

## ПЛАТА ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ТА СТАЛІСТЬ ЦНАП І ЯКІСТЬ ПОСЛУГ (пропозиції Програми «U-LEAD з Європою» щодо концепції державної політики)

Надання адміністративних послуг є обов'язком держави і не може розглядатися як господарська діяльність, спрямована на отримання прибутку. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування вже фінансуються з податків. Проте, адміністративна послуга завжди має конкретного отримувача індивідуального блага, тож компенсація принаймні частини видатків на її надання є справедливою. І це стосується надання послуг як безпосередньо суб'єктами надання адмінпослуг, так і через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

ЦНАП також не може мати мети заробляння коштів чи отримання прибутку. ЦНАП – це насамперед публічна сервісна структура. Проте, надходження в місцеві бюджети від плати за адміністративні послуги можуть впливати на сталість ЦНАП, їх потенціал для належної роботи та розвитку, і відповідно – на якість послуг загалом.

Надання адмінпослуг в електронній формі, ймовірно, може сприяти здешевленню цієї системи у довгостроковій перспективі. При цьому фізичний канал отримання послуг (офлайн) мусить бути збережений і через врахування специфіки окремих послуг, і для забезпечення потреб різних груп суспільства.

### 1.1. Проблема.

Плата за надання адміністративних послуг (адміністративні збори) є недостатньо компенсаційною для держави, суб'єктів надання послуг і ЦНАП, та непрозорою для споживачів послуг.

### 1.2. Суспільна група, інтересам якої існування проблеми завдає безпосередню шкоду.

- 1) Органи місцевого самоврядування базового рівня.
- 2) Громадяни та суб'єкти господарювання – споживачі адміністративних послуг.
- 3) Органи виконавчої влади – суб'єкти надання адміністративних послуг.

### 1.3. Масштаб проблеми.

**Загальнонаціональна.** Проблема стосується усіх органів місцевого самоврядування базового рівня (територіальних громад), усіх споживачів адміністративних послуг, а також держави в цілому. Зокрема, за моніторинговими даними у 2018 році лише через ЦНАП було надано 14 млн. адмінпослуг, у 2019 році – 16,7 млн. При цьому станом на 1 січня 2020 року в Україні функціонувало 797 ЦНАП, з них 363 в органах місцевого самоврядування. Останні надають переважно адмінпослуги у порядку виконання делегованих повноважень.

Крім того, у ЦНАП протягом останніх двох років активно інтегруються адмінпослуги сфери соціального захисту, які є і повинні залишатися безоплатними для суб'єктів звернення. При цьому вони додають суттєвого навантаження на ЦНАП зокрема, та ОМС загалом.

#### 1.4. Гострота проблеми.

Рівень гостроти проблеми є **середнім**. Зокрема, для ОМС, які нині перебувають переважно на етапі створення та модернізації ЦНАП – питання фінансової сталості надання адмінпослуг загалом та ЦНАП зокрема ще не набуло гострої актуальності. Позитивний вплив у цей період має «іміджева» складова від створення ЦНАП. Також пом'якшуючу стимулюючу роль мають «зовнішні» ресурси, зокрема, субвенція місцевим бюджетам на підтримку розвитку ОТГ, Державний фонд регіонального розвитку, проекти і програми міжнародної технічної допомоги у сфері адмінпослуг.

Створення ЦНАП у більшості ОМС не веде до збільшення штатної чисельності, адже персонал ЦНАП – це переважно працівники ОМС, які і раніше надавали адміністративні послуги. Проте, їх фізичне і юридичне виокремлення спонукає до аналізу ефективності, врахування надходжень до місцевого бюджету від адмінпослуг, порівняння з видатками на підтримання системи.

До прикладу, в рамках моніторингу ЦНАП у 25 громадах – учасницях Початкової фази Програми «U-LEAD з Європою» (де середня кількість мешканців у громаді складає 12.4 тисяч мешканців, а середня кількість персоналу ЦНАП – 7 працівників), середні показники надходжень плати від адміністративних послуг у 2019 році склали:

- без врахування ЦНАП, які надають паспортні послуги, - 290 тис грн. на рік;
- разом з ЦНАП, які надають паспортні послуги, – 406 тис. грн. на рік.

При цьому, 8 з 25 громад отримали у 2019 році за адмінпослуги менше 100 тис. грн. на рік; 3 громади отримали надходження в межах від 100 до 200 тисяч грн.; і ще 4 громади - від 200 до 300 тисяч.

