших посад (начальника відділу, спеціалістів тощо)**

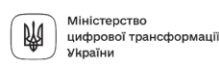
Переведення за всіма описаними вище механізмами може застосовуватися до усіх державних службовців як працювали у ЦНАП РДА як структурному підрозділі (включаючи керівника ЦНАП, як правило, на посаді начальника відділу; спеціалістів різних категорій тощо), адже тут йдеться про повну передачу/делегування повноважень/функцій ЦНАП. Це можливо і щодо структурних підрозділів із організації надання адміністративних послуг, у разі коли ЦНАП РДА функціонував як постійно діючий робочий орган.

Застосовуються ті ж самі умови, описані вище до переведення адміністраторів.

#### Начальник відділу

За Типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посадових осіб місцевого самоврядування, кваліфікаційними вимогами до начальника відділу, іншого структурного підрозділу виконавчого комітету (апарату) місцевої ради є: вища освіта не нижче ступеня магістра, *спеціаліста*, вільне володіння державною мовою; *стаж* роботи на службі в органах місцевого самоврядування, на посадах державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності *не менше 2 років*. Такі ж самі кваліфікаційні вимоги рекомендовані Нацдержслужбою і до посади «начальника управління».

Вимоги до посади начальника відділу, управління в райдержадміністрації – це насамперед загальні вимоги до посади категорії «Б» державної служби. Згідно з пунктом 1 частини 1 статті 19 та пунктом 4 частини 2 статті 20 Закону України «Про державну службу» наразі це такі *загальні вимоги* як наявність вищої освіти





ступеня не нижче *магістра*<sup>2</sup>, досвід роботи на посадах державної служби категорій "Б" чи "В" або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше *одного року*, вільне володіння державною мовою.

Тобто наразі і тут вимоги можуть бути «вирівняні» за рахунок саме рішень ОМС (при розробці професійно-кваліфікаційних характеристик і посадових інструкцій посадових осіб місцевого самоврядування).

### **Особливості щодо переведення / призначення державних реєстраторів**

Ситуація із державними реєстраторами дещо складніша. Адже за законами України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (абзац другий пункту 2 частини першої статті 6) та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» (абзац шостий пункту 14 частини першої статті 1) відповідні «суб'єкти державної реєстрації» (тобто структурні підрозділи / державні реєстратори у штаті відповідних структурних підрозділів) повинні існувати у кожній райдержадміністрації.

Отже, тут ще потрібні зміни до двох вище зазначених законів про реєстрацію, аби уможливити припинення суб'єктів державної реєстрації у райдержадміністраціях і передбачити їх утворення у відповідних ОМС. Тобто мають бути підстави для обов'язкового чи добровільного «заміщення» аналогічно до ЦНАП, тобто передача/делегування повноважень/функцій.

Такий урядовий законопроект зареєстровано 06.11.2020 (Проект Закону про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з впорядкуванням діяльності у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень та у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань; реєстраційний №4338). На його ухвалення ще піде певний час. По-суті ж він передбачає ліквідацію усіх суб'єктів державної реєстрації в райдержадміністраціях та обов'язкове виконання таких повноважень усіма міськими, селищними, сільськими територіальними громадами (їх виконавчими органами).

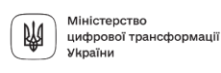
Водночас цитована вище норма пункту 6 «Прикінцевих і перехідних положень» Закону щодо мережі ЦНАП може розглядатися і як норма для «переведення» державних реєстраторів. Адже у другому реченні цієї норми сказано, що *«спеціальна перевірка діяльності державного реєстратора у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань у такому разі не здійснюється»*. Отже, це спеціальна норма, яка стосується переведення державних реєстраторів з РДА в ОМС. Хоча певна юридична колізійність тут зберігається, адже у першому реченні цієї норми згадані тільки адміністратори.

Можливо на практиці, до ухвалення законопроект 4338, більше допоможе цитована вище норма Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій» від 17 листопада 2020 року №1009-ІХ. Нагадаємо, що пункт 4 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону визначає, що «під час реорганізації районних державних адміністрацій у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої України переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу, за умови відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади».

Тобто тут можна діяти комплексно:

а) після видання акта КМУ про реорганізацію райдержадміністрацій;

<sup>2</sup> Відповідно до підпункту 2 пункту 2 Прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року «вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем *спеціаліста* (повна вища освіта) після набрання чинності цим Законом *прирівнюється до вищої освіти ступеня магістра*».



б) використовувати інструмент переведення державних реєстраторів (за Законом від 17.11.2020 № 1009-IX);

в) і при цьому не проводити їх спецперевірки (відповідно до Закону щодо мережі ЦНАП).

Залишиться актуальним тільки питання отримання нових ключів доступу до роботи у реєстрах, адже змінюється орган (суб'єкт державної реєстрації), до якого переходить відповідний державний реєстратор.

Після ухвалення законопроекту 4338 – відкриється також можливість для застосування стаття 22 Закону «Про державну службу». Адже тут вже виникнуть відносини передачі / делегування повноважень до ОМС. А вимоги про відповідність кваліфікаційним вимогам і призначення на посаду державної служби за конкурсом є цілком виконуваними.

Зокрема, щодо кваліфікаційних вимог, то Мін'юст наказом від 04.11.2019 № 3388/5 встановив спеціальні вимоги: стаж роботи у сфері права<sup>3</sup> не менше 3-х років або на посаді державного реєстратора чи виконання функцій державного реєстратора не менше 1 року. Також для осіб, які до призначення на посаду державного реєстратора або виконання функцій державного реєстратора виконували такі функції, перебуваючи у трудових відносинах з іншим суб'єктом державної реєстрації, є вимога успішного проходження [спеціальної перевірки](#) їх діяльності в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. Але при переведенні з РДА ця вимога знімається Законом щодо мережі ЦНАП.

#### Додатково.

Раніше у практиці ОМС поставало питання визначення категорій посад в ОМС, в т.ч. через певні прогалини у нормативному регулюванні.

Наразі більшість з цих питань уже врегульовані [розпорядженням](#) КМУ від 11 грудня 2019 р. № 1334-р. Посади віднесено:

державного реєстратора виконавчого органу міської (міста обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення), селищної ради - до п'ятої категорії посад в органах місцевого самоврядування; державного реєстратора виконавчого органу - сільської ради до шостої категорії посад в органах місцевого самоврядування.

адміністратора виконавчого органу міської (міста обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим, районного значення), селищної ради - до п'ятої категорії посад в органах місцевого самоврядування; адміністратора виконавчого органу сільської ради - до шостої категорії посад в органах місцевого самоврядування.

---

<sup>3</sup> І враховуємо, що для державних реєстраторів прав на нерухоме майно Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» встановлена вимога вищої освіти за спеціальністю **правознавство** (п. 1. ч. 1 ст. 10).

