



МОБІЛЬНІ ЦНАП: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ

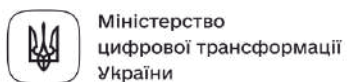
PROSTO

Підтримка доступності
послуг в Україні

Цей документ розроблено експертами проекту PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні». Проект фінансується Урядом Швеції та реалізується шляхом делегованого співробітництва дочірньою компанією Шведської асоціації муніципалітетів та регіонів (SALAR).

Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди згаданих донорів.

Лютий 2022



ЗМІСТ

Вхідна інформація	3
Висновки	8
Рекомендації	10

ВХІДНА ІНФОРМАЦІЯ

Однією з ключових вимог до якісного надання адміністративних послуг є забезпечення їх належної територіальної доступності. Особливо це актуально для територіальних громад, до складу яких входять десятки невеликих населених пунктів. Часто там немає ні адміністративних приміщень, ні персоналу, який може надавати послуги. Проблемою буває також погане транспортне сполучення між адміністративним центром громади й такими населеними пунктами.

Одним зі шляхів поліпшення доступності адмінпослуг є використання мобільного ЦНАП, насамперед у громадах, до складу яких входить багато населених пунктів з малою чисельністю мешканців (орієнтовно до 500 мешканців), що робить недоцільним створення стаціонарних віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП. У таких населених пунктах попит на послуги доволі помірний, там складно знайти та утримати кваліфікований персонал, а витрати на створення постійно діючого фронт-офісу економічно невиправдані. Натомість мобільний ЦНАП може відвідувати населені пункти за визначеним графіком, заощаджуючи також час і кошти громадян.

Практика застосування мобільних ЦНАП є більш поширеною у Донецькій та Луганській областях. Це, зокрема, має забезпечити кращу доступність до адміністративних послуг для жителів тимчасово окупованих територій та мешканців громад поряд з лінією розмежування.

Окрему увагу варто звернути на індивідуальну практику міста Кривий Ріг, де мобільний ЦНАП використовується для надання послуг жителям віддалених мікрорайонів. Це пов'язано з територіальною специфікою цього міста протяжністю понад 120 кілометрів.

Основні типи мобільних ЦНАП, що функціонують в Україні:

- мобільний ЦНАП на базі мікроавтобуса з 2-ма облаштованими робочими місцями для надання послуг;
- мобільний ЦНАП на базі фургона з 2-ма робочими місцями для надання послуг, автономними гарячим та холодним водопостачанням, туалетом;
- ЦНАП-трансформер з 4-ма облаштованими робочими місцями та зоною очікування, а також додатковими зручностями як і в мобільному ЦНАП на базі фургона.

Станом на листопад 2021 року в Україні функціонувало 28 мобільних ЦНАП¹. Показники роботи 27 з них було досліджено в рамках Проєкту PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні» через отриману від органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та військово-цивільних адміністрацій (далі – ВЦА) інформацію, а також безпосередню комунікацію з керівництвом громад та ЦНАП. Завершальним етапом аналізу було обговорення роботи мобільних ЦНАП, в якому взяли участь представники ОМС, Мінрегіону та проєктів міжнародної технічної допомоги.

Деякий вплив на показники функціонування мобільних ЦНАП зумовлений різними періодами їхнього запуску протягом 2017-2021 років, а також пандемією Covid-19. На жаль, виявлено випадки, коли передані громадам мобільні ЦНАП не здійснили жодного виїзду.

11 мобільних ЦНАП впроваджено за підтримки програми ЄС «U-LEAD з Європою». Інші мобільні ЦНАП впроваджено за підтримки ПРООН, інших донорів та власних коштів ОМС.

Більше половини мобільних ЦНАП сконцентровано у громадах та ВЦА Луганської області – 9 та Донецької області – 7. Водночас, значних відхилень від середніх показників (які могли б бути у зв'язку із додатковими запитом на послуги від жителів тимчасово окупованих територій) в роботі мобільних ЦНАП ОМС та ВЦА з цих областей порівняно з ОМС інших областей не спостерігається.

Мобільні ЦНАП територіальних громад та ВЦА обслуговують мешканців від 1 до 51 населених пунктів, а в середньому – 17. При цьому 12 мобільних ЦНАП обслуговують менше 10 населених пунктів. За чисельністю жителів віддалених населених пунктів, мобільні ЦНАП обслуговують території з населенням від 5 до 37 тисяч жителів, а також жителів Кривого Рогу (понад 610 000 жителів).

За 3 квартали 2021 року 22 (з 24 досліджених) мобільні ЦНАП системно виїжджали та надали статистичну інформацію, але кількість їхніх виїздів відрізняється. Половина з них (11) здійснювали близько 3 виїздів на місяць. Усереднені показники по усіх досліджуваних мобільних ЦНАП – 4 виїзди на місяць, а от 10 мобільних ЦНАП (36%) мали менше 2 виїздів на місяць, з них два мобільні ЦНАП взагалі не виїжджали жодного разу. При цьому, переважна більшість мобільних ЦНАП не дотримується затвердженого графіка виїздів та, зазвичай, виїжджає за попереднім записом, що координується старостами. Окремі ЦНАП не фіксують кількість виїздів (аргументуючи тим, що є затверджений графік і його дотримуються) або наданих послуг (аргументуючи тим, що ведуть загальний облік всіх послуг, що надаються через ЦНАП), що є суттєвою перешкодою для проведення аналізу ефективності роботи мобільного ЦНАП.

1 / <https://center.diiia.gov.ua/cnap-analytics>

Близько половини мобільних ЦНАП за 3 квартали 2021 року надавали менше 100 послуг, 8 мобільних ЦНАП надавали понад 500 послуг, а максимально було надано 1450 послуг одним мобільним ЦНАП. Тобто, вбачається значний розрив між мобільними ЦНАП, що надають мало та багато послуг.

В середньому одним мобільним ЦНАП за один виїзд надавалось 16 послуг. При цьому для шести мобільних ЦНАП цей показник не перевищував 3 послуг, а для двох мобільних ЦНАП він був меншим одиниці. Якийсь взаємозв'язок кількості наданих послуг з кількістю виїздів складно прослідкувати. Є мобільні ЦНАП, що мало виїжджають, але надають багато послуг під час прийому, і є мобільні ЦНАП, що їздять багато, але послуг за один прийом надається вкрай мало. Найвищий показник – 56 послуг за один виїзд – у м. Кривий Ріг.

За підрахунками однієї з громад (в рамках підготовки договору ММС) 1 виїзд мобільного ЦНАП в середньому коштує 1200 грн при подоланні близько 40 кілометрів у дві сторони. Для прикладу, одна з громад за 3 квартали 2021 року здійснила 85 виїздів, при цьому надавши лише 65 послуг. Отже, у цьому випадку собівартість надання однієї послуги може сягати 1500 грн.

Найбільш популярні послуги, що надаються через мобільний ЦНАП: адмінпослуги соціального характеру, земельні послуги, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно.



За результатами моніторингу виявлені дієві практики використання мобільного ЦНАП, які варті поширення:

1) **мобільний ЦНАП Марківської селищної ради Луганської області.** За два з половиною місяці роботи мобільного ЦНАП, громада досягла високих показників та якості роботи. Було здійснено 35 виїздів та надано понад 500 адмінпослуг і близько 1000 консультацій. Місцева влада залучила до надання послуг через мобільний ЦНАП представників Пенсійного фонду, органів соціального захисту населення та центру зайнятості. Виїжджають постійно, за затвердженим графіком;

2) **мобільний ЦНАП Межівської селищної ради Дніпропетровської області.** За три квартали було надано 776 послуг. Також використовували мобільний ЦНАП для вакцинації населення. Для пришвидшення прийому громадян реєструють їх звернення та пакети документів в інформаційній системі «Віртуальний офіс», що застосовується громадами (ЦНАП) Дніпропетровської області, а потім, вже в основному офісі ЦНАП всі документи скануються і вносяться у відповідні реєстри та інформаційні системи для надання адмінпослуг.

