

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-2.6>

С. П. Шаповал, керівник апарату Святошинської районної в місті Києві державної адміністрації

МЕХАНІЗМ РОЗПОДІЛУ КОШТІВ ЗА НАДАНИ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ У «СПІЛЬНИХ» ЦЕНТРАХ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Реформа децентралізації передбачає нові можливості для органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати завдання з покращення якості життя мешканців та забезпечення реалізації громадянами своїх прав. Однією з таких можливостей стає міжмуниципальне співробітництво, яке уособлює собою об'єднання матеріальних ресурсів громад для виконання безпосередніх владних функцій у різних сферах: благоустрій, освіта, охорона здоров'я та інші.

Дієве відображення механізму взаємодії ми можемо спостерігати на прикладі взаємодії органів місцевого самоврядування під час створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Адже у зв'язку з ліквідацією ЦНАП при районних державних адміністраціях питання створення ЦНАП при об'єднаних територіальних громадах набуває важливого соціального та економічного значення.

Основний тягар фінансування ЦНАП лягає на орган місцевого самоврядування, це пов'язано з тим, що більшість плати за адміністративні послуги повертається до місцевого бюджету громади.

Актуальним виступає питання діяльності ЦНАП, створеного декількома громадами, та їхня подальша взаємодія в регулюванні діяльності «спільних» ЦНАП. Адже такі ЦНАП повинні відповідати основним критеріям, які засвідчують належність ЦНАП, що буває досить важко забезпечити територіальній громаді з обмеженими фінансовими ресурсами та досить розгалуженою географічною системою розміщення населених пунктів. Тому «спільні» ЦНАП у змозі забезпечити достатній перелік послуг, комфортне для відвідувачів приміщення та некабінетні системи обслуговування, розширені години прийому і можливість отримання «супутніх послуг».

Фінансове забезпечення функціонування «спільних» ЦНАП здійснюється громадами, які шляхом міжмуниципального співробітництва його створили. У ЦНАП, які утворюються як «спільні» на основі договору про співробітництво територіальних громад, діє основний принцип зарахування коштів – за місцем надання іншої послуги, тобто за місцем розташування ЦНАП.

Співробітництво громад – це можливості, які ще кілька років тому були недоступні місцевому самоврядуванню, а зараз набирають популярності. Це ефективний та доступний інструмент для сталого розвитку потенціалу й ресурсів громад України.

Ключові слова: адміністративна послуга, центр надання адміністративних послуг, орган місцевого самоврядування, районна державна адміністрація, «спільні» центри надання адміністративних послуг.

S. P. Shapoval. Mechanism of distribution of funds for provided administrative services in “joint” centres of administrative services

The decentralization reform provides new opportunities for local governments to independently address the task of improving the quality of life of residents and ensuring the realization of citizens' rights. One of such opportunities is inter-municipal cooperation, which is a combination of material resources of communities to perform direct government functions in various areas: landscaping, education, health care and others.

We can observe an effective reflection of the mechanism of interaction on the example of interaction of local self-government bodies at creation of centres of rendering of administrative services (CNAP). After all, in connection with the liquidation of the CNAP in the district state administrations, the issue of creating a CNAP in the united territorial communities acquires important social and economic significance.

The main burden of funding for the CNAP falls on the local government, due to the fact that most of the fees for administrative services are returned to the local community budget.

The issue of CNAP activities created by several communities and their further interaction in regulating the activities of “joint” CNAPs is relevant. After all, such CNAPs must meet the basic criteria that testify to the CNAP's affiliation, which can be quite difficult to provide for a territorial community with limited financial resources and a fairly extensive geographical system of settlements. Therefore, “joint” CNAP is able to provide a sufficient list of services, comfortable for visitors premises and non-office service systems, extended hours and the ability to receive “related services”.

Financial support for the functioning of “joint” CNAPs is provided by the communities that created it through inter-municipal cooperation.

In the CNAP, which are formed as “joint” on the basis of the agreement on cooperation of territorial communities, the basic principle of crediting funds applies – at the place of provision of another service, ie at the location of the CNAP.

Community cooperation is an opportunity that was inaccessible to local government a few years ago and is now gaining popularity. It is an effective and affordable tool for sustainable development of the potential and resources of Ukrainian communities.

Key words: administrative service, administrative services centre, local self-government body, district state administration, “joint” administrative service centres.

