

Тема 6. Як забезпечити співробітництво територіальних громад у сфері адміністративних послуг

Вступ

Співробітництво територіальних громад, яке ще називають міжмуніципальним співробітництвом чи скорочено ММС, поряд з іншими сферами, застосовується і при наданні адміністративних послуг.

Як і в яких випадках, яким громадам цей інструмент доцільно застосовувати? Які існують форми співробітництва та які з них найбільш актуальні при організації системи надання адмінпослуг? Чи є успішні практики з цього питання? Які кроки необхідно здійснити, щоб укласти договір про співробітництво? Відповіді на ці та інші питання - у пропонованій темі.

Що таке співробітництво територіальних громад?

Не кожна громада сьогодні має спроможність облаштувати приміщення, яке б відповідало стандартам, що встановлені для ЦНАП. І не кожен орган місцевого самоврядування здатний забезпечити повний спектр адміністративних послуг високої якості — через брак достатньої кількості фахівців, технологічні особливості надання певних груп послуг або з інших підстав. Утім, кожна місцева рада, кожен голова територіальної громади повинні намагатися зробити все, щоб забезпечити своїм мешканцям комфортне середовище. Тому все популярнішим стає співробітництво територіальних громад. Ці відносини регулюються Законом України «Про співробітництво територіальних громад», прийнятим в червні 2014 року (далі - Закон).

Відповідно до закону співробітництво територіальних громад – це «відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених ... формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень».

Тому, основною перевагою ММС є можливість поєднати зусилля та ресурси кількох територіальних громад та спільно вирішувати актуальні питання. Така синергія буде корисною як менш так і більш спроможним чи рівним за можливостями громадам.

Співробітництво громад здійснюється відповідно до договору про співробітництво, який може бути двостороннім (коли учасників тільки двоє), а може бути багатостороннім — коли учасників троє чи більше.

Варто пам'ятати, що доступ до якісних адміністративних послуг повинні мати не лише мешканці великих міст, а й жителі усіх громад України. І саме співробітництво територіальних громад є одним із способів вирішення цього питання.

«Додана вартість» (позитиви) для громад при застосуванні ММС

За допомогою ММС територіальні громади можуть зміцнити свою спроможність, отримати «додану вартість» у забезпеченні надання адмінпослуг. Зокрема:

1) **створювати точки доступу до послуг** у менших (інших) громадах, використовуючи потенціал спроможніших громад (наприклад, у форматі віддалених робочих місць (далі - ВРМ), територіальних підрозділів ЦНАП чи мобільних ЦНАП);

2) **заощаджувати ресурси** (наприклад, те ж саме створення ВРМ чи спільного ЦНАП для кількох громад);

3) **працювати в синергії для досягнення більш амбітних цілей там, де одній громаді бракує ресурсів** (наприклад, придбати паспортну станцію чи мобільний ЦНАП);

4) **забезпечити безперервність надання послуг** (наприклад, якщо в громаді немає потреби створювати більше однієї посади державного реєстратора, то на час його відсутності у зв'язку із відраджанням, відпусткою тощо державний реєстратор із сусідньої громади зможе надавати послуги).

ММС також є раціональною та ефективною альтернативою створенню громадою власного ЦНАП самотужки або механізмом, що дозволяє залучити у ЦНАП нові послуги.

Використання ММС дозволяє наблизити послуги територіально, вирішити проблему дефіциту кваліфікованого персоналу у достатній кількості в сільських ОТГ (укрупнених громадах), мінімізувати видатки на інфраструктуру, раціонально поєднувати використання ресурсів кількох громад.

ММС часто застосовується при наданні таких груп послуг як державна реєстрація нерухомості чи бізнесу, оскільки не всі громади мають змогу залучити персонал на посади державних реєстраторів.

Громади, які не готові самостійно утворити ЦНАП через невелику чисельність населення, брак власних ресурсів, кадрів тощо отримують очевидну вигоду з ММС. Це стосується насамперед наближення для своїх мешканців таких спеціалізованих послуг як реєстрація земельних ділянок, надання паспортних послуг. Адже суб'єктами надання цих груп послуг є територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади і прийом документів для надання таких послуг в органах місцевого самоврядування здійснюється лише через ЦНАП. Тому, для мешканців громад, центри яких не є колишніми містами обласного значення чи «новими» або «старими» райцентрами, буде прямий зв'язок: є ЦНАП – є нові послуги у громаді!

ММС сприяє професійному розвитку персоналу органів місцевого самоврядування, бо фахівець не сам розбирається з проблемою, а взаємодіє з колегами із сусідньої громади, які спеціалізуються з тих самих питань.

