

МОЖЛИВОСТІ та ВИКЛИКИ ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ (аналітична записка)

I. Про що цей документ

Цей документ складений експертами Програми «U-LEAD з Європою» (далі – Програма) для допомоги громадам у використанні механізму співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг. У ньому враховано поточну практику використання цього механізму громадами – учасницями Програми, інформацію з відповідного Реєстру договорів Мінрегіону. Також при підготовці цього документа враховані пропозиції учасників тематичного обговорення, проведеного Програмою 28 січня 2019 року за участі фахівців Секретаріату Кабінету Міністрів України, Секретаріату профільного Комітету Верховної Ради України, Мінрегіону, Мінекономрозвитку, Мінюсту, Асоціації міст України, Асоціації ОТГ, Асоціації ЦНАП, Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, проектів міжнародної технічної допомоги, які працюють з питаннями співробітництва територіальних громад та/або адміністративних послуг.

Цей документ покликаний насамперед показати можливості використання механізму співробітництва територіальних громад у сфері адмінпослуг, зробити аналіз вибору оптимальної (законної та доречної) форми співробітництва, допомогти громадам уникнути помилок та мінімізувати ризики.

Також цей документ покликаний привернути увагу відповідальних органів державної влади до поточної практики, колізій у законодавстві з метою наступного їх вирішення.

II. Чому співробітництво територіальних громад важливе для сфери адміністративних послуг

Співробітництво територіальних громад на основі договору (далі також – міжмуніципальне співробітництво / ММС) вже сьогодні є дієвим інструментом для покращення якості надання адміністративних послуг. ММС розглядається як раціональна та ефективна альтернатива створенню органом місцевого самоврядування (ОМС/громадою) власного центру надання адміністративних послуг (ЦНАП), віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП (ВРМ) або механізм, що дозволяє залучити до громади / ЦНАП нові адміністративні послуги. Іноді ММС сьогодні використовують також для залучення додаткового фінансування (співфінансування) діяльності ЦНАП.

Отже, застосування ММС у сфері адмінпослуг дозволяє:

- 1) створювати точки доступу до послуг у громадах, де бракує інституційної чи іншої спроможності для самостійного створення власного ЦНАП / ВРМ, отримання нових повноважень;
- 2) заощаджувати фінансові та інші ресурси там, де завдяки ММС можна обирати раціональніші рішення (наприклад, створення ВРМ замість повноцінного власного ЦНАП; створення спільного ЦНАП для кількох громад);
- 3) поєднувати зусилля і ресурси кількох громад для досягнення амбітних цілей, де бракує ресурсів громад поодиноці (наприклад, придбати паспортну станцію чи мобільний ЦНАП тощо).

Довідково. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад, розміщений на веб-сайті Мінрегіону, станом на 21.11.2018 р. містить інформацію про 276 договорів. Загальна

кількість договорів у сфері адміністративних послуг (де про це можливо зробити висновок з предмету співробітництва) – 53 договори. При цьому із цієї кількості 6 договорів укладені Краснопільською селищною радою ОТГ Сумської області, 28 договорів - Могилів-Подільською міською радою Вінницької області.

Важливо також додати, що абсолютна більшість договорів укладені з такою формою співробітництва як реалізація спільного проекту, 1 – у формі делегування завдань, 3 – про спільне фінансування (утримання) установ, організацій комунальної форми власності – ЦНАП.

Треба визнати, що не усіма фахівцями у сфері адмінпослуг визнається потреба використання ММС для сфери адмінпослуг, і особливо для створення ЦНАП. Тому потрібно додатково наголосити, що у процесі децентралізації об'єктивно утворюються громади, що мають різну спроможність. І навіть у середньостроковій перспективі мешканці цих громад повинні мати доступ до якісних адміністративних послуг. Тож одним із способів створення системи надання адмінпослуг у громадах з меншою спроможністю може бути використання саме ММС, коли громади поєднують зусилля у створенні ЦНАП, у створенні додаткових точок доступу до послуг у формі ВРМ тощо.