Графік виїздів гнучкий і узгоджується через старост. Якщо запитів немає, то мобільний ЦНАП не виїжджає, але все одно на тиждень здійснюється близько 4-х виїздів. Такий досвід виїздів за попереднім записом теж може бути цікавим в контексті попереднього вивчення запиту на послуги в населених пунктах громади, а за певний проміжок часу можна затвердити більш чіткий графік виїздів;

3) **мобільний ЦНАП Лозівської міської ради Харківської області.** Це один з найкращих за показниками мобільних ЦНАП. Мобільний ЦНАП почав працювати лише в червні 2021 року, але здійснив до кінця року 91 виїзд (системно виїжджають тричі на тиждень за затвердженим графіком), надано 1160 послуг. Виїжджають в старостинські округи, де можна під'єднатись до Wi-Fi, оскільки з використанням мобільного інтернет не завжди вдається якісно надавати адмінпослуги. Загалом мобільний ЦНАП надає послуги мешканцям у 20 старостинських округах, хоча тут також постійно працюють по 3-4 працівники. Через постійні виїзди зросло (хоча не критично) навантаження на основний офіс ЦНАП, отже новий персонал не наймали. З мобільним ЦНАП часом виїжджають і представники органів виконавчої влади, коли є відповідні запити від населення. Крім того, посадові особи ОМС добре засвоїли механізми обліку палива для виїздів мобільного ЦНАП, можуть ділитися досвідом з колегами (це питання було актуальним під час обговорення питання функціонування мобільних ЦНАП зі стейкхолдерами);

4) **мобільний ЦНАП Олевської міської ради Житомирської області** має середні, але достатні показники, щоб можна було говорити про його ефективність. Здійснено 58 виїздів протягом трьох кварталів 2021 року та надано 635 адмінпослуг. Графік формується кожного місяця та оприлюднюється за два тижні через всі можливі ка-

нали комунікації (старости, оголошення на відповідних дошках та магазинах, у соціальних мережах). Загалом графік виїздів сталий, а корективи вносяться для врахування додаткових вихідних та святкових днів, відпустки водія, тощо. Зараз у більшості населених пунктів територіальної громади до адмінбудівель підведено Інтернет, тому мобільний ЦНАП використовує Wi-Fi з'єднання для надання послуг. Хоча на роботу мобільного Інтернету теж нарікань не було. Прийом документів для надання адмін-послуг соціального характеру здійснюється старостами з подальшою передачею документів у основний офіс ЦНАП для опрацювання. Проте, наділення старост окремими функціями адміністратора місцева рада не практикує. Високий запит є також на консультації, які часто можуть бути і не пов'язані з безпосереднім наданням адміністративних послуг;

5) мобільний ЦНАП Северодонецької міської ВЦА Луганської області – один із лідерів за кількістю наданих послуг (1400 за 3 квартали 2021 року, що надані під час 55 виїздів). В мобільному ЦНАП надаються усі послуги, що й в основному офісі ЦНАП, крім паспортних та сервісного центру МВС.

Мобільний ЦНАП виїжджає за графіком, але виїзди можуть скасовуватися, якщо немає високого запиту на заплановану дату виїзду. Ці питання координуються через старост. Мобільні ЦНАП виїжджають переважно в центри старостинських округів. Тут працюють старости та адміністратори на BPM і надаються лише послуги з реєстрації місця проживання та адмінпослуги соціального характеру. В мобільному ЦНАП найбільш затребуваними є земельні послуги, реєстрація нерухомості, вклейка фото у паспорт. Інколи з мобільним ЦНАП виїжджають представники Пенсійного фонду та управління соціального захисту населення.

