

**Пропозиції Програми «U-LEAD з Європою»  
щодо державної політики  
із загальних питань створення та діяльності  
центрів надання адміністративних послуг**

## **1. Про що цей документ і для чого**

Цей документ складений експертами напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою» (далі – Програма). Діяльність Програми у цьому напрямі передбачає підтримку створення та модернізації центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), і відпрацювання, у процесі взаємодії з органами місцевого самоврядування, практичних проблем та прогалин у законодавстві, які ускладнюють налаштування ефективної системи надання адміністративних послуг у громадах. Цей документ покликаний звернути увагу відповідальних органів державної влади на такі проблеми законодавства і практики, з метою подальшого їх вирішення та створення сприятливих умов для надання доступних і якісних адміністративних послуг.

Цей документ стосується загальних питань організації надання адміністративних послуг через ЦНАП, у тому числі власне статусу ЦНАП, персоналу ЦНАП, розвитку мережі ЦНАП в умовах децентралізації та цифрової трансформації тощо. Викладені у ньому позиції не претендують на вичерпність і зумовлені насамперед досвідом Програми. Водночас підняті у документі питання були предметом консультацій з відповідальними органами державної влади, окремими органами місцевого самоврядування (ОМС), асоціаціями ОМС та іншими зацікавленими особами.

## **2. Про Програму і її завдання у сфері політики**

Програма «U-LEAD з Європою» є однією з найбільших програм міжнародної технічної допомоги для України з підтримки децентралізації, фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею, Швецією. Напрямок покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми має на меті створення або модернізацію до 600 ЦНАП до квітня 2020 року в містах, селищах і селах України, насамперед, в об'єднаних територіальних громадах. Програмою надається інституційна допомога, включаючи інтеграцію послуг у ЦНАП, тренінгові заходи для персоналу, матеріальна допомога для облаштування робочих місць меблями та технікою, програмний комплекс автоматизації для ЦНАП «Вулик» тощо.

У завданнях Програми, відповідно до Угоди між Урядом України та Європейським Союзом, передбачено підготовку пропозицій щодо державної політики у сфері децентралізації та адміністративних послуг, надання відповідної консультаційної підтримки Уряду України щодо реформування політики і законодавства.

*Викладена у цьому документі інформація є експертною позицією фахівців Програми і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу чи країн-членів, коштами яких фінансується Програма.*

### 3. Перелік питань/проблем

У цьому документі подається короткий виклад проблем організації надання адміністративних послуг через ЦНАП, зокрема:

1) законодавчі недоліки визначення суті ЦНАП: замість акценту на належному (достатньому) переліку послуг увага на одному з механізмів надання послуг (взаємодії адміністратора і суб'єктів надання адміністративних послуг);

2) дискусійні тлумачення законодавства в частині розуміння посади та функцій «адміністратора» (окрема посада чи також функції / завдання, що можуть покладатися на інших посадових осіб органу, що утворив ЦНАП);

3) утворення у громадах (населених пунктах), які є районними центрами, одночасно двох ЦНАП (райдержадміністрації і громади) та відсутність законодавчого механізму для стимулювання створення ЦНАП ОМС в нинішніх райцентрах;

4) брак чіткості державної політики у визначенні пріоритетів розвитку мережі ЦНАП;

5) недостатність стратегічного бачення місця ЦНАП у контексті розвитку електронних послуг;

6) юридичні складнощі в механізмі утворення віддаленого робочого місця чи територіального підрозділу ЦНАП на основі договору про співробітництво територіальних громад при відсутності власного ЦНАП у ОМС - партнера;

7) переобтяжені інформаційні картки адміністративних послуг.

### 4. Огляд окремих питань/проблем

**4.1. Проблема - законодавчі недоліки визначення суті ЦНАП: замість акценту на належному (достатньому) переліку послуг увага на одному з механізмів надання послуг (взаємодії адміністратора і суб'єктів надання адміністративних послуг)**

*Наслідком* є брак зусиль у розвитку ЦНАП саме як інтегрованих офісів, що мають бути зорієнтовані на належний перелік необхідних (базових) послуг. Тому на практиці існує багато «формальних ЦНАП», тобто коли такий ЦНАП де-юре існує, але фактично це маленький кабінет чи кілька кабінетів з вкрай обмеженим переліком адміністративних послуг. По суті інтегрованим офісом (ЦНАП) таке утворення не є, бо більшості необхідних послуг у ньому не надається. При цьому такі ЦНАП мають у штаті посади «адміністраторів».

*Причиною цієї проблеми* є брак розуміння поняття (суті) ЦНАП та його статусу через вторинні акценти у самому законодавчому визначенні поняття ЦНАП (у ч. 1 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» (далі також - Закон). Зокрема, у цій нормі Закону сказано, що «центр надання адміністративних послуг - це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування ... в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг» (усі виділення тут і далі – авторів записки). Звідси робиться хибний висновок, що ключовою ознакою ЦНАП є саме наявність адміністраторів.



Але для споживача послуг ЦНАП цінний насамперед інтегрованістю послуг, тобто можливістю отримання різних послуг в одному місці. Це відрізняє ЦНАП від будь-якого іншого формату надання адмінпослуг (зокрема, у відомчих офісах, де надається обмежена група послуг).

Натомість організація робочих процесів, визначення назв посад – це відповідальність органу, що утворює ЦНАП.