Потрібно враховувати, що саме створення ЦНАП дозволяє принципово змінювати якість адмінпослуг, адже при цьому забезпечується надання широкого переліку послуг у громаді, у комфортних умовах, з розширеними прийомними годинами тощо.

Якщо не утворювати ЦНАП, то у багатьох громадах стає неможливим, або вкрай ускладненим:

- наближення спеціалізованих послуг (реєстрація нерухомості, земельних ділянок, бізнесу; надання паспортних послуг тощо);
- запровадження високих стандартів, за якими працюють ЦНАП (починаючи від вимог щодо належних приміщень, режиму роботи, інформації про послуги, інтегрованого надання різних послуг в одному місці, у т.ч. за моделями життєвих ситуацій; контролю за дотримання строків надання адмінпослуг тощо).

Створення ВРМ дозволяє наблизити послуги територіально, і при цьому підвищити ефективність таких управлінських рішень. Адже використання ММС дозволяє вирішити проблему дефіциту кваліфікованого персоналу у достатній кількості в сільській місцевості, мінімізувати видатки на інфраструктуру, раціонально поєднувати використання ресурсів кількох громад.

III. Мотивація ОМС для застосування ММС

Для менш спроможної громади, яка прагне утворити ВРМ чи забезпечити надання нових послуг, – ця мотивація достатньо зрозуміла. Це турбота про своїх мешканців та обмеженість власних ресурсів (насамперед, кадрово-інституційних тощо).

Для більш спроможної громади з власним ЦНАП таку мотивацію потрібно віднайти і унаочнити. Це може бути:

- 1) використання ММС як інструменту зміцнення відносин з сусідньою громадою (громадами), що у перспективі розглядаються як одна ОТГ. Тобто це може бути крок до «зближення»;
- 2) механізм, що дозволяє отримувати більші надходження до місцевого бюджету від платних адміністративних послуг. Хоча ця теза ще потребує перевірки практикою;
- 3) демонстрація відповідальної політики і поведінки щодо колег та співгромадян, поширення гарного досвіду та допомога «слабшим».

Використання ММС в сфері адмінпослуг особливо доцільне навколо більших міст, де уже функціонують належні ЦНАП. У цьому разі можна мінімальними зусиллями забезпечувати відкриття стаціонарних ВРМ чи використання мобільних ЦНАП для обслуговування мешканців сусідніх територіальних громад.

Також можливе співробітництво достатньо рівних за спроможністю партнерів, які можуть вирішувати такі питання як налаштування паспортних послуг, чи придбання мобільного ЦНАП. Хоча і при такій моделі повинна бути громада, яка несе більшу відповідальність, проявляє лідерство (ініціює пропозицію щодо співробітництва тощо).

IV. Вибір належної форм співробітництва територіальних громад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» загалом передбачає 5 форм ММС:

- 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- 2) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- 3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів;
- 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів;
- 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Для сфери адмінпослуг, за попереднім досвідом громад – учасниць Програми, а також з урахуванням позиції фахівців відповідних органів державної влади та експертів, найбільше підходять три форми ММС, зокрема, делегування виконання окремих завдань, реалізація спільних проектів та утворення спільного органу управління. Але нижче дається короткий огляд усіх форм ММС на предмет можливості застосування у сфері адмінпослуг.

Делегування виконання окремих завдань. Не вдаючись в окрему теоретичну дискусію про співвідношення категорій «завдання» та «повноваження», варто лише визнати, що категорія «завдання» може бути як широкою (як-от, організація системи надання адмінпослуг у громаді) чи вузькою (як-от, забезпечення доступу до послуг з реєстрації нерухомості чи земельних ділянок).

Саме при цій формі ММС можна залучити до однієї громади нові послуги, які були відсутніми через брак власного персоналу потрібної кваліфікації тощо.

Тобто тут можливий предмет договору щодо **надання певних груп послуг на підставі договору ММС** за принципом: ЦНАП ОМС 1 – це фронт-офіс; ОМС 2 - це бек-офіс або фронт- і бек-офісом може бути ОМС, що утворив ЦНАП, застосовуючи, наприклад, мобільний ЦНАП або роботу адміністраторів ЦНАП за графіком. Зокрема, це може бути реалізовано у сфері реєстрації нерухомості та бізнесу, коли в певній громаді немає власного державного реєстратора.

