

ЩОДО РОЗУМІННЯ ЦНАП ТА РОЛІ (ПОСАДИ / ФУНКЦІЙ) АДМІНІСТРАТОРІВ

Цей документ підготовлений експертами Програми «U-LEAD з Європою», напрямок з покращення якості надання адміністративних послуг для населення. Документ враховує досвід співпраці з громадами у Початковій фазі Програми, коли було створено або модернізовано 26 Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Крім того, експерти Програми протягом травня-липня 2018 року відвідали ще 150 громад – переможців першого відбору Фази впровадження. Тож цей документ ґрунтується на чинному законодавстві України та включає найширший практичний досвід найрізноманітніших громад, потреби і можливості органів місцевого самоврядування.

Особливо відзначаємо, що наша Програма спрямована на підтримку реформи децентралізації. ЦНАП є одним із символів цієї реформи та реальним кроком до зміни якості життя в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). При цьому у малих, особливо сільських та селищних громадах є значні виклики із залученням кваліфікованого персоналу на посади «чистих» адміністраторів. Відносно невеликою є і кількість суб'єктів звернення за адмінпослугами протягом робочого дня, що спонукає до раціонального використання наявних людських ресурсів. Тож впровадження посад «чистих» адміністраторів виглядає часто складним та неефективним рішенням. Відтак головний акцент експертами Програми робиться на залучення послуг в ОТГ, на інтеграцію послуг у ЦНАП, на територіальну доступність послуг, на оперативність обслуговування. Тому використання потенціалу діючих посадових осіб в ОТГ є ефективним механізмом розбудови ЦНАП і для органу місцевого самоврядування, і для мешканців громади – споживачів послуг.

Водночас наголошуємо, що цей документ як і інші напрацювання Програми має виключно рекомендаційний характер. Програма «U-LEAD з Європою» не встановлює вимог щодо вибору конкретної моделі організації роботи ЦНАП. Відповідні варіанти обираються та рішення ухвалюються самостійно органами місцевого самоврядування, що утворюють ЦНАП. Надаючи громадам інформацію про кращі українські практики, експерти Програми підтримують гнучкий підхід у створенні і модернізації ЦНАП.

Також нагадуємо, що принципами Програми «U-LEAD з Європою» є добровільність, відкритість, лідерство та співпраця, відповідальність.

Вихідна концепція: ЦНАП – це місце, де громадяни та суб'єкти господарювання можуть отримувати найширший перелік необхідних їм адмінпослуг. Для інтеграції послуг мають застосовуватися усі передбачені законодавством механізми. Послуги, які відповідно до закону можуть бути надані за один візит особи, повинні надаватися невідкладно.

Юридична основа. У визначенні статусу ЦНАП та адміністратора визначальними є кілька норм статей 12 та 13 Закону України «Про адміністративні послуги». Зокрема:

- Центр надання адміністративних послуг - це *постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ (виділення – експертів Програми) місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, <...> в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг (частина 1 ст. 12).*

- ЦНАП утворюються при виконавчому органі міської ради міста обласного, республіканського Автономної Республіки Крим значення. ЦНАП можуть утворюватися при

виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради у разі прийняття відповідною радою такого рішення (витяги з частини 2 статті 12).

- Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг (частина 6 ст. 12). Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України (абзац перший частини 7 ст. 12). На основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги (абзац другий частини 6 ст. 12).

- Суб'єкт звернення для отримання адміністративної послуги в центрі надання адміністративних послуг звертається до *адміністратора - посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг (виділення – експертів Програми)*, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг (ч. 1 статті 13).

- Основними завданнями адміністратора є: 1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; 2) прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання; 3) видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг; 4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг; 5) здійснення контролю за дотриманням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень; 6) *надання адміністративних послуг у випадках, передбачених законом (виділення – експертів Програми)*; 7) складення протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; 8) розгляд справ про адміністративні правопорушення та накладення стягнень (частина 4 статті 13 Закону).

З останнього виділеного положення важливо наголосити, щодо законодавець вважає прийнятним (допустимим) надання адміністративних послуг безпосередньо адміністратором, тобто посадовою особою, що працює у фронт-офісі ЦНАП.