Мотивація громад для застосування ММС

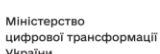
Які громади можуть бути особливо зацікавлені у застосуванні ММС:

- по-перше - це невеликі громади, розташовані навколо більших міст або поруч з громадами, де уже функціонують належні ЦНАП. У цьому разі можна мінімальними зусиллями забезпечувати відкриття стаціонарних ВРМ у цих громадах чи використовувати мобільний ЦНАП;

- по-друге – це громади, які не можуть самотужки залучити державних реєстраторів для надання послуг з реєстрації нерухомості, бізнесу;

- по-третє – це достатньо рівні за спроможністю громади, які спільно можуть вирішувати такі питання як, наприклад, налаштування паспортних послуг, запровадження мобільного ЦНАП.

Для менш спроможної громади, яка прагне утворити ВРМ чи забезпечити надання нових послуг, мотивація до ММС достатньо зрозуміла. Це турбота про своїх мешканців та обмеженість



власних ресурсів чи намагання їх економного використання, а саме: кадрових, фінансових, матеріальних.

А для більш спроможної громади з власним ЦНАП такою мотивацією може бути:

- 1) зміцнення відносин з сусідньою громадою (чи громадами);
- 2) отримання більших надходжень до місцевого бюджету за надання платних адміністративних послуг мешканцям менш спроможної громади;
- 3) популяризація власного позитивного досвіду.

Практичним прикладом може бути співробітництво Дунаєвецької міської ОТГ Хмельницької області з 3-ма сусідніми громадами, яким передбачено надання послуг мобільного ЦНАП для жителів сільських територій.

Чи поширеним є співробітництво у сфері адмінпослуг?

Відповідь на це запитання містить Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад, який веде Мінрегіон. Цей Реєстр постійно актуалізується та розміщений на веб-сайті цього Міністерства за адресою: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>.

Станом на кінець листопада 2020 року Реєстр містить інформацію про 627 договорів, з них понад 135 – у сфері адміністративних послуг (або майже 22 %).

У рамках Програми «U-LEAD з Європою» заплановано надання допомоги 73 громадам на засадах співробітництва при наданні адмінпослуг.

Які форми співробітництва найбільше застосовуються у сфері адмінпослуг?

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» загалом передбачає 5 форм співробітництва.

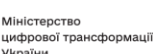
За досвідом громад – учасниць Програми, а також з урахуванням позиції фахівців відповідних органів державної влади та експертів, для сфери адмінпослуг, найбільш застосовними є три форми співробітництва. Зокрема, це такі форми як:

- 1) реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів (далі – реалізація спільних проєктів);
- 2) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів (далі – делегування виконання окремих завдань);
- 3) утворення спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (далі – утворення спільного органу управління).

Особливості застосування різних форм співробітництва

Реалізація спільних проєктів є формою співробітництва, що нині найчастіше використовується територіальними громадами для сфери адмінпослуг. На кінець листопада 2020 року більше 90% договорів про співробітництво укладено як реалізація спільних проєктів.

На думку фахівців – це найоптимальніша форма ММС у сфері адмінпослуг.



Очевидно, основними причинами вибору цієї форми є можливість застосування гнучкішої та швидшої у часі процедури укладання договору про співробітництво, оскільки не передбачає обов'язкового здійснення усіх процедур, зазначених у ст. 5—9 Закону про співробітництво, а також дозволяє втілення різноманітних конфігурацій спільної діяльності з надання адмінпослуг.

З точки зору предмету такого співробітництва тут може йтися про:

1) **утворення ВРМ.** Цей вид співробітництва може бути найбільш актуальним в поточній практиці України, адже саме такий предмет договору про співробітництво досягає головної цілі – наближення ширшого переліку послуг до громадян у громаді при мінімальних ресурсах. Для такого кроку має бути налагоджений чіткий зв'язок цього ВРМ з ЦНАП (робота на такому ВРМ адміністратора основного ЦНАП на постійній основі або за графіком);

2) **запровадження надання певних груп послуг** на підставі договору ММС теж може бути реалізоване через цю форму співробітництва. Найчастіше такий формат застосовується у сфері реєстрації нерухомості та бізнесу, коли в певній громаді немає власного державного реєстратора. Також таке рішення застосовується для забезпечення неперервності надання адмінпослуг у громадах, у штаті місцевих рад яких передбачено лише одну штатну одиницю державного реєстратора. Тобто, на час тимчасової відсутності державного реєстратора (відпустки, відрядження, хвороба тощо) в одній з громад надання послуг не буде припинятися: документи будуть і надалі прийматися у ЦНАП цієї громади, а реєстраційні дії вчинятимуться державним реєстратором іншої громади – суб'єкта співробітництва.