При цьому з делегуванням виконання окремих завдань у сфері адмінпослуг є і певні ризики, які потрібно мінімізувати:

а) мало сенсу делегувати завдання, які громада спроможна виконувати самостійно, адже тоді це означатиме віддалення послуг від споживачів (наприклад, коли реєстрацію місця проживання сільські громади делегують більшій міській чи селищній громаді). Навряд чи це відповідає інтересам мешканців громад та політиці децентралізації, тобто меті делегування повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Хоча у практиці укладених договорів про ММС вже є приклади делегування завдання щодо ведення реєстру територіальної громади. Тому у цьому разі важливо, щоб у всіх громадах були точки доступу до відповідних послуг,

тобто зберігалася зручна фізична доступність до послуг і у більшій громаді (якій делеговано завдання), і у меншій громаді (яка несе відповідальність за виконання цього завдання);

б) дещо сумнівною може взагалі вважатися можливість делегування ОМС повноважень делегованих державою (що може розглядатися як «переделегування»). Наскільки це прийнятно з т.з. законодавства, адже для органів влади діє принцип – «дозволено те, що передбачено законом». Водночас цю можливість не можна заперечити, адже делегування передбачає передачу повноважень від держави до ОМС. І під час співробітництва кількох ОМС повноваження залишається у компетенції ОМС, хоча й іншого. Більше того, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» не визначає обмежень щодо завдань/повноважень, які можуть бути делеговані (тобто чи це власні повноваження, чи делеговані), відтак фахівці у питаннях ММС вважають, що ця форма ММС може стосуватися усіх завдань/повноважень, окрім тих, що стосуються виключних повноважень місцевих рад;

в) є сумніви, чи може громада / ОМС делегувати повноваження, яких вона взагалі не отримувала. Очевидно, у цьому разі, спочатку відповідний ОМС у належній формі (рішення ради тощо) повинен прийняти відповідні повноваження до своєї компетенції, а вже тоді може вирішувати питання про оптимальне виконання відповідних завдань, в т.ч. з використанням ММС. У часі ці рішення можуть майже збігатися (наприклад, у рішенні ради про ініціювання співробітництва територіальних громад може йтися і про готовність виконувати певні повноваження, але у співробітництві з іншою громадою / громадами).

Реалізація спільного проекту є формою ММС, що нині найчастіше використовується територіальними громадами для сфери адмінпослуг. Очевидно, основною причиною вибору цієї форми є можливість застосування гнучкішої процедури укладання договору про ММС. Адже згідно з Законом «Про співробітництво територіальних громад» для цієї форми ММС «під час підготовки проекту договору про співробітництво у частині реалізації спільного проекту вимоги, передбачені статтями 5-9 цього Закону, можуть не застосовуватися».

З точки зору предмету такого співробітництва тут може йтися про:

1) утворення «спільного» ЦНАП - коли різні громади утворюють / визнають певний ЦНАП спільним (де-юре, його має утворити один ОМС), і разом забезпечують його функціонування. Потрібно вирішити питання, які управлінські рішення можуть характеризувати такий ЦНАП як спільний (відповідні норми в Положенні та Регламенті ЦНАП, формування графіку його роботи та переліку послуг, призначення керівника за погодженням; спільні конкурсні комісії для зайняття вакантних посад; спільні звіти і т.і.). Сенс у цій формі ММС особливо виправданий, коли потрібно акумулювати фінансові ресурси для створення інфраструктури такого ЦНАП, зокрема, відремонтувати / побудувати приміщення для ЦНАП, обладнати ЦНАП меблями та технікою, автоматизувати ЦНАП тощо.

