

ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

TOOLS FOR ENSURING THE ACCESSIBILITY OF PUBLIC SERVICES AT THE LEVEL OF THE TERRITORIAL COMMUNITY

У статті розглянуто теоретичні й практичні аспекти впровадження інструментів, що підвищують доступність публічних послуг на рівні територіальних громад. В умовах децентралізації управління ефективність діяльності територіальних громад значною мірою залежить від їхньої здатності якісно, прозоро й доступно забезпечити надання публічних послуг для громадян. У статті представлено огляд сучасних інструментів, таких як цифровізація послуг, впровадження електронних платформ для комунікації, створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), мобільні додатки та системи самообслуговування. Зокрема, досліджено роль цифрових технологій як важливого фактора підвищення доступності та якості адміністративних послуг, зокрема у сільських та віддалених громадах, де доступ до фізичних точок обслуговування може бути обмеженим. Авторка також аналізує фактори, які впливають на успішне впровадження цих інструментів, зокрема наявність фінансування, рівень цифрової грамотності населення та кваліфікацію посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних службовців. Зроблено акцент на важливості інтеграції різних інструментів та об'єднанні ресурсів для формування єдиної системи доступу до публічних послуг. Пропонується багаторівневий підхід до реалізації доступності послуг, який передбачає врахування потреб різних груп користувачів, у тому числі маломобільних груп населення, людей з інвалідністю, а також тих, хто не має доступу до цифрових технологій. Результати дослідження показують, що впровадження комплексних інструментів доступності сприяє не тільки поліпшенню якості життя населення, але й зростанню довіри до місцевих органів влади, підвищенню громадянської активності й забезпеченню соціальної рівності. На основі аналізу практичних кейсів впровадження різних інструментів у громадах України зроблено висновок про доцільність застосування гнучких моделей управління, які б враховували специфіку та потреби конкретних територіальних громад.

Ключові слова: територіальні громади, публічні послуги, доступність, інструменти, адміністративні послуги, сталий розвиток.

The article examines the theoretical and practical aspects of the implementation of tools that increase the availability of public services at the level of territorial communities. In the conditions of decentralization of management, the effectiveness of territorial communities largely depends on their ability to provide high-quality, transparent and accessible public services for citizens. The article presents an overview of modern tools, such as the digitalization of services, the introduction of electronic platforms for communication, the creation of administrative service centers (CSCs), mobile applications and self-service systems. In particular, the role of digital technologies as an important factor in improving the availability and quality of administrative services, particularly in rural and remote communities where access to physical service points may be limited, has been investigated. The author also analyzes the factors that affect the successful implementation of these tools, including the availability of funding, the level of digital literacy of the population, and the qualifications of officials of local self-government bodies and civil servants. Emphasis is placed on the importance of integrating various tools and combining resources to form a unified system of access to public services. A multi-level approach to the implementation of service accessibility is proposed, which involves taking into account the needs of different groups of users, including groups of the population with limited mobility, people with disabilities, as well as those who do not have access to digital technologies. The results of the study show that the implementation of comprehensive accessibility tools contributes not only to improving the quality of life of the population, but also to increasing trust in local authorities, increasing civic activity and ensuring social equality. Based on the analysis of practical cases of the implementation of various tools in the communities of Ukraine, a conclusion was made about the feasibility of using flexible management models that would take into account the specifics and needs of specific territorial communities.

Key words: territorial communities, public services, accessibility, tools, administrative services, sustainable development.

УДК 352.07:35.073.6
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2024.43.6>

Горбата Л.П.

д. філос. (PhD),
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національний авіаційний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. Забезпечення якісного надання публічних послуг потребує постійного моніторингу та контролю діяльності суб'єктів, які ці послуги надають. До таких суб'єктів належать державні органи, органи місцевого самоврядування та центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Основними напрямками реформування їх діяльності є дерегуляція та адміністративне спрощення, що передбачає зменшення кількості адміністративних послуг;

децентралізація базових публічних послуг через передачу їх функцій органам місцевого самоврядування; а також впорядкування системи оплати адміністративних послуг та боротьба з корупцією.