Прикладом може бути співробітництво Станишівської і Тетерівської громад Житомирської області, яке передбачає отримання адміністраторами одного ЦНАП документів від мешканців і передачу державним реєстраторам іншої громади документів для вчинення реєстраційних дій.

3) **утворення спільного ЦНАП.** Така форма ММС є актуальною, коли потрібно акумулювати фінансові ресурси для створення інфраструктури такого ЦНАП, зокрема, відремонтувати / побудувати приміщення для ЦНАП, обладнати ЦНАП меблями та технікою, автоматизувати ЦНАП тощо.

4) **придбання на кілька громад паспортної станції чи мобільного ЦНАП.**

Важливо наголосити, що для «реалізації спільного проєкту» суттєвою умовою договору є строки реалізації цього проєкту. Тому потрібно чітко встановити часові рамки такого співробітництва, які проте, можуть продовжуватися.

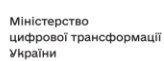
Делегування виконання окремих завдань

При застосуванні цієї форми співробітництва громади - сторони співробітництва мають визначити перелік повноважень, що делегуються одному з суб'єктів співробітництва, відповідно до Закону про місцеве самоврядування чи інших законів з посиланням на відповідну статтю, пункт закону.

Наразі практики використання цієї форми ММС у сфері адмінпослуг бракує.

Хоча ця форма співробітництва мала б дозволяти громаді - суб'єкту співробітництва залучити нові послуги, які були відсутніми через брак власного персоналу потрібної кваліфікації.

В цьому випадку можливий предмет договору - надання певних груп послуг на підставі договору ММС за принципом: ЦНАП однієї громади – це фронт-офіс, а орган місцевого самоврядування іншої громади - це бек-офіс. Це, зокрема, може бути реалізовано у сфері реєстрації



нерухомості та бізнесу, коли в певній громаді немає власного державного реєстратора. Інший варіант - фронт- і бек-офісом може бути ЦНАП іншої громади, застосовуючи, наприклад, роботу адміністраторів ЦНАП за графіком або мобільний ЦНАП.

Утворення спільного органу управління

Ця форма ММС також є прийнятною для сфери адмінпослуг.

У ч.3 ст. 14 Закону про співробітництво визначено, що «спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (як структурний підрозділ — департамент, відділ, управління, ... тощо)». Очевидно, це може бути й структурний підрозділ у складі іншого виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (відділ в управлінні тощо).

Також тут може йтися і про модель, коли спільний ЦНАП утворюється як постійно діючий робочий орган, тобто з-поміж посадових осіб двох ОМС. При цьому відповідальним за організацію роботи ЦНАП буде окремий виконавчий орган чи його структурний підрозділ одного із суб'єктів співробітництва.

З юридичної точки зору до цієї форми ММС у фахівців є застереження, оскільки власне конструкція «орган управління» не зустрічається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». З іншого боку, у цьому Законі немає і правових категорій, які використані в Законі «Про адміністративні послуги» (як-от ЦНАП, що утворюється в статусі «постійно діючого робочого органу»).

Яка процедура підготовки та укладення договору про співробітництво?

Для усіх форм ММС, окрім «спільного проекту», необхідно дотримуватися визначених законом етапів підготовки та укладення договору про співробітництво.

Законом визначено такі етапи підготовки та укладення договору про співробітництво:

- 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.

При цьому **до виключної компетенції місцевої ради у сфері ММС** належить ухвалення рішень щодо:

- надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад;
- схвалення проєкту договору про співробітництво й інших рішень, пов'язаних зі здійсненням ММС відповідно до Закону про співробітництво;
- заслуховування звітів, пов'язаних зі здійсненням ММС.

Для ММС у формі «спільного проєкту» є обов'язковими етапи щодо підготовки проєкту договору. Хоча які це саме етапи – питання залишається відкритим. На практиці, найчастіше «заощаджують» час на громадських обговореннях.

Потрібно пам'ятати, що недотримання визначеної Законом процедури може бути підставою для наступного оскарження та скасування такого правочину.

Особливості зарахування коштів за надання послуг при застосуванні ММС

При застосуванні ММС діє основний принцип зарахування коштів – за місцем надання послуги, тобто за приналежністю ЦНАП, якщо послуга надається через ЦНАП.

Виняток складають групи послуг з реєстрації нерухомості, бізнесу, які спеціально врегульовані у Бюджетному кодексі, щодо яких кошти зараховуються до того місцевого бюджету, чийм суб'єктом надано послугу.

Варто зауважити, що усі питання зарахування та розподілу (перерозподілу) коштів за адміністративні послуги можуть бути вирішені в договорі про співробітництво, з урахуванням меж, визначених Бюджетним кодексом.

До речі, не варто ускладнювати адміністрування окремих платежів та надання послуг. Плата за адмінпослуги, що можуть опрацьовуватися у меншій громаді, на території якої розташоване ВРМ, може зараховуватися до місцевого бюджету цієї громади, коли послуги будуть надаватися спеціалістами цієї громади (які не входять у ЦНАП) в одному приміщенні з ВРМ. Тобто це означає, що такі послуги будуть надаватися по-суті не у форматі ВРМ, а просто «в одному приміщенні» з цим ВРМ.

Проблеми і виклики застосування ММС

Окреслимо основні складнощі застосування співробітництва у сфері адмінпослуг, які потрібно врахувати:

- *по-перше* - це організаційно-правова складність утворення ВРМ на підставі договору про ММС у громаді, що не має власного ЦНАП.

Закон «Про адміністративні послуги» дозволяє утворити ВРМ лише тому органу місцевого самоврядування, який має ЦНАП. І цей ОМС має за рахунок власної штатної чисельності та персоналу вирішувати кадрові питання такого ВРМ чи терпідрозділу в іншій громаді. Тобто юридичні можливості для утворення ВРМ обмежені і тут, фактично, потрібно шукати можливості для роботи персоналу ЦНАП на ВРМ за графіком, хоча б мінімальним. Одне з рішень - коли спроможніша громада передбачає додаткову штатну одиницю для роботи на ВРМ в іншій громаді, а менша громада співфінансує утримання цієї штатної одиниці. При цьому, співфінансування може

бути прямо пропорційним часу, протягом якого адміністратор ЦНАП працює у меншій громаді. Наприклад, якщо адміністратор працює 2 дні в тиждень у меншій громаді, то вона може спрямувати через міжбюджетні трансферти субвенцію ОМС, що утворив ЦНАП, у розмірі 40% видатків на утримання цієї штатної одиниці.

У цій частині, на нашу думку, є доцільним втручання законодавця, щоб у Законі «Про адміністративні послуги» передбачити можливість утворення ВРМ на підставі договору про співробітництво тим громадам, що не мають власного ЦНАП.

У цьому випадку важливо також пам'ятати, що частину адмінпослуг, які перебувають у власній компетенції органу місцевого самоврядування (наприклад, окремі послуги РАЦС, реєстрації місця проживання тощо), громада надавала і далі спроможна надавати самотужки.

- *по-друге* – проблемою застосування ММС у сфері адмінпослуг є складна й тривала процедура укладання договору про співробітництво за загальним правилом та невизначеність обов'язкових етапів укладання договору про співробітництво у формі спільного проекту. Отже, тут потрібні чітке планування та раціональність.

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.

Висновки

Застосування механізму співробітництва територіальних громад дозволяє суттєво посилювати спроможність громад, зокрема і в сфері адмінпослуг.

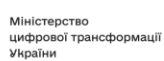
Сьогодні вже існують не лише визначені Законом можливості, а й вдалі практичні рішення у ряді громад, які доцільно вивчати, поширювати і застосовувати. Однак ще є і значний потенціал практичного застосування можливостей співробітництва.

Нормативні акти та інші документи:

1. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI (зі змінами).
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами).
3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII (зі змінами).
4. Наказ Мінрегіону від 27.08.2014 № 233 “Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад”.

Література:

1. Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках Програми "U-LEAD з Європою // Підготовлено в рамках Програми "U-LEAD з Європою". - К. - 2018. - 361 с. Електронне видання: <https://goo.gl/8snHNN>.



2. Посібник зі співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг . Збірник практик та рекомендацій для ЦНАП // Підготовлено в рамках Програми "U-LEAD з Європою". - К. - 2020. - 70 с. Електронне видання: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2020/07/MMS.pdf>.

3. Аналітична записка Програми «U-LEAD з Європою» «Можливості та виклики застосування механізму співробітництва територіальних громад у сфері адміністративних послуг»: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Analitychna-zapyska.pdf>.

4. Відеолекція «ЦНАП на засадах ММС»: <https://www.facebook.com/870675713070436/videos/896647177441181/> або <https://www.youtube.com/watch?v=CQAA3ppO45Y>.

