

Основоположні принципи створення ЦНАП

з термінами для кожної фази, описом ризиків та умов

1. Вступ. Що таке належний ЦНАП

Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – з точки зору споживача¹ адміністративних послуг це таке місце (будівля, приміщення, орган влади), де особі можна отримати м максимально необхідний перелік адміністративних послуг у комфортних умовах. Ключовими ознаками належного ЦНАП є:

- 1) *Повний перелік базових послуг*, тобто наявність у ньому найважливіших для громадян адміністративних послуг;
- 2) *Комфортне для відвідувачів приміщення і некабінетна система обслуговування*. Навіть якщо у ЦНАП є невелика кількість робочих місць (4-6) з прийому відвідувачів – їх необхідно облаштовувати за принципом «відкритого простору» - всі в одній кімнаті.
- 3) *Розширені та орієнтовані на громадян прийомні години*, в тому числі робота без перерв / у «обідній час», щонайменше – один з днів на тиждень у вечірні години (до 20.00), за можливості – прийом громадян також у суботу.
- 4) *Можливість отримання «супутніх послуг»*. Насамперед, це банківське / касове обслуговування - внесення плати за адміністративні послуги у приміщенні ЦНАП.

У громадах, які складаються з кількох населених пунктів (а саме такими є об'єднані територіальні громади), увага має приділятися не лише центральному (основному) офісу ЦНАП, а й забезпеченню територіальної доступності послуг через: територіальні підрозділи ЦНАП, віддалені місця для роботи адміністраторів, мобільні робочі місця, залучення старост до надання послуг тощо².

Ризики та умови: Кожна із зазначених вимог до ЦНАП є викликом для органів місцевого самоврядування в Україні, особливо для малих громад. Їх складно забезпечити насамперед через обмеженість ресурсів.

Умовою для успішного впровадження проекту ЦНАП є саме врахування рівня спроможності громади та пріоритетних потреб її мешканців у сфері адміністративних послуг. Є також ризики законодавчого характеру, наприклад, визначені Законом мінімальні параметри прийомних годин у ЦНАП, які можуть бути неадекватними для малих сільських громад.

2. Робоча група по створенню (модернізації) ЦНАП

З самого початку роботи над проектом щодо створення (модернізації) ЦНАП потрібно залучити до цього процесу усі зацікавлені сторони. Цей склад потрібно формалізувати рішенням про створення

¹ У цьому Пакеті документів про ЦНАП в ОТГ, під «споживачами адміністративних послуг», «клієнтами», «відвідувачами» тощо, маються на увазі дійсні та потенційні «суб'єкти звернення» (як ця категорія визначається у Законі України «Про адміністративні послуги»).

² Всі ці можливості та варіанти детально розглядаються в іншому документі «Моделі ЦНАП».

робочої групи. Очолювати робочу групу повинен або місцевий голова, або його заступник чи інший керівник. До складу робочої групи потрібно включати представників суб'єктів надання адміністративних послуг (насамперед, виконавчих органів місцевої ради), які будуть задіяні в роботі ЦНАП. Також рекомендується включати до складу робочої групи:

- представників місцевої ради;
- представників громади, насамперед, громадських активістів;
- фахівця з будівельно-ремонтних робіт (чи принаймні з господарських питань);
- фахівця у питаннях публічних фінансів;
- зовнішнього консультанта (експерта), за можливості.

На підготовку та видання розпорядження місцевого голови про створення робочої групи та затвердження її складу потрібно 1-2 тижні.

Склад робочої групи може бути гнучким. При потребі його можна доповнювати, змінювати.

Ризики та умови: в багатьох органах місцевого самоврядування нехтують колегіальним та прозорим процесом підготовки до створення ЦНАП. Тобто робочу групу не утворюють, або не використовують у дійсності. Також не завжди намагаються залучити до складу робочої групи представників депутатського корпусу, зовнішніх консультантів та громадських активістів. Краще витратити більше часу на дискусії у складі робочої групи, але знаходити оптимальні рішення та забезпечити прозорість.

3. Концепція (програма) ЦНАП

Важливо, щоб підтримку створення ЦНАП, його функціонуванню та матеріально-технічному забезпеченню надавали громада (місцеві мешканці) та місцеві депутати. Тому перед запуском ЦНАП є необхідною **розробка та затвердження Концепції (Програми) створення і розвитку ЦНАП (або системи надання адміністративних послуг у громаді)**. Такий політико-програмний документ повинен описати існуючий стан (з акцентом на проблеми) надання адміністративних послуг для мешканців громади; модель ЦНАП, що запроваджується в громаді, його організаційно-правову форму та територіальну структуру; перелік послуг у ЦНАП і бачення щодо його розширення; загальну кількість послуг, що планується надавати через ЦНАП; основні етапи створення ЦНАП; очікувані результати від створення ЦНАП, тобто переваги для мешканців тощо.