Загалом за позиціями експертів Програми, **поняття «адміністратора» (посаду та роль «адміністратора») можна розуміти у трьох значеннях:**

1) як посадової особи (посади), яка виконує насамперед завдання визначені у пунктах 1-5, 7-8 частини 4 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги». Тобто у цих випадках адміністратор виконує роль «посередника» (проміжної ланки) між суб'єктом звернення (громадянином, суб'єктом господарювання) та суб'єктом надання адміністративних послуг (відповідним органом влади, його структурним підрозділом чи посадовою особою), а також «контролера» за своєчасністю надання адмінпослуги. Це насамперед, виправдано коли рішення (результат) не може бути прийняте невідкладно при зверненні особи, і коли громада може собі дозволити створити необхідну кількість таких штатних посад, та залучити працівників, які відповідатимуть встановленим кваліфікаційним вимогам;

2) як посадової особи, яка виконує усі завдання, визначені частиною 4 статті 13 Закону «Про адміністративні послуги», включно з наданням адміністративних послуг. Тобто у цих випадках адміністратор фактично є і суб'єктом надання адміністративних послуг. Таке поєднання є особливо виправданим, коли адміністративна послуга може бути надана невідкладно (за один візит особи). **Широкі можливості для такого поєднання відкрилися після ухвалення кількох законів, що передбачили децентралізацію повноважень з надання окремих груп адмінпослуг у 2015-2016 роках. Адже в одному суб'єкті (ОМС) співпали орган, що утворює ЦНАП / при якому утворюється ЦНАП, та орган, що забезпечує виконання певного повноваження з надання адмінпослуг.** Саме для ефективної організації надання адмінпослуг, оптимальної роботи ЦНАП і впроваджувалася децентралізація повноважень щодо надання базових (найпопулярніших) адміністративних послуг. Зокрема, це стосується:

- реєстрації місця проживання (*«Орган реєстрації - виконавчий орган сільської, селищної або міської ради ..., що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради (абзац сьомий статті 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»);*

- видачі відомостей з Державного земельного кадастру (*«Надання відомостей з Державного земельного кадастру у визначених частиною першою статті 38 цього Закону випадках може здійснюватися також адміністраторами центрів надання адміністративних послуг у порядку, встановленому Законом України "Про адміністративні послуги", або уповноваженими посадовими особами виконавчих органів місцевого самоврядування, які успішно пройшли стажування у сфері земельних відносин та відповідають кваліфікаційним вимогам, зазначеним у частині третій цієї статті (абзац другий частини першої статті 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр»);*

- державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень (*«Державним реєстратором є громадянин України, який перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації прав». А «суб'єкти державної реєстрації прав - це виконавчі органи сільських, селищних та міських рад...» (пункт 1 частини 1 статті 10 та пункт 2 частини 1 статті 6 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»);*

- державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (*«державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань ... - особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації». А «суб'єкт державної реєстрації» - це також «виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, ... - у разі державної реєстрації інших юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (пункт 5 та абзац п'ятий пункту 14 частини 1 статті 5 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»);*

3) як певні функції, які можуть покладатися на інших посадових осіб органу, що утворив ЦНАП. Ці функції полягають насамперед у прийнятті заяв від суб'єктів звернення і видачі їм результатів послуг. Також це може бути покладення обов'язків адміністратора у повному обсязі.

Зазначені вище випадки 2 і 3 означають, що на головного спеціаліста чи державного реєстратора можна покласти функції адміністратора. Також навпаки, можна покласти функції державного реєстратора на адміністратора. Визначальним у виборі виду (назви) посади буде коло повноважень, які мають бути основними (переважаючими) за посадою та обсяг відповідної роботи.

При поєднанні в одній особі функцій адміністратора та суб'єкта надання адмінпослуг, або при покладанні на певну посадову особу функцій адміністратора потрібно враховувати

відповідність цієї посадової особи (і її посади) кваліфікаційним вимогам, встановленим законодавством до посади адміністратора. Якщо такої відповідності немає, то може розглядатися питання покладання окремих функцій (завдань) адміністратора, що потребують меншої кваліфікації.