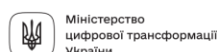
В той же час, треба враховувати, що лише поточний фонд оплати праці на одного працівника складає від 70-100 тисяч гривень.

Проблема може ще більше загостритися на тлі нових викликів 2020 року (епідемія, карантин), в тому числі їх впливу на стан публічних фінансів.

#### 1.5. Динаміка проблеми.

Динаміка проблеми є **негативною**. Витрати на організацію надання адміністративних послуг постійно зростають, через зростання заробітної плати персоналу ОМС, зростання вартості комунальних послуг та утримання іншої інфраструктури (захищених каналів зв'язку, плати за доступ та обслуговування до програмних засобів тощо). Також з періодичністю 4-5 років набуватиме актуальності питання оновлення комп'ютерної техніки, меблів, поточного ремонту.

Водночас доходи місцевого бюджету від адміністративних послуг не зростатимуть пропорційно. На сьогодні паспортні послуги ще підтримують «окупність» (стійкість) ЦНАП. Але загалом надходження і від паспортних послуг знижується, адже попит на паспорти для виїзду за кордон зменшується. Крім того, у найменших громадах взагалі відкритим є питання і щодо попиту на ці послуги, і щодо спроможності ОМС їх налаштувати та підтримувати, враховуючи високі видатки на обладнання, доступ до захищеного каналу зв'язку, щомісячну плату за користування цим каналом та технічну підтримку доступу до ЄДДР, логістичні витрати на доставку документів.



Статистика великих міст вже показує негативну динаміку надходжень за адмінпослуги. З 2019 року знижується попит на виготовлення термінових закордонних паспортів, доходи місцевих бюджетів від адмінпослуг також зменшуються. Тобто, ця динаміка вже відчутно від'ємна.

Наприклад, у місті Суми до місцевого бюджету за адмінпослуги у 2018 році надійшло 22095,6 тис грн., у 2019 – 20902,9 тис. грн., з них за саме за паспортні послуги на 2598,4 тис. грн. менше. За адміністративні послуги до бюджету міста Харкова за 2018 рік надійшло – 93520,7 тис. грн.; за 2019 р. – 78095,1 тис. грн., тобто на 15425,6 тис. грн. менше. До бюджету міста Луцька у 2018 році надійшло 25416,7 тис грн., у 2019 – 14763,5 тис. грн., тобто на 10653,2 тис. грн. менше, і практично все зменшення саме на паспортних послугах. До бюджету міста Рівне, за адміністративні послуги у 2018 році надійшло 13015,7 тис грн., у 2019 – 10908,1 тис. грн., тобто на 2107,6 тис. грн. менше.

### 1.6. Причини виникнення/існування проблеми.

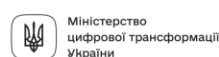
*Причина 1* - Основною причиною проблеми є відсутність протягом тривалого часу належної уваги держави до економічно обґрунтованого, ефективного та прозорого правового регулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг.

В одних випадках плата за адміністративні послуги визначається у законах або актах аналогічного рівня (наприклад, Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито»; Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» тощо). Таких законів налічується більше сотні, і вони без єдиного концептуального підходу регулювання та навіть по-різному називають платежі, які мають характер плати за адміністративні послуги («державне мито», «ліцензійний збір», «плата» тощо), а також по-різному визначають і самі розміри плати (у прожиткових мінімумах, у неоподатковуваних мінімумах; в мінімальних заробітних платах; у відсотковому вимірі тощо). При цьому сам Декрет «Про державне мито» не переглядався з 1993 року.

Також платежі за надання адміністративних послуг закріплюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Наприклад, визначення розміру плати за оформлення і видачу погоджень та дозволів, надання послуг, пов'язаних із забезпеченням безпеки дорожнього руху, належить до компетенції Кабінету Міністрів України. Численні «платні послуги», у тому числі фактично дублюючі або додаткові платежі за адміністративні послуги, визначені окремою групою актів Кабінету Міністрів України про затвердження так званих «переліків платних послуг». Таких «переліків платних послуг» понад 20, і ними затверджено понад 200 «платних послуг». При цьому у переліках є послуги, за які законами заборонено стягувати плату. Наприклад, у Переліку платних послуг, які можуть надаватися відділами державної реєстрації актів цивільного стану (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2010 р. N 1168, досі чинна) є такі платні послуги як «складення заяв про державну реєстрацію актів цивільного стану», «надання консультацій». Хоча Закон «Про адміністративні послуги» забороняє відносити ці дії до платних супутніх послуг (частина 1 статті 15).