Такий документ важливий для кристалізації власного бачення створення ЦНАП керівництвом громади, мінімізації помилок та прорахунків. Такий документ (його проект) також необхідний для комунікації проекту ЦНАП з громадою, депутатським корпусом. Наявність такого документа, особливо з певними розрахунками необхідних витрат є корисною і для залучення додаткових ресурсів, державних та міжнародної технічної допомоги.

Процес роботи над таким документом дозволяє сформуванню команди проекту, узгоджене бачення проекту.



На роботу над створенням Концепції (Програми) та її громадським обговоренням і затвердженням потрібно орієнтовно 2 місяці.

Частиною роботи над Концепцією має бути залучення громадськості до її розробки, публічні консультації (громадське обговорення). Це дозволить мінімізувати помилки, отримати громадську підтримку та довіру, сприяти реальній участі активних членів громади у місцевому житті.

Ризики та умови: є багато випадків, коли керівники органів влади, органів місцевого самоврядування вважають неважливим цей етап і взагалі не розробляють Концепцію (програму) ЦНАП, або не приділяють належної уваги роботі над цим документом, схвалюючи шаблонний (скопійований) документ. Це призводить до браку належного продумування проекту, відсутності стратегічного бачення, до вибору витратних або недоцільних рішень. Щоб подолати ці ризики необхідно:

а) не розпочинати інвестицій в інфраструктур, без Концепції (Програми);

б) здійснювати зовнішню експертну оцінку (проекту) Концепції (і зважати на відповідність документа політики дійсним потребам громади і її можливостям);

в) проводити обов'язкові громадські обговорення в громаді ідеї ЦНАП, проекту Концепції.

4. Приміщення. Ремонт (реконструкція) та облаштування приміщення ЦНАП

ЦНАП повинен бути комфортним місцем для обслуговування громадян, але не повинен потребувати надмірних витрат на створення та утримання. І ремонт приміщення, і меблі та інше його зовнішнє і внутрішнє облаштування повинні бути без марнотратства, надійними та функціональними. Потрібно обирати матеріали та рішення, які будуть витривалими в експлуатації та відповідними для офіційного приміщення. Тобто такі витрати мають бути адекватними.

При виборі приміщення, можливо з реконструкцією, обов'язково треба передбачати забезпечення умов для осіб з особливими потребами (з обмеженими фізичними можливостями, з малими дітьми тощо). Також потрібно враховувати вимоги з енергозбереження. Наприклад, доцільно передбачати тамбур при вході в приміщення ЦНАП з вулиці для збереження тепла.

Також треба прогнозувати витрати на майбутнє утримання ЦНАП, освітлення, обігрів (комунальні платежі) тощо.

Загалом час на *облаштування приміщення* (від вибору до відкриття) залежить від розмірів приміщення, його початкового стану і може забирати **біля 6-9 місяців** (за умов потреби у ремонті / реконструкції).

Основні етапи робіт та їх графік виглядають орієнтовно так:

0) вибір приміщення, яке попередньо підходить під потреби ЦНАП і не потребує непропорційних інвестицій (попереднє узгодження з експертами / Проектом) – нульовий етап;

1) Підготовка завдання на проектування, зокрема для розробки проектно-кошторисної документації (ПКД). Надається інформація щодо вимог до приміщення ЦНАП із зазначенням основних очікуваних параметрів та умов, в тому числі щодо кількості робочих місць, вимог до матеріалів та облаштування, прогнозованої кількості відвідувачів тощо) – до 5 днів;

2) відбір розробника **проектно-кошторисної документації (ПКД)**, яка включає для цілей цього Проекту окремо чотири складові: а) ескізний проект; б) дизайн проект; в) робочий проект; г) кошторисну документацію, і передбачає поетапне надання цих послуг. На проведення тендеру та укладення угоди з переможцем потрібно – біля 1 місяця;

3) виготовлення ескізного проекту (в узгодженні з експертами) - до 15 (календарних) днів;

4) виготовлення дизайн-проекту або адаптація типового дизайну до розробленого ескізу (в узгодженні з експертами) – до 15 (календарних) днів;

5) виготовлення двох складових проектно-кошторисної документації: робочого проекту, кошторисної документації) (в узгодженні з експертами) – біля 1 місяця.

