



## Спільний («міськрайонний» або «селищно-районний») ЦНАП: причини утворення, переваги і ризики<sup>1</sup>

У населених пунктах, які є адміністративними центрами районів, недоцільно утворювати та утримувати одночасно два ЦНАП – при виконавчому органі місцевого самоврядування та при райдержадміністрації. Тому однією з особливих моделей ЦНАП є утворення та функціонування такого офісу, який обслуговував би і мешканців громади (основного населеного пункту – адміністративного центру, який є одночасно центром району або містом обласного значення, довкола якого розташований однойменний район) і мешканців району. При цьому можливі два підходи до утворення спільних (міськрайонних/ селищно-районних) ЦНАП:

1) де-юре, зберігають функціонування обидва центри надання адміністративних послуг (і при виконавчому органі міської/селищної ради, і при районній державній адміністрації (РДА)). При цьому керівництво ОТГ і РДА підписують Угоду (Меморандум) про створення такого спільного ЦНАП, коли персонал обох ЦНАП розміщується в одному приміщенні. Організація ресурсного забезпечення (приміщення, персонал, фінансування, робота фронт-офісу і бек-офісу тощо) узгоджується на договірних засадах між органом місцевого самоврядування та райдержадміністрацією;

2) де-юре, ЦНАП РДА ліквідується, а на основі узгодженого рішення всі адміністративні послуги для мешканців громади - адміністративного центру району чи міста обласного значення та для всіх мешканців району надаються через ЦНАП органу місцевого самоврядування. Треба звернути увагу, що послуги, які повинен був надавати ЦНАП РДА, згідно вимог діючого законодавства, обов'язково повинні надаватися в такому ЦНАП ОТГ. При цьому, орган місцевого самоврядування здійснює матеріально-технічне і ресурсне забезпечення ЦНАП. Цей варіант є однозначно кращим, особливо на перспективу. Також важливо взяти до уваги, що якщо на території району є ще й інші громади, то такий ЦНАП повинен обслуговувати мешканців відповідних громад щодо адміністративних послуг, які належали до компетенції районного ЦНАП без жодних обмежень.

**Перевагами спільного (міськрайонного/селищно-районного) ЦНАП є** можливість створити максимально інтегрований офіс, зважаючи на більші організаційні та фінансові можливості для створення належного ЦНАП у органу місцевого самоврядування (далі – ОМС), аніж в РДА. Це пов'язано з наявністю суттєво більших надходжень до місцевого бюджету за адміністративні послуги, а також інших ресурсів (приміщень для ЦНАП, можливостей залучення інших коштів місцевого бюджету та ресурсів міжнародної технічної допомоги тощо).

У ОМС є більша інституційно-адміністративна спроможність та свобода дій у формуванні штату ЦНАП та його структури, у мотивуванні персоналу ЦНАП (через кращі можливості умов оплати праці в органах місцевого самоврядування).

Важливою є і більша вмотивованість самих органів місцевого самоврядування до надання адміністративних послуг кращої якості (через виборність місцевих голів та місцевих депутатів), а також наступництво в роботі органу місцевого самоврядування (оскільки в українських умовах обрання на 5-річний період місцевих голів значно стабільніше, ніж частіші зміни голів райдержадміністрацій).

<sup>1</sup> Витяг зі Збірника матеріалів, підготовленого експертами напряму з покращення якості надання адміністративних послуг населенню Програми «U-LEAD з Європою»



Крім того, необхідно враховувати, що у перспективі проведення реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою, повноваження з надання більшості адміністративних послуг належатимуть органам місцевого самоврядування. Частина РДА будуть перетворені в органи префекторального (контрольно-наглядового) типу без повноважень з надання адміністративних послуг, інші – реорганізовані або ліквідовані. Ефективний ЦНАП потребує організаційної єдності фронт-офісу та бек-офісу, яку буде можливо забезпечити в органі місцевого самоврядування. Отже, створення спільних (міськрайонних/селищно-районних) ЦНАП є перспективним напрямом розвитку системи надання адміністративних послуг.

У середньостроковій перспективі, доки частина повноважень з надання популярних (базових) адміністративних послуг належить до компетенції територіальних органів і підрозділів ЦОВВ (зокрема, Державної міграційної служби, Держгеокадастру), самої райдержадміністрації (зокрема, управління соціального захисту населення), то також значно легше забезпечити облаштування робочих місць і роботу представників таких органів/підрозділів у одному ЦНАП, аніж у двох окремих ЦНАП.

