

Пропозиції законодавчих ЗМІН

*Оптимізація механізму надання супутніх послуг у
Центрах надання адміністративних послуг для
забезпечення прозорості та збільшення
надходжень до місцевих бюджетів*

Олександр Мельниченко

Київ-2020



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій і Розвитку та фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».

Ці пропозиції до законодавчих змін націлені на оптимізацію механізму надання супутніх послуг у Центрах надання адміністративних послуг для забезпечення прозорості та збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

Основними адресатами цього дослідження є Міністерство цифрової трансформації України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Державне підприємство «Прозорро продажі».



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Визначення проблеми

Наразі Україна взяла курс на децентралізацію, аби якомога більше функцій держави виконувати “на місцях”. Не є винятком і центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), які поступово з’являються в Об’єднаних територіальних громадах (ОТГ).

При цьому, важливою проблемою постає пошук шляхів фінансування діяльності ЦНАПів, а також оптимізації співвідношення надходжень та витрат, оскільки фінансові можливості ОТГ часто є досить обмеженими.

Основна діяльність ЦНАПу (надання адміністративних послуг, консультування та забезпечення суб’єктів звернень необхідними бланками) - є безкоштовною, проте це не означає, що вона не приносить доходів адміністративно-територіальній одиниці, в якій знаходиться ЦНАП. Так, відповідно до п. 36 ч.1 ст. 64 та п. 201 ч.1 ст. 69 Бюджетного кодексу України (БКУ), плата за надання інших адміністративних послуг, «справляється за місцем надання послуг». Під виразом “інших послуг”, маються на увазі всі послуги, порядок зарахування коштів за які не визначено окремими нормами БКУ.

Таким чином, чим більшу кількість платних послуг може надавати ЦНАП, тим більше коштів він буде приносити до бюджету адміністративно-територіальної одиниці, в якій він знаходиться.

Однак, окрім одержання плати за надання адміністративної послуги є менш очевидні способи монетизації ЦНАПів. Так, в якості ще одного способу для монетизації ЦНАПів можна використовувати супутні послуги, пов’язані з наданням адміністративних послуг.

Так, відповідно до ст. 15 ЗУ “Про адміністративні послуги”, у приміщеннях, де розміщуються центри надання адміністративних послуг, інших приміщеннях, де надаються адміністративні послуги, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо).

Забороняється:

- відносити до супутніх послуг надання консультацій та інформації, пов’язаних з наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративних послуг, а також надання допомоги в їх заповненні, формуванні пакета документів;
- надання платних супутніх послуг суб’єктом надання адміністративних послуг, та центром надання адміністративних послуг.

Однак законодавче регулювання процесу надання супутніх послуг у ЦНАП (а також вибору претендентів з числа юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців для надання супутніх послуг) є достатньо нечітким, заплутаним та непрозорим.

¹ Закон України «Про адміністративні послуги» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>



Так, 29 травня 2013 року Постановою Кабінету міністрів України (далі - КМУ) № 379 було затверджено “Типовий порядок проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов’язаних з наданням адміністративних послуг” (далі - Типовий Порядок).²

Відповідно до положень Типового Порядку, загальна процедура проведення конкурсу для надання супутніх послуг у приміщеннях, у яких розміщуються центри надання адміністративних послуг, та інших приміщеннях, у яких надаються адміністративні послуги, мала вигляд конкурсу, для підготовки якого конкурсна комісія з числа не менше 6 працівників ЦНАП розробляла критерії для кожної супутньої послуги, а потім шляхом голосування обирала переможця (простою більшістю голосів).

Подібний тип відбору містив значні ризики зловживань та прийняття суб’єктивних рішень, оскаржити які практично неможливо.

24 червня 2016, Постановою КМУ № 379 Постанову КМУ “Про типовий порядок” було визнано такою, що втратила чинність, однак жодного іншого спеціального порядку розроблено не було, завдяки чому відносини щодо обрання ЦНАПами надавачів супутніх послуг залишаються наразі практично неконтрольованими.

Так, в більшості ЦНАПів м. Київ⁴, вказано лише, що: “У приміщенні, де розміщується Центр, можуть надаватися супутні послуги (виготовлення копій документів, ламінування, фотографування, продаж канцелярських товарів, надання банківських послуг тощо) суб’єктами господарювання, добір яких здійснюється на конкурсній основі за критеріями забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб’єкта звернення”. При цьому ніякого конкретного механізму щодо визначення критеріїв забезпечення мінімізації матеріальних витрат та витрат часу суб’єкта звернення у положеннях не наведено.