Таким чином, через невпорядкованість законодавства іноді кошти зі споживачів можуть стягуватися без належних підстав і в необґрунтованих розмірах.

Ухвалений у 2012 році Закон «Про адміністративні послуги» визначив деякі параметри державної політики у цій сфері (у статті 11). Однак у Законі досі відсутні критерії платності та безоплатності адміністративних послуг (безоплатними визначені лише адмінпослуги соціального



забезпечення), критерії визначення розмірів плати за адмінпослуги. Не визначена верхня межа розмірів адміністративного збору тощо.

*Причина 2* – вузьковідомчі інтереси. Так, є приклади непрозорого ціноутворення через різні «пілотні проекти». Зокрема, проект «Шлюб за добу» дозволяє в одному з міст отримувати з громадян за цю адмінпослугу від 6 тисяч до 13 тисяч гривень. При цьому у місцевий бюджет надходить лише 85 копійок державного мита.

В окремих законах питання визначення розмірів плати за адмінпослуги ускладнені і непрозорі (наприклад, у Законі України «Про Єдиний державний демографічний реєстр...», вживаються такі конструкції як «вартість адміністративної послуги», «гранична вартість адміністративної послуги»). І згаданий вище Закон використовується для виправдання стягнення за паспортні послуги в ДП «Документ» додаткових коштів зі споживачів. Лише за 2018 рік їх обсяг склав 542 млн. грн.

### **1.7. Наслідки існування проблеми.**

1) *Органи місцевого самоврядування* – не отримують достатніх компенсаційних ресурсів для надання адміністративних послуг, в тому числі, забезпечення роботи ЦНАП, оскільки більшість послуг місцевого самоврядування визначені законами як безоплатні для суб'єктів звернення або розміри плати є невиправдано низькими.

2) *Громадяни та суб'єкти господарювання – споживачі адміністративних послуг* – через непрозорість сфери іноді вимушено сплачують надмірні (не передбачені законодавством) платежі за адмінпослуги. Щодо «безкоштовних» послуг відбувається погіршення територіальної доступності до таких послуг для громадян (зокрема, послуга з реєстрації бізнесу забезпечена в ОМС на 40% гірше, ніж реєстрація нерухомості) або погіршення умов надання цих послуг.

3) *Держава та органи виконавчої влади* – через безоплатність для споживачів багатьох адміністративних послуг та/або мізерні розміри адміністративного збору повинні покривати додаткові витрати загальним коштом бюджету (платників податків). Крім того, через це не вистачає ресурсів на цифровізацію адмінпослуг та інші актуальні потреби розвитку у цій сфері.

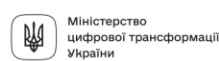
### **1.8. Пріоритетна ціль, визначена Програмою діяльності Кабінету Міністрів України.**

Указом Президента України від 04.09.2019 р. №647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» 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».

Ціль фінансової сталості органів місцевого самоврядування загалом та, ЦНАП зокрема, і особливо на виконання делегованих повноважень, доцільно окремо зафіксувати у Програмі діяльності Уряду.

### **1.9. Показники ефективності державної політики, їх фактичне та бажане значення.**

100% адміністративних послуг, за які може стягуватися плата, визначені законом як платні.



100% розмірів адміністративних зборів за базові<sup>1</sup> (найзатребуваніші) адміністративні послуги визначені у законі (в одному законі).

Плата за платні адміністративні послуги (адміністративний збір) покриває не менше 80% видатків на їх надання.

Визначено собівартість 100% адміністративних послуг, в тому числі і тих, що надаються суб'єктам звернень безкоштовно.

## **1.10. Строк реалізації державної політики.**

2020-2023 роки

## **2. Визначення курсу державної політики**

**2.1. Ціль № 1. - Плата за адміністративні послуги (адміністративний збір) в середньому покриває не менше 80% (прямих) витрат на надання платних адміністративних послуг**

### **2.1.1. Цільові показники результативності, їх фактичне та бажане значення.**

Загальна кількість та відсоток (%) адміністративних послуг, що переглянуті за критерієм платності / безоплатності для суб'єктів звернення (100%).