Серед іншого розглядаються варіанти створення спільного ЦНАП на базі колишніх ЦНАП РДА (особливо у тих, що мають добру інфраструктуру), громадами, які мають приблизно однакову спроможність та оптимальну територіальну доступність до колишнього райцентру. Хоча тут теж є питання: чи можуть одні ОМС розміщувати свої адміністративні структури на території іншого ОМС (за його згодою чи без такої згоди); як комплектувати такий ЦНАП персоналом і т.і.; чи не порушується тут логіка децентралізації, адже послуги мають бути доступні у кожній громаді. Ймовірно ця модель може бути використана лише у тому разі, коли громада з ОМС в адміністративному центрі району явно не бажає надавати допомогу сусіднім громадам, і вони вимушені шукати співпрацю в обмеженому колі партнерів, а також, коли в силу географічних особливостей прилеглих до райцентру громад використання приміщення ЦНАП

РДА як складової спільної інфраструктури надання адміністративних послуг (не лише як основного офісу спільного ЦНАП, а і як його ВРМ чи терпідрозділу) є доречним.

При створенні «спільного ЦНАП» (як спільного проекту) може постати також питання зарахування коштів до відповідних бюджетів громад – суб'єктів співробітництва. Де-юре, ЦНАП очевидно повинен бути у структурі одного ОМС, адже це має бути чи відповідний структурний підрозділ чи спільний постійно діючий робочий орган, чиє керівництво та забезпечення здійснюється певним структурним підрозділом такого ОМС. Саме за місцем знаходження такого ЦНАП і повинні зараховуватися кошти за адмінпослуги. Але на підставі договору про ММС вони можуть потім перерозподілятися;

та/або

2) утворення «віддаленого робочого місця адміністратора ЦНАП» (ВРМ, в т.ч. кількох ВРМ). У цьому може бути найбільша потреба, адже саме такий предмет договору про ММС досягає головної цілі – наближення ширшого переліку послуг до громадян у громади при мінімальних ресурсах. Варіантів може бути принаймні два:

а) утворення власне ВРМ від основного ЦНАП, який має статус «спільного». Для такого кроку має бути чіткий зв'язок цього ВРМ з ЦНАП (це робота на такому ВРМ адміністратора з ОМС основного ЦНАП, за графіком);

б) де-юре, утворення двох ЦНАП, і налагодження ММС між двома ОМС, що утворили такі ЦНАП. Тобто один з ЦНАП може бути більшим і спроможнішим, інший – меншим (навіть на 1-2 робочі місця). При цій моделі значно легше забезпечити постійну присутність на робочому місці адміністратора, адже він буде введений у штат того ОМС, де і працює постійно;

3) запровадження надання певних груп послуг на підставі договору ММС за принципом: ЦНАП ОМС 1 – це фронт-офіс; ОМС 2 - це бек-офіс або фронт- і бек-офісом може бути ОМС, що утворив ЦНАП, застосовуючи, наприклад, роботу адміністраторів ЦНАП за графіком. Зокрема, це може бути реалізовано у сфері реєстрації нерухомості та бізнесу, коли в певній громаді немає власного державного реєстратора.

4) придбання на кілька ОМС паспортної станції чи мобільного ЦНАП. Це може бути виправдано високою вартістю таких об'єктів та потребою об'єднання ресурсів.

Іноді обговорюється ідея будівництва нового ЦНАП чи ремонту приміщення для ЦНАП як частини предмету про створення спільного ЦНАП (тобто ММС у формі спільного проекту). Якщо внески менших (інших) громад, тобто громад, які не є територією розміщення такого ЦНАП є невеликими, то це теж життєздатний варіант. Але менш реалістичним є варіант, коли «менші партнери» добровільно віддаватимуть суттєві ресурси на фізичне створення ЦНАП в іншій громаді.

Важливо наголосити, що для цієї форми ММС («реалізація спільного проекту») суттєвою умовою договору є строки реалізації спільного проекту. Тому потрібно чітко встановити часові рамки такого співробітництва. Водночас, очевидно, що як і для будь-якого проекту при досягненні його мети предмет співробітництва може удосконалюватися/трансформуватися (наприклад, запроваджуватися нові підходи у наданні адміністративних послуг, зокрема, за моделями життєвих ситуацій тощо), а це означає, що ніщо не перешкоджає продовжувати такі строки / договір, або після однієї форми співробітництва обирати іншу.

Спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів. На практиці вже застосовуються і ця форма співробітництва. Як вже зазначалося, у сфері адмінпослуг / ЦНАП вже є щонайменше три такі договори, зареєстровані в Мінрегіоні. Хоча в умовах існуючого правового поля, ця форма ММС має дуже суттєві ризики юридичного плану. Тим більше тут йдеться про бюджетні кошти.

З одного боку, ЦНАП можна визнати інфраструктурним об'єктом. Підтвердженням цього може бути сам Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200), яким передбачена підтримка створення, модернізації ЦНАП.

З іншого боку, виникає дуже дискусійне питання інституційного характеру - чи можна ЦНАП визнати «установою» чи «організацією». Аргументами за цю позицію частково можна вважати положення Бюджетного кодексу України, де використовується узагальнюючий термін «бюджетна установа» (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також організації, створені ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевого бюджету).

У Класифікаторі організаційно-правових форм господарювання, затвердженому наказом Державного комітету статистики України від 25 червня 2004 року N 401 визначено, що «3.4.1 організація (установа, заклад) – це організаційна структура, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна...». У самій таблиці класифікатора і ОМС, і «комунальні організації (установи, заклади)» згадані в одному блоці суб'єктів. Очевидно у своїй роботі Держкомстат керувався комплексом нормативно-правових актів, насамперед Цивільним кодексом (ст. 101). Загалом же конструкція «підприємства, установи, організації» є конструкцією Господарського кодексу України.

І у разі визнання ЦНАП «установою» чи «організацією» стає можливим використання і ще однієї форми співробітництва – «утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів».

Але експертне обговорення цієї проблематики, проведене Програмою 28 січня 2019 року за участі фахівців Секретаріату Кабінету Міністрів України, Секретаріату профільного Комітету Верховної Ради України, Мінрегіону, Мінекономрозвитку, Мінюсту та інших показало, що майже усі учасники обговорення виступили з позицією щодо неможливості застосування цих двох форм співробітництва до сфери адмінпослуг.

Основний аргумент, що наводився, це положення пункту 7 статті 20 Закону України «Про адміністративні послуги», яким було передбачено припис «Кабінету Міністрів України, органам місцевого самоврядування в установленому порядку забезпечити ... не пізніше ніж з 1 січня 2013 року, припинення надання підприємствами, *установами, організаціями* адміністративних послуг». Ця конструкція у законодавстві дійсно ставить під сумнів можливість використання цих двох форм ММС. Хоча потрібно визнати, що метою законодавця у цитованій нормі було припинити практику надання адмінпослуг державними та комунальними *підприємствами та сплати додаткових, не визначених законом платежів при наданні адміністративних послуг*. Якщо ЦНАП розглядати як елемент системи органів місцевого самоврядування (адже це його структурний підрозділ / виконавчий орган), і якщо категорія «установа» може тут використовуватися лише як узагальнююча, то це відкривало б інші можливості. Особливо, якщо враховувати ще цивільно-правову характеристику ЦНАП, тобто наявність статусу юридичної особи у деяких ЦНАП.

Але ще раз зважуючи усі ризики, у тому числі питання фінансової дисципліни, Програма наразі підтримує позицію фахівців, які не рекомендують використовувати цю форму ММС для сфери адмінпослуг.

«Утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень». Така форма співробітництва територіальних громад здається допустимою і корисною для сфери адмінпослуг / ЦНАП.



Зокрема, використовуючи цю форму, можна насамперед утворювати спільний ЦНАП на дві і більше територіальні громади.

У частині 3 статті 14 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» є прямий припис, що «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, відділ, управління ... тощо)». Відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» ЦНАП на практиці переважно також утворюються в організаційно-правовій формі «структурного підрозділу» / «виконавчого органу».

Звідси виникає питання, чи може бути «спільний ЦНАП» кількох громад утворений в організаційно-правовій формі – постійно діючого робочого органу. Ймовірно і цю можливість не можна однозначно відкинути, адже можуть бути випадки, коли кілька сусідніх громад створять ЦНАП у територіально найзручнішій точці доступу і навіть спільно сформуєть склад (команду) такого ЦНАП. За такої моделі і посади «адміністраторів» (як «чисті посади», так і в функціональному розумінні) також буде можливо впровадити у кожного з суб'єктів співробітництва.

Важливо у цій формі ММС звернути увагу на конструкцію «*утворення* спільного органу управління». Тобто законодавцем передбачено, що йдеться про нового суб'єкта. На практиці може виникнути ситуація, коли у одній з громад вже є такий «орган управління», який можна було б використовувати для спільного виконання повноважень і в інших громадах (наприклад, підрозділ державної реєстрації нерухомості та бізнесу, підрозділ архітектурно-будівельного контролю, власне ЦНАП тощо). І навіть за умови розширення штату тощо немає потреби утворювати новий орган. Але, щоб не було юридичних проблем, при потребі, можна провести процедури ліквідації/реорганізації та утворення нового органу.

І навіть з досвіду застосування Закону України «Про адміністративні послуги» є цікаві аналогії. У частині 5 статті 12 передбачено, що «у разі утворення центру надання адміністративних послуг як постійно діючого робочого органу для здійснення матеріально-технічного та організаційного забезпечення діяльності центру надання адміністративних послуг у структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації *утворюється* відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру». Тобто, тут теж вжита конструкція «утворюється». На практиці, не завжди утворювалися нові такі структурні підрозділи, а це могли бути «уповноваження» на нову компетенцію вже існуючих підрозділів.

З точки зору мети норми, можна припустити, що в обох випадках йдеться не про потребу власне нової одиниці, а лише про потребу визначеності, тобто належне наділення компетенцією.

Також для мінімізації ризиків і формування стратегічного та сталого бачення може бути доцільним вивчення питання про застосування в одному договорі про співробітництво одразу кількох форм ММС, наприклад, спочатку реалізація спільного проекту (наприклад, для утворення інфраструктури ЦНАП), а потім утворення спільного органу управління.

V. Щодо процедури підготовки та укладення договору про співробітництво

При виборі будь-якої форми ММС (крім «спільного проекту») потрібно неухильно дотримуватися усіх етапів, передбачених Законом:

- 1) підготовка пропозиції щодо ініціювання співробітництва
- 2) попередні висновки виконавчих органів ради стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва
- 3) рішення ради про надання згоди на організацію співробітництва

- 4) надсилання пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва сільським, селищним, міським головам, що представляють відповідні територіальні громади - потенційних суб'єктів співробітництва
- 5) оцінка пропозиції виконавчими органами інших рад
- 6) проведення громадського обговорення такої пропозиції в інших радах
- 7) рішення рад про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову та делегування представника (представників) до комісії
- 8) утворення комісії (затверджується спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади - суб'єктів співробітництва)
- 9) підготовка комісією проекту договору про співробітництво
- 10) проведення громадського обговорення підготовленого комісією проекту договору про співробітництво (протягом 15 днів)
- 11) схвалення проекту договору відповідними радами
- 12) укладення договору (підписання головами)
- 13) передача (надсилання) договору Мінрегіону для внесення до реєстру.

Для ММС у формі «спільного проекту» є необов'язковими етапи щодо підготовки проекту договору. Хоча які це саме етапи – питання залишається відкритим. Фахівці, причетні до розробки Закону «Про співробітництво територіальних громад», вважають, що тут можна при потребі «заощадити» час на громадських обговореннях. Хоча є позиції, що це можуть бути й інші раціональніші рішення, як-от одноразові рішення місцевих рад зі схвалення проекту договору про співробітництво та уповноваження відповідних місцевих голів на наступні кроки з його підписання тощо.

Проте питання дійсно відкрите. І, за можливості, завжди краще проходити повну процедуру підготовки договору про співробітництво без жодних винятків. Потрібно пам'ятати, що недотримання процедури може бути підставою для наступного оскарження та скасування такого правочину.