Останні роки адміністративна реформа в Україні спричинила зміни у відносинах між державою і громадянами. Основним пріоритетом у роботі органів публічної влади стала орієнтація на задоволення потреб громадян та забезпечення високої якості публічних

послуг. Проблема, однак, полягає у розбіжності між очікуваним рівнем послуг, задекларованим державою, та їх реальним виконанням. Дослідження зосереджується на чинниках, які впливають на якість надання публічних послуг, а також на управлінських інструментах, що є найбільш ефективними для її забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Основним напрямом реформ у країнах Європи є підвищення прозорості, ефективності, якості та швидкості надання публічних послуг [16]. Оцінювання таких реформ проводиться за такими критеріями, як: сприйняття населенням якості публічних послуг, ступінь керованості та ефективності роботи публічних органів, мотивація службовців, якість виконання програм, спрямованих на реформування, значимість цих програм для суспільства та їхня внутрішня узгодженість. Цими питаннями займаються українські науковці, серед яких: О. Бобровська, А. Вишневський, Р. Заблоцька, Т. Калита, Ю. Куц, О. Рогожин, Ю. Шаров та ін. Їхні дослідження фокусуються переважно на аналізі нормативно-правових актів, що регламентують процедуру надання адміністративних послуг.

Хоча закон «Про адміністративні послуги» був прийнятий ще у 2012 році, більшість територіальних громад в Україні потребують подальшого вдосконалення у сфері надання публічних послуг. Цим питанням приділяють увагу такі дослідники, як В. Авер'янов, І. Бригілевич, О. Буханевич, І. Голосніченко, Т. Галенко, О. Колесник, О. Курінний, О. Мозговий, О. Онуфрієнко, А. Попова, Г. Писаренко, В. Тимошук та інші. Зокрема, В. Авер'янов представив основні принципи адміністративного права, що відповідають сучасним реформам. І. Бригілевич, І. Коліушко, В. Тимошук зосередили свої дослідження на створенні та ефективній роботі центрів надання адміністративних послуг. У більшості публікацій розглядається питання організації та надання адміністративних послуг, а також їхнє правове забезпечення, при цьому основна увага приділяється державі та органам місцевого самоврядування. Праць, які б детально аналізували інструменти надання публічних послуг в цілому, майже немає.

Мета статті – оцінити інструменти забезпечення доступності публічних послуг, визначити їх ефективність та особливості застосування на рівні територіальних громад; сформулювати рекомендації щодо застосування таких інструментів.

Виклад основного матеріалу. Україна прямує до створення «сервісної держави» та впроваджує нові концептуальні підходи до надання публічних послуг. Громадяни все

частіше сприймаються як клієнти та споживачі цих послуг, а діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування оцінюється з позицій задоволення потреб жителів територіальних громад [16].

Реформа децентралізації підкреслила важливу роль громадян як зацікавлених сторін у формуванні сучасної моделі публічного управління, де громадянське суспільство у партнерстві з органами місцевого самоврядування може сприяти підвищенню якості публічних послуг. Залучення громадян до процесу прийняття рішень є не лише ознакою демократичного управління, а й важливою передумовою покращення умов життя в громадах завдяки вдосконаленню процесу надання публічних послуг. Особливу увагу слід приділяти гендерним аспектам, адже саме це наближає розуміння ролі кожного мешканця та відкриває можливості їх участі, а також впливає на організацію та надання послуг у громаді, забезпечення її стійкості [14].

Науковець Є. Легеза пропонує визначення публічних послуг як послуг, наданих необмеженої кількості споживачів з метою задоволення суспільних потреб, акцентуючи увагу саме на цій меті. Учений вважає, що органи публічної влади повинні лише унормувувати процес надання послуг, тоді як надавати їх можуть недержавні структури. До характерних особливостей публічних послуг автор відносить добровільність звернення, загальнодоступність, пріоритет суспільного інтересу над економічним і безпосередню взаємодію з органами публічної влади [2]. Крім того, Є. Легеза дає авторське визначення таких пов'язаних понять, як єдиний державний портал публічних послуг, електронна публічна послуга, суб'єкт звернення, суб'єкт надання послуги та якість надання публічних послуг.

Енциклопедія державного управління визначає основні принципи, що характеризують адміністративні послуги, а саме: доступність для всіх заявників без обмежень; відповідність встановленим стандартам якості; економічно обґрунтована і нормативно закріплена оплата послуг; прозорість діяльності органів публічного управління [3, с. 18–19]. Враховуючи вищезазначені принципи, на основі їх можна окреслити критерії оцінювання якості публічних послуг, які охоплюють такі аспекти: доступність, зручність, своєчасність та результативність.

