

28.01.2020

## Щодо ліквідації ЦНАП РДА (пропозиції Програми «U-LEAD з Європою»)

### 1. Контекст

Політичною владою України проголошена та впроваджується політика децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою. Передбачена зміна і на районному рівні влади, в тому числі зміна розмірів районів, ліквідація районних державних адміністрацій (РДА). За останніми офіційними законопроектами, РДА мають бути ліквідовані до 1 березня 2021 року.

### 2.1. Наслідки для громадян

Одним з повноважень РДА є організація надання адміністративних послуг, в тому числі забезпечення роботи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). *У разі, якщо в існуючому районному центрі не утворено ЦНАП органу місцевого самоврядування (ОМС), то припинення діяльності ЦНАП РДА або РДА загалом може призвести до погіршення доступу громадян і суб'єктів господарювання до адміністративних послуг. При цьому основними групами послуг у ЦНАП РДА переважно є послуги у сферах державної реєстрації: (1) бізнесу, (2) нерухомості та (3) земельних ділянок.*

Ці негативні наслідки можуть бути повністю компенсовані, якщо в ОМС - громаді, що є адміністративним центром району, утворено належний ЦНАП ОМС.

Негативний вплив від ліквідації ЦНАП РДА буде менш відчутним у районах прилеглих до однойменних міст обласного значення, оскільки ЦНАП у цих містах утворені з 2014 року, а зазначені вище групи послуг мають екстериторіальний характер.

Частково негативні наслідки від прогнозованої політики можуть бути пом'якшені, якщо у структурі/штаті ОМС є або будуть введені, принаймні, державні реєстратори нерухомості та бізнесу. Он-лайн доступ до частини зазначених послуг, в тому числі Держгеокадастру, також наразі може задовольнити певну частину суб'єктів звернення.

### 2.2. Наслідки для держави

Окремі ЦНАП РДА мають належну фізичну інфраструктуру (безбар'єрний доступ до приміщення у форматі «відкритого простору», меблі, обладнання). Цю інфраструктуру доцільно використовувати для ЦНАП ОМС, оскільки це дозволить заощадити кошти державного і місцевих бюджетів.

Цінним ресурсом ЦНАП РДА є кваліфікований персонал, який може бути втрачено у разі передчасного скорочення такого персоналу.

### 3. Цілі політики

1) Не допустити погіршення територіальної доступності до послуг для громадян і суб'єктів господарювання внаслідок припинення діяльності ЦНАП РДА або ліквідації РДА загалом.

2) Ефективно використати інфраструктуру ЦНАП РДА (у разі належності), персонал ЦНАП РДА та державних реєстраторів РДА.

### 4. ОСНОВНЕ РІШЕННЯ - обов'язкове утворення ЦНАП в ОМС, що є адміністративними центрами існуючих районів.

Рекомендувати таким ОМС максимально використати фізичну інфраструктуру ЦНАП РДА, а також персонал ЦНАП РДА. Створити правові та організаційні механізми для цього.

## **5. Пропоновані заходи:**

### **5.1. Нормативні**

У Законі «Про адміністративні послуги» встановити механізм «заміщення» ЦНАП РДА відповідними ЦНАП ОМС в існуючих адміністративних центрах районів.

Законопроектом №2679 передбачено обов'язок усіх громад (з кількістю понад 3 тисячі мешканців) утворити ЦНАП ОМС та ліквідацію ЦНАП РДА. Для цього надається строк у 3 місяці з дня набрання чинності законом. На думку експертів Програми, доцільно збільшити цей строк (в тому числі у прив'язці до бюджетного планування 2020-2021 років) і вирішити питання організаційного та ресурсного забезпечення утворення ЦНАП ОМС.

Окремо доцільно врегулювати проблему розміщення ЦНАП одних громад на території інших громад, що іноді створюються на базі ЦНАП РДА.

### **5.2. Організаційні**

Повинні бути розроблені (у консультаціях з ОМС та з урахуванням стану ЦНАП РДА і спроможності ОМС) та затверджені плани утворення ЦНАП ОМС – припинення діяльності ЦНАП РДА по регіонах (областях) з чітким визначенням заходів, строків, ресурсів, відповідальних.

Має бути визначене відповідальне міністерство (очевидно, Мінцифри) як лідер всього процесу. Таке міністерство може надати єдиний шаблон плану для уніфікації підходів.

Доцільно забезпечити координацію планування відповідних заходів з Мінрегіоном.

Відповідальність в областях за реалізацію планів має покладатися на ОДА.

Уряд повинен забезпечити загальний контроль за виконанням планів в цілому.

### **5.3. Приміщення та обладнання**

Потрібно передбачити у законодавстві механізм, який забезпечує пріоритетне право громад, що утворюють ЦНАП ОМС в райцентрі, на отримання в користування або власність приміщення ЦНАП РДА.

Окремо це питання має бути вирішене щодо державної власності (його оренди чи передачі у комунальну власність).

Додатково має бути вивчене і вирішене питання передачі на баланс ОМС обладнання (в т.ч. паспортного), яким користується ЦНАП РДА.

### **5.4. Персонал**

Законодавство має передбачати прості механізми переведення державних службовців з РДА на посади в ОМС, в тому числі у ЦНАП. Це питання частково може вирішуватись на підставі частини 6 статті 22 Закону «Про державну службу». Але цей механізм має низку умов і потребує спрощення.

Крім того, окремого доврегулювання ще можуть потребувати питання:

- використання механізму переведення з державної служби в ОМС у випадках, коли керівництво РДА не надає згоди на таке переведення;

- переведення (призначення в ОМС) державних реєстраторів з РДА, без потреби додаткового тестування у Мін'юсті, проходження спеціальної перевірки та отримання ключів для роботи у реєстрах. Це правило може бути застосоване і до державних реєстраторів, які були звільнені за власним бажанням або внаслідок скорочення (наприклад, у період не довше 1 року до призначення на посаду в ОМС).



Додатково пропонується створити ресурс («кадровий резерв») з переліком державних службовців, які звільнені з ЦНАП РДА або підрозділів державної реєстрації РДА, і зацікавлені продовжити роботу в ОМС. Цей кадровий резерв може бути використаний або для позаконкурсного призначення, або призначення за спеціальною процедурою, або адресного інформування кандидатів про вакансії в ОМС.

*Варто взяти до уваги, що з осені 2019 року на підставі рішень Уряду про скорочення чисельності в РДА, у багатьох РДА вже почалися звільнення державних службовців та ліквідація окремих підрозділів, в тому числі в окремих РДА – центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). 24 грудня 2019 року Урядом для адміністраторів ЦНАП було встановлено «додатковий захист» від скорочення, до часу утворення ЦНАП ОМС.*

### **5.5. Послуги**

Повинна бути забезпечена безперервність надання адміністративних послуг. Ліквідація ЦНАП РДА має відбуватися лише у разі, якщо розпочав роботу ЦНАП ОМС. Такий факт доцільно підтверджувати документом (актом), що складається ОМС та РДА (або ОДА).

Для контролю ситуації з доступністю послуг, може бути також доцільним здійснення окремого постійного моніторингу фактичної доступності у районних центрах послуг у сферах державної реєстрації: бізнесу, нерухомості та земельних ділянок, а також адміністративних послуг сфери соціального захисту населення.

### **5.6. Ресурсне забезпечення**

Процес утворення ЦНАП ОМС в адміністративних центрах районів потребує:

- визначення необхідних ресурсів (на приміщення, меблі, техніку, програмне забезпечення тощо), що передбачає проведення аналізу потреб ОМС, вибір оптимальних альтернатив. При виборі приміщень для ЦНАП ОМС необхідно уникати крайнощів: з однієї сторони - виділення для ЦНАП ОМС лише одного чи декількох кабінетів, нехтуючи принципом відкритого простору і достатньої площі; а з іншої – прийняття рішення про нове будівництво чи дороговартісний ремонт, не враховуючи наявні приміщення, у т.ч. і ЦНАП РДА, які можуть бути пристосовані для ЦНАП ОМС за суттєво менші кошти;

- встановлення джерел покриття таких витрат (місцеві бюджети, спеціальні програми державного бюджету, проекти міжнародної технічної допомоги). Доцільно акцентувати увагу на можливості надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку приміщень ЦНАП ОМС, оскільки «організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» належить до делегованих державою повноважень ОМС;

- врахування потреби інституційно-консультаційної підтримки, тренінгових заходів.

Наразі за даними Мінцифри потрібне утворення 310 ЦНАП ОМС в районних центрах.

## **6. Ризики**

Основним ризиком обраного варіанту політики є можливий вибірковий підхід ОМС до виконання обов'язку утворення ЦНАП. Причинами для цього можуть бути пріоритетність інших проблем в громаді та брак ресурсів і спроможності. Тому можна прогнозувати, що частина ОМС не виконає цього обов'язку взагалі, а частина виконає неналежно, тобто утворений ЦНАП буде неналежним («формальним»).

Мінімізувати цей ризик можна системною організацією процесу з боку Уряду / ОДА, а також ресурсами.



Ризиком перехідного періоду є також суб'єктивний супротив окремих керівників РДА та/або районних рад у передачі в користування громад наявних належних приміщень ЦНАП РДА тощо. Мінімізувати цей ризик можна законодавчими механізмами, які усунуть залежність від суб'єктивних перешкод.

### **7. Інші варіанти політики**

Альтернативною є варіант добровільного утворення ЦНАП ОМС в існуючих нині адміністративних центрах районів. Цей варіант покладається на утворення ЦНАП тільки в тих громадах, які вважають це за необхідне. Недоліком цього варіанту є значно менша увага до проблематики ЦНАП / доступності адмінпослуг, аніж при обов'язку утворення ЦНАП за законом. Тобто загалом кількість утворених ЦНАП ОМС буде суттєво меншою, а доступ до адміністративних послуг у багатьох нинішніх районах – буде погіршено унаслідок реформи.

Мінімізувати цей ризик можна стимулами ресурсного забезпечення (програми, конкурси тощо), а також конкуренцією між громадами у середньостроковій перспективі.

Наразі цей варіант політики здається малоімовірним.

**Додаток** - Результати консультацій із заінтересованими сторонами щодо майбутнього ЦНАП РДА проведених 17.12.2019 – на 2 арк.



## Результати консультацій із заінтересованими сторонами

Для проведення консультацій був обраний метод фокус-груп. Учасникам було поставлено 4 запитання:

### **Запитання № 1 – наявність / відсутність потреб у збереженні ЦНАП РДА.**

Стратегічно учасники фокус-груп зазначили, що ЦНАП РДА мають бути ліквідовані, але має бути забезпечено перехідний період, поки ОМС (ОТГ) зможе повністю взяти на себе утримання ЦНАП в районному центрі. Також, необхідно визначити чіткий механізм (в тому числі належну координацію) та кінцевий термін перехідного періоду, після якого повноваження із забезпечення функціонування ЦНАП має бути передано на рівень ОМС (ОТГ).

Додаткові коментарі:

– необхідність функціонування ЦНАП РДА протягом перехідного періоду має залежати від розміру та спроможності ОМС (ОТГ). Там, де це можливо, ОМС (ОТГ) має взяти на себе повноваження із забезпечення функціонування управління ЦНАП в максимально стислі строки.

– в містах обласного підпорядкування та в районних центрах де є ЦНАП ОМС (ОТГ) ) ліквідувати ЦНАП РДА в максимально стислі строки.

– в разі відсутності ЦНАП ОМС (ОТГ) в районному центрі ЦНАП РДА має бути збережений, для забезпечення доступу громадян для адміністративних послуг (тут мається на увазі збереження ЦНАП, як інституції, а кому він буде підпорядкований має вирішуватись окремо).

– в разі ліквідації ЦНАП РДА та створення ЦНАП ОМС (ОТГ), послуги мають надаватись для жителів всього району, включно зі створенням віддалених робочих місць, територіальних підрозділів та мобільних ЦНАП.

– якщо ЦНАП РДА був не належний (погана інфраструктура, малий перелік послуг та відсутність необхідного персоналу), то необхідність його утримання навіть в рамках перехідного періоду відсутня.

– якщо ОТГ охоплює більшу частину або всю територію району, то потреби в утриманні ЦНАП РДА не має, ЦНАП має бути створений в ОТГ.

### **Запитання № 2 – добровільне чи примусове створення ЦНАП ОМС в районних центрах.**

#### Добровільне:

Може бути лише протягом перехідного періоду. Наприклад, протягом 2020 за обов'язкової наявності стимулів для добровільного створення ЦНАП ОМС.

#### Примусове:

Законодавче закріплення обов'язковості ЦНАП ОМС в райцентрах є необхідною умовою для забезпечення рівного доступу громадян до адмінпослуг.

Додаткові коментарі:

– для швидкої реалізації сценарію із обов'язковим створенням ЦНАП ОМС потрібна фінансова і політична підтримка з боку держави та залучення проектів міжнародної технічної допомоги.

– значна кількість ОМС (ОТГ) з різною кількістю населення вже показали свою спроможність у створенні та забезпеченні функціонування ЦНАП, тому така практика має бути поширеною.

– сприяння передачі приміщень районних рад та РДА в ОМС для створення ЦНАП ОМС.

– альтернативи ЦНАП ОМС в районних центрах не має. Якщо не ОМС (ОТГ) районного центру то хто? І де? (Адже там концентровані інфраструктура, дороги, громадський транспорт).





### **Запитання № 3 – Мотивація / перешкоди для органів місцевого самоврядування у створенні ЦНАП в районних центрах.**

#### Мотивація

##### Фінансова:

- підвищення інвестиційної привабливості регіону.
- держава має фінансувати ЦНАП залежно від кількості послуг, що там надаються.
- фінансова підтримка з боку держави (ДФРР, субвенції) чи донорів (Програма «U-LEAD з Європою» та інші).

– встановити можливість зарахування коштів до місцевих бюджетів від надання адміністративних послуг, лише в разі створення ЦНАП.

- раціональна плата (адміністративний збір) за надання адмінпослуг.
- можливість утримання ЦНАП за рахунок адміністративного збору.

##### Політична:

- вибори і політична відповідальність депутатів і керівництва громади.
- дієві громадські організації та вплив мешканців громади, які вимагають, якісних та доступних адміністративних послуг.
- кращі практики функціонування ЦНАП в ОМС (або «у сусіда краще»).
- інформаційно-роз'яснювальна робота з боку Уряду, ГО, донорів щодо переваг, які дає створення ЦНАП в ОМС.
- створення ЦНАП ОМС має йти паралельно з передачею повноважень у сфері реєстрації бізнесу і нерухомості, які здійснюють посадові особи РДА (як обов'язкові суб'єкти за законом).

#### Перешкоди:

##### Фінансові:

– відсутність інфраструктури (приміщень, коштів на ремонт), професійних кадрів (відсутність необхідної освіти, досвіду роботи, можливості пройти необхідне тестування), коштів на утримання персоналу.

– зарахування коштів до бюджету ОМС (ОТГ) навіть якщо ОМС (ОТГ) не надає адміністративні послуги.

##### Політичні:

- не має конструктивної співпраці з РДА, ОДА, державними інституціями.
- голів РДА зі статусом в.о. не зацікавлені в сфері адміністративних послуг.
- фактор особи небажання керівника ОМС(ОТГ) створювати ЦНАП.
- відсутність зручного(швидкого) механізму передачі майна РДА / районної ради до ЦНАП ОМС (пропозиція спростити).
- відсутність координації процесу створення ЦНАП ОМС (ОТГ) в районних центрах.

### **Запитання № 4 – збереження кваліфікованого персоналу ЦНАП РДА.**

Внесення змін до законодавства, щоб спростити механізм переведення працівників з державної служби на службу в ОМС.

Увага до належного фінансового забезпечення працівників ЦНАП.

Зобов'язати (сприяти) ОМС взяти персонал ЦНАП РДА в ЦНАП ОМС.

Додати процедуру оцінки якості роботи працівників ЦНАП.

Зробити кадровий резерв вивільненого персоналу ЦНАП РДА.

Переведення діючих державних реєстраторів нерухомості і бізнесу в ЦНАП ОМС (ОТГ) зі збереженням доступу до єдиних та державних реєстрів без додаткових перевірок.

Спростити кваліфікаційні вимоги до адміністраторів для отримання доступу до реєстру ДЗК.

Системне проведення програм навчання та підвищення кваліфікації персоналу ЦНАП.