VI. Проблеми і ризики використання ММС

Крім означених вище проблем щодо вибору форми ММС варто звернути увагу і на інші проблеми і ризики застосування ММС у сфері адмінпослуг:

- 1) організаційно-правова складність утворення віддаленого робочого місця адміністратора ЦНАП (далі – ВРМ) або територіального підрозділу ЦНАП на підставі договору про ММС у громаді, що не має власного ЦНАП;
- 2) «примус» до співробітництва;
- 3) складна та тривала процедура укладання договору про співробітництво за загальним правилом та невизначеність обов'язкових етапів укладання договору про ММС у формі спільного проекту.

Утворення ВРМ на підставі договору про ММС. Найбільшим викликом для ММС між ОМС за оцінками Програми, є власне перешкоди для утворення ВРМ чи територіального підрозділу ЦНАП у тій громаді, яка не має власного ЦНАП. Адже Закон України «Про адміністративні послуги» дозволяє утворити ВРМ лише тому ОМС, який має ЦНАП. Тому навіть за Законом України «Про співробітництво територіальних громад» юридичні можливості для утворення ВРМ обмежені. Адже, Закон «Про адміністративні послуги» визначає механізм утворення ВРМ або терпідрозділів ЦНАП у такий спосіб, що ОМС, який утворив ЦНАП, має за рахунок власної штатної чисельності та персоналу вирішувати кадрові питання такого ВРМ чи терпідрозділу у іншій громаді. Тобто тут

потрібно шукати можливості для роботи персоналу ЦНАП на ВРМ за графіком, хоча б мінімальним. У інший час може розглядатися питання обмеженого виконання функцій адміністратора працівниками ОМС, на території якого утворено ВРМ. Тобто прийняття заяв та видача результатів адмінпослуг, консультування – це потреби, які бажано забезпечувати протягом найширшого обсягу прийомних годин. Ще одна можлива опція, коли спроможніша громада наймає додаткову штатну одиницю для роботи на ВРМ іншого/інших ОМС, а такий/такі ОМС співфінансують утримання цієї штатної одиниці. При цьому, співфінансування може бути прямо пропорційним часу, протягом якого адміністратор ЦНАП працює у менш спроможній громаді. Наприклад, якщо адміністратор працює 2 дні в тиждень у цій менш спроможній громаді, то й менш спроможна громада може спрямувати через міжбюджетні трансферти субвенцію ОМС, що утворив ЦНАП, у розмірі 40% видатків на утримання цієї штатної одиниці.

Також при цьому предметі співпраці фактично основний ЦНАП повинен отримати статус «спільного» для кількох громад. І якщо про новоутворений ЦНАП ще може йтися як про спільний (хоча і тут є питання, які повноваження повинні/можуть виконуватися спільно кількома громадами щодо керівництва таким центром, його персоналу тощо). А от зміна статусу працюючого ЦНАП у спроможній громаді на «спільний», може бути взагалі дуже штучною. Адже це означає, що спроможній громаді потрібно поступатися частиною власної компетенції щодо керівництва та організації діяльності таким ЦНАП.

Тож саме у цій частині може бути доцільним і втручання законодавця, аби прямо у Законі «Про адміністративні послуги» надати можливість утворення ВРМ на підставі договору ММС тим ОМС, що не мають власного ЦНАП.

І ще важливо, при утворенні ВРМ на засадах ММС пам'ятати, що частину адмінпослуг громада надавала і далі спроможна надавати самотужки. Тож ці повноваження і далі повинні виконуватися самостійно, і не потрібно ускладнювати та уповільнювати надання цих адмінпослуг.