²Постанова КМУ «Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов’язаних з наданням адміністративних послуг» від 29 травня 2013 р. №379 -

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379-2013-%D0%BF>

³ Постанова КМУ «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 24 червня 2016 р. №379 - <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379-2016-%D0%BF>

⁴Рішення Київської міської ради «Про затвердження Положення та Регламенту Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)» від 2 квітня 2015 року N 318/1183 -

http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/FA6ECA791E0A8589C2257E5100686D9A?OpenDocument



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Міжнародний досвід

Концепція «one-stop-shop» (OSS) у Європейському Союзі є типовою для більшості країн.

Ця концепція стала прототипом Центрів надання адміністративних послуг, що впроваджуються в Україні у зв'язку із реалізацією процесу децентралізації. OSS різняться в залежності від країни, як і у назві, так і у спектрі послуг:

Канада: *Service Canada Office* - загалом це веб-сайт Canada.ca, який є втіленням електронного уряду Канади. Метою цього сервісу є допомога канадцям знайти відповідну інформацію та зрозуміти її, а також безперешкодно скористатися усім спектром послуг, що надаються канадським урядом. Однак із метою забезпечення зручності та доступності для всіх верств населення були створенні своєрідні локальні центри надання послуг по всій території Канади, у яких, у разі потреби, за допомогою консультантів усі громадяни мають можливість отримати послуги від держави (щодо працевлаштування, імміграція, отримання громадянства, сплати податків, подорожей та туризму, введення бізнесу, послуг охорони здоров'я, плата за освітні послуги тощо).

Варто зауважити, що деякі із фізичних офісів Service Canada надають разом із вищенаведеними послугами певний спектр супутніх послуг, а саме:

- локальну мережу комп'ютерів для перегляду необхідних веб-сторінок уряду Канади та заповнення онлайн форм, а також принтери для друку відповідних документів;
- послуги телефонного зв'язку у разі потреби комунікації із іншими урядовими установами Канади чи потенційними роботодавцями;
- послуги ксерокопіювання і нотаріального завірення копій документів, що надається в межах Service Canada;
- послуга усного синхронного перекладу за допомогою телефону, що пропонує переклад на різні іноземні мови та, у разі якщо офіс одномовний, на дві офіційні мови (англійську та французьку).⁶

Характерним є те, що ці супутні послуги надаються власне в межах Service Canada, тобто плату за надання цих послуг стягує, або власне держава, або вони надаються безкоштовно.

Велика Британія: у 2012 році уряд Великобританії запустив бета-версію єдиного урядового інформаційного веб-сайту⁷, який був покликаний замінити існуючі OSS та повністю перейти до онлайн сервісу надання адміністративних послуг. Наразі дана ініціатива імплементується: OSS зачиняються та переходять на онлайн-надання послуг,

⁵The official website of the Government of Canada - <https://www.canada.ca/en.html>

⁶Відповідь на запит до Canada Service -

https://drive.google.com/file/d/1UuDIbbuGHnCLWJAKRY08bqgyDmG_sP5-/view?usp=sharing

⁷The best place to find government services and information www.gov.uk



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

оскільки все менше осіб зверталися до таких офісів, надаючи перевагу онлайн послугам, що значно економить час.⁸

Однак, беручи до уваги, що деякі громадяни можуть мати труднощі зі здійсненням таких послуг онлайн (відсутність комп'ютерів, комп'ютерна неосвіченість тощо), OSS інвестують кошти в IDEA STORES (своєрідні модернізовані бібліотеки - центри роботи з громадськістю), у яких будуть встановлено ПК із доступом до Інтернету, де громадяни можуть скористатися онлайн-послугами, і у разі потреби звернутися до консультантів (що працюватимуть в IDEA STORE) за допомогою⁹.

⁸Changes to Idea Stores and One Stop Shops -

https://www.towerhamlets.gov.uk/Documents/Changes_to_One_Stop_Shops_information_leaflet.pdf

⁹Idea Store Bow - <https://www.ideastore.co.uk/idea-store-bow>



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Шляхи вирішення проблеми

Для вирішення проблем додаткового фінансування ЦНАПів за рахунок надання супутніх послуг, а також з метою уніфікації вимог до суб'єктів надання супутніх послуг у ЦНАПах, доцільно розробити нову редакцію “Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов’язаних з наданням адміністративних послуг” (Порядок).

Основними вимогами до даного Порядку має бути забезпечення конкурентності та прозорості, а також відповідність нормам нової редакції Закону України “Про оренду державного та комунального майна”, відповідно до яких надання в об'єктів державної та комунальної власності в оренду має відбуватись з використанням електронних майданчиків (системи “Прозорро продажі”).

З метою уникнення випадків недобросовісної конкуренції доцільно також прописати типовий перелік критеріїв для основних типів супутніх послуг (термінал для оплати адміністративних зборів, послуги фотографування та ламінування тощо).



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Комунікаційна стратегія:

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, які займаються політиками щодо вдосконалення роботи Центрів надання адміністративних послуг;
- Проведення “круглого столу” з даної теми.



Цей проект фінансується
Європейським союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку