

## Пропозиції Програми «U-LEAD з Європою» щодо сталості та ефективної роботи 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), відпрацювання у процесі взаємодії з органами місцевого самоврядування практичних проблем та прогалин у законодавстві, які ускладнюють формування ефективної системи надання адміністративних послуг у громадах. Цей документ покликаний звернути увагу відповідальних органів державної влади на такі проблеми законодавства та практики, подальше вирішення яких сприятиме створенню належних умов для надання доступних і якісних адміністративних послуг.

Цей документ стосується проблематики сталості ЦНАП, насамперед у фінансовій частині (достатності надходжень від плати за адміністративні послуги для покриття витрат, пов'язаних із забезпеченням процесу якісного надання адміністративних послуг та функціонуванням ЦНАП) та ефективності роботи ЦНАП в частині адміністрування деяких процесів. Викладені у документі пропозиції сформовані на основі досвіду Програми та її експертів, і не претендують на вичерпність. Водночас, підняті у документі питання були предметом консультацій з відповідальними органами державної влади, окремими органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), асоціаціями ОМС та іншими зацікавленими сторонами.

### 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, яка 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 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, мобільні ЦНАП, програмний комплекс автоматизації роботи 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 проблем/питань

У цьому документі подається короткий виклад окремих проблем щодо сталої та ефективної роботи ЦНАП, зокрема:

- 1) Витрати на надання адміністративних послуг у менших громадах покриваються адміністративними зборами у недостатньому обсязі;
- 2) Недостатнє правове поле для прийняття персоналом ЦНАП готівкових платежів – плати за адміністративні послуги;
- 3) Брак фінансової спроможності ОМС для надсилання результатів надання адміністративних послуг засобами поштового зв'язку;
- 4) Іменні печатки (штампи) адміністраторів, що веде до додаткових витрат при кадрових змінах.

### 4. Огляд окремих проблем/питань

#### 4.1. Витрати на надання адміністративних послуг у менших громадах покриваються адміністративними зборами у недостатньому обсязі

##### *Наслідки проблеми:*

На цей час існує значна кількість адміністративних послуг, вартість яких не покриває витрати, що необхідні для їх якісного надання, зокрема:

- 1) безкоштовні адміністративні послуги, вартість яких фактично сплачується коштом усіх платників податків;
- 2) послуги, плата за які є настільки низькою, що на адміністрування відповідних платежів витрачається більше коштів, ніж надходить до бюджету як плата за адміністративну послугу.

Через недостатні надходження від плати за адміністративні послуги, можливі наступні негативні наслідки:

- надмірні витрати місцевих бюджетів на надання адмінпослуг, в тому числі утримання ЦНАП;
- зниження якості надання адміністративних послуг через брак матеріально-технічного та кадрового забезпечення;
- брак мотивації у невеликих громадах створювати ЦНАП чи підтримувати його діяльність, залучати «безкоштовні» адміністративні послуги, якщо не буде належної компенсації за їх надання;
- погіршення доступності «безкоштовних» або «дешевих» адміністративних послуг для населення та, як наслідок, негативний вплив на реформу децентралізації в цілому.

ЦНАП не має на меті заробляння коштів чи отримання прибутку. ЦНАП – це, насамперед, публічна сервісна структура, а в громаді особливо важлива її соціальна функція, забезпечення доступності адміністративних послуг (зокрема, за 2018 рік в середньому 80% жителів громад отримували адміністративні послуги через ЦНАП, що були охоплені моніторингом Програми). Проте, надходження від адміністративних послуг можуть впливати на сталість ЦНАП та його розвиток.

За результатами моніторингу ЦНАП громад, яким Програмою надавалася допомога в рамках Початкової фази, виявлено, що доходи місцевих бюджетів за надання послуг через ЦНАП



коливаються від кількох десятків до кількох сотень тисяч гривень на рік. При цьому в більшості громад вони становлять біля 200 тисяч гривень у рік. І лише, як виняток, такі доходи становлять понад мільйон гривень, - у більших громадах, що надають паспортні послуги у ЦНАП. В той же час треба враховувати, що фонд заробітної плати за посадовими окладами на одного працівника ЦНАП становить від 100 тисяч гривень на рік.

Коливання в доходах місцевих бюджетів в основному залежить від типу послуг, які надаються в ЦНАП, зокрема паспортні послуги суттєво підвищують «окупність» (стійкість) ЦНАП. Також відчутні надходження дають послуги у сфері реєстрації нерухомості. Але послуги ДРАЦС (державної реєстрації актів цивільного стану), «місцевого нотаріату», реєстрації місця проживання, реєстрації бізнесу, вклейка фото в паспорт (25/45 років), місцеві послуги є або безкоштовними, або розміри плати є дуже мізерними. Тобто наявна диспропорція розмірів плати за адміністративні послуги між різними групами адміністративних послуг, доцільність існування якої складно обґрунтувати. В таких умовах, без перегляду розмірів адміністративних зборів можливість існування ЦНАП, особливо в невеликих громадах, буде під загрозою. Крім того, усі платники податків не повинні покривати витрати на адміністративні послуги для тих громадян чи суб'єктів господарювання, які такими послугами користуються.

### **Причини проблеми:**

Платежі за надання адміністративних послуг закріплюються на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, хоча можна вважати, що такий підхід суперечить Закону України «Про адміністративні послуги»<sup>1</sup> (далі – Закон), де зазначено, що плата за адміністративні послуги (адміністративний збір) та її розмір має встановлюватися законом.

Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року (далі – Стратегія)<sup>2</sup> передбачається необхідність врегулювати на законодавчому рівні питання оплати адміністративних послуг та забезпечити приведення законодавства у відповідність із Законом. Але у відповідному Плані заходів з реалізації Стратегії жодне міністерство чи ЦОБВ не відповідальні за напрацювання відповідних змін.

Питанням розмірів плати за адміністративні послуги, що надаються ОМС, увага майже не приділяється. Окремі розміри плати за адміністративні послуги довго не переглядалися (зокрема, з 1993 року не переглядалася плата за адміністративні послуги у сфері ДРАЦС, «нотаріальні дії ОМС» тощо). Окремі послуги були завжди безкоштовними (наприклад, вклейка фото в паспорт) або стали безоплатними (наприклад, реєстрація бізнесу).

### **Основна пропозиція щодо вирішення проблеми:**

Розробити проект Закону України «Про адміністративний збір» із визначенням плати за найпопулярніші адміністративні послуги в одному законі. Також можна розглянути другий варіант - внесення змін до законів, де закріплено плату за надання адміністративних послуг (точкове розв'язання проблеми, яке дозволить за короткий проміжок часу прийняти зміни, які є важливими для ефективного функціонування ЦНАП) (приклад – зміни до Декрету Кабінету

<sup>1</sup> Закон України «Про адміністративні послуги» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 32, ст.409) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

<sup>2</sup> Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>



Міністрів України «Про державне мито»<sup>3</sup> або Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»<sup>4</sup>.

Водночас, при врегулюванні цього питання варто звернути увагу на таке:

а) перелік безкоштовних адміністративних послуг повинен бути скорочений, залишивши в цьому переліку лише ті послуги, що мають особливе соціальне значення, як наприклад, реєстрація народження (тоді ці послуги можуть покриватись коштом платників податків);

б) адміністративні послуги, вартість яких є надмірно низькою, що робить адміністрування платежів не ефективним, мають або перейти в групу безкоштовних послуг, або розмір збору за їх надання має бути підвищений до раціонального рівня;

в) підвищити розміри адміністративних зборів, враховуючи собівартість їх надання, але не перевищуючи її (за загальним правилом);

г) затвердити дієву формулу визначення собівартості адміністративних послуг.

Важливо додати, що Указом Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» від 04.09.2019 р. №647/2019 у підпункті 6 пункту 1 визначено завдання щодо «урегулювання питання плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору) шляхом запровадження єдиних засад визначення розмірів адміністративного збору за надання адміністративних послуг, порядку його сплати та використання».