Загальна кількість та відсоток (%) платних адміністративних послуг, що переглянуті за критерієм розміру плати за адміністративні послуги (100%).

Відсоток витрат на надання платних адміністративних послуг, що покриваються за рахунок адміністративного збору (80%).

### **2.1.2. Комплекс завдань з розв'язання проблеми.**

Визначити на методологічному рівні критерії платності / безоплатності адміністративних послуг для суб'єктів звернення.

Визначити (актуалізувати) методологію визначення собівартості платних адміністративних послуг.

У 2020 році переглянути усі базові адміністративні послуги за критерієм платності / безоплатності, протягом 2021 року – усі інші адміністративні послуги.

До липня 2021 році переглянути розміри плати за усі базові адміністративні послуги, до кінця 2021 року – переглянути розміри плати за усі інші адміністративні послуги - на основі єдиної методології.

---

<sup>1</sup> До базових адміністративних послуг відносяться найзатребуваніші послуги, які фактично зафіксовані у Переліку послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП, затвердженому розпорядженням КМУ від 16.05.2014 №523 (зі змінами), і включають послуги у сфері РАЦС, реєстрації нерухомості, суб'єктів господарювання, землі, транспортних засобів, паспортні послуги тощо. Також до базових повинні бути віднесені послуги у сфері реєстрації місця проживання, і з застереженнями – «окремі нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами ОМС, у населених пунктах, де немає нотаріусів».

На нормативному рівні до липня 2021 року – унормувати питання критеріїв платності / безоплатності адміністративних послуг та встановити обґрунтовані розміри плати за базові адміністративні послуги.

Розробити та впровадити правила підстав, періодичності та порядку перегляду розмірів плати за адміністративні послуги. Передбачити механізм участі органів місцевого самоврядування у визначенні розмірів плати за адміністративні послуги, що є власними або делегованими повноваженнями ОМС, або до надання яких ОМС залучені через ЦНАП ОМС.

З 2022 року здійснювати моніторинг витрат на організацію надання адміністративних послуг (в тому числі в розрізі окремих груп адмінпослуг та видів послуг) і доходів місцевих та державного бюджетів від цих послуг.

Передбачити механізм відшкодування державою витрат на надання безоплатних для суб'єктів звернення адміністративних послуг, які належать до делегованих державою повноважень ОМС.

## **2.2. Ціль № 2 - Розміри плати за адміністративні послуги прозорі для суб'єктів звернення (насамперед, для громадян) та чітко визначені**

### **2.2.1. Цільові показники результативності, їх фактичне та бажане значення.**

Відсоток платних базових адміністративних послуг, для яких розмір плати визначено законом (100%).

Відсоток інших адміністративних послуг, для яких розмір плати визначений законом (50%), актами КМУ (50%).

### **2.1.2. Комплекс завдань з розв'язання проблеми.**

Розробити проект Закону «Про адміністративний збір» із залученням до цього процесу органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, експертів зацікавлених громадських організацій та проектів МТД.

Провести публічні консультації щодо законопроекту «Про адміністративний збір».

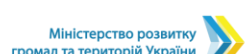
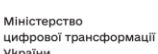
Ухвалити систематизований Закон «Про адміністративний збір» з Додатком – Переліком розмірів плати за базові адміністративні послуги (орієнтовно, біля 200 послуг).

Плату за інші адміністративні послуги встановлювати або законами (в т.ч. можливо, іншими додатками до Закону «Про адміністративний збір»), або актами Кабінету Міністрів.

Привести у відповідність до законодавства діяльність усіх суб'єктів надання адміністративних послуг та визначених законодавством у цій сфері - державних та комунальних підприємств (яким дозволено брати участь у наданні адміністративних послуг), в частині недопустимості стягнення з суб'єктів звернення додаткових платежів.

## **Ризики**

Реалізація пропозицій потребує ефективної комунікації із заінтересованими сторонами, в тому числі громадянами та суб'єктами господарювання як споживачами адміністративних послуг.



Потрібно максимально врахувати їх думку та застереження, а також донести потребу і переваги помірної (компенсаційної) оплати за адміністративні послуги.

**Додаток** - Результати консультацій із заінтересованими сторонами щодо фінансової спроможності ЦНАП та плати за надання адміністративних послуг, проведених Програмою «U-LEAD з Європою» 30.01.2020 – на 3 арк.