При цьому потрібно брати до уваги, що законодавством встановлені однакові кваліфікаційні вимоги як до державних реєстраторів, головних спеціалістів, так і до адміністраторів (наказ Голодержслужби від 29.12.2009 № 406). Так само однаковими є посадові оклади для державних реєстраторів, головних спеціалістів, адміністраторів згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268 (додатки 50, 51).

Необхідно враховувати також, що відповідно до усіх публічних роз'яснень відповідальних фахівців Мінекономрозвитку та Мін'юсту:

- можливе покладання обов'язків державних реєстраторів на адміністраторів;
- можливе поєднання в одній посаді (особі) функцій державної реєстрації і нерухомості, і бізнесу, і навіть видачі відомостей з ДЗК. Вирішальним тут є дотримання вищих кваліфікаційних вимог та доцільність, тобто раціональне навантаження на одну особу, взаємозаміна / виконання обов'язків відсутнього працівника.

Відповідні обов'язки покладаються через їх визначення у посадових інструкціях, які регулюють організаційно-правовий статус працівників, визначають їхні конкретні завдання та функціональні обов'язки, права, повноваження, відповідальність, знання та кваліфікацію, потрібні для забезпечення ефективної роботи.

Також позиції експертів Програми у питанні організації роботи ЦНАП ґрунтуються на тому що:

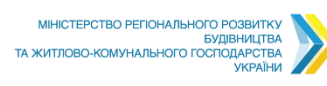
- кожна громада (орган місцевого самоврядування, що утворив ЦНАП) самостійно вирішує питання організації діяльності ЦНАП. Така діяльність має бути раціональною і для влади (без зайвих дій і витрат ресурсів), і для споживача послуг. Зокрема, якщо послугу може бути надано невідкладно за одне відвідування ЦНАП, то саме так це і має бути організовано. Це особливо виправдано для ОТГ, коли є утрудненим територіальний доступ до ЦНАП та його віддалених робочих місць. У пункті 5 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо закріплене *виключне повноваження місцевих рад щодо затвердження структури виконавчих органів ради*;

- у малих громадах та їх ЦНАП введення посад «чистих» адміністраторів, визначення їх кількості має вирішуватися місцевою радою, виходячи з раціонального навантаження на кожного працівника та на ЦНАП загалом;

- поєднання під одним керівництвом (керівником) та в одній структурі посад / посадових осіб, які працюють у фронт-офісі та бек-офісі ЦНАП цілком допустиме та сприяє його ефективній роботі. При цьому важливого значення набуває питання довіри до керівника ЦНАП, його добросовісності, яке повинно забезпечуватися місцевими радою та головою;

- фахівці Програми у частині формування структури та чисельності виконавчих органів місцевих рад і штатних розписів ЦНАП надають рекомендації та інформують про кращі практики, підтримуючи **гнучкі підходи** визначені законодавством. Програма не має вимог щодо структури чи штату ЦНАП до громад-учасниць Програми. Вимоги Програми стосуються лише необхідності вжиття громадою заходів щодо надання у ЦНАП важливих груп адміністративних послуг.

Таким чином, за експертними позиціями Програми для інтеграції послуг у ЦНАП використовуються наступні механізми:



- надання послуг окремих суб'єктів надання адміністративних послуг через адміністраторів, які виступають лише фронт-офісом у наданні таких послуг;

- розміщення у ЦНАП суб'єктів надання адміністративних послуг, якщо вони належать до структури того ж органу, що утворив ЦНАП. У цьому разі можливі як покладання функцій адміністраторів на посадових осіб різних структурних підрозділів, так і введення посад адміністраторів у кожному з таких структурних підрозділів. У цьому разі може йтися про використання такої організаційної форми ЦНАП як «робочий орган». Для невеликих громад підрозділ «ЦНАП» взагалі може включати основних посадових осіб і основні функції та повноваження, що стосуються надання наймасовіших груп адмінпослуг (реєстрація місця проживання, реєстрація нерухомості та бізнесу тощо);

- розміщення суб'єктів надання адміністративних послуг *в одному приміщенні з ЦНАП*. Така практика на сьогодні має місце щодо «сервісних центрів» МВС, підрозділів РАЦС, Держгеокадастру;