І хоча загалом ЦНАП розвиваються і багато українських ЦНАП відповідають найкращим зразкам інтегрованих офісів світового рівня, проте усереднені показники стану функціонування ЦНАП також вказують на те, що роботи з інтеграції послуг ще багато і попереду. Зокрема, за інформацією щодо розвитку мережі ЦНАП у містах обласного значення (станом на 01.10.2018; підготовлено Офісом реформи адміністративних послуг), коефіцієнт звернень у ЦНАП в одних обласних центрах становить 100 і більше відсотків на кількість мешканців, наприклад, Суми - 176; Вінниця - 172; Рівне - 114; Луцьк - 108; Чернігів - 99. А в інших містах - обласних центрах цей показник гірше у рази: Тернопіль - 11; Херсон - 8; Дніпро – 6 відсотків. Навіть якщо припустити, що у різних ЦНАП є різні підходи до обліку кількості наданих послуг, то все одно різниця у десятки разів вказує на суттєві відмінності у рівні інтегрованості послуг, тобто показує, що у них є суттєво різні переліки послуг у ЦНАП.

Також важливо наголосити, що ключовим моментом є не навіть загальна кількість послуг у переліку послуг ЦНАП, а саме наявність у цьому ЦНАП найважливіших груп послуг. **Ці послуги можна назвати базовими, тому що вони: 1) потрібні практично кожній людині протягом життя та, як правило, 2) є наймасовішими (найпопулярнішими) з точки зору кількості звернень.**

**З досвіду Програми «U-LEAD з Європою», до базових (найнеобхідніших) адміністративних послуг належать, зокрема, біля 10 груп послуг:**

- реєстрація актів цивільного стану (РАЦС);
- реєстрація місця проживання;
- паспортні послуги;
- адмінпослуги соціальної сфери (субсидії, державні допомоги);
- реєстрація прав на нерухоме майно;
- реєстрація фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб;
- реєстрація земельних ділянок;
- пенсійні послуги.

Для більших громад доцільними у ЦНАП є **послуги з реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія.**

На перспективу має ставитися питання про надання у ЦНАП і **ключових податкових послуг (зокрема, присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків).**

У ЦНАП ще часто зустрічаються недоліки інфраструктурного (фізичного) характеру: і кабінетна система прийому, і відсутність безбар'єрного доступу, і брак техніки, програмного забезпечення тощо. Всі ці окремі з цих показників теж можуть бути визначені як нормативні вимоги до ЦНАП. Адже сьогодні навіть вимога «відкритого простору» до ЦНАП визначена лише на рекомендаційному рівні у Примірному регламенті ЦНАП. Але це питання потребує окремого аналізу та обговорення, і у разі законодавчого закріплення - фінансового забезпечення.

**Пропозицією щодо вирішення проблеми** є потреба змінити у Законі «Про адміністративні послуги» акценти у визначенні поняття ЦНАП – **саме на перелік послуг.** Тобто у самому визначенні у ч. 1 ст. 12 та/або в інших нормах Закону має бути **зроблено «прив'язку» статусу ЦНАП до обов'язку щодо надання певного мінімального (не менше визначеного) переліку послуг.**



Цей перелік за групами послуг (його мінімальний стандарт) може бути одразу визначений у Законі повністю або в основному, та/або повноваження щодо його визначення можуть бути надані Кабінету Міністрів України. Але у разі вибору останнього варіанту таке рішення Уряду має бути обов'язковим для ОМС.

При цьому необхідно враховувати специфіку видів громад: міст обласних центрів, міст обласного значення, громад в райцентрах, сільських громад. Хоча базові групи послуг є необхідними для мешканців усіх громад, незалежно від кількості мешканців в громаді. Проте деякі послуги нині складно технологічно забезпечити у всіх ЦНАП. Наприклад, реєстрацію транспортних засобів у малій громаді в умовах чинних процедур, натомість – саме у невеликій сільській громаді для ЦНАП є вкрай важливими пенсійні послуги.

**Зацікавленими сторонами у цій сфері є:**

- 1) Верховна Рада України та зокрема Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування;
- 2) Міністерство цифрової трансформації України;
- 3) Міністерство розвитку громад та територій України;
- 4) Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України;
- 5) Органи місцевого самоврядування та їхні асоціації;
- 6) Асоціація ЦНАП та інші зацікавлені громадські організації.

**Можлива допомога Програми:** законопроектні пропозиції, комунікаційні заходи, експертно-адвокаційна підтримка.



## 4.2. Проблема – дискусійні тлумачення законодавства в частині розуміння посади та функцій «адміністратора» (окрема посада чи також функції / завдання, що можуть покладатися на інших посадових осіб органу, що утворив ЦНАП)

**Наслідки** є різними і для окремих ЦНАП, і в результаті для споживачів послуг:

1) окремі адміністративні послуги досі не інтегровані у ЦНАП, тому що їх сьогодні з юридичних, технічних, політичних причин надають лише окремі суб'єкти надання адміністративних послуг (не посадові особи органу, що утворив ЦНАП). Або ж у суб'єктів надання адмінпослуг ці послуги надаються швидше (невідкладно) і в повному обсязі. Наприклад, це стосується основних послуг РАЦС у містах обласного значення, послуг Пенсійного фонду, реєстрації транспортних засобів;

2) у сільських громадах є значні виклики із залученням персоналу на посади «чистих» адміністраторів як «посередників». До того ж часто це потребує нераціонального збільшення штатів у малих громадах і тому місцеві голови та депутати вагаються створювати ЦНАП;

3) в окремих ОМС, де не знають про гнучкі моделі щодо формування ефективних структур ЦНАП та організації робочих процесів - у ЦНАП швидкі послуги не надаються невідкладно та передбачають залучення двох і більше працівників до надання навіть простих послуг, ведуть до зайвих передач документів, розмивання відповідальності. Наприклад, до реєстрації бізнесу окремо залучається адміністратор та державний реєстратор, хоча послугу може бути надано однією особою. Так само часто невдало організовується реєстрація місця проживання (прийом спочатку через адміністратора, а потім вирішення по суті іншим працівником). При цій моделі і орган влади без потреби витрачає зайві ресурси на надання однієї послуги, і для споживачів послуг потрібно двічі відвідувати ЦНАП, витратити час та кошти.

