

ОПТИМІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Луців І.І.,

здобувач освітнього ступеня доктора філософії

Львівського державного університету внутрішніх справ

e-mail: lucivivanka9@gmail.com

ORCID ID: 0000-0003-3628-8272

Луців І.І. Оптимізація діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг

Статтю присвячено вивченню напрямів оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування у контексті надання публічних послуг у зв'язку з реалізацією Закону України від 03 листопада 2020 року «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». Визначено, що публічні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування – це вид діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування та створюваних ними комунальних установ і організацій з реалізації інформаційних, консультаційних, реєстраційних, дозвільних та інших функцій адміністративного характеру, що здійснюються у порядку звернення, на бюджетній основі, відповідно до встановлених регламентами, технологічними і інформаційними картками, забезпечують право фізичних та юридичних осіб щодо задоволення потреб з мінімальними тимчасовими витратами та на належному професійному рівні.

Зазначено, що технологічні та інформаційні картки публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування – це нормативно-правові акти, що приймаються органами місцевого самоврядування, для надають публічних послуг, які містять послідовний опис адміністративних процедур, необхідних для реалізації всіх складових елементів послуги, а також стандарт надання такої послуги, яка оформляється і безпосередньо доводиться до заявника посадовими особами органу, який надає послугу, або уповноваженими особами.

Вказано, що для держави, яка реалізує загальну адміністративну політику в одному правовому полі розподілу повноважень органів місцевого самоврядування, роботу щодо стандартизації технологічних і інформаційних карток необхідно здійснювати централізовано, на державному рівні. Необхідно сформулювати та затвердити єдиний стандартний перелік публічних послуг, виходячи з усіх наявних повноважень органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, послуги, публічні послуги, технологічна картка послуги, інформаційна картка послуги.

Lutsiv I.I. Optimization of local government activities in the provision of public services

The article is devoted to the study of optimization of local government in the context of public services in connection with the implementation of the Law of Ukraine of November 3, 2020 «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Optimizing the Network and Functioning of Administrative Service Centers services provided in electronic form». It is determined that public services provided by local governments are a type of activity of executive bodies of local self-government and municipal institutions and organizations created by them to implement informational, consulting, registration, permitting and other administrative functions performed on a budget basis, in accordance with the established regulations, technological and information cards, ensure the right of individuals and legal entities to meet the needs with minimal time and at the appropriate professional level.

It is noted that technological and information cards of public services provided by local governments are a legal act adopted by local governments providing public services, which contains a consistent description of administrative procedures necessary for the implementation of all components of the service, as well as the standard of providing such a service, which is drawn up and communicated directly to the applicant by officials of the body providing the service or authorized persons.

It is indicated that for the state, which implements the general administrative policy in one legal field of distribution of powers of local governments, the work on standardization of technological and information cards should be carried out centrally, at the state level. It is necessary to form and approve a single standard list of public services, based on all available powers of local governments.

Keywords: local governments, services, public services, technological service card, information service card.

Постановка проблеми. Реформи місцевого самоврядування – важлива складова модернізації держави та суспільства, оскільки органи місцевого самоврядування з однієї сторони об'єктивно представляють централізовані інститути соціально-економічного управління, а з іншої – об'єктивно виражають первинний відбиток інтересів населення. Від ефективності цього рівня соціальної організації залежить ефективність суспільства та держави. Впровадження в органах місцевого самоврядування інституту публічних послуг відбувається суперечливо. Публічні послуги є формою, способом забезпечення законних прав і свобод фізичних та юридичних осіб. У науці муніципального права немає домінуючого розуміння публічних послуг. У цій галузі є чимало прогалин, коли мова йде про визначення ознак публічних послуг, що мають переважно інформаційний, консультативний, дозвільний характер.

Стан опрацювання проблематики. Питання правового регулювання публічних послуг як правової категорії перебувають у центрі уваги вчених, а їх різні аспекти досліджувалися у працях: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Н. П. Бортник, П. В. Діхтієвського, І. С. Гриценка, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, Р. С. Мельника, О. І. Остапенка, Ю. С. Шемчушенка та інших.

Прийняття Закону України «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» ставить питання, які стосуються оптимізації діяльності суб'єктів реалізації зазначеної функції в сучасних умовах, що вимагає проведення теоретико-правових досліджень з метою ефективної реалізації зазначеного нормативно-правового акту.

Метою статті є дослідження оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг в умовах цифровізації.