Варто звернути увагу, що в рамках кращих практик всі мобільні ЦНАП надавали той же перелік адмінпослуг що й в основному офісі ЦНАП, за винятком паспортних послуг. Також спостерігається тенденція, навіть в окремих кращих мобільних ЦНАП, відмови від POS-терміналів для оплати, через зростання плати за їх обслуговування, що створює додаткові бар'єри доступу до платних адміністративних послуг у віддалених населених пунктах.

Типові проблеми, що виникають у мобільних ЦНАП з малою кількістю наданих послуг:

- мала кількість виїздів часто обґрунтовується карантинними обмеженнями;
- надається значно менший, ніж в основному офісі ЦНАП, перелік послуг;
- не дотримується графік виїздів (переважно працює за попереднім записом);
- вузьке сприйняття мобільного ЦНАП в контексті надання виключно адміністративних послуг.

ВИСНОВКИ

1. Зважаючи на загалом добрі дані та наявні належні практики ефективного застосування мобільних ЦНАП, можна зробити висновок, що модель надання послуг через мобільний ЦНАП - працююча. При цьому, для ефективного застосування мобільного ЦНАП важливі такі передумови:

— територіальна громада має складатися з багатьох населених пунктів (мікрорайонів у містах – приклад Кривого Рогу) з малою чисельністю мешканців в них, що робить недоцільним створення стаціонарних віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП

— використання мобільного ЦНАП на територіях, де неможливо відкрити стаціонарний ЦНАП, його територіальний підрозділ чи віддалене робоче місце адміністратора (актуально для населених пунктів, що межують з тимчасово окупованими територіями)

— ключова – правильно організувати роботу мобільного ЦНАП та інтегрувати належний перелік послуг;

2. Мобільний ЦНАП – досить дорогий інфраструктурний об'єкт для громади не тільки як разове придбання, а й під час його експлуатації і обслуговування;

3. Показники роботи мобільних ЦНАП показують, що потрібно детально планувати візити в кожен населений пункт, особливо якщо мобільному ЦНАП треба покрити їх велику кількість. В такому разі можна визначити опорні населені пункти, куди мобільний ЦНАП виїжджає за графіком, а в решту малочисельних населених пункті він може виїжджати за наявності попереднього запису;

4. Спостерігається дублювання роботи старост (чи навіть декількох працівників у старостинських округах) та мобільного ЦНАП. Це може призводити до неефективного використання ресурсів громад, якщо мобільний ЦНАП не надає додаткових та витребуваних послуг до послуг, які вже є доступними через старост чи інших працівників, які стаціонарно розміщуються у старостинських округах;

5. Досі існують виклики, пов'язані з поганим Інтернет-покриттям у багатьох віддалених населених пунктах. Інколи мобільні ЦНАП виїжджають лише в ті населені пункти, де можуть під'єднатися до інтернету через Wi-Fi. Для прикладу послуга «єМалятко» потребує значного трафіку, тому її надання у мобільному ЦНАП з використанням мобільного інтернету ускладнено;

6. Частина мобільних ЦНАП зменшили (припинили) кількість виїздів через пандемію COVID-19, що може призводити до необхідності більшої кількості поїздок мешканців

віддалених населених пунктів до адмінцентру громади і, як наслідок, може спонукати виникнення додаткових ризиків поширення COVID-19 через взаємодію цих мешканців з іншими людьми та скупчення відвідувачів в основному офісі ЦНАП;

7. Високу ефективність показало використання мобільного ЦНАП для організації вакцинації населення, генерування та друку сертифікатів про вакцинацію, підписання декларації з сімейним лікарем, виїздів соціальних працівників, представників органів виконавчої влади для надання відповідних послуг та консультацій жителям віддалених населених пунктів;