© С. П. Шаповал, 2021

Постановка проблеми. Співробітництво органів місцевого самоврядування на основі договору є владним інструментом для забезпечення надання якісних адміністративних послуг. Міжмуніципальне співробітництво виступає ефективною альтернативою створення органом місцевого самоврядування самостійного центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) або віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП.

Міжмуніципальне співробітництво може стати ефективним механізмом залучення додаткового фінансування діяльності ЦНАП. Застосування ММС у сфері надання адміністративних послуг дозволяє:

1) створювати інституційний доступ до адміністративних послуг на територіях, де економічно не вигідно самостійне ЦНАП та як результат отримання нових повноважень;

2) здійснювати економію фінансових ресурсів шляхом створення віддалених робочих місць для надання адміністративних послуг або створення спільного ЦНАП для кількох громад);

3) поєднати економічний потенціал декількох громад для досягнення високих цілей, що полягають у збільшенні фінансових ресурсів, що дозволить покращувати якість адміністративних послуг шляхом придбання нового обладнання, здійснення ремонтів або ж навіть створення мобільного ЦНАП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування ЦНАП, порядку надання адміністративних послуг досліджувалось багатьма українськими науковцями, але у зв'язку з постійними законодавчими змінами та упорядкуванням законодавства наукові розробки втрачають свою наукову новизну. Говорячи про адміністративні послуги, не можливо не згадати тих учених, які заклали фундаментальні аспекти адміністративних послуг, а саме: Я. Михайлюк, В. Тимощук, О. Соловійова, Т. Мамотова, Ю. Шарова, М. Зварича, І. Криківську, О. Зайчук, Н. Оніщенко, А. Капуловського, О. Калашнікова.

Мета статті – визначити основні елементи взаємодії органів місцевого самоврядування під час надання адміністративних послуг, зосередивши основу увагу на механізми поділу коштів за надані адміністративні послуги між територіальними органами, які створили «Спільний» ЦНАП, та визначити фінансовий аспект матеріального забезпечення функціонування ЦНАП, створеного декількома громадами.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації передбачає розширення можливостей органів місцевого самоврядування шляхом покладання розширеного кола повноважень та обов'язків щодо самостійного вирішення завдань із покращення якості життя мешканців.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р (далі – Концепція), одним із головних завдань реформи є забезпечення доступності та якості публічних послуг, а «доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації» [1].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та вдосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 03.11.2020 р. № 943-IX було передано виключні повноваження на створення ЦНАП органами місцевого самоврядування [2]. Дані зміни розширили повноваження органів місцевого самоврядування, але не було враховано фінансову спроможність більшості територіальних громад. Хоча зміни передбачають субвенції з державного бюджету для створення нових ЦНАП, але всі громади не зможуть отримати фінансування з державного бюджету. Тому взаємодія територіальних громад у забезпеченні надання громадянам адміністративних послуг дуже важлива, що безпосередньо пов'язано як з підвищенням якості надання адміністративних послуг, так і з фінансовим забезпеченням діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Основним нормативно-правовим актом у сфері міжмуніципального співробітництва виступає Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» (далі – Закон про співробітництво), що розширює сферу співпраці територіальних громад для покращення рівня життя громадян та підвищення рівня спроможності громад [3].

Сьогодні більшість громад не має спроможності облаштувати приміщення, що відповідає стандартам, які передбачені для центрів надання адміністративних послуг, і більшість органів місцевого самоврядування не здатні забезпечити весь спектр адміністративних послуг відповідної якості, що пов'язано з браком фахівців і низьким матеріально-технічним забезпеченням ЦНАП.

З цих підстав стає популярним співробітництво територіальних громад, що дозволить об'єднати зусилля та ресурси для досягнення високих результатів у сфері надання адміністративних послуг. Це дозволить розвинути спектр адміністративних послуг шляхом економії бюджетних коштів чи інших ресурсів та об'єднання «потужності» громад, при цьому отримувач послуги одержить якісну послугу там, де це зручніше для нього.

До повноважень місцевої ради у сфері міжмуніципального співробітництва входить: надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад; схвалення проєкту договору про співробітництво й інших рішень, пов'язаних зі здійсненням міжмуніципального співробітництва відповідно до Закону про співробітництво.

Міжмуніципальне співробітництво дозволить створювати точки доступу до послуг у менших громадах, використовуючи потенціал більших громад, та забезпечувати безперервність надання адміністративних послуг на відповідній території.