Так, чинне українське законодавство в сфері публічних послуг має певні недоліки: воно включає низку нормативно-правових актів, однак не містить узагальненого

поняття «публічні послуги». Відповідно, до сфери публічних послуг відносяться послуги, які надають органи державної влади, місцевого самоврядування, а також підпорядковані їм підприємства й установи, що фінансуються з державного або місцевого бюджету. Однак, в законодавстві не передбачено чіткого переліку таких послуг або їхніх ключових характеристик. До понять, близьких до «публічних послуг», можна віднести термін «суспільно значущі послуги», наведений у Законі України «Про державно-приватне партнерство».

Суспільно значущі послуги – це послуги, спрямовані на задоволення суспільних інтересів і потреб, які надаються широкому колу користувачів або забезпечуються органами державної влади, місцевого самоврядування, державними і комунальними підприємствами та організаціями [8].

Класифікація публічних послуг може відбуватися за такими ознаками:

- суб'єкт надання (державні чи муніципальні);
- зміст (адміністративні, технічні, соціальні);
- платність (платні чи безоплатні для споживача) [6].

Згідно з Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12], адміністративні послуги, нарівні з соціальними та іншими публічними послугами, становлять важливу частину публічного обслуговування. Основними завданнями реформи визначено забезпечення «територіальної доступності», що передбачає надання послуг безпосередньо на території громади, де проживає громадянин. Наразі доступність адміністративних послуг забезпечується розгалуженою мережею Центрів надання адміністративних послуг, Єдиним державним порталом адміністративних послуг та іншими онлайн-ресурсами органів влади.

З метою вирішення низки зазначених проблем, пропонується вдосконалити існуючий механізм надання адміністративних послуг шляхом запровадження нових інструментів та внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги», що включають наступні положення:

1. У ЦНАПах територіальних громад створити робочі місця для представників органів державної влади та інших інституцій, що надають публічні послуги на рівні територіальної громади (виконуватимуть функції фронт-офісів для безпосередньої взаємодії з громадянами, прийому заяв, документів та надання консультацій).

2. Організувати роботу територіальних підрозділів ЦНАП як інформаційно-комунікаційних центрів, що забезпечують вільний доступ до Інтернету, консультації з адміністративних питань, а також надають супутні послуги (аналогічно до центрів громад у Грузії).

3. Запровадити мобільні Центри надання адміністративних послуг у вигляді транспортних засобів, які періодично обслуговуватимуть села, селища та віддалені населені пункти, виконуючи функції територіальних підрозділів ЦНАП.

4. Встановити вимоги до якості надання адміністративних послуг у вигляді Єдиних вимог (Стандарту) обслуговування відвідувачів ЦНАП, розроблених Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, які мають мати обов'язковий статус для оцінки доцільності створення ЦНАП.

5. Надати можливість сусіднім об'єднаним територіальним громадам об'єднувати зусилля для створення спільного ЦНАП на умовах міжмуніципального співробітництва (аналогічно до досвіду Польщі), за умови відповідності стандартам якості.

Крім того, необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], що регулюватимуть взаємодію між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на всіх рівнях у питанні підтримки роботи територіальних представництв ЦНАП та мобільних ЦНАП.

Цікавим є досвід використання так званого формату «ЦНАП у валізі», який почав набувати популярності [15]. Це – одна з моделей функціонування мобільних ЦНАП, спрямована на обслуговування маломобільних верств населення. У такому разі адміністратор може виїжджати до клієнта для прийому заяви, проведення консультації тощо. Бажано, щоб цей підхід згодом став доступним у великих містах, оскільки в Україні є значна кількість людей, які потребують адміністративних послуг, але не можуть відвідати відповідні установи. Така форма обслуговування, на відміну від електронних адміністративних послуг, особливо важлива для осіб похилого віку, які не завжди можуть скористатися онлайн-послугами.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [7], електронні послуги надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг або інші інтегровані з ним ресурси органів публічної влади. Виникає важлива проблема – необхідність забезпечення дистанційної ідентифікації користувачів. Хоча довідкову інформацію може отримати будь-хто, персоналізовані

документи повинні надаватися тільки конкретним особам, з дотриманням умов конфіденційності, що наразі є актуальним питанням в Україні. Для цього використовується механізм електронного цифрового підпису, що забезпечує юридичну силу електронним документам.

Очевидно, що в основному законі, який регулює надання адміністративних послуг, необхідно деталізувати положення щодо електронних послуг і механізми підтвердження громадянами своїх заяв та документів. Також слід гармонізувати цей закон із Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [9], який був ухвалений ще у 2003 році, коли технологічний розвиток не передбачав широкої практики дистанційного надання послуг, і який переважно регулює відносини у сфері господарської діяльності.