Якщо будівля є об'єктом культурної спадщини національного чи місцевого значення, внесеним до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (у цьому випадку потрібно готувати та погоджувати додаткові документи) чи виконуватимуться роботи з капітального будівництва, тоді потрібно додатково ще щонайменше 1 місяць;

6) експертиза ПКД (за потреби з одночасним доопрацюванням проекту) – до 15 (календарних) днів;

7) затвердження ПКД – якщо затверджуватиме ОМС - до 5 днів (або інший термін визначений замовником);

8) розробка технічного завдання замовником (чи уповноваженим суб'єктом), підготовка тендерної документації (для оголошення закупівель) – до 5 днів;

9) оголошення закупівель (щодо робіт та технічного нагляду. Якщо йдеться про самостійні закупівлі органом влади – то також окремі закупівлі меблів та обладнання/техніки) + укладання угод – до 1 місяця;

10) підготовка та реєстрація декларації про початок виконання будівельних робіт – 3 дні;

11) ремонтні роботи (в т.ч. забезпечення авторського і технічного нагляду) – до 3 місяців;

12) приймання робіт (комісія + декларація про готовність) – до 7 днів;

13) встановлення меблів та техніки, монтаж, підключення, тестування тощо – до 15 днів.

Ризики та умови:

- *вибір неадекватного приміщення та непропорційні витрати (у разі вибору приміщень без опалення, без каналізації, без належної прибудинкової території, з потребами ремонту даху тощо). Тому потрібна попередня оцінка експерта та постійний супровід проекту;*

- завищені витрати на ремонт, меблі, обладнання тощо (у разі недоброчесної змови замовника та виконавця робіт, при уникненні або порушенні конкурсних процедур). Тому є обов'язковим належне проведення конкурсних закупівель, порівняльний аналіз цін, аналіз ринку;
- затягування робіт з підготовки ПКД проектною організацією. Тому рекомендується попередній пошук кількох надійних та фахових проектних організацій, які важливо залучити до участі у тендері для визначення оптимальної ціни;
- занижені витрати і як наслідок неякісний ремонт (у разі участі у закупівлях виконавців, які готові отримати замовлення, нехтуючи якістю робіт і матеріалів). Тому потрібна експертна оцінка фахівця (будівельника-кошторисника) відповідності поданих кошторисів учасниками торгів завданню на проектування;
- закупівлі однією угодою ремонтних робіт, меблів та техніки, що призводить зайвих витрат коштів. Рекомендується розділяти ці предмети закупівель з метою виходу на прямі їх поставки та усунення зайвих посередників;
- виникнення непередбачуваних потреб (витрат) під час ремонту та облаштування. Тому повинні закладатися резервні ресурси (до 10% від вартості проекту);
- невдалий вибір приміщення, невдале планування робочого простору, прорахунки у визначенні необхідної інфраструктури, у виборі матеріалів, меблів, техніки тощо.

Для подолання цих ризиків рекомендується консультиватися з колегами з діючих ЦНАП та експертами щодо організації робочого простору, зонування приміщення, розташування і облаштування робочих місць, вибору матеріалів, шумопоглинання, мереж, меблів, техніки тощо.

Прискоренню проекту сприятиме використання типових рішень (наприклад, типовий дизайн / кілька типових дизайнів), а також гуртові закупівлі типових меблів та техніки. Тому рекомендується звертати увагу на вже апробовані рішення в облаштуванні робочих місць.

5. Перелік послуг у ЦНАП та інструменти інтеграції

Питання визначення Переліку послуг для ЦНАП є одним з визначальних. Його потрібно розглядати і вирішувати паралельно з вибором приміщення для ЦНАП. Адже вибір приміщення для ЦНАП (його розміри, кількість робочих місць, вимоги до технічного забезпечення) значною мірою залежать від переліку адміністративних послуг, які будуть надаватися у ЦНАП.

Відповідь на питання про оптимальний перелік адміністративних послуг в громаді залежить від її інституційної спроможності. Якщо йдеться про громади на базі міст, особливо, середніх та великих, то очевидно, що через ЦНАП у таких громадах повинен надаватись 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).** Реєстрація народження, шлюбу, смерті належать до базових послуг. Їх відносно легко забезпечити у ЦНАП сільських, селищних громад та громад міст районного значення, адже це повноваження самих органів місцевого самоврядування.

Ризики та умови: Можуть бути проблеми з включенням послуг РАЦС до компетенції ЦНАП у містах обласного значення та в ОМС - районних центрах в т.ч. ОТГ утворених на базі таких ОМС. Адже у містах обласного значення сфера РАЦС - це компетенція підрозділів Міністерства юстиції. Відтак сьогодні для їх інтеграції до ЦНАП в цих громадах потрібно «узгоджене рішення» (угода) з відповідними територіальними підрозділами Міністерства юстиції та фізичне розміщення підрозділів РАЦС у ЦНАП. Також на практиці не здійснюють повноваження РАЦС також ОМС, які розташовані в районних центрах, оскільки там функції РАЦС також виконуються відділом РАЦС Мін'юсту. Хоча тут може йтися про отримання такої компетенції, адже Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» її передбачає.

- 2) реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання.** Це повноваження усіх ОМС базового рівня, тож є усі можливості надавати таку послугу через ЦНАП.

Ризики і умови: Для власників паспорта громадянина України у формі картки є проблемою внесення інформації про зареєстроване місце проживання у малих громадах, оскільки для цього потрібне спеціальне обладнання (детальніше про це у питанні нижче – про паспортні послуги). Тож після реєстрації місця проживання для власників паспорта громадянина України у формі картки буде видаватися паперова довідка, і потрібне додаткове відвідування підрозділу Державної міграційної служби (ДМС) для занесення інформації з довідки у безконтактний електронний носій паспорта. Ці проблеми можуть бути зняті: а) за умови отримання в ЦНАП (переміщення від ДМС чи придбання за власні ресурси) робочих місць (обладнання) для роботи з паспортами у формі картки; б) за умови перегляду паспортного законодавства парламентом. Робота з послугами щодо реєстрації місця проживання також може бути суттєво полегшена за умови наявності спеціального програмного забезпечення;

- 3) паспортні послуги (насамперед, щодо «паспорта громадянина України»).** Наразі для менших /громад ЦНАП може йтися насамперед про послуги з вклеювання фото громадян при досягненні 25 і 45 річного віку (в паспорт у формі книжки). Теоретично є право і для приймання заяв на видачу паспорта громадянина України (з 1 жовтня 2016 року – лише у формі картки), але для цього потрібне спеціальне обладнання та його підключення до системи ДМС. З таким обладнанням можна приймати заяви і на видачу «закордонного паспорта» («паспорта громадянина України для виїзду за кордон»).

Ризики та умови: Для приймання заяв на видачу паспорта у формі картки потрібне придбання спеціального обладнання (наразі вартість робочої станції та захищеного каналу зв'язку складає біля 300 тис. грн..). Для малих громад / ЦНАП – це може бути надмірною інвестицією. Її фінансова окупність під питанням. Адже адміністративні збори за паспорти зараховуються до місцевого бюджету за місцем розташування бек-офісу (територіального підрозділу Державної міграційної

служби (ДМС). А це тільки населені пункти – обласні та районні центри. До того ж, перша видача внутрішнього паспорта безкоштовна для громадян 14-16 років.

Тому умовами для інтеграції паспортних послуг у ЦНАП є:

- пріоритетне фізичне розміщення наявного обладнання (робочих станцій) та робочих місць працівників ДМС у ЦНАП в тих населених пунктах, де є підрозділи ДМС. Підставою для цього є Розпорядження Кабінету Міністрів України №523, яким затверджено Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Проте наразі є суб'єктивний спротив керівництва МВС та ДМС щодо такої співпраці з ОМС/ЦНАП;
- придбання обладнання для роботи з паспортними послугами органами місцевого самоврядування (ОМС), за умови коли для цього є фінансові ресурси ОМС та економічна виправданість таких інвестицій (тобто виправдана кількість споживачів послуг). Тут були б доцільними законодавчі зміни, щоб принаймні частина адміністративного збору залишалася в ОМС, де надаються паспортні адміністративні послуги. Практика придбання обладнання, його підключення ще не є поширеною, і наразі також відзначається труднощами особливо щодо допуску до роботи з закордонними паспортами;
- оптимальним варіантом був би перегляд «паспортної реформи» (закону від 14 липня 2016 року), щоб раціоналізувати вимоги до паспортів, умов їх видачі тощо.

4) призначення субсидій на оплату житлово-комунальних послуг;

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

Щодо двох останніх груп адміністративних послуг необхідно враховувати, що це повноваження управлінь праці та соціального захисту населення районних державних адміністрацій (якщо не йдеться про ОТГ на базі міста обласного значення). Тож, щоб забезпечити надання послуг громадянам у соціальній сфері, місцева рада може укласти угоду («узгоджене рішення») з райдержадміністрацією для виконання ЦНАП функцій фронт-офісу (надання консультацій, прийому документів від громадян, їх передачі до суб'єкта надання адміністративних послуг, отримання відповіді і її видачі особі). Ще одним варіантом щодо надання соціальних послуг в ЦНАП громад, є облаштування робочих місць в цих ЦНАП для «представників» - працівників управлінь праці та соціального захисту населення районних державних адміністрацій, які будуть надавати послуги громадян за графіком, що спільно узгоджується керівництвом ОТГ та райдержадміністрацією. Такий варіант підходить насамперед для ОТГ, які розташовані в теперішньому райцентрі.

Ризики та умови: Можуть бути проблеми з укладанням узгоджених рішень між громадами (особливо ОТГ) та райдержадміністраціями, через непоодинокі суб'єктивні конфлікти між цими органами влади. Для малих громад / ЦНАП – додатковим викликом буде – транспортування документів до РДА (особливо, якщо йдеться про службовий транспорт). В будь-якому разі ці питання (укладання угод з РДА) варто почати вирішувати з самого початку проекту. Для

зменшення ризику пропонується підключати до обговорення цих питань місцевих депутатів та громадськість.