«Примус» до ММС. Бувають випадки, коли у районних центрах утворюється ЦНАП ОМС, а ЦНАП райдержадміністрації ліквідується. Проте керівники таких ОМС вважають несправедливим, що весь тягар фінансування такого ЦНАП та надання послуг не лише для мешканців громади, а й інших мешканців району лягає на місцевий бюджет громади – і тому пропонують використовувати ММС для дофінансування утримання такого ЦНАП. Іноді це робиться навіть під попередженнями-погрозами, що мешканців інших громад району не будуть обслуговувати у ЦНАП ОМС у разі відсутності договору про ММС, тобто співфінансування ЦНАП. Але є великі сумніви у законності такого «нав'язування» ММС, адже мешканці інших громад району мають право користуватися послугами спільного ЦНАП як районного, без додаткового співфінансування на утримання такого ЦНАП з місцевих бюджетів цих громад. Потрібно пам'ятати, що державні реєстратори нерухомості та бізнесу працюють за принципом екстериторіальності (в межах області), і вони не можуть відмовити жодному суб'єкту звернення у наданні послуг, як власне і ЦНАП, через який вони працюють. Це ж саме стосується послуг з видачі «закордонних паспортів», і тим паче послуг, за які відповідає держава безпосередньо через органи виконавчої влади: адміністративні послуги соціальної сфери, послуги Держгеокадастру. І також важливо, що кошти за конкретні послуги вже надходять до місцевого бюджету такого міста / селища – райцентру. Тому загальний висновок такий, що ММС має ґрунтуватися виключно на добровільних засадах.

Процедура. Громади не завжди дотримуються визначеної Законом процедури укладання договору про співробітництво територіальних громад. Така процедура для більшості форм співробітництва, як вже зазначалося вище, дійсно є непростою, адже там є і рішення місцевих рад про схвалення пропозицій про співробітництво, і громадські обговорення тощо. Проте потрібно



Європейський Союз



співпраця з
НІМЕЧЧИНОЮ
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



Швеція
Sverige



Polish aid



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida



ESTONIA
DENMARK
DEVELOPMENT COOPERATION

МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
БУДІВНИЦТВА
ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
УКРАЇНИ

зважати, що недотримання процедури може бути підставою для наступного оскарження та скасування такого договору, з відповідними наслідками.

Крім того, треба звернути окрему увагу на проблему неможливості приєднання до діючих договорів ММС без застосування повної процедури укладення нового договору. І тут очевидно, потрібні зміни до законодавства.

І нарешті, варто зауважити ще одне. Якщо у співробітництві беруть участь більше, ніж дві територіальні громади, то з точки зору Закону можливе укладання одного договору про таке співробітництво. Але враховуючи ризики відмови одного з потенційних учасників ММС як на етапі підготовки договору, так і після його укладання, доцільно передбачати у документах щодо ММС механізми, які дозволять захистити інших учасників ММС від потреби укладання нового договору з проходженням повної процедури.

VII. Пропозиції для Уряду щодо удосконалення практики та законодавства

У Законі України «Про адміністративні послуги» доцільно передбачити пряму норму, що утворення ВРМ або територіальних підрозділів ЦНАП можливе на підставі договору про співробітництво територіальних громад. Тобто маєтсья на увазі, щоб це було можливим реалізувати громадою (ОМС), що не має власного ЦНАП і саме за рахунок власного персоналу, шляхом покладання на нього повноважень адміністратора.

У Законі України «Про співробітництво територіальних громад»:

- передбачити можливість приєднання територіальних громад до чинних договорів про співробітництво без повторної повної процедури укладення договорів;
- чітко визначити, які з етапів укладення договору про співробітництво територіальних громад є обов'язковими (чи не є обов'язковими) для такої форми співробітництва як реалізація спільного проекту;
- розглянути можливість загального спрощення процедури укладення договору про співробітництво.

Також доцільними є офіційні роз'яснення щодо можливості/неможливості використання до сфери адмінпослуг таких форм ММС як спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів та утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів. Це особливо важливо для тих ОМС, що вже застосували цю форму ММС і використовують бюджетні кошти для цих цілей.

І ще варто розглянути питання про методологічний супровід або превентивний фаховий контроль за укладанням договорів про співробітництво територіальних громад. Було б доцільно, аби фахівці Мінрегіону здійснювали оцінку договорів на предмет законності обраної форми співробітництва, дотримання процедури підготовки та укладання договору.

31.01.2019

