**Тема 15. Актуальні зміни у законодавстві у сфері надання адміністративних послуг**

У цій темі он-лайн курсу ми зупинимося на законодавчому акті 2020 року, який матиме найбільший вплив на подальший розвиток ЦНАП – цеЗакон *«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі»* від 3 листопада 2020 року №943**-**IX (далі – Закон, Закон щодо мережі ЦНАП).

**Отже, що змінюється у сфері надання адміністративних послуг, і насамперед в організації та діяльності центрів надання адміністративних послуг** (далі – ЦНАП). А також які кроки рекомендуємо органам місцевого самоврядування (ОМС) та іншим ключовим суб’єктам.

**Частина 1. Щодо статусу та організації роботи ЦНАП - головне**

**Законом суттєво змінено редакцію статті 12 Закону «Про адміністративні послуги». Хоча, по-суті, тут законодавець лише чіткіше прописав статус ЦНАП, його ключові ознаки та підходи до організації роботи, які вже склалися на практиці.**

**1.1.** Увизначенні поняття і статусу ЦНАП (ч. 1 ст. 12) акцентовано, що **ключовою ознакою ЦНАП є надання** **визначеного** **відповідно до цього Закону** **переліку адміністративних послуг**.

Замість попереднього акценту на механізм надання послуг («через адміністратора»), зроблено правильну зміну наголосу на головну характеристику, *що відрізняє ЦНАП* від інших суб’єктів, в т.ч. окремих суб’єктів надання адмінпослуг (терпідрозділів ЦОВВ, чи виконавчих органів місцевої ради тощо) чи їх спеціальних (відомчих) «фронт-офісів» (як-от, «сервісних центрів МВС», «центрів обслуговування платників» тощо) *- надання широкого переліку адмінпослуг.*

Такий Перелік послуг формується на основі двох обов’язкових вимог Закону:

1) всі адмінпослуги, де суб’єктом надання є ОМС, що утворив ЦНАП (місцева рада, її виконавчі органи та посадові особи), повинні надаватися виключно через ЦНАП;

2) Кабінет Міністрів України затверджує перелік адміністративних послуг *органів виконавчої влади* та адміністративних послуг, що *надаються ОМС у порядку виконання делегованих повноважень*, і які є обов’язковими для надання через ЦНАП (далі – Перелік послуг Уряду).

Звісно ОМС, які утворюють ЦНАП, можуть інтегрувати туди і додаткові послуги.

**Що далі:** Важливо, щоб у вказаний Перелік послуг Уряду увійшли дійсно ключові адміністративні послуги, які можна ще назвати «базовими». За основу, має бути взято розпорядження КМУ №523 від 16.05.2014 року (з наступними змінами), адже там вже є зафіксовані більшість важливих груп послуг. Якщо конкретніше, то у ЦНАП повинні бути послуги з реєстрації актів цивільного стану, нерухомості, бізнесу, землі; паспортні послуги (хоча ця група послуг вочевидь має залишатися з приміткою «за можливості»); адмінпослуги соціального характеру (далі - АПСХ). Також треба включити послуги, яких не було в останній редакції розпорядження КМУ: реєстрація місця проживання, пенсійні послуги, окремі податкові послуги (як-от, щодо картки платника податків). Це насправді наймасовіші і найзайтребуваніші послуги, та взаємопов’язані для комплексного обслуговування.

**1.2. Другий суттєвий акцент** Закону – в організації роботи ЦНАП – чітко підкреслено можливість **застосування різних моделей (механізмів) надання адміністративних послуг у ЦНАП**:

1) безпосередньо адміністратором;

2) через адміністратора, шляхом його взаємодії з суб’єктами надання адміністративних послуг (СНАП);

3) суб’єктами надання адміністративних послуг, тобто їх посадовими особами.

**Надання послуг адміністратором**. Є думка, що це змінює концепцію ЦНАП, де послуга завжди мала надаватися через адміністратора як «посередника» між суб’єктом звернення (громадянином) і СНАП. Цей погляд очевидно має ще спадковий характер з досвіду «єдиних дозвільних центрів», де намагалися розірвати корупційні ризики у відносинах бізнес-влада.

Проте таке розуміння «концепції» від початку було не зовсім коректним. Закон «Про адміністративні послуги» в найпершій редакції з 2012 року передбачав **можливість безпосереднього надання адмінпослуг адміністратором** (у п. 6 ч. 4 ст. 13). Адже ключовим мірилом в організації роботи ЦНАП є задоволеність споживача послуги.

Нині і через делегування повноважень ОМС (де тепер в одній інституції співпали орган, що утворює ЦНАП та суб’єкт надання адмінпослуг), і через інформаційні технології – стало суттєво більше послуг, які можна назвати «швидкими», тобто які можуть бути надані невідкладно. Отже, невиправдано примушувати громадянина чекати на непотрібну взаємодію з СНАП, просити прийти/приїхати двічі, особливо там, де послугу може бути надано невідкладно. Наразі, швидкі послуги можливі у сфері РАЦС (в тих тергромадах, де це повноваження ОМС), реєстрації місця проживання, видачі різних витягів з реєстрів тощо.

У малих громадах є ще одна причина для такої моделі, адже впливає фактор обмеженої кількості персоналу в ОМС. Тому поділ на фронт-офіс («класичний ЦНАП») і бек-офіс (СНАП / опрацювання справ) є умовним, оскільки багато працівників виконують повноваження у різних сферах, і з цих же посадових осіб формують штат / склад ЦНАП.

**Щодо роботи у ЦНАП «представників» (посадових осіб) суб’єктів надання адміністративних послуг**. Є побоювання, зумовлені окремими невдалим досвідом, коли керівники ЦНАП дійсно не мали управлінського впливу на представників різних непідпорядкованих їм та ОМС в цілому структур. З іншого боку, в частині ЦНАП є і достатньо вдалий досвід залучення представників РАЦС Мін’юсту, ПФУ, органів соціального захисту населення, сервісного центру МВС тощо. Попри труднощі взаємодії, головне, що споживачі послуг отримують максимум послуг в одному місці.

Потреба у такому кроці була б суттєво меншою, якби держава: а) делегувала деякі повноваження для ОМС (РАЦС, АПСХ тощо); б) або налагодила ефективну взаємодію СНАП із ЦНАП (як-от, щодо пенсійних послуг, де ПФУ наразі «через адміністратора» відмовляється працювати в принципі). Ці виклики можна долати поступово, і потреба у «представниках» СНАП у ЦНАП теж зменшиться.

Отже, новий Закон передбачає, що у ЦНАП послуги надаються посадовими особами СНАП **у виняткових випадках** - *якщо їх надання через адміністратора* *є неможливим, або суттєво гіршим для суб’єкта звернення чи публічних інтересів*. Наведені вище групи послуги це чітко показують. І це стосується насамперед швидких послуг.

Як додатковий запобіжник від зловживань СНАП Законом встановлені вимоги до посадових осіб СНАП дотримуватися вимог щодо часу прийому та інших вимог ОМС до організації роботи ЦНАП.

**! ВАЖЛИВО. Вибір механізмів надання послуг, окремих з них чи їх поєднання, залишається на розсуд ОМС, що утворив ЦНАП.** Тобто Закон не зобов’язує ОМС змінити свою роботу. Це право ОМС, і якщо ОМС і далі комфортніше працювати у моделі «адміністратор-посередник» – це його право, особливо, у частині – не залучати представників СНАП. Але пам’ятайте для кого працює ЦНАП, і що він може стати швидшим та інтегрованішим. Зрештою, і до ухвалення цього Закону різні ЦНАП в Україні працювали за різними моделями, і тут законодавець просто чіткіше прописав ці можливості.

**Що далі:** Ставайте кращими і гнучкішими. При цьому радимо – за можливості, утворюйте ЦНАП як окремі виконавчі органи (структурні підрозділи). Тобто, якщо можете звести у таку структуру ключові групи послуг (і персонал), за які відповідальний сам ОМС, то ви забезпечите кращу керованість ЦНАП, ефективність його роботи. Покладайте повноваження з надання швидких адмінпослуг на адміністраторів. У разі створення ЦНАП як постійно діючого робочого органу – пріоритетно залучайте до складу ЦНАП посадових осіб, які надають швидкі послуги.

**Частина 2. Щодо статусу та організації роботи ЦНАП – важливі деталі**

**2.1.** Законом чітко передбачено, що у разі утворення ЦНАП як постійно діючого робочого органу до його складу включаються **окремі посадові особи виконавчих органів** (структурних підрозділів) органу, який прийняв рішення про утворення ЦНАП, **на яких можуть покладатися всі або окремі завдання адміністратора.** Також **окремі завдання адміністратора можуть покладатися на старост.** Важливо, що обсяг цих завдань може бути різним, на розсуд ОМС. Тут теж прописані очевидні можливості, які застосуватися і були законними й раніше.

**Що далі:** Якщо у Вашому ЦНАП є інші посадові особи ОМС (посада яких не називається «адміністратор») – включіть завдання адміністратора у їх посадову інструкцію. Якщо староста за своїми професійними компетентностями може бути залучений/-на до надання адмінпослуг - залучайте. Чи як повноцінного суб’єкта надання адмінпослуг (РАЦС, реєстрація місця проживання тощо) та/або для виконання завдань адміністратора (як-от, щодо АПСХ тощо). Це дозволить зберігати послуги доступними і швидкими після укрупнення територіальних громад, та навіть наближати їх ще більше до мешканців.

**2.2.** У цьому ж контексті треба брати до уваги і нову редакцію пункту 6 ч. 2 ст. 13 Закону «Про адміністративні послуги». Тепер **уповноваження адміністратора на безпосереднє надання адміністративних послуг віднесене на рішення ОМС, що утворив ЦНАП.** Дуже корисна норма, оскільки у попередній редакції було обмеження «відповідно до закону» і треба було провести неабияку юридичну роботу з обґрунтування такої можливості. Тепер все простіше. ОМС вирішує яким обсягом повноважень наділяти своїх службовців.

**Що далі:** ОМС можуть підвищити ефективність роботи своїх ЦНАП та виконавчих органів загалом. Там, де можна відмовитися від зайвих передач заяв на опрацювання, треба уповноважити персонал ЦНАП безпосередньо надавати послуги. Це прискорить обслуговування відвідувачів, підвищить відповідальність працівника вивільнить ресурси від непотрібної взаємодії і документообігу.

**2.3.** **Скасовано спеціальні кваліфікаційні вимоги** **до адміністраторів** ЦНАП для роботи щодо **надання відомостей з Державного земельного кадастру (ДЗК)**. Отже, тепер усі адміністратори ЦНАП чи інші посадові особи ОМС можуть видавати відомості з ДЗК. Ризиків помилок тут немає, адже це не зміни в ДЗК, а лише видача наявної інформації. Отже, ця дуже популярна послуга зможе надаватися у значно більшій кількості точок доступу.

**Що далі:** якщо Ваш ЦНАП ще не підключився до ДЗК для видачі відомостей або підключених адміністраторів було недостатньо для задоволення попиту громадян – підключіться або збільшіть кількість підключених посадових осіб ОМС до ДЗК.

**2.4.** **Лише міські ЦНАП зобов’язані працювати у суботу.** У ЦНАП утворених сільськими ОМС **(в селах) – робота один день на тиждень до 20:00 віднесена на розсуд таких ОМС,** хоча раніше це був обов’язок для усіх ЦНАП.

**Що далі:** радимо все ж пробувати працювати один день до 20:00, а за можливості – і в суботу, адже для окремих категорій працюючих громадян тільки цей час залишається найкращою можливістю отримати послуги без зайвих проблем (відпрошувань з роботи тощо). І тільки якщо достатньо тривалий період роботи ЦНАП покаже, що відвідувачів немає або мало, тоді можна оптимізувати години прийому. Але пам’ятайте, що розширені та зручні прийомні години – це одна з важливих ознак ЦНАП.

**2.5. Регламент ЦНАП –** більше **не регуляторний акт**, якщо складений на підставі Примірного регламенту ЦНАП. Ця зміна у Законі (абзац другий частини 10 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги) має вивільнити роботу персоналу ОМС від зайвих процедур у разі прийняття чи зміни Регламенту ЦНАП.

**Що далі:** У Регламенті ЦНАП небагато норм, що стосуються «зовнішніх відносин» з суб’єктами звернення, тому в цій частині використовуйте рекомендації акту Уряду. Загалом, важливі відносин «ЦНАП – суб’єкт звернення» регламентуються безпосередньо законами.

**2.6.** На персонал ЦНАП покладено **обов’язок складання заяв** для суб’єктів звернень на вимогу особи, для подальшого підписання та подання. Потрібно нагадати, що в окремих сферах заяви складаються тільки персоналом ЦНАП (як-от, при наданні паспортних послуг). У цих же змінах громадянам надається більше зручності. Тепер у всіх випадках особа може клопотати у працівника ЦНАП про складання заяви працівником. На перший погляд, це може сприйматися як додаткове навантаження на персонал ЦНАП. Але насправді, це важливе завдання адміністратора, та професійному службовцю завжди легше і швидше заповнити формуляр заяви, аніж недосвідченому громадянину.

**Що далі:** рекомендуємо оцифрувати усі форми заяв, аби вносити при прийомі громадян мінімум індивідуальної інформації. І звертайте увагу громадян, що відповідальність за достовірність відомостей у заяві залишається за суб’єктом звернення, тобто особа має ретельно перевірити внесені у заяву дані.

**2.7.** На рівні з іменними печатками (штампами) адміністраторів тепер можуть використовуватися **номерні печатки (штампи).** Відниніпри кадрових змінах не доведеться щоразу виготовляти нові печатки (штампи).

**Що далі:** перехід на номерні печатки може бути поступовим. Тобто в силу «вибування» адміністраторів, змінюйте іменні печатки (штампи) на номерні.

**2.8.** Передбачена можливість направляти **результати адмінпослуг поштою**, в т.ч. **за бажанням** суб’єкта звернення та за його рахунок - **кур’єром.** Ця зміна внесена щоб надати право суб’єкту звернення: а) самостійно оплатити доставку кур’єром; б) вибрати варіант доставки. Це має зменшити навантаження на ЦНАП, адже скоротить кількість прийомів, і збереже час громадян та витрати на дорогу.

**Що далі:** ОМС треба подбати, щоб такі супутні послуги з’явилися у ЦНАП. Щоб у суб’єкта звернення був вибір суб’єктів господарювання, що надають поштові послуги або ж принаймні процедура відбору постачальника послуг викликала довіру.

**2.9.** Закон вводить поняття «**пересувного** віддаленого робочого місця адміністратора». Це зроблено для більшої правової визначності роботи так званих «мобільних ЦНАП», а також обслуговування громадян у форматі «виїзного адміністратора». Хоча ця можливість була передбачена і раніше - Примірним регламентом ЦНАП.

**Що далі:** у Положенні про ЦНАП та регламентних документах треба відображати специфіку роботи пересувних ВРМ, якщо такі запроваджені в ОМС.

**2.10.** У законі згадані «**місця для самообслуговування**» у ЦНАП. І це у практиці ЦНАП уже досить поширене явище. Але у такий спосіб законодавець підкреслює, що обладнання робочих місць для самостійної роботи відвідувачів – це правильне рішення. Це тренд і в бізнесі (так, наприклад, працюють банки), і в зарубіжних аналогах ЦНАП. У такий спосіб ЦНАП можна також заохочувати розвиток е-послуг.

**Що далі:** ЦНАП рекомендується встановлювати місця самообслуговування або розширювати їх кількість. При цьому варто забезпечувати консультаційну підтримку відвідувачів, аби інвестиції в обладнання були ефективними.

**Частина 3. Щодо розвитку мережі ЦНАП**

**3.1**. Законом передбачено **обов’язкове поетапне створення ЦНАП** **в усіх громадах.**  **При цьому пріоритетом №1 у 2021 році визначено «заміщення» ЦНАП РДА на ЦНАП ОМС** у всіх «старих» районних центрах(станом на 01.01.2020; незалежно від кількості мешканців). Ця робота має бути завершена **до 1 січня 2022** року. Що тут ще важливо:

1) **до створення ЦНАП ОМС, ЦНАП РДА не може бути ліквідовано**. Не повинно бути погіршення доступності послуг і «розривів» у виконанні державних функцій. Тим паче, ЦНАП РДА обслуговували не лише мешканців громад-райцентрів, а всіх мешканців району. ЦНАП у «старих райцентрах» можуть бути опорними точками доступу до послуг для інших громад (принаймні по екстериторіальних послугах: реєстрація нерухомості, бізнесу, землі);

2) передбачено **спрощені процедури переведення** адміністраторів та держреєстраторів з РДА в ОМС (за згодою сторін без проведення конкурсу; спецперевірка державних реєстраторів не здійснюється). Ці механізми треба використати найповніше, адже люди – це найцінніше, що є у РДА та їх ЦНАП.