«Спільні» ЦНАП, що утворюються на основі договору про співробітництво територіальних громад, функціонують на основі принципу зарахування коштів за місцем надання іншої послуги, а саме за місцем розташування ЦНАП, виняток становлять ті послуги, які спеціально врегульовані в Бюджетному кодексі. Питання зарахування та розподілу коштів за адміністративні послуги врегульовуються в Договорі про співробітництво територіальних громад з урахуванням меж, визначених Бюджетним кодексом, але існують певні нюанси залежно від форми міжмуніципального співробітництва та предмету договору.

Наприклад, під час функціонування спільного ЦНАП як спільного проекту кошти за адміністративні послуги також будуть спільними, але у випадку, коли більш спроможна громада взаємодіє з меншою громадою шляхом відкриття віддаленого робочого місця, в меншій громаді можливі різні варіанти спрямування коштів:

1) плата за адміністративні послуги, що будуть надаватися та опрацьовуватись в основному ЦНАП, зараховується до місцевого бюджету органу місцевого самоврядування, що є засновником основного ЦНАП.

Відповідно до чинного законодавства персонал ЦНАП відноситься до штату органу, що утворив ЦНАП, зокрема в разі утворення ЦНАП в організаційно-правовій формі структурного підрозділу;

2) плату за адміністративні послуги, що можуть здійснюватися в меншій громаді, де знаходиться віддалене робоче місце, можуть зараховувати до місцевого бюджету громади, якщо послуги надаються спеціалістами цієї громади в приміщенні віддаленого робочого місця.

Такі послуги не повинні включатися до Переліку адміністративних послуг на віддаленому робочому місці, краще створити два окремі переліки послуг, тобто менша територіальна громада затверджує перелік послуг органу місцевого самоврядування, при цьому не створює окремих ЦНАП, а надає адміністративні послуги через своїх працівників, що розміщуються в єдиному офісі з віддаленим робочим місцем. Мало би бути визначено та окреслено в договорі про співробітництво, які саме групи послуг надаватимуться через віддалені робочі місця. Окремо може розглядатися варіант роботи ЦНАП з віддаленим робочим місцем в організаційно-правовій формі постійно діючого робочого органу, і на такому віддаленому робочому місці взагалі можуть бути лише працівники меншої громади.

Коли ж ми говоримо про таку форму міжмуніципального співробітництва, як спільний орган управління, то з огляду на частину 3 статті 14 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» «спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів або у складі виконавчого органу одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ – департамент, управління, відділ) [3]. У разі функціонування «спільного ЦНАП» кошти за надані адміністративні послуги будуть зараховуватися до бюджету того органу, що утворив ЦНАП.

Договір про міжмуніципальне співробітництво повинен містити «порядок та обсяги фінансування суб'єктами співробітництва спільного органу управління», де суб'єкти співробітництва зобов'язані узгодити механізм розподілу коштів під час надходження за платні адміністративні послуги.

Потрібно звернути увагу на таку форму міжмуніципального співробітництва, як діючий робочий орган ЦНАП стосовно адміністрування коштів під час надання адміністративних послуг. У випадку створення робочого органу за допомогою штатних працівників кількох органів місцевого самоврядування кошти розподілятимуться залежно від того, чий працівник приймає суб'єкта звернення, але не варто забувати про розподіл витрат на утримання ЦНАП.

Якщо говорити про утворення та функціонування «спільного ЦНАП» і таких форм міжмуніципального співробітництва, як утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів і спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів, то питання приналежності коштів вирішується відповідно до договірних вимог. Але хотілося би звернути увагу, що така форма співробітництва для адміністративних послуг є недоцільною з огляду на положення пункту 7 статті 20 Закону України «Про адміністративні послуги» [4].

Варто враховувати ще таку форму міжмуніципального співробітництва, як делегування виконання окремих завдань, хоча це майже не стосується спільних ЦНАП, але передбачено у випадку співробітництва між двома ЦНАП та двома органами місцевого самоврядування, наприклад, під час надання певних адміністративних груп послуг на підставі договору міжмуніципального співробітництва за принципом:

- перший ЦНАП органу місцевого самоврядування – це фронт-офіс;
- другий орган місцевого самоврядування – це бек-офіс.

Це можливо спостерігати у сфері реєстрації нерухомості та бізнесу, коли в громаді відсутній власний державний реєстратор. У даному випадку зарахування коштів передбачено Бюджетним кодексом, адже в ньому закладено спеціальну норму (і кошти йдуть саме за суб'єктом державної реєстрації), і делегування завдань автоматично цей принцип не змінює.