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

При формуванні Переліку послуг для ЦНАП ОТГ потрібно орієнтуватися на статистику попередніх запитів мешканців ОТГ за видами послуг, тобто з'ясувати за якими послугами громадяни зверталися за минулий рік і вибрати послуги які найчастіше запитували. Звичайно потрібно враховувати і спроможність самої ОТГ, її ЦНАПу працювати з певними групами адміністративних послуг. Якщо така спроможність наявна, то є потреба і правові можливості включення до Переліку послуг ЦНАП ОТГ також послуг щодо:

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

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

8) видачі відомостей з Державного земельного кадастру;

Для включення цих послуг до компетенції ЦНАП громад можуть використовуватися норми, які передбачають можливість органів місцевого самоврядування виконувати зазначені повноваження. У містах обласного значення (і відповідних громадах) ці повноваження є обов'язковими до виконання (крім видачі відомостей з Державного земельного кадастру). Для отримання таких повноважень в інших громадах 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 навчання / стажування відповідного службовця та доступ до відповідних реєстрів (Міністерства юстиції чи Держгеокадастру). Відповідна посадова особа (особи) повинна відповідати кваліфікаційним вимогам встановленим законом. Зокрема, для сфери реєстрації прав на нерухоме майно це має бути вища юридична освіта, для видачі відомостей з Державного земельного кадастру - також вища юридична або землевпорядна освіта та відповідний стаж роботи. Після проходження навчання / стажування (для реєстраторів бізнесу та нерухомості – це одноденне навчання – за графіком визначеним відповідними державними підприємствами Мін'юсту на обласному рівні; для адміністраторів ЦНАП чи посадових осіб ОТГ для видачі відомостей з ДЗК – потрібне одноденне стажування в обласному підрозділі Держгеокадастру), та отримання відповідних ключів доступу до роботи у реєстрах.

Потрібно враховувати, що 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 2-х річний стаж) та пройти відповідне навчання і стажування у підприємствах Мін'юсту та в Держгеокадастрі.

Ризики та умови: проблемним питанням з цими групами послуг може бути брак кваліфікованого персоналу у громаді, тобто осіб які мають необхідну освіту, стаж роботи, і готові будуть працювати особливо у сільській громаді. Є ризик, що попит на ці послуги може бути не надто великим у невеликих громадах. Тому потрібен об'єктивний розрахунок потреб у таких послугах. Виходом для забезпечення цих послуг у малих ОТГ можуть бути додаткові інструменти інтеграції («узгоджене рішення» або «міжмуніципальне співробітництво»). Також, наразі є проблеми з фактичним підключенням до Державного земельного кадастру.

9) державної реєстрації земельних ділянок;

Для включення до компетенції ЦНАП послуг з державної реєстрації земельних ділянок необхідно використовувати інструмент «узгодженого рішення» (угоди) з територіальним підрозділом Держгеокадастру. Ці послуги можуть надаватися лише «представником» (працівником) Держгеокадастру, тобто державним кадастровим реєстратором. Такий варіант підходить насамперед для ОТГ, які розташовані в райцентрі.

Ризики та умови: Ці послуги практично нереально забезпечити до надання у ЦНАП громад, які не є районними центрами. Адже наразі інструментом їх інтеграції є тільки фізичне розташування робочого місця для державного кадастрового реєстратора на основі узгодженого рішення. Це ускладнюється не в районних центрах, адже йдеться про техніку та систему захисту інформації.

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. Тут йдеться про громади, де немає нотаріусів. Фактично ці повноваження можуть покладатися на будь-яких посадових осіб органів місцевого самоврядування, в тому числі на старост та адміністраторів ЦНАП.

Для ЦНАП, особливо у віддалених від райцентру сільських громадах, також на перспективу потрібно розглянути можливості для надання послуг щодо **призначення (та перерахунку) державних пенсій, роботи з обліком та призначенням допомоги по безробіттю, окремими податковими послугами тощо.**

Ризики та умови. Тут наразі може йтися лише про виконання функцій фронт-офісу та узгоджені рішення (угоди) з підрозділами Пенсійного фонду, службою зайнятості, податковою інспекцією тощо. Практика надання таких послуг в українських ЦНАП є вкрай винятковою (відомо лише про досвід Вінниці). Отже, можуть бути суттєві труднощі із їх залученням до ЦНАП. Очевидно, ці послуги можна буде інтегрувати в ЦНАП не в першій черзі.

В ЦНАП крім надання адміністративних послуг може здійснюватись **прийняття звітів, декларацій, скарг, укладання договорів і угод з представниками суб'єктів господарювання, які мають монополіне становище на відповідному ринку послуг (водо-, тепло-, газо-, електропостачання** тощо).