3) перехідні норми закону передбачають, що **процес трансформації** ЦНАП РДА **має бути скоординованим** та організованим. Роль КМУ, Мінцифри, ОДА тут неможливо переоцінити. Йдеться про питання нерозривності надання послуг, збереження людей, використання майна (хоча за експертними оцінками, більше 2/3 ЦНАП РДА не мали належних приміщень, але 80% мали обладнання, яке може бути далі використане). За Законом пріоритетне право на подальше користування цим майном належить ОМС, які зобов’язані утворити ЦНАП для заміщення ЦНАП РДА.

**Що далі:** Ресурси 2021 року мають бути пріоритетно спрямовані на створення ЦНАП ОМС в «старих райцентрах». Також важлива методологічна підтримка в інституційному створенні ЦНАП. Конструкція норми Закону наразі така, що ЦНАП РДА мають бути при будь-яких умовах ліквідовані до кінця 2021 року.

**3.2.** Для інших територіальних громад (крім «старих райцентрів») обов’язок створення ЦНАП розмежовано ще на два етапи:

- у громадах з населенням **понад 10 тисяч** **мешканців** - **до 1 січня 2023** року;

- **у всіх інших громадах** (тобто з населенням менше 10 тисяч мешканців) - **до 1 січня 2024** року.При цьому такий обов’язок для цих громад має бути забезпечено державним фінансуванням на будівництво, реконструкцію, облаштування приміщень та забезпечення обладнанням таких центрів.

В умовах укрупнення громад і районів, роль ЦНАП стає ще важливішою. Адже у результаті оптимізації усіх владних структур, від громадян не повинні віддалитися послуги. І саме через ЦНАП ці послуги можна зберегти, та навіть наблизити і покращити якість.

**Що далі:** створення ЦНАП це по-суті виконання делегованого повноваження, адже це встановлена державою вимога щодо певного формату обслуговування громадян. Це чималі разові інвестиції в інфраструктуру (підготовку належного безбар’єрного приміщення; на меблі, обладнання, ІТ тощо). І цей обов’язок повинен бути підтриманий фінансово (через спеціальні програми, субвенції). А, для подальшого підтримання сталої діяльності ЦНАП і якісного надання послуг, потрібні адекватні надходження до місцевого бюджету. Це можливо забезпечити насамперед через раціональні компенсаційні розміри плати за адміністративні послуги. А по безкоштовних послугах – це мають бути відповідні державні субвенції або інші компенсатори.

**! ВАЖЛИВО.**  Закликаємо усі територіальні громади виходити з потреби і права **якнайшвидше утворити ЦНАП** та належну мережу його точок доступу до послуг (віддалені робочі місця, територіальні підрозділи ЦНАП), Тобто, якщо у громади є можливості утворити ЦНАП, то не потрібно затягувати з цим кроком лише через бажання отримати державне фінансування. Найважливіше – потреби громадян вже сьогодні.

**3.3.** За Законом КМУ розробляє **Методичні рекомендації щодо критеріїв територіальної доступності ЦНАП, ТП і ВРМ.** Ці рекомендації мають бути дуже помічні ОМС, аби краще розуміти як поетапно розвивати власну мережу точок доступу до адмінпослуг у громаді, при обмежених ресурсах.

**Що далі:** Важливо, щоб Методичні рекомендації були на етапі розробки обговорені з ОМС та їх асоціаціями, аби максимально врахувати потреби, можливості, досвід. Зі свого боку, рекомендуємо ОМС пріоритетно розвивати ВРМ та інші точки доступу до послуг насамперед у адміністративних центрах *колишніх сільрад*. Громадяни не повинні відчути жодного погіршення в доступності послуг та оперативності їх надання. І доки не утворено ЦНАП, пам’ятайте про можливості уповноваження старост на надання адмінпослуг.