8. Окремі громади, де через мобільні ЦНАП надається понад 1000 послуг на рік, вже давно виявляють інтерес до надання і паспортних послуг. Проте через жодний мобільний ЦНАП паспортні послуги ще не надаються. Водночас, у вільному доступі відсутня інформація про рекомендоване інформаційно-телекомунікаційне рішення щодо організації надання паспортних послуг через мобільний ЦНАП ОМС/ВЦА, незважаючи на те, що необхідне рішення для надання паспортних послуг вже давно запроваджене у подібних автомобілях ДП «Документ». Тому до вирішення цієї проблеми необхідно залучити Мінцифри, Державну міграційну службу та Держспецзв'язку.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для міністерств та інших центральних органів виконавчої влади

- 1) удосконалити державну політику щодо можливостей ефективного використання мобільних ЦНАП, зокрема внести відповідні доповнення до Примірного регламенту ЦНАП та розширити норму про поширення цієї моделі обслуговування не лише на сферу адміністративних, а й інших публічних послуг (Мінцифри);
- 2) сприяти масштабуванню кращих практик з метою ефективного використання мобільних ЦНАП (Мінрегіон, Мінцифри);
- 3) опрацювати питання організації надання паспортних послуг через мобільний ЦНАП ОМС/ВЦА (Мінцифри, Державна міграційна служба України, Держспецзв'язку).

Для керівництва ОМС/ЦНАП

- 1) попри наявність належних практик функціонування мобільних ЦНАП, які безсумнівно варто активно вивчати та враховувати іншим громадам, необхідно надалі працювати над пошуком шляхів ще більш ефективного використання цієї моделі обслуговування мешканців громад, зокрема і через розширення спектру публічних послуг, доступність до яких у віддалених населених пунктах може бути суттєво покращена. Також важливо активно ділитися досвідом щодо використання мобільного ЦНАП з іншими представниками ОМС та спільно шукати шляхи розв'язання проблемних питань;
- 2) перш ніж купувати самостійно чи погоджуватися на такий вид підтримки від донорів, потрібно зважити всі «за» та «проти» щодо доцільності та ефективності обслуговування мешканців через мобільний ЦНАП, детально спрогнозувати навантаження, змоделювати його роботу, можливості громади;
- 3) застосовувати усі необхідні комунікаційні канали, залучати старост та депутатів, активно поширювати серед мешканців громад інформацію про мобільний ЦНАП, графік його виїздів та перелік послуг. Адже інформація з вебсайту та соцмереж може бути недоступною для жителів (особливо людей похилого віку) віддалених населених пунктів;
- 4) розширювати сфери застосування мобільного ЦНАП, враховуючи індивідуальні особливості територіальної громади та запиту мешканців;
- 5) за можливості не припиняти роботу мобільного ЦНАП в період пандемії COVID-19, проте організувати роботу з дотриманням усіх необхідних заходів безпеки для

працівників мобільного ЦНАП та мешканців громади;

6) у населених пунктах, де є староста та інші працівники ОМС, бажано утворювати віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП. Ці аспекти потрібно враховувати при плануванні маршрутів виїздів мобільного ЦНАП. Для прикладу, мобільний ЦНАП може забезпечити взаємозамінність (неперервність надання адмінпослуг) на час відсутності старост, виїжджати за попереднім записом та надавати ті послуги, що не надаються старостою тощо;

7) для ОМС, що мають проблеми з обліком палива для мобільного ЦНАП, – детальніше вивчити практику застосування наказу Мінтрансу від 10.02.1998р. No 43 «Про затвердження Норм витрат палива і мастильних матеріалів на автомобільному транспорті», зокрема, визначити відхилення та реальні витрати палива мобільного ЦНАП і затвердити їх відповідним актом, керуючись при цьому підпунктами 2.1.5, 2.2.1, 2.2.3, 3.5.6 цього наказу.

PROSTO

Підтримка доступності
послуг в Україні

2022