Ризики та умови. Є проблеми із залученням представників комунальних служб в ЦНАП для прийому громадян. Для цього в таких підприємствах може бракувати персоналу і мотивації відряджати своїх працівників для роботи у ЦНАП, особливо у малих громадах. Але можна заохочувати до такої співпраці хоча б за угодженим графіком (наприклад, у визначені дні тижня).

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 тощо. Відтак важливо, усі ці послуги отримати у ЦНАП. Іншими життєвими ситуаціями є придбання нерухомості, вихід на пенсію тощо.

Необхідно враховувати демографічний склад громади, основні групи споживачів послуг, їх потреби.

Перелік послуг ЦНАП можна розширювати поступово (поетапно). При цьому рекомендується завжди проходити етап тестування (пілотування), коли протягом певного періоду відпрацьовуються робочі процеси. Споживачі послуг повинні бути попереджені, коли послуга надається в пілотному режимі.

Для того, щоб ЦНАП ОТГ був дійсно інтегрованим офісом, потрібно використовувати різні інструменти та організаційно-правові механізми. Ці питання розглядилися вище, а також подаються в окремому документі. Проте варто враховувати кілька загальних рекомендацій.

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 покладати на цю посаду виконання функцій адміністратора ЦНАП. Це відповідно має бути відображено і в посадових обов'язках.

І як вже зазначалося вище, для залучення деяких груп 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 населення; чи підрозділом, що здійснюватиме реєстрацію прав на нерухоме майно або реєстрацію бізнесу (у разі невведення у штат виконавчих органів ОМС посад державних реєстраторів)), 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 громаді тощо).

У двох останніх випадках, необхідно враховувати, що адміністративний збір за платні адміністративні послуги буде надходити не до бюджету громади, через ЦНАП якої прийнято/видано документи, 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 розміщення представника суб'єкта надання адміністративних послуг або й всього органу / підрозділу - у приміщенні, де розташовано і ЦНАП.

6. Організаційно-правовий статус ЦНАП

ЦНАП утворюється рішенням місцевої ради³. ЦНАП може утворюватися в одній з двох організаційно-правових форм:

- окремий виконавчий орган (структурний підрозділ виконавчого органу) місцевої ради

або

- *робочий орган*.

Вид структурного підрозділу (відділ, управління, департамент) в умовах чинного законодавства 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 юридичного дотримання 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 покладати 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.

³ Питання створення ЦНАП в районних державних адміністраціях не розглядається.

В теперішніх умовах це може забезпечуватися через два варіанти:

- 1) Якщо ЦНАП утворено як виконавчий орган (структурний підрозділ), то це може бути в менших громадах 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 ЦНАП та/або віддалених місць для роботи адміністраторів. Ці утворення доцільні при територіальній розпорошеності ОТГ.

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

Усі ці організаційні утворення (територіальні підрозділи, віддалені місця для роботи адміністраторів тощо) повинні, як власне і головний офіс (ЦНАП), бути підпорядковані одному керівнику.

Обов'язки та права старост визначаються місцевою радою у *Положенні про старосту*. Якщо усі обрані старости чи окремі з них мають достатню кваліфікацію для роботи з адміністративними послугами, то на них також можна покладати 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.

Отже, у рішенні місцевої ради про створення ЦНАП потрібно визначити статус ЦНАП.

На підготовку, погодження та розгляд на сесії місцевої ради проекту рішення про утворення ЦНАП потрібно до 1 місяця.

Якщо йдеться про утворення ЦНАП в ОТГ, що є одночасно районним центром, то потрібно з'ясувати стан ЦНАП при райдержадміністрації. Якщо такий ЦНАП має належну інфраструктуру (облаштоване приміщення, достатню кількість робочих місць тощо), то може бути недоцільним створення додатково окремого ЦНАП ОТГ/ОМС. Потрібно вживати зусиль до перетворення ЦНАП РДА в спільний «міський районний ЦНАП», або передачу ЦНАП РДА під відповідальність (і в управління) ОТГ.

Модель (з двома варіантами) «міськрайонного ЦНАП», його переваги і ризики описані в окремому документі «Моделі ЦНАП».