Виклад основного матеріалу. Статус органів місцевого самоврядування сформульований і визначений в 90-і роки ХХ століття. Значні перетворення у цій сфері з реорганізації органів муніципальної влади не змінили основних постулатів. Особлива роль місцевого самоврядування визначена Конституцією України. Згідно з Основним законом фундаментальні засади виражені положеннями: через органи місцевого самоврядування народ здійснює владу; органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади [1, с. 164]. Місцеве самоврядування визнається та гарантується у межах повноважень самостійно, нарівні з органами державної влади, посадовими особами, громадянами зобов'язані дотримуватися Конституції і законів.

Конституційно закріплена відособленість органів місцевого самоврядування від державної влади виступає як умовна гарантія самостійності, але, водночас представляє штучне виведення із загальної вертикалі державної влади. На практиці ступінь самостійності вельми умовна.

Органи місцевого самоврядування найближче до населення, до проблем щоденного життєзабезпечення. Місцеве самоврядування в Україні забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування та розпорядження комунальною власністю, місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, охорони громадського порядку, визначення власної структури та зміни меж територій, в яких здійснюється місцеве самоврядування. Така постановка питання не відповідає основам державного устрою при розгляді питань виконання та задоволення законних прав і інтересів громадян при наданні публічних послуг. Якщо захисники «незалежності» місцевого самоврядування апелюють до Конституції, то при доказі необхідності певної централізації у Конституції є не менш важливі норми.

Права і свободи людини та громадянина, є безпосередньо діючими, вони визначають зміст і застосування законів, діяльність законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування та забезпечуються правосуддям. Не можна сказати, що інші розділи Конституції, присвячені державному устрою менш значимі. Однак розділ, присвячений правам і свободам, визначає ідеологію Основного закону, його внутрішню логіку.

Публічна послуга органів місцевого самоврядування, є засобом реалізації прав і свобод, згідно з чинним законодавством це діяльність з реалізації функцій, яка здійснюється за запитами заявників у межах повноважень органу, що надає послуги, з вирішення питань місцевого значення, встановлених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та статутами, в межах, передбачених прав органів місцевого самоврядування на вирішення питань, не віднесених до питань місцевого значення, прав органів місцевого самоврядування на участь у здійсненні державних повноважень, якщо участь передбачена законами, прав органів місцевого

самоврядування на вирішення питань органів влади, не віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування і не виключених з їх компетенції законами, в разі прийняття актів про реалізацію таких прав [2; 3].

Відповідають цим повноваженням функції, що лежать у площині інформаційних, реєстраційних і комунально-побутових питань населення.

Згідно з Конституцією України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані забезпечити можливість ознайомлення з документами та матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи. На цьому ґрунтується набір публічних послуг з надання довідок, виписок, інформаційних матеріалів.

Конституцією визначено основні соціальні права та гарантії: захист материнства, дитинства, соціальне забезпечення при непрацездатності, діяльність, що сприяє зміцненню здоров'я людини, розвитку фізичної культури і спорту, екологічне та санітарно-епідеміологічне благополуччя, сприятливе навколишнє середовище, освіта і інші, які при зверненні громадян реалізуються у форматі публічних послуг. До списку публічних послуг додаються державні повноваження, передані органам місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, можуть наділятися законом окремими державними повноваженнями з передачею необхідних для здійснення матеріальних і фінансових ресурсів. Реалізація переданих повноважень підконтрольна державі.

Перелік можливих публічних послуг стає фактично безмежним щодо того, що громадяни мають право звертатися особисто, направляти індивідуальні та колективні звернення до органів влади. У тих випадках, коли у відповідь на звернення від органу влади потрібно не формальна відповідь, а вчинення дій у межах повноважень, то доцільно говорити про надання послуги.

Невиконання або неякісне виконання органом місцевого самоврядування відповідних функцій тягне порушення законних інтересів жителів відповідної території на нормальні умови існування. Тому у даному випадку наполягати на незалежності та самостійності певних інститутів недоречно.

Конституційні встановлення конкретизовані загальними правовими, територіальними, організаційними і економічними принципами організації місцевого самоврядування. Законодавством визначено повноваження, питання та предмети відання органів місцевого самоврядування.

За більшої їх частини можуть бути сформульовані види діяльності, що здійснюються за запитами заявників, тобто є публічними послугами для жителів, які проживають, перебувають або мають права власності або реалізують інші права на території органу самоврядування, або представників бізнес-спільноти – юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців.

Реалізація публічних послуг органами місцевого самоврядування недостатньо стандартизована та систематизована. При перекладі предметів ведення у формат послуг неминує з'являються відмінності, в результаті чого відбувається утворення оригінальних трактувань. До сих пір практично відсутні загальні правила (формули) присвоєння найменувань публічним послугам. Одна дія може визначатися різним поєднанням слів.

Термін «інформування» в нормативних документах може формулюватися як: надання інформації, надання відомостей, надання або видача довідок, видача виписок. У назві послуг часто використовуються зайві слова, або обумовлені поняттям послуги, або такими, що підлягають визначенню щодо умов надання послуги. Назва стає громіздкою та не стандартизованою.