Також слід врахувати положення статті 10 Закону України «Про адміністративні послуги» [7], де зазначено, що послуга вважається наданою при особистому отриманні замовником або рекомендованим листом. Хоча передбачено можливість використання телекомунікаційних засобів для отримання послуг, конкретного механізму не визначено. На нашу думку, слід додати до цієї статті положення про можливість дистанційного отримання послуг із використанням електронного цифрового підпису.

Зазначені зміни мають створити умови для розвитку електронного врядування, пришвидшити процес обслуговування громадян і, як наслідок, оптимізувати механізм надання адміністративних послуг. Це дозволить зменшити навантаження на ЦНАП та інші органи влади, скоротивши кількість відвідувачів та черг. Щодо ідентифікації, у зв'язку з введенням ID-паспортів та планами їхнього впровадження для всього населення, доцільно розглянути можливість одночасного надання громадянам електронних цифрових підписів. Це сприятиме поступовому залученню населення до користування інтернет-сервісами у взаємовідносинах із органами публічної влади.

Наразі виникла необхідність прийняття комплексного нормативно-правового акту, який міг би стати програмною основою для оптимізації та подальшого вдосконалення системи надання адміністративних послуг. Вважаємо, що замість застарілої Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [11] доцільно ухвалити нову Концепцію розвитку системи надання публічних послуг органами публічної влади. До її змісту слід включити:

– оцінку якості послуг на основі встановлених стандартів;

– аналіз та можливу оптимізацію переліку послуг, що надаються органами публічної влади;

– розвиток матеріально-технічної бази Центрів для надання публічних послуг онлайн, де це можливо забезпечити;

– уніфікацію переліків адміністративних послуг у ЦНАП із визначенням типової структури, що має бути відображена в стандартах;

– розробку змін до чинного законодавства у сфері надання публічних послуг з урахуванням новітніх тенденцій у реформуванні територіальної організації влади.

Цифрові платформи та сервіси є одним із ключових інструментів забезпечення доступності публічних послуг. Використання електронних платформ для надання адміністративних послуг знижує необхідність фізичних відвідувань органів влади, що особливо актуально для мешканців сільських і віддалених територій.

Одним із перспективних напрямів удосконалення механізму надання публічних послуг є забезпечення мобільного доступу до них. В аналітичному звіті Національного інституту стратегічних досліджень наголошується, що використання мобільних технологій у цьому процесі має низку переваг: по-перше, скорочення витрат на забезпечення адміністративних послуг; по-друге, розширення доступу до послуг для широкого кола отримувачів; по-третє, можливість надання послуг незалежно від місцезнаходження клієнта та в будь-який час; по-четверте, зручність і зрозумілість для різних категорій користувачів; по-п'яте, сприяння залученню громадян до користування електронними послугами через використання сучасних технологій і врахування соціальних тенденцій розвитку [1].

Концепція «електронного уряду», зокрема використання мобільних мереж та сервісів, має значний потенціал для покращення взаємодії між державою та громадянами, зокрема через можливість впровадження SMS-сервісів на зразок тих, які використовують мобільні оператори для підвищення якості обслуговування клієнтів. Також аналогічний принцип закладено у роботу мобільних додатків, які користувачі можуть встановлювати на мобільні пристрої для комунікації з провайдерами. Подібні сервіси можуть забезпечити двосторонній обмін інформацією: органи публічної влади можуть надавати громадянам актуальну інформацію, а громадяни – надсилати запити, наприклад, до ЦНАП для дистанційного отримання довідок або послуг, які не потребують особистого контакту. За необхідності особистого візиту до установи можна

буде попередньо зареєструватися в електронній черзі.

Мобільні технології також мають перспективи у сфері електронної ідентифікації. Наразі випробовується сервіс Mobile ID, який дозволяє використовувати мобільний телефон для підтвердження особи та підпису електронних документів. Mobile ID може забезпечити доступ до конфіденційної інформації та виступати як електронний підпис, що спрощує процес ідентифікації та розширює можливості для громадян і підприємств у використанні електронних послуг [4].

Застосування мобільних технологій та інструментів може забезпечити двосторонні переваги:

- громадянам буде зручніше отримувати послуги, оскільки більшість населення має мобільні телефони, які завжди під рукою;
- для органів публічної влади це полегшить контроль за якістю надання послуг, підтримку зворотного зв'язку з громадянами та дозволить оптимізувати витрати.