При такій організації посилюються корупційні ризики, адже затягуються строки надання послуг, ускладнюється контроль за самостійними суб'єктами надання адмінпослуг, які можуть і «напрямую» консультивати та приймати відвідувачів (не працюючи у єдиному відкритому фронт-офісі ЦНАП).

**Причини цієї проблеми** зумовлені вузьким та догматичним тлумаченням норм Закону «Про адміністративні послуги» окремими посадовими особами. Частково про це вже йшлося у пункті 4.1 цього документа. Але також варто додати, що тут має місце не лише викривлення акцентів у розумінні суті ЦНАП, але й:

1) обмежене розуміння статусу ЦНАП ОМС та його персоналу виключно через норму ч. 2 ст. 12 Закону, нехтуючи іншими його нормами;

2) неврахування, що статус ЦНАП та статус його персоналу регулюється не лише Законом «Про адміністративні послуги», але й законами «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін..;

3) ігнорування потреби тлумачення норм законодавства виходячи з мети цих норм, а також потребу динамічного тлумачення, особливо у контексті децентралізації повноважень щодо надання окремих груп адміністративних послуг. Адже метою виокремлення адміністратора було не ускладнення надання послуг, а навпаки – їх спрощення, щоб у складних послугах особі не треба було самостійно взаємодіяти з різними органами та посадовими особами.

Отже, поточне визначення ЦНАП у ч. 1 ст. 12 Закону через згадку про «адміністратора» ускладнює у багатьох ситуаціях інтеграцію нових послуг у ЦНАП, особливо, якщо в таких ОМС не використовують функціональний підхід до розуміння «адміністратора» (тобто як функцій/завдань, що можуть покладатися на різних посадових осіб такого ОМС). Фактично це стримує створення



ефективних ЦНАП, де швидкі послуги надаються невідкладно. Крім того, це суттєво ускладнює власне формування штату ЦНАП, особливо у малих громадах.

Тут треба також врахувати, що:

- у разі утворення ЦНАП в організаційно-правовій формі «постійно діючого робочого органу» його склад формується переважно за рахунок посадових осіб різних виконавчих органів (структурних підрозділів) місцевої ради, що утворила ЦНАП;

- для забезпечення дотримання принципів Закону, зокрема, оперативності та своєчасності надання адмінпослуг, зручності для суб'єктів звернення у пункті 6 частини 4 ст. 13 Закону до основних завдань адміністратора віднесено і «надання адміністративних послуг, у випадках передбачених законом».

- що «адміністратор – це посадова особа органу, що утворив ЦНАП...» (ч. 1 ст. 13 Закону).

Тобто поєднання завдань адміністратора та суб'єкта надання адміністративних послуг у одній посадовій особі у ЦНАП, законодавцем одразу визнавалася допустимою. Але поступове зростання кількості швидких послуг, які надаються невідкладно – змушують ще більше змінювати пропорції у таких завданнях.

**Пропозицією щодо вирішення цієї проблеми** є внесення більш очевидної гнучкості у законодавчому регулюванні, передбачивши у Законі чітко, що адміністратор надає послуги за рішенням органу, що утворив ЦНАП; що у ЦНАП послуги можуть надаватися іншими посадовими особами органу, що утворив ЦНАП, а також – представниками інших суб'єктів надання адміністративних послуг. Врешті категорію «адміністратора» можна і треба тлумачити та визначати як будь-яку посадову особу, яка працює з суб'єктами звернення (відвідувачами) у ЦНАП.

При досягненні консенсусу між зацікавленими сторонами у законодавстві можна взагалі вилучити окрему згадку про адміністраторів, зробивши акценти у статусі ЦНАП на переліку послуг інтегрованого офісу.

Наразі варто додати, що на відповідний запит Програми щодо питання про можливість виконання функцій адміністратора ЦНАП іншими посадовими особами ОМС, що утворив ЦНАП, направлений до Національного агентства з питань державної служби України (НАДС), у відповіді НАДС від 03.10.2019 № 6934/13 сказано:

*«... на думку НАДС, на адміністратора можуть покладатися й інші завдання, крім зазначених у статті 13 Закону України «Про адміністративні послуги».*

*З урахуванням положень статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на думку НАДС, на посадову особу органу місцевого самоврядування можуть покладатися функції адміністратора».*

**Зацікавлені сторони** – суб'єкти, визначені у пункті 4.1 цього документа.

**Можлива допомога Програми.** Надати зацікавленим міністерствам, ЦОБВ впровадження законопроектні пропозиції.

Також Програма готова брати участь у розробці методичних рекомендацій для оптимального застосування чинного законодавства та утворення належних ЦНАП (бачення Програми вже викладене в окремому документі [про статус ЦНАП і адміністратора](#)).