#### **Зацікавлені сторони:**

- 1) Міністерство цифрової трансформації України;
- 2) Міністерство фінансів України;
- 3) Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України;
- 4) Міністерство розвитку громад та територій України;
- 5) Органи місцевого самоврядування та їхні асоціації;
- 6) Асоціація ЦНАП та інші зацікавлені громадські організації.

#### **Можлива допомога Програми:**

Експерти Програми готові підготувати відповідні нормопроектні пропозиції або взяти участь у їх спільному опрацюванні за ініціативи інших суб'єктів.

## **4.2. Недостатнє правове поле для прийняття персоналом ЦНАП готівкових платежів – плати за адміністративні послуги**

#### **Наслідки проблеми:**

У громадах чи їх населених пунктах, де немає банківських відділень, інших можливостей та інструментів для сплати за послуги, у суб'єктів звернень немає можливості на місці оплатити адміністративні послуги (навіть невеликі суми). Це створює перешкоди у поданні повного пакету документів для отримання послуги. Громадянам доводиться спочатку здійснити оплату в іншому населеному пункті, щоб потім мати можливість подати документи на отримання адмінпослуги. Натомість, прийняття готівкових коштів за платні адміністративні послуги безпосередньо

<sup>3</sup> Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» ( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 13, ст.113 ) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-93>

<sup>4</sup> Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 31-32, ст.263) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>



працівниками ОМС / ЦНАП недостатньо урегульоване. Питання особливо актуальне при наданні адміністративних послуг через віддалені робочі місця ЦНАП у малочисельних населених пунктах, як правило, адміністративних центрах колишніх сільських рад, що увійшли до складу ОТГ.

#### **Причини проблеми:**

Нормативні акти досить фрагментарно регулюють питання прийняття готівкових платежів за адміністративні послуги посадовими особами ОМС. Загалом це не заохочується законодавством і поточною практикою.

Пунктом 3.2. Наказу Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938<sup>5</sup> «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» передбачено, що сплата платежів до місцевого бюджету готівкою (виділення – наше) здійснюється платниками через каси установ банків, підприємств поштового зв'язку та органи місцевого самоврядування.

Цим Наказом Міністерство фінансів України допускає прийом готівкових платежів ОМС, але це стосується лише платежів до місцевого бюджету. За таких обставин ОМС може приймати готівкові платежі виключно за адміністративний збір, що зараховується до місцевого бюджету (наприклад, адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень). Водночас, приймати готівкові платежі для сплати адміністративного збору, що зараховується до державного бюджету (навіть з подальшим частковим поверненням в місцевий бюджет, наприклад за оформлення, обмін документів, що підтверджують громадянство України, тобто паспортів), немає можливості.

Крім того, відомо з практики, що органи державної влади (зокрема, податкові органи та органи казначейської служби) не заохочують ОМС до роботи з готівковими платежами.

#### **Основна пропозиція щодо вирішення проблеми:**

Усунути бар'єри у прийнятті платежів за адміністративні послуги посадовими особами ОМС. Це питання може бути урегульоване окремо принаймні для сільських громад чи їх населених пунктів, де немає банківських установ та інших можливостей для оплати адміністративних послуг.

**Зацікавлені сторони** — Міністерство фінансів України та інші суб'єкти, визначені у пункті 4.1 цього документа.

#### **Можлива допомога Програми:**

Експерти Програми готові взяти участь у спільному опрацюванні відповідних нормопроектних пропозицій.

### **4.3. Брак фінансової спроможності ОМС для надсилання результатів надання адміністративних послуг засобами поштового зв'язку.**

#### **Наслідки проблеми:**

Суб'єкти звернення змушені повторно відвідувати ЦНАП, витрачаючи свій час та кошти на дорогу, для отримання результату адміністративної послуги (крім послуг, що надаються невідкладно) навіть у тій ситуації, коли результат адміністративної послуги міг би бути надісланий поштою.