На прикладі сервісів «iDom.ua. Система управління будинком» [13] та «ОСББ-online» [5] можна розглянути можливості подібних платформ, які дозволяють створювати сайти об'єднань співвласників і автоматизувати надання послуг мешканцям. Серед функцій таких сервісів є: створення особистих кабінетів для мешканців, інформування про тарифи та пільги, отримання квитанцій через електронну пошту, подача електронних заявок, публікація новин і оголошень, формування довідок, ведення електронного паспортного обліку, спілкування мешканців із керівництвом ОСББ, складання податкової звітності тощо.

Застосування сучасних інформаційних технологій і комунікаційних засобів у перспективі повинно сприяти вдосконаленню механізму надання адміністративних послуг. Це включає створення системи широкої взаємодії між суб'єктами надання публічних послуг та їхніми споживачами через мобільні пристрої, Інтернет, а також проведення досліджень для аналізу переваг і недоліків існуючого механізму. Впровадження запропонованих інструментів забезпечення доступності публічних послуг на рівні територіальної громади матиме такі результати:

- підвищення якості публічних послуг, у тому числі й адміністративних послуг;
- пришвидшення обробки інформації;
- зміцнення взаємозв'язків між органами публічної влади і громадою;
- формування позитивного іміджу органів публічної влади;

– створення зручних умов для споживачів і виконавців;

- економія часу та бюджетних ресурсів;
- спрощення системи надання послуг із забезпеченням її здатності до самозбереження, саморегулювання та саморозвитку;
- підвищення рівня поінформованості населення тощо.

Висновки. Для споживачів важливо, щоб публічні послуги надавались на високому якісному рівні. Процес надання послуг територіальними громадами передбачає дотримання певних вимог до порядку їх виконання, що охоплює технічний, матеріальний та ресурсний аспекти. А особливості надання адміністративної послуги регулюються нормативно-правовими актами, що визначають місце її надання, час, вартість послуги, кваліфікаційні вимоги до персоналу і рівень інформаційної підтримки клієнтів. Важливим є вдосконалення сервісних механізмів, що ґрунтуються на використанні відповідних інструментів.

До складових, що визначають ефективність використання інструментів з метою забезпечення доступності публічних послуг, належать параметри, які безпосередньо впливають на їх якість: надійність, безпека, доступність, матеріальні чинники, іміджева складова органу публічної влади, швидкість, турбота про клієнтів, ввічливість, компетентність та рівень комунікації. Подальші дослідження у цьому напрямку передбачають розробку методичних підходів до оцінювання якості публічних послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Використання технологій «мобільного уряду» в сфері надання публічних послуг: зарубіжний досвід для України. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2120>.
2. Лєгеца Є. О. Зміст публічних послуг в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 72–76.
3. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президенті України. К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президенті України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
4. Київстар запустив Mobile ID у дослідну експлуатацію. URL: <https://kyivstar.ua/uk/mmm/news-and-promotions/kyivstar-zapustyvmobile-id-u-doslidnu-ekspluataciju>.
5. ОСББ-online. Інформаційно-довідкова система. URL: <https://osbb-online.com>.
6. Посібник для територіальних громад. Теорія та практика вдосконалення послуг місцевого самоврядування.

дування. Київ, 2021. 112 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/736/USAID_DOBRE_%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8_%D1%871.pdf.

7. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

8. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року №2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.

9. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.

10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

11. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р. від 15 лютого 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>.

12. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2020 року № 807-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>.

13. Система управління ОСББ. URL: <https://idom.ua>.

14. Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості : монографія / Грищенко І.М., Горбата Л.П. Київ, НУБіП України, 2024, 345 с. ISBN 978-617-8368-16-6 URL: <https://dglb.nubip.edu.ua/items/22dfbd9c-3afc-43d1-866c-b13b8cfb1626>.

15. «ЦНАПу валізі»: Жителі Донецької і Луганської областей зможуть отримати послуги ЦНАП вдома. URL: <https://decentralization.ua/news/9816>.

16. Gryshchenko, I., Lazor, O., Oliinyk, V., Lazor, O., & Yunyk, I. (2023). Strategic public policy providers in the context of european integration. *Amazonia Investiga*, 12(64), 175–187. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.64.04.17> <https://amazoniainvestiga.info/check/64/17-175-187.pdf>.