Також Програмою може бути надана аналітична, адвокаційна і комунікаційна підтримка.



### 4.3. Проблема - утворення у громадах (населених пунктах), які є районними центрами, одночасно двох ЦНАП (райдержадміністрації і громади) та відсутність законодавчого механізму стимулювання створення ЦНАП ОМС в нинішніх райцентрах

**Наслідки** - у багатьох районних центрах - містах та селищах утворюється по два окремих ЦНАП (ОМС і РДА), що незручно для громадян. Адже навіть для отримання найпопулярніших адміністративних послуг їм доводиться відвідувати два ЦНАП. Наприклад, реєстрацію місця проживання здійснюють у ЦНАП ОМС, а послуги Держгеокадастру чи адміністративні послуги соціальної сфери (житлові субсидії тощо) надають у ЦНАП РДА. Тобто мета ЦНАП не досягається у повній мірі, адже особа не може в одному місці отримати усі необхідні послуги.

Ця ситуація також веде до витрачання надмірних публічних ресурсів на облаштування двох окремих приміщень.

На сучасному етапі потенційною є ще така проблема як ліквідація або погіршення спроможності ЦНАП РДА (насамперед, через скорочення персоналу РДА) і, при цьому, нестворення ЦНАП в ОМС. Тобто у цьому разі недоліком є втрата існуючої точки доступу до послуг, якщо місцеве самоврядування ще не перебрало на себе таку відповідальність (функції). Негативом є і втрата досвідченого персоналу, в окремих випадках - інфраструктури ЦНАП. Це питання набуває особливої актуальності у контексті планованого інтенсивного процесу завершення утворення ОТГ та змін районного рівня у державі.

**Причини проблеми** - частим є суб'єктивний супротив та небажання або голів РДА, або районної ради (яка є розпорядником спільної власності територіальних громад району), або керівництва ЦНАП РДА співпрацювати з ОМС для створення «спільного» ЦНАП на базі ЦНАП ОМС та ліквідувати «свій» ЦНАП. Тобто на перше місце виходять суб'єктивні чинники і перепони. Обов'язкового юридичного механізму для такої співпраці не існує.

Окремими фактором є фінансовий чинник, адже завдяки ЦНАП РДА (і особливо державним реєстраторам РДА) районні бюджети отримують додаткові кошти (в середньому від 100-200 тисяч до півмільйона гривень на рік). І це теж стримує керівництво РДА та/або райради від конструктивної співпраці з територіальною громадою райцентру.

Необхідно зауважити, що не завжди «винними» у ситуації з ЦНАП в райцентрах є тільки РДА чи райради. По-перше, бувають випадки, коли ОМС не вважає за необхідне шукати шляхи до використання інфраструктури ЦНАП РДА (яка іноді буває досить якісною) та/або персоналу ЦНАП РДА, і самі ведуть до ситуації створення двох ЦНАП. По-друге, частими є ситуації, коли ОМС – громади в райцентрі взагалі не вважають за необхідне створювати свій ЦНАП. Тобто бувають випадки байдужого ставлення до проблематики адмінпослуг з боку ОМС, або ж у ОМС немає ресурсів для роботи у цьому напрямі.

**Пропозиція щодо вирішення** проблеми - визначити у Законі «Про адміністративні послуги» чіткий механізм ліквідації ЦНАП РДА при створенні ЦНАП ОМС у відповідному населеному пункті, який є адміністративним центром району, та при готовності громади (ОМС) обслуговувати усіх мешканців району. Це питання має також комплексно вирішуватися з припиненням діяльності відповідного органу державної реєстрації (нерухомості та бізнесу) в РДА.

Нормативно цей механізм може полягати у наступному. Якщо ОМС виступає з ініціативою створення власного ЦНАП або вже створив такий ЦНАП, то ОМС має проінформувати орган державної влади (наприклад, відповідну обласну державну адміністрацію та РДА) про це. Після створення ЦНАП ОМС та направлення таким ОМС листа-повідомлення про готовність



обслуговувати також мешканців району (якщо у районі є громади, які не мають власного ЦНАП), ЦНАП РДА повинен бути ліквідований. Запити ОМС про надання у використання приміщення ЦНАП РДА, переведення працівників ЦНАП РДА (за їх бажанням) – повинні розглядатися під координацією ОДА і максимально конструктивно.

Важливо відзначити, що в [Указі](#) Президента України від 04.09.2019 №647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» передбачені завдання з «переходу до надання адміністративних послуг обласних та районних державних адміністрацій центрами надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування <...> з подальшим скасуванням обов'язку утворення центрів надання адміністративних послуг при районних державних адміністраціях».

Тепер ще тільки потрібен ефективний механізм для таких змін.

До появи законодавчо визначеного механізму – Уряд та ОДА можуть на управлінському рівні реалізувати політику зі створення «спільних» ЦНАП (ОМС і РДА), або заохочувати ліквідацію ЦНАП РДА у разі створення ЦНАП ОМС. В Україні є області, де ОМС отримували чи отримують максимальну підтримку таким ініціативам, а РДА - чіткі вказівки щодо дій зі співпраці з ОМС (зокрема, Чернігівська, Херсонська, Чернівецька області тощо).

Також можливим рішенням є відпрацювання питання державної фінансової підтримки створення ЦНАП в ОМС (громадах) – теперішніх райцентрах.

**Зацікавлені сторони** – суб'єкти, визначені у пункті 4.1 цього документа, а також:

- районні державні адміністрації та працівники ЦНАП РДА;
- ОМС, які є адміністративними центрами районів.