#### **Причини проблеми:**

<sup>5</sup> Наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938 «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>





Частиною 5 статті 10 Закону України «Про адміністративні послуги» передбачено, що адміністративна послуга вважається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направлення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звернення. У випадках, передбачених законодавством, відповідний документ може бути надісланий поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.

Пункт 3 частини 4 статті 13 Закону покладає на адміністратора завдання з видачі або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг.

Враховуючи відповідні законодавчі вимоги, з одного боку, вбачається можливість (навіть обов'язок) направляти результати адміністративної послуги поштою, а з іншого, боку законодавством чітко не визначено чиїм коштом мають покриватись витрати за відправлення результатів адміністративної послуги. На практиці, це призводить до різного трактування закону, коли одні ОМС здійснюють поштові відправлення, якщо закладають у власні місцеві бюджети відповідні видатки, інші відправляють листи з післяплатою коштом суб'єкта звернення або взагалі не відправляють результати адміністративних послуг поштою. Водночас, було б доцільно створити можливість отримання такого сервісу не лише для мешканців фінансово більш спроможних громад.

#### ***Основна пропозиція щодо вирішення проблеми:***

Передбачити механізм фінансування послуг поштового зв'язку при відправленні результатів адміністративних послуг суб'єктам звернення.

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

#### ***Можлива допомога Програми:***

Експерти Програми готові взяти участь у спільному опрацюванні варіантів вирішення проблеми.

### **4.4. Іменні печатки (штампи) адміністраторів, що веде до додаткових витрат при кадрових змінах**

#### ***Наслідки проблеми:***

За інформацією Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України станом на 1 квітня 2019 року в Україні кількість працівників ЦНАП становила 5691 особу<sup>6</sup>. Кількість осіб, що виконують функції / повноваження адміністратора ЦНАП, постійно зростає у зв'язку з відкриттям нових ЦНАП, розширенням переліків послуг.

Кожного разу при прийнятті на роботу адміністраторів ЦНАП, змінах у складі персоналу, доводиться витрачати надмірні кошти на купівлю та заміну іменних печаток (штампів), що на практиці часто призводить до роботи без печаток (штампів) всупереч Закону.

#### ***Причини проблеми:***

<sup>6</sup> Інформація щодо загальної кількості працівників, які здійснюють прийом суб'єктів звернень в центрах надання адміністративних послуг у розрізі регіонів станом на 01.04.2019 [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://www.me.gov.ua/Documents/Download?Id=59fe8bcf-0883-47de-9e9c-e4e8adcf78b4>



У Законі «Про адміністративні послуги» передбачено, що «адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування центру надання адміністративних послуг» (ч. 3 ст. 13).

При змінах у штаті ЦНАП постійно виникає потреба витратити кошти на заміну іменних печаток.

**Основна пропозиція щодо вирішення проблеми:**

Розробити законопроект, яким передбачити зміни до Закону, виключивши відповідну норму про «іменні печатки». Водночас, компромісним варіантом може бути запровадження індивідуальних, номерних печаток (штампів) та їх закріплення за адміністраторами ЦНАП.

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

**Можлива допомога Програми:**

Експерти Програми готові підготувати відповідні нормопроектні пропозиції або взяти участь у їх спільному опрацюванні за ініціативи інших суб'єктів.

**5. Зведені пропозиції (резюме):**

- 1) Актуалізувати розміри плати за адміністративні послуги (адміністративних зборів), в тому числі, можливо, – шляхом розробки та ухвалення Закону «Про адміністративний збір»;
- 2) Розглянути можливість спрощення механізму прийняття готівкових платежів в ОМС/ЦНАП за надання адміністративних послуг, принаймні у сільській місцевості;
- 3) Передбачити механізм відшкодування за послуги поштового зв'язку при відправленні результатів адміністративних послуг суб'єктам звернення;
- 4) Передбачити заміну «іменних» печаток (штампів) адміністраторів ЦНАП «номерними».