Проблема різного складу, змісту, назв, умов надання публічних послуг відома і по-своєму проявляється в кожному регіоні. Надання на території області кількості публічних послуг означає не якесь число питань, за якими здійснюється діяльність органів місцевого самоврядування, а то, що майже кожна послуга в тотожному вигляді або з невеликими змінами повторюватися в багатьох, а іноді у всіх адміністративно-територіальних одиницях.

У кожному муніципалітеті навіть типова послуга має опис і умови надання. Такий стан на протязі всіх років реалізації адміністративної реформи створює значні складності для всіх зацікавлених сторін.

Органи місцевого самоврядування змушені формувати власну нормативну базу, допускаючи помилки, знаходити правильні формулювання технологічної картки надання відповідних адміністративних (публічних) послуг. Ці незручності мають економічний вимір – написання, узгодження, публікація одного адміністративного акту вимагає значних трудовитрат. У процесі використання кожного регламенту виникає необхідність актуалізації, внесення змін, що у межах країни примножує втрати.

Заявники змушені пристосовуватися до отримання послуги на різних умовах в залежності від органу місцевого самоврядування, відчуваючи незручності, що означає обмеження їхніх прав. Виникаючі адміністративні бар'єри гальмують економічні процеси, коли мова йде про сферу бізнесу, скорочують гарантовані соціальні можливості у сфері приватних інтересів.

Додаткові адміністративні бар'єри можуть подовжувати терміни отримання послуги, вимагати збору або отримання додаткових, не передбачених законодавством документів, погоджень, передбачати технологічні втрати за запитом і отримання міжвідомчих запитів, де в цьому немає необхідності. Доцільно відзначити, що

у Методичних рекомендаціях щодо утворення центрів надання адміністративних послуг міськими, селищними радами, що здійснюють свої повноваження в населених пунктах – адміністративних центрах районів (станом на 1 січня 2020 р.), та ліквідації центрів надання адміністративних послуг, утворених при районних державних адміністраціях зазначені вище проблеми не вирішені [4].

Посередники в особі центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) і різні електронні платформи, портали, що забезпечують зв'язок заявника з органом місцевого самоврядування, зважаючи на необхідність формувати кожен раз майже унікальний формат взаємодії кожного учасника в залежності від правових вимог конкретного органу місцевого самоврядування.

Це означає вироблення угод про взаємодію для кожного учасника, що ускладнює методичні бази операторів, які безпосередньо беруть документи та видають результати послуг у ЦНАП, обтяження інформаційно-комунікаційних систем. Утруднення методичного супроводу публічних послуг у ЦНАП необхідно відзначити особливо, оскільки універсальний оператор ЦНАП, наприклад, повинен надати понад 500 послуг, а відхилення вимагає уваги.

Органи державної влади несуть іміджеві втрати, оскільки заявники схильні бачити їх відповідальними за дії органів місцевого самоврядування. Вони також роблять численні спроби правового регулювання та методичного забезпечення даної роботи, пов'язані з організаційними витратами.

ЦНАП визначається багатьма дослідниками як фронт-офіс держави. Відповідно до концепцій державного розвитку повинні підтримуватися єдині сервіси в усіх каналах, доступні громадянам у регіонах, незалежно від місця проживання, тобто правила оформлення і отримання послуги в ЦНАП повинні бути єдині у всіх регіонах країни та під час транскордонної передачі даних.

Ефективність проведеної цифрової трансформації державного управління, переходу до принципів екстериторіальності при наданні публічних послуг істотно залежить від стандартизації всіх адміністративних процедур.

З моменту переходу до сервісних методів державного управління простежувалася тенденція до пошуку стандартизованих рішень. Але щодо послуг – ключового елементу реформування відчувається дефіцит рішень.

Одним з перших в якості методичної допомоги є Перелік пріоритетних послуг, запровадження надання яких в електронній формі передбачається першочергово [5]. Документ встановлює перехід на надання послуг в електронному вигляді та рекомендує органам місцевого самоврядування при розміщенні у реєстрі відомостей використовувати відповідні найменування.

Пізніше були сформульовані вимоги до взаємодії між ЦНАП і органами виконавчої влади, органами державних позабюджетних фондів, місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Відповідно до вимог визначалися переліки адміністративних послуг, що надаються ЦНАП, а потім був сформований перелік послуг, який розширювався і уточнювався [6].