Щодо інших груп адміністративних послуг (наприклад, документи дозвільного характеру), то тут

зосереджені відносини з іншими органами виконавчої влади. Отже, «правило ЦНАП» буде застосовуватися в рамках міжмуніципального співробітництва, причому різних форм, може бути придбано паспортне обладнання для ЦНАП, і очевидно, що це обладнання повинно стояти на балансі одного з органів місцевого самоврядування, тому саме до бюджету органу місцевого самоврядування, що утворив ЦНАП, і мають початково зараховуватися кошти за паспортні послуги (в розмірі, визначеному законодавством). Усі інші питання розподілу витрат повинні бути передбачені договором про міжмуніципальне співробітництво.

Ще одна форма – «спільний мобільний ЦНАП» на основі міжмуніципального співробітництва. Відбувається колізія юридичних норм та фактичного стану, адже мобільний ЦНАП може працювати в різних територіальних громадах, а суб'єкти звернення можуть обслуговуватися на території різних громад, що і буде фактичним «місцем надання послуги». Але мобільний ЦНАП юридично повинен мати одного балансоутримувача, який повинен отримувати кошти за надані адміністративні послуги, адже мобільний ЦНАП – це віддалене робоче місце в спеціально обладнаному транспортному засобі.

Але можливі й інші варіанти:

1) варіант, коли мобільний ЦНАП використовується кількома громадами, притому що в кожній є свій основний ЦНАП, але так само є віддалені населені пункти, й тоді діятиме правило, що під час використання мобільного ЦНАП персоналом певного органу місцевого самоврядування кошти мають зараховуватися в бюджет такого органу місцевого самоврядування. У такому випадку «мобільний ЦНАП», мається на увазі транспортний засіб, буде мати значення лише як технічна інфраструктура, а персонал буде окремий у кожного органу місцевого самоврядування;

2) проблемним виступає питання, коли в мобільному ЦНАП присутні не лише працівники основного ЦНАП, але й представники органу місцевого самоврядування іншої територіальної громади для надання власних послуг чи адміністратори іншого органу місцевого самоврядування в разі утворення ЦНАП як постійно діючого робочого органу, тому в даному випадку кошти будуть розподілятися відповідно.

Головний принцип для сфери міжмуніципального співробітництва та «спільних» ЦНАП на основі міжмуніципального співробітництва – кошти повинні зараховуватися до бюджетів громад органу місцевого самоврядування, який утворив ЦНАП. У договорі про міжмуніципальне співробітництво можна обумовлювати питання подальшого перерозподілу таких коштів між усіма суб'єктами співробітництва.

Питання розподілу коштів за адміністративні послуги потребують додаткового аналізу та законодавчих змін. Обидва варіанти зарахування коштів за адміністративні послуги у ЦНАП мають свої недоліки.

З одного боку, несправедливо всі кошти перераховувати суб'єкту надання адміністративної послуги, якщо послуга надається через ЦНАП, адже ресурси ЦНАП і органу, що його утворив, витрачаються.

З іншого боку, процедура надання багатьох послуг розподілена і між ЦНАП як фронт-офісом, і суб'єктами надання адміністративних послуг як бек-офісом. У разі коли ці два суб'єкти належать до структури одного органу місцевого самоврядування, проблем із зарахуванням коштів не виникає. Але якщо це – різні органи влади, то слід виробити справедливі механізми розподілу коштів, як 50% на 50% або 70% на 30%.

Необхідно вирішити проблему зарахування коштів за надання відомостей із реєстрів Мін'юсту. Ці кошти повністю зараховуються до Державного бюджету, хоча ці послуги надаються насамперед органами місцевого самоврядування. Тому тут потрібне втручання законодавця, щоб основну частину цих коштів закріпити за місцевими бюджетами – за місцем надання цих послуг.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Основні переваги спільного ЦНАП полягають у можливості створення максимально інтегрованого офісу, зважаючи на більші організаційні та фінансові можливості для створення належного ЦНАП в органі місцевого самоврядування.

В органі місцевого самоврядування є більша інституційно-адміністративна спроможність та свобода дій у формуванні штату ЦНАП та його структури, в заохоченні персоналу ЦНАП (через кращі можливості умов оплати праці в органах місцевого самоврядування). Важливою є і більша вмотивованість самих органів місцевого самоврядування до надання адміністративних послуг кращої якості (через виборність місцевих голів та місцевих депутатів), а також наступництво в роботі органу місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
2. 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 : Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>
3. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>