- дискусійною вважаємо презумпцію, що посадові особи суб'єктів надання адміністративних послуг (тобто бек-офісу) є більш схильними до вчинення корупційних діянь, аніж адміністратори. Усі посадові особи органу місцевого самоврядування повинні бути доброчесними. Ключовим антикорупційним механізмом ЦНАП є розміщення та робота посадових осіб, що надають адміністративні послуги, у відкритому просторі (некабінетна система). При цьому керівництво ЦНАП має забезпечувати контроль за дотриманням законодавства, особливо в частині термінів надання адміністративних послуг і документів та інформації, що вимагаються від суб'єктів звернення;

- функція адміністратора щодо його «взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг» полягає насамперед у виконанні ролі «єдиного вікна», коли адміністратор повинен налагоджувати отримання висновків, погоджень, додаткової інформації, взаємодію різних органів влади з метою надання адміністративної послуги без залучення суб'єкта звернення. Хоча ця функція має дискусійний характер для адміністратора, адже такі завдання має виконувати насамперед «лідуючий» суб'єкт надання адмінпослуг.

Приклади з життя і потреби практики. Є різні практики організації надання адміністративних послуг.

У мережі ЦНАП міста *Вінниці* надаються практично усі можливі адміністративні послуги за рахунок розміщення в ЦНАП усіх суб'єктів надання адміністративних послуг (включно з РАЦС району, «сервісним центром» МВС, департаментом соціального захисту, ПФУ тощо).

У *Рівному* функції реєстрації місця проживання виконуються безпосередньо адміністраторами ЦНАП. Відтак послуги з реєстрації місця проживання виконуються протягом 5-15 хвилин за один візит.

У *Луцьку* державні реєстратори бізнесу перебувають безпосередньо у фронт-офісі ЦНАП. Завдяки цьому уникається зайве залучення адміністраторів до процедури надання цих послуг.

У тих ЦНАП України, де державні реєстратори нерухомості перебувають у фронт-офісі ЦНАП, забезпечується краща якість консультування та ефективніша можливість надання термінових послуг (до 2-х годин).

У багатьох ЦНАП України донедавна перебували і ще перебувають державні кадастрові реєстратори. Це забезпечувало швидше надання відповідних адміністративних послуг та запобігало зайвим передачам документів.

За практикою, керівники ЦНАП (начальники відділів, управлінь) часто виконують функції адміністраторів та/або державних реєстраторів. При цьому важливо не допускати «поєднання» назв посад.

У багатьох ОТГ, де утворені ЦНАП, послуги з реєстрації місця проживання надаються безпосередньо посадовими особами у ЦНАП.

У *Кіптях* Чернігівської області у ЦНАП забезпечується надання біля 100 найпопулярніших адміністративних послуг. При цьому у штаті відділу «ЦНАП» є начальник відділу (з функціями державного реєстратора та адміністратора), головний спеціаліст з реєстрації місця проживання (з функціями адміністратора). Також у приміщенні ЦНАП здійснюють обслуговування залучений спеціаліст з земельних питань (для видачі відомостей з ДЗК) та секретар сільської ради для надання послуг нотаріату та РАЦС.

У Печеніжині Івано-Франківської області спеціаліст загального відділу також надає послуги РАЦС безпосередньо у приміщенні ЦНАП.

Пенсійний фонд України пропонує ОТГ співпрацю через ЦНАП. Основним механізмом співпраці на даному етапі є робота представника ПФУ у ЦНАП за графіком.

На віддалених робочих місцях, особливо у старостатах бракує фахівців з освітою та стажем роботи, які висуваються до адміністраторів. У цьому контексті потрібно розглянути можливість раціоналізації у законодавстві цих кваліфікаційних вимог.

Отже, підтримуючи реформу децентралізації Програма «U-LEAD з Європою» поділяє **підхід щодо гнучкого застосування** раціональних моделей надання адміністративних послуг у ЦНАП, які забезпечують доступне та зручне отримання адмінпослуг, раціональне використання публічних ресурсів, при безумовному дотриманні чинного законодавства.

*Експерти Програми «U-LEAD з Європою»,
Напрямок покращення якості надання адміністративних послуг для населення*

18.07.2018