**Можлива допомога Програми** - законопроектні пропозиції. Адвокаційна і комунікаційна підтримка.





#### 4.4. Проблема / питання – Брак чіткості державної політики у визначенні пріоритетів розвитку мережі ЦНАП

**Наслідки:** у напрацюваннях окремих проектів міжнародної технічної допомоги пріоритети створення ЦНАП були визначені на підставі часової (30-хвилинної доступності автотранспортом), що насправді є неточним критерієм. Дискусійність цього критерію полягає в тому, що при поганому (а часто взагалі відсутньому) сполученні громадським транспортом він є недостатнім навіть для розуміння доступності послуг. А для розуміння перспектив розвитку мережі ЦНАП він взагалі не підходить.

На жаль, цей критерій фактично закладений і в чинну [Програму](#) діяльності Кабінету Міністрів України (схвалена 04.10.2019), як критерій «*доступності до публічних послуг (у тому числі у соціальній сфері) через центри надання адміністративних послуг*». При цьому у Програмі не визначається спосіб доступності (пішохідна, громадським чи приватним транспортом тощо), що породжує додаткові запитання.

У результаті, офіційного бачення у питанні скільки ЦНАП ще потрібно Україні, чи скільки їх в принципі може бути утворено, як ефективно використати ресурси на розвиток системи надання адмінпослуг наразі бракує.

**Причини проблеми.** Обов'язок утворення ЦНАП в ОМС наразі є тільки у міст обласного значення. ЦНАП в інших ОМС може бути утворений у кожній громаді, і **це є правом ОМС**. Це ключовий пункт у розумінні потенційної кількості ЦНАП в Україні та перспектив розвитку їх мережі.

Отже, загальна кількість ЦНАП може відповідати загальній кількості громад в Україні після завершення реформи місцевого самоврядування. Наразі у [Програмі](#) діяльності Уряду називається планований показник кількості ОТГ - 1400.

Також треба брати до уваги, що у згаданих дослідженнях доступності до ЦНАП відлік було зроблено від існуючої мережі ЦНАП, не беручи до уваги їх якості (належності), тобто їх інституційної спроможності та фізичної облаштованості. Отже, треба врахувати, що подальшого розвитку потребує існуюча мережа ЦНАП, оскільки вони, як правило, утворені у найбільших населених пунктах та покривають найширше коло споживачів послуг. Тобто некоректно відминусовувати від числа 1400 існуючу кількість ЦНАП, аби отримати відповідь скільки ЦНАП ще потрібно і куди спрямовувати ресурси на підтримку. Уряд повинен мати ефективні інструменти моніторингу та оцінювання стану існуючих ЦНАП (переліку послуг, достатності фізичної інфраструктури) і заохочувати модернізацію наявних ЦНАП до належного рівня.

Особливим пріоритетом на теперішньому етапі (2019-2020 роки) є стимулювання створення ЦНАП органами місцевого самоврядування – територіальними громадами, розташованими у районних центрах. Зважаючи на перспективи суттєвих змін на районному рівні влади (в т.ч. ліквідацію теперішніх райдержадміністрацій та зміну функцій органів-наступників на префекторальні), потрібно якнайшвидше забезпечити створення мережі ЦНАП «на заміну» ЦНАП районного рівня. (Див. пункт 4.3 цього документа).

У питанні територіальної доступності до ЦНАП необхідно додатково опрацьовувати питання забезпечення сільського населення громадським транспортом. Також потрібно зважати, що споживачі адміністративних послуг самостійно обирають час, коли їм потрібна послуга і як дістатися до ЦНАП / послуги. Крім приватного транспорту (що доступний далеко не всім), більшістю населення використовується громадський транспорт, або пішохідне пересування чи велосипедний транспорт. Тому визначення доступності у кілометрах може бути коректнішим показником, аніж часовий (хвилинний) показник. На відміну від медичної швидкої допомоги,



поліції тощо, які пересуваються на спеціальних транспортних засобах, для громадян фізична доступність полягає у власному добиранні до точки надання послуг.

**Пропозиція щодо вирішення:** врахувати, що усі ОМС мають право самостійно за рішенням відповідної міської, селищної, сільської ради утворювати ЦНАП (тільки для міст обласного значення наразі це обов'язок), тож загальна кількість ЦНАП може наблизитися до прогнозованої кількості запланованих громад (1400). Тому усі спроможні громади<sup>1</sup> потрібно заохотити до утворення ЦНАП, а наявні ЦНАП модернізувати до рівня належних.

Стандарти фізичної доступності до адміністративних послуг рекомендується обраховувати у кілометрах. Такий рекомендаційний стандарт має бути визначений за пріоритетної участі Мінрегіону та асоціації ОМС.

При цьому і в сільських ОТГ, і у великих містах акценти треба також робити на створення віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП та/або територіальних підрозділів ЦНАП, застосування механізму співробітництва територіальних громад у сфері адмінпослуг, на використанні потенціалу старост в ОТГ.

На цьому етапі, при опрацюванні стандартів доступності адміністративних послуг необхідно звернути увагу на необхідності збереження фізичної доступності, тобто непогіршення умов для отримання **базових адміністративних послуг** (див. про це у пункті 4.1 цього документа). До них належать, зокрема, біля 10 груп послуг, в т.ч.: реєстрація актів цивільного стану (РАЦС); реєстрація місця проживання; паспортні послуги; адмінпослуги соціальної сфери (субсидії, державні допомоги); реєстрація прав на нерухоме майно; реєстрація фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб; реєстрація земельних ділянок; пенсійні послуги.