### **Основні ризики і виклики створення спільного (міськрайонного/селищно-районного) ЦНАП, шляхи подолання**

**Законодавчий.** Є певна колізія у Законі «Про адміністративні послуги». З одного боку, можна тлумачити норми так, що існування ЦНАП при РДА є обов'язковим (п. 3 ч. 2 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги»). З іншого боку, згідно з ч. 3 ст. 12 цього Закону «у містах і селищах, які є адміністративними центрами ... районів, ... центри надання адміністративних послуг можуть забезпечувати надання адміністративних послуг ... районних ... державних адміністрацій на основі їх узгоджених рішень». Тобто, відсутність ЦНАП при РДА у разі роботи лише ЦНАП органу місцевого самоврядування в райцентрі законодавцем вважається допустимою. При цьому варто наголосити, що в Україні вже є досвід ліквідації ЦНАП РДА у зв'язку з створенням та відповідною роботою ЦНАП органу місцевого самоврядування, що взяв на себе повноваження надання адміністративних послуг мешканцям не тільки ОТГ, а й всього району. Відповідальні центральні органи виконавчої влади вважають таку практику позитивною.

**Компетенційний.** У міськрайонному/селищно-районному ЦНАП буде певна диференціація повноважень, залежно від статусу адміністративного центру (місто обласного значення чи місто районного значення або селище), а також виклики взаємодії з бек-офісом. Наприклад, реєстрацію місця проживання такий ЦНАП здійснюватиме лише для мешканців ОТГ. Інші мешканці району, сільради яких не ввійшли в ОТГ, отримуватимуть цю послугу у своїх громадах. Аналогічна ситуація буде з іншими адміністративними послугами, повноваження щодо яких належать органам місцевого самоврядування територіальних громад в районі.

**Управлінський.** У разі обрання варіанту утворення спільного ЦНАП з ліквідацією ЦНАП райдержадміністрації можна очікувати більш ефективної роботи ЦНАП, адже буде визначений один адміністративний керівник. У разі обрання варіанту поєднання роботи двох ЦНАП (ОМС і РДА) в одному приміщенні, з одного боку, може бути легше прийняти таке рішення через мінімізацію спротиву від ліквідації ЦНАП РДА. З іншого боку, в ході роботи ЦНАП, за умови двох керівників та працівників різної підпорядкованості (і ОМС, і РДА), потрібен високий рівень особистої культури та толерантності для злагодженої роботи. Крім того, в одному місці працюватиме персонал, що може отримувати різні заробітні плати. Відтак доцільнішим, особливо на перспективу, є варіант з ліквідацією ЦНАП РДА, або ж поетапний перехід до цього варіанту.

Однак треба звернути увагу, що при утворенні спільного ЦНАП з ліквідацією ЦНАП райдержадміністрації, необхідно зберегти кадровий потенціал ЦНАП РДА. ОТГ має



розраховувати штатну чисельність для свого ЦНАП, з урахуванням, що він бере на себе повноваження ЦНАП РДА, і або переводить працівників ЦНАП РДА (на підставі частини 6 статті 22 Закону України «Про державну службу»), або оголошує конкурс на заміщення вакантних посад. Проте при проведенні конкурсу, є ризик втрати досвідчених фахівців, які з певних причин не стануть переможцями такого конкурсу.

*Фінансовий.* Основний тягар фінансування ЦНАП має лягати на орган місцевого самоврядування. Це в принципі справедливо, адже в умовах чинного законодавства абсолютна більшість плати за адміністративні послуги надходить до місцевого бюджету громади. Втрати (недоотримання коштів) за деякі види послуг (наприклад, з реєстрації нерухомості) будуть виправданими для районного бюджету, враховуючи обсяг ресурсів, які можна заощадити від ліквідації ЦНАП РДА.

*Політично-суб'єктивний.* Потрібен високий рівень взаємоповаги та взаємодії між керівництвом ОТГ та РДА. Адже особисті конфлікти чи непорозуміння керівників місцевої громади та райдержадміністрації, а іноді - ще й районної ради, можуть суттєво перешкоджати створенню та роботі спільного ЦНАП.