Ризики та умови: на успішність цієї ідеї значний вплив мають суб'єктивні та політичні чинники, зокрема характер особистих відносин між головою ОТГ та головою райдержадміністрації і районної ради. Виходом із конфліктних ситуацій може бути відкритий діалог, переговори із залученням медіаторів, заохочення влади громади і району до належної співпраці, в тому числі інвестиціями з боку проектів міжнародної технічної допомоги. Утворення «міськрайонного ЦНАП» може розглядатися як підпроект, який потребує врахування окремих умов та додаткових кроків, зокрема:

- сформування спільної робочої групи ОМС та РДА для відпрацювання оптимальної моделі створення та функціонування ЦНАП;
- збір додаткової інформації про прогнозоване навантаження на ЦНАП, розрахунок потреб у ресурсах, джерелах покриття потреб;
- вибір організаційно-правового статусу ЦНАП: створення спільного ЦНАП у форматі ЦНАП міської (селищної) ради для мешканців міста і району (з ліквідацією ЦНАП РДА) або робота ЦНАП міської (селищної) ради і ЦНАП РДА в одному приміщенні;
- підготовка і підписання спільного документу (меморандум, договір про співпрацю тощо) міської (селищної) ради і РДА щодо створення та функціонування міськрайонного ЦНАП.
- виконання усіх інших кроків, які зазначені у пунктах 3 - 10 цього документа.

Оскільки досвід створення міськрайонних ЦНАП наразі в Україні поодинокий, то можна припускати, що у разі готовності до його створення, на узгодження додаткових питань і прийняття рішень потрібно додатково ще 1-2 місяці.

7. Інша підготовча робота

При створенні ЦНАП вкрай важливою є підготовка необхідних нормативно-правових актів та іншої документації. Отже, у цьому питанні важливо:

- 1) Сформувати *Перелік адміністративних послуг ЦНАП* (детальніше про це йшлося у підрозділі 5);
- 2) підготувати *Положення про ЦНАП* і *Регламент ЦНАП* та затвердити їх. Для допомоги тут можна використовувати Примірне положення та Примірний регламент, затверджені Кабінетом Міністрів України, а також приклади таких документів з вже функціонуючих центрів;

На цю роботу достатньо до 1 місяця. Проте Регламент ЦНАП розглядається в українському законодавстві як «регуляторний акт», тож тут додатково буде потрібно ще мінімум 1 місяць на обговорення його проекту. Відтак загалом весь процес забиратиме біля 2 місяців.

Ризики та умови: переважно Положення про ЦНАП та Регламент ЦНАП пишуться шаблонно, без достатнього врахування місцевих потреб і можливостей. Тому потрібне більше уваги до роботи

над цими документами, експертна підтримка. Також бажано використовувати зразки документів адаптовані для подібної за параметрами громади.

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 не вимагати інформацію, що вже є в органі влади та/або може бути отримана органом влади самостійно.

На цю роботу потрібно 1-2 місяці, і залучення усіх суб'єктів надання адміністративних послуг. Надалі процес удосконалення ІК має бути постійним.

г) Підготувати та затвердити *технологічні картки* (далі – ТК) адміністративних послуг. У технологічних картках найважливіше завдання раціонально мінімізувати кількість дій / етапів, які виконуються при наданні адміністративної послуги. Однією з найпоширеніших помилок в Україні є зайві «розписування» («на виконання») та «візування»/«погодження» заяв, та потрапляння вхідних документів до виконавці на 3-й-7-ий день після подання заяви.

На цю роботу потрібно 1-2 місяці, і залучення усіх суб'єктів надання адміністративних послуг. Надалі процес удосконалення ТК має бути постійним (принаймні з певною періодичністю).

ІК та ТК затверджуються суб'єктом надання адміністративної послуги (тобто органом, що приймає остаточне рішення у справі). Проте ЦНАП можуть готувати свої пропозиції до ІК та ТК, або навіть допомагати у розробці їх проектів.

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

Також варто зауважити, що більшість зазначених тут завдань мають виконуватися паралельно, тож на загальну підготовку і затвердження усіх документів потрібно 2-3 місяці.

Ризики та умови: Досить часто у громадах та в керівництва ЦНАП на початку роботи не вистачає часу на своєчасну та належну підготовку інформаційних та технологічних карток послуг. Проте без ІК ЦНАП ефективно працювати не може взагалі. Отже, картки потрібно починати готувати якнайшвидше. 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 треба вивчати та запозичувати досвід ОМС, які вже мають кращі практики, зокрема їх інформаційні картки (для використання у якості зразків). Приклади карток можна отримати на сайтах більшості ЦНАП в Україні, а також на сайті «ЦНАП. Кращі практики» (снарпа.org).

8. Персонал ЦНАП, його розрахунок, підбір та підготовка

Найважливішим ресурсом ЦНАП є ПЕРСОНАЛ. Першочергово потрібно добирати для роботи у ЦНАП фахівців, які розуміються в адміністративних послугах (їх окремих групах) та вміють спілкуватися з відвідувачами, мають позитивне ставлення до громадян / відвідувачів.

Середньо-розрахункове *ефективне* навантаження на одного адміністратора ЦНАП в українських містах складає біля 25 відвідувачів протягом дня. Але для сільської місцевості, особливо з меншим рівнем ІТ-забезпеченості та без рівномірної відвідуваності цей показник може бути і меншим (біля 10-15 осіб протягом повного робочого дня). Хоча попередні розрахунки показують, що в малих і середніх громадах навіть цей показник може не досягатися, принаймні на перших етапах роботи ЦНАП.