Окремо має бути визначена територіальна доступність **ключових податкових послуг** (зокрема, присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків), а також послуг з реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія.

Оскільки Програма «U-LEAD з Європою» початково працювала з ЦНАП переважно у сільській місцевості, то увага зверталася і на «**нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами ОМС** у населених пунктах, де немає нотаріусів». Хоч тут є обмежена дія Закону «Про адміністративні послуги», але моделювання поточної та перспективної доступності до нотаріальних послуг теж має включатися у завдання при розробці стандартів доступності до публічних послуг.

Також треба враховувати, що:

- проекти на створення / модернізацію ЦНАП повинні бути раціональними, економними, екологічними, енергоефективними, сталими;
- державної фінансової підтримки та міжнародної технічної допомоги у 2019-2020 роках потребують, насамперед, ОТГ, а також існуючі територіальні громади, розташовані в районних центрах;
- міністерства та інші ЦОБВ, які створюють або підтримують створення ЦНАП, проекти МТД повинні уникати дублювання діяльності та надлишкових витрат в окремі громади на ЦНАП. Також треба уникати розпорошення ресурсів та адміністративних послуг, не облаштовувати вузьковідомчі офіси (наприклад, *OpenSpace* для сфери РАЦС тощо);

<sup>1</sup> Див.: Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад // <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/478/.pdf>



- треба застосовувати раціональні розрахунки щодо достатньої кількості робочих місць / кількості персоналу / площ приміщень ЦНАП, у т.ч. при плануванні спрямування коштів МТД і державного бюджету на створення/покращення інфраструктури ЦНАП, а не фінансувати за бюджетними програмами зі створення (модернізації) ЦНАП будівництво/реконструкцію/ремонт адміністративних будівель, лише незначна частина яких стосується ЦНАП.

**Зацікавлені сторони** – суб'єкти, визначені у пункті 4.1 цього документа.

**Можлива допомога Програми:** Презентація та використання досвіду Програми. Аналітичні розробки та пропозиції зацікавленим міністерствам щодо оцінки стану мережі ЦНАП, потреб у пріоритетній державній підтримці. Допомога Уряду у розробці рекомендацій щодо фізичної доступності до ЦНАП / базових адмінпослуг.



#### 4.5. Проблема / питання - недостатність стратегічного бачення місця ЦНАП у контексті розвитку електронних послуг

**Наслідки:** центри надання адміністративних послуг можуть зазнати регресу, а інвестовані у ЦНАП ресурси – даватимуть менший позитивний ефект, у разі якщо держава (центральна влада) чітко не показуватиме майбутнє ЦНАП у системі надання публічних послуг.

У громадах, де ЦНАП ще не створено, місцева влада може поставити під сумнів доцільність роботи у цьому напрямі.

У громадах, де ЦНАП функціонують, при зміні влади (особливо, у контексті місцевих виборів 2020 року) можлива «ревізія» або брак уваги до цієї форми обслуговування громадян і бізнесу.

**Причини проблеми.** У 2019 році, після обрання нового Президента, Парламенту та формування нового складу Уряду, у питанні надання адміністративних (і загалом – публічних) послуг основна увага приділяється цифровій трансформації. «Держава в смартфоні», завдання з переведення усіх адміністративних послуг в онлайн тощо – це однозначно правильні пріоритети. Але при цьому все одно потрібно враховувати і підкреслювати потребу фізичного (оф-лайн) надання адміністративних послуг і ЦНАП, як оптимальну форму організації надання цих послуг. Адже:

1) перехід до електронних послуг потребуватиме ще тривалого часу і громадяни та бізнес повинні мати доступну і якісну альтернативу. Особливо складним є навіть не власне переведення усіх послуг в онлайн, а збільшення кількості користувачів таких послуг. Адже станом на липень 2019 року цей показник склав лише 5% громадян. Викликами також залишаються питання: інтернет-покриття, необхідних навичок для користування е-послугами, зручних засобів е-ідентифікації, інших засобів ІКТ, формування е-реєстрів та їх взаємодії, довіри та захисту приватності, інфраструктурної та інституційної спроможності органів влади тощо;

2) для певних груп громадян (зокрема, людей старшого віку, особливо у сільській місцевості), а також щодо певних груп послуг (наприклад, отримання першого паспорта громадянина, реєстрація шлюбу тощо), фізичне обслуговування може бути критично необхідним і з точки зору поваги до потреб цих громадян, і з точки зору публічних інтересів. У частині послуг особа часто потребує і особистої консультації (зокрема, щодо адмінпослуг соціальної сфери чи пенсійних питань; або для розуміння наслідків своїх дій при реєстрації бізнесу чи нерухомості тощо). Тому саме ЦНАП – як інтегровані офіси є важливими для цих цілей;

3) досвід інших країн особливо з великою територією та кількістю мешканців (як-от Польща, ФРН, Канада тощо), і особливо децентралізованих країн, якою прагне стати Україна показує і високий рівень попиту на фізичне отримання послуг навіть у сучасну епоху, і збереження ключових адміністративних повноважень за громадами (муніципалітетами). У такій системі і фронт-офісні, і бек-офісні функції доцільно зберігати за базовим рівнем влади. Тобто фізична адміністрація все одно потребує збереження та інституційного розвитку. Громадяни хочуть мати доступ до влади, а також відчувати наближення влади.