Однак цей перелік далекий від досконалості. Названі переліки та супутні методичні матеріали допомагали приходити до спільного розуміння окремих питань. Але у всіх випадках мова йшла про рекомендації, а не про приписи. Органи місцевого самоврядування та представники областей обґрунтовано ставили під сумнів окремі послуги і їх назви. Дана робота недостатньо сприяла становленню однаковості. Дотримуючись нагальних потреб організації діяльності, регіональні органи влади намагалися запропонувати органам місцевого самоврядування впорядковати схеми роботи.

Проведена робота не передбачала для публічних послуг унікальних рецептів. Всі норми та нормативи, що застосовуються та рекомендовані до застосування при регламентації публічних послуг, ґрунтувалися на правових актах, що відносяться до адміністративних послуг. Єдність правових підстав на державному рівні визначено у Законі України «Про адміністративні послуги», який визначав би формат технологічної і інформаційної картки послуги [7].

Для адміністративних послуг діють Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги та Вимоги до підготовки інформаційної картки адміністративної послуги. Цими документами роз'яснюються поняття, структура і зміст надання адміністративної послуги для структур надання послуги та порядок взаємодії між ними. Тут систематизована мета цього сегмента адміністративної реформи в частині адміністративних процедур адміністративних послуг: впорядкування, скорочення числа документів, прискорення при посиленні відповідальності органів і посадових осіб.

Органам місцевого самоврядування рекомендовано керуватися цими правилами при затвердженні порядків розробки та затвердження нормативних актів надання публічних послуг. Але реалізуючи дану рекомендацію, орган місцевого самоврядування відповідно до Закону «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» встановлюватиме власний порядок і формувати акти, що не сприятиме вимогам уніфікації [8].

На практиці ведеться Єдиний державний веб-портал електронних послуг та Єдиний державний портал адміністративних послуг, які забезпечують ведення в електронній формі реєстр адміністративних (публічних) послуг, функцій щодо здійснення державного контролю (нагляду) [9].

Перераховані організаційно-методичні інструменти, які застосовуються щодо публічних послуг, не є надлишковими. Практика підтверджує їх затребуваність. Подібність рішень зміцнюється розвинутою системою комунікацій учасників процесу надання послуг. Але навіть при наявності уніфікованих алгоритмів дій проблеми недостатнього або, навпаки, надмірного адміністративного регламентування сфери послуг зберігаються.

З метою створення ефективного функціонування системи електронних послуг необхідно проводити серед користувачів послуг аналіз наданих послуг електронного виду та офіційної інформації, які є найбільш затребуваними і часто запитуваними громадянами в окремому регіоні країни, з огляду на те, що Україна має різні територіальні та ментальні особливості [10, с. 268-269].

Відносно публічних послуг перелік проблем, характерних для адміністративних послуг, доповнюється недоліком відсутності стандартизації. Цим обумовлений певний змістовний розрив у глибині опрацювання процедурних питань між публічними і адміністративними послугами.

Висновки. Для держави, що реалізує загальну адміністративну політику в одному правовому полі розподілу повноважень органів місцевого самоврядування, цю роботу необхідно здійснювати централізовано, на державному рівні. Необхідно сформувати та затвердити єдиний стандартний перелік публічних послуг, виходячи з повноважень муніципальних органів.

Аналогічним чином слід вчинити з переліком послуг, які є необхідними і обов'язковими для надання публічних послуг і надаються організаціями, які беруть участь у наданні публічних послуг. Потрібно усунути протиріччя в підвідомчості реєстру публічних послуг, формування та ведення реєстру яких відповідно до законодавства для кожної адміністративно-територіальної одиниці, здійснюється у порядку, встановленому місцевою адміністрацією. Під кожен послугу повинна бути розроблена та прийнята технологічна картка. У картці повинні бути закріплені основні параметри надання послуги, вироблені єдині нормативи не тільки очікування в черзі, а й обслуговування по кожній послугі з урахуванням хронометражу кожної адміністративної процедури. У разі відсутності рішень на державному рівні можливе надання таких повноважень регіональній владі. Перераховані кроки підвищать якість і ефективність використання бюджетних ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, Л. С. Гулак і інші. Львів: НУ «Львівська політехніка», 2019. 504 с.
2. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : Лист Міністерства юстиції України від 18.12.2009 р. № 967-0-2-09-22. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09#Text>
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.07.1997 р. № 280/97-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Деякі питання оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.03.2021 р. № 254-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-2021-%D1%80#n43>
5. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text>
6. Рекомендаційний перелік адміністративних послуг, прирівняних дій та інших послуг, які надаються або можуть надаватися місцевою радою об'єднаної територіальної громади та її виконавчими органами. URL. <http://cnap.in.ua/wp-content/uploads/2017/08>
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5203-17>
8. 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>
9. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1137. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#n7>
10. Єсімов С. С. Розвиток системи надання електронних адміністративних послуг: нормативно-правовий аспект. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: юридичні науки. 2017. № 861. С. 263-271.