Також необхідно використовувати правові можливості поєднання статусу «адміністраторів» зі статусом суб'єктів надання адміністративних послуг, тобто тих хто може безпосередньо надавати послугу. Для цього може використовуватися два шляхи:

- а) у посадових обов'язках конкретного фахівця (консультанта, спеціаліста, державного реєстратора тощо) необхідно додавати виконання функцій адміністратора ЦНАП та/або
- б) використовувати таку організаційно-правову форму функціонування ЦНАП як «робочий орган». Про це вже йшлося окремо вище.

Якщо формувати персонал ЦНАП шляхом переведення (у новостворений виконавчий орган), то потрібно це робити «за згодою сторін» (адже немотивованих працівників краще примусом не залучати до ЦНАП), відтак юридично це не потребуватиме особливих витрат часу. Якщо у виконавчих органах місцевої ради для створення ЦНАП потрібно буде проводити реорганізацію, тоді за законодавством потрібно враховувати потребу у 2-х місячному попередженні про зміну істотних умов праці.

Включення до ЦНАП як до робочого органу не потребує з правової точки зору особливих витрат часу.

Витратною процедурою з точки зору часу є добір нових працівників, що потребуватиме проведення конкурсу. Конкурсні процедури забирають 1-2 місяці. Кваліфікаційні вимоги щодо окремих посад викладені у підрозділі 5 цього документа.

Окрему увагу потрібно приділяти підготовці персоналу, підвищенню його кваліфікації. Працівники ЦНАП (адміністратори) повинні бути «універсалами», тобто бути компетентними у різних сферах адміністративних послуг чи принаймні групах послуг. Особливо це стосується ЦНАП у малих громадах, де потрібна максимальна універсальність та взаємозамінність. Для цього доцільно організувати проходження стажування у різних суб'єктів надання адміністративних послуг, у ЦНАП з більшим досвідом, роботу (стажування, наставництво) поряд з досвідченими працівниками.

Персонал ЦНАП має постійно підвищувати свою кваліфікацію. Регулярні тренінги та фахові зустрічі, обговорення у колективі (з досвідченими адміністраторами та фахівцями окремих суб'єктів надання

адміністративних послуг) мають бути частиною функціонування ЦНАП. При цьому найкращими тренерами щодо конкретних груп послуг можуть бути саме досвідчені практичні працівники.

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

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).

Також слід враховувати 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.

Ризики та умови: У малих громадах можуть бути проблеми з підбором (знаходженням) необхідного персоналу, враховуючи вимоги щодо освіти, досвіду роботи тощо. Тому потрібно використовувати залучення (перехід) вже досвідчених фахівців з органів виконавчої влади районного рівня, враховуючи кращі можливості громад щодо оплати праці.

Також проблемою персоналу є брак комунікаційних навичок. Відтак потрібно і на початку роботи ЦНАП, і періодично в ході їх роботи забезпечити проведення комунікаційних тренінгів для персоналу ЦНАП.

9. Залучення супутніх послуг 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, зокрема через конкурсні процедури. Наразі це проведення конкурсів на оренду частини приміщення комунальної форми власності для надавача супутніх послуг.

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

Для проведення конкурсних процедур на залучення надавачів супутніх послуг та укладення угоди потрібно орієнтовано 1 – 2 місяці.

Іншим варіантом вважається можливість роботи через бухгалтера/касира (у сільській громаді). Хоча це питання ще потребує додаткового опрацювання.

10. Інші застереження (в тому числі ризиків та умов)

10.1. 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. Керівник ЦНАП також повинен мати правильне розуміння ідеї ЦНАП, деталей організації його роботи.

Доцільно проводити вступні наради з місцевими головами та керівниками ЦНАП для обговорення проблематики ЦНАП, закладення правильного розуміння. Також корисним є ознайомчий візит (візити) до одного з найкращих найближчих ЦНАП. Треба заохочувати участь місцевого голови, керівника ЦНАП, місцевих депутатів у семінарах-тренінгах, робочих зустрічах, які проводяться з тематики ЦНАП / адміністративних послуг громадськими організаціями, міжнародними проектами, обласною владою тощо.

10.2. Необхідно подбати про регулярне транспортне сполучення з райцентром, зокрема для тих громад, які працюватимуть з соціальними адміністративними послугами та послугами щодо реєстрації нерухомості та бізнесу. Адже в двох останніх категоріях справи потрібно транспортувати документи (реєстраційні справи) для збереження в реєстраційних органах РДА.

10.3. Якщо ЦНАП лише утворюється і починає свою роботу, то перед повноцінним офіційним відкриттям рекомендується робота в тестовому режимі від 2 тижнів до 1 місяця, для відлагодження усіх робочих процесів.