Потрібно врахувати, що уже створені ЦНАП мають високий рівень підтримки серед громадян. Так за соціологічним дослідженням, проведеним у червні-липні 2019 року у 30 ЦНАП найбільших міст (крім тимчасово окупованих територій) загальна позитивна оцінка споживачів послуг у ЦНАП становила 91%, при 2% незадоволених. А привітністю та компетентністю працівників ЦНАП задоволені понад **95% громадян**. І це не дивно, адже тепер в прозорих, комфортних умовах, у зручний час громадяни можуть отримати найширший перелік необхідних



послуг. При цьому за короткий період багато ЦНАП повноцінно інтегрували у себе послуги реєстрації нерухомості, бізнесу, місця проживання, паспортні послуги. І, до речі, тут важливий ще такий висновок, що найкраще інтегруються (поєднуються у ЦНАП) для зручності споживачів саме ті послуги, повноваження щодо яких делеговані органам місцевого самоврядування.

Ще однією ілюстрацією доцільності розвитку ЦНАП є саме децентралізаційна реформа (утворення ОТГ). Власне діяльність Програми «U-LEAD з Європою» показує, що утворення ЦНАП дозволяє у дуже короткій перспективі (до 1 року) і суттєво покращити якість послуг, і наблизити послуги до людей. Так, навіть у невеликій громаді (біля 5 тис. мешканців) можна за один візит і зареєструвати факт народження дитини, і зареєструвати її місце проживання, і замовити державну допомогу у зв'язку з народженням дитини. Тобто замість візитів до кількох органів влади у райцентрі, більшість питань можна вирішити у рідній громаді.

І ще важливо використовувати потенціал ЦНАП в рамках реформи з цифровізації. Зокрема, Програма «U-LEAD з Європою» встановлює у ЦНАП місця для самообслуговування, в тому числі для доступу до е-послуг тих громадян, які не мають необхідної техніки вдома, або не змогли самостійно скористуватися цими сервісами. ЦНАП може бути місцем навчання е-грамотності для широкого загалу (оскільки у частині ЦНАП наявні громадські приймальні, коворкінги або часто поруч з ЦНАП розташовуються зали засідань ОМС) тощо.

**Пропозиція щодо вирішення:** У подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг потрібно зберегти належну увагу фізичному каналу обслуговування, і насамперед ЦНАП, як складової сервісної держави. Адже багато громадян віддаватимуть перевагу фізичному обслуговуванню (у ЦНАП) над електронним. І ці потреби заслуговують на увагу.

Крім того, ЦНАП треба сприймати як один з інструментів подальшого стимулювання розвитку е-послуг. Адже ЦНАП можуть бути «публічними хабами», місцем навчання е-грамотності, а також місцем поширення засобів е-ідентифікації (ЕЦП тощо).

Отже, у документах політики та законодавчих ініціативах потрібно враховувати потребу розвитку ЦНАП, підтримки їх діяльності.

Позитивними практиками можуть бути особисті візити перших осіб держави до функціонуючих ЦНАП, участь у церемоніях відкриття нових чи модернізованих ЦНАП тощо.

Важливим кроком у цьому питанні є прийняття Указу Президента України від 04.09.2019 №647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг», у якому зазначено і про ЦНАП.

**Зацікавлені сторони** – суб'єкти, визначені у пункті 4.1 цього документа.

**Можлива допомога Програми** - Аналітична, адвокаційна і комунікаційна підтримка.



#### **4.6. Проблема - юридичні складнощі (брак визначеності) в механізмі утворення віддаленого робочого місця (ВРМ) чи територіального підрозділу (ТП) ЦНАП на основі договору про співробітництво територіальних громад при відсутності власного ЦНАП у ОМС - партнера**

**Наслідком** є стримування розвитку територіальної доступності до адміністративних послуг у сільських ОТГ, особливо невеликих. Адже можуть бути громади, у яких навіть після об'єднання бракує спроможності для відкриття повноцінного ЦНАП або ж це потребує непропорційних (нераціональних) витрат ресурсів. Це можуть бути причини інституційно-кадрового, фінансово-матеріального та іншого характеру. Відтак такі громади та їх мешканці не отримують доступу до належного переліку адміністративних послуг, а також до їх якісного надання.

Альтернативою до відкриття власного ЦНАП є можливість використання механізму співробітництва територіальних громад відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». При цьому однією з основних моделей такого співробітництва може бути саме відкриття ВРМ/ТП у меншій громаді, а функції (чи частину з них) фронт-офісу та бек-офісу ВРМ може виконувати ЦНАП / ОМС більшої громади.

**Причини проблеми** - сьогодні, із Закону «Про адміністративні послуги» так впливає, що утворити ВРМ/ТП може тільки той, хто має власний (основний) ЦНАП. При цьому «власник» спроможного ЦНАП не зацікавлений у введенні штатних одиниць, які розміщуватимуться у ВРМ/ТП в інших громадах. Альтернативою є лише зміна статусу «основного» ЦНАП на «спільний», що зустрічає неприйняття з боку більших громад, які є «власниками» спроможних ЦНАП<sup>2</sup>, і є досить штучним кроком. З іншого боку, менша громада – партнер співробітництва не може створювати ВРМ чи терпідрозділи та вводити посади адміністраторів чи покладати завдання адміністраторів на власний персонал, якщо не має «свого» ЦНАП.

Тому на практиці, навіть укладаючи договори про співробітництво територіальних громад у сфері адміністративних послуг, для учасників такого співробітництва залишається багато викликів та відкритих питань у визначеності, коректності та законності наступних рішень ОМС.

**Пропозиція щодо вирішення:** у Законі «Про адміністративні послуги» доцільно прямо передбачити можливість створення ВРМ/ТП на підставі договору ММС, навіть у тих громадах, які не мають власного ЦНАП. Тобто це може бути прямий припис, що *«територіальний підрозділ ЦНАП чи віддалене робоче місце адміністратора може бути утворено органом місцевого самоврядування, що не має власного ЦНАП, на підставі договору про співробітництво територіальних громад з іншим органом місцевого самоврядування»*.

Це дозволить вводити посади адміністраторів та/або покладати функції адміністраторів (чи просто функції з прийому заяв на адміністративні послуги та видачі результатів адміністративних послуг) у таких громадах на посадових осіб громади, у якій утворюється лише ВРМ / ТП. Відповідно це дозволить не витрачати зайвих інфраструктурних та інституційних ресурсів, але створювати точки доступу до адміністративних послуг навіть у найменших спроможних громадах. Зрештою, це загалом заощадить і державні та місцеві бюджетні ресурси, ресурси проектів МТД на створення повноцінної системи адміністративних послуг в Україні.

**Зацікавлені сторони** – суб'єкти, визначені у пункті 4.1 цього документа.

**Можлива допомога Програми** - Законопроектна пропозиція (сформульовано). Адвокаційна і комунікаційна підтримка. Аналітичний документ Програми щодо поточних можливостей використання ММС у сфері адмінпослуги ([підготовлено](#)).

<sup>2</sup> Детальніше про питання співробітництва територіальних громад у сфері адмінпослуг див. у [аналітичній записці](#) Програми «U-LEAD з Європою».



#### 4.7. Проблема / питання - Переобтяжені інформаційні картки (ІК) адмінпослуг

**Наслідки:** ОМС, використовуючи *типові* ІК, розроблені центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), затверджують власні переобтяжені розмірами та інформацією картки. Це незручно, насамперед, для суб'єктів звернення та не сприяє досягненню мети запровадження ІК. Адже такі ІК займають по 3-5 і більше сторінок (навіть до кількох десятків), і суб'єкти звернень уникають використання таких карток, віддаючи перевагу особистим консультаціям у персоналу. Крім того, часто ОМС «зв'язані» типовими ІК, які не отримують вчасної актуалізації у зв'язку зі змінами у законодавстві тощо.

**Причини проблеми:** Закон «Про адміністративні послуги» передбачає затвердження «типових» ІК адміністративних послуг в частині делегованих повноважень ОМС. З одного боку, це полегшує роботу ОМС при затвердженні власних карток. З іншого боку, у разі наявності недоліків у типовій ІК вони відтворюються у всіх ОМС. «Типова» юридична сила ІК перешкоджає ініціативному удосконаленню ІК органами місцевого самоврядування.

Крім того, певним чином на формування надмірних за обсягом ІК вплинуло розміщення Мінекономрозвитку інформації з «формою» ІК. І хоча це була лише допоміжна довідкова інформація, але ця дещо переобтяжена за обсягом форма ІК нині використовується усіма ЦОВВ. Хоча наміри міністерства були правильними і заслуговують на підтримку.

**Пропозиція щодо вирішення:** у Законі «Про адміністративні послуги» доцільно змінити юридичний статус ІК, що затверджуються ЦОВВ щодо делегованих для ОМС повноважень з «типових» на «примірні». Це дозволить дати більше гнучкості та оперативності ОМС у покращенні якості ІК.

Міністерству, відповідальному за формування державної політики у сфері адміністративних послуг (наразі – Міністерству цифрової трансформації України) доцільно надати нову інформацію з компактною формою інформаційної картки, обмежившись лише вимогами Закону «Про адміністративні послуги» (7 пунктів), і не рекомендувати подання більших обсягів інформації.

**Зацікавлені сторони** – суб'єкти, визначені у пункті 4.1 цього документа.

**Можлива допомога Програми** - Законопроектна пропозиція. Адвокаційна і комунікаційна підтримка.



## **5. Зведені пропозиції (резюме):**

- 1) у законодавчому визначенні суті ЦНАП зробити акцент на такій головній ознаці як надання належного (не менше певного стандарту) переліку послуг;
- 2) визнати та/або визначити пріоритетне право органу, що утворює ЦНАП, самостійно організувати його роботу, включаючи підходи до формування штату (складу), механізмів інтеграції послуг у ЦНАП та їх надання;
- 3) встановити дієвий законодавчий механізм перетворення у громадах (населених пунктах), які є районними центрами, ЦНАП райдержадміністрації у ЦНАП ОМС, стимулювання цього процесу;
- 4) визначити державні пріоритети у підтримці розвитку мережі ЦНАП, в тому числі встановити кілометрову доступність до ЦНАП (включаючи ВРМ або терпідрозділ ЦНАП);
- 5) сформулювати державну візію ЦНАП у середньостроковій та довгостроковій перспективі, в тому числі роль ЦНАП як гарантований канал надання послуг в умовах цифрової трансформації;
- 6) передбачити у Законі просте регулювання щодо порядку утворення віддаленого робочого місця чи територіального підрозділу ЦНАП на основі договору про співробітництво територіальних громад (при відсутності власного ЦНАП у ОМС - партнера);
- 7) змінити статус «типових» інформаційних карток адмінпослуг на «примірні» та рекомендувати усім суб'єктам використовувати найпростішу форму ІК.

