

Анна Мокрицька,

кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань, Тернопільського національного економічного університету

Анна Петриків,

кандидат наук державного управління, доцент кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань Тернопільського національного економічного університету

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ МОНІТОРИНГУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПИТАННЯХ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Наведено основні чинники здійснення результативного громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в контексті надання адміністративних послуг. Розглянуто деякі проблемні питання правового забезпечення здійснення моніторингу діяльності органу місцевого самоврядування в сфері надання адміністративних послуг.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення; органи місцевого самоврядування; моніторинг; громадський моніторинг; адміністративні послуги; якість надання адміністративних послуг.

Мокрицкая А., Петриков А.

Отдельные проблемы правового обеспечения осуществления мониторинга деятельности органа местного самоуправления в вопросах предоставления административных услуг

Приведены основные факторы осуществления результативного общественного мониторинга деятельности органов местного самоуправления в контексте предоставления административных услуг. Рассмотрены некоторые проблемные вопросы правового обеспечения осуществления мониторинга деятельности органа местного самоуправления в сфере предоставления административных услуг.

Mokritska A., Petrykiv A.

Some problems of the legal support for monitoring of local governance's activities in administrative services-delivery

Fundamental aspects for successful citizen-based monitoring of local governance's activities in administrative services-delivery have been presented. Some issues of the legal support for monitoring of local governance's activities in administrative services-delivery are given.

Постановка проблеми. Важливим аспектом ефективного здійснення моніторингу та оцінювання якості надання муніципальних послуг є відповідне нормативно-правове забезпечення. В Україні це питання практично не вирішене, відсутні нормативно закріплені методики проведення моніторингу та оцінювання, на відміну від інших розвинених демократичних країн світу, де існують чітко визначені та нормативно закріплені технології, підходи, методи, шляхи організації та проведення моніторингу й оцінювання якості муніципальних послуг.

Актуальність запровадження моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в сфері надання адміністративних послуг зумовлена також тим, що за роки незалежності в Україні не сформовано сталої системи демократичних інституцій, а самі громадяни недостатньо володіють знаннями законодавчої, нормативної та інституційної бази для реалізації власних ініціатив і захисту своїх прав.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різноманітні аспекти, пов'язані з наданням адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та сутністю моніторингової діяльності, активно досліджуються в науковій літературі М. Ажажа, О. Дащаківської, С. Жарая, В. Засадко, А. Крупник, О. Лиска, О. Літвінова, Н. Літвінової, О. Томнюк, В. Чурсін, М.Юрченко та ін. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних та зарубіжних вчених, слід зауважити, що на сьогодні залишаються недостатньо розкритими питання правового забезпечення здійснення моніторингової діяльності у сфері надання

адміністративних послуг. Все це зумовлює необхідність більш детального вивчення питань щодо дослідження системи моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування у контексті покращення надання адміністративних послуг.

Мета статті. Зважаючи на зазначене, метою статті є розробка теоретичних положень та рекомендацій щодо удосконалення правового забезпечення здійснення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. У чинних нормативно-правових актах моніторинг та оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування в питаннях надання адміністративних послуг згадуються або поверхово, або не згадуються взагалі. Наприклад, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» немає жодного положення, що стосувалося б моніторингу та оцінювання як діяльності органів місцевого самоврядування загалом, так і послуг, що ними надаються зокрема.

Водночас відсутність чіткого законодавчого визначення поняття адміністративна послуга, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежування господарських послуг та владних повноважень у сфері надання адміністративних послуг, в тому числі за плату, є однією з причин комерціалізації цієї сфери. Неузгодженість актів законодавства різної юридичної сили та безперервне впровадження нових платних послуг призвели до зростання корупції у даній сфері та невинновданого стягнення коштів з фізичних та юридичних осіб.

Використовуючи таку правову невизначеність у сфері надання послуг та своє право утворювати суб'єкти господарювання, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування утворювали посередницькі структури, які займали монопольне становище у різних сферах діяльності та надавали послуги, отримання яких є обов'язковим для реалізації та захисту прав і законних інтересів громадянина та юридичної особи, у тому числі на набуття, зміну чи припинення їх прав та обов'язків.

В силу наведених обставин та в результаті тривалих дискусій, 6 вересня 2013 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», де у ст. 1 визначено поняття «адміністративна послуга» [1].

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон), суб'єкти звернення отримали право на безоплатний доступ до інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання через Реєстр адміністративних послуг, розміщений на урядовому порталі (reestr.center.gov.ua) та через засоби масової інформації, функціонування цілодобової урядової телефонної довідки.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів зі зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги. Також обов'язковим є створення та функціонування веб-сторінок, на яких розміщено інформацію про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування. Суб'єкти надання адміністративних послуг мають видавати довідково-інформаційні матеріали про адміністративні послуги та безоплатно їх поширювати у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень.

Законом встановлено, що граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом, а якщо законом це не визначено – то він не може перевищувати 30 календарних днів із дня подання суб'єктом звернення заяви та необхідних документів. Також зроблено наголос на тому, що має бути забезпечено надання послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення. За новим порядком, послуги можуть надавати безпосередньо, через ЦНАП та/або через Єдиний державний портал. Фізична особа, зокрема й фізична особа-підприємець, має право на отримання адміністративної послуги, незалежно від реєстрації її місця проживання чи місця перебування, крім випадків, установлених законом. Заява на отримання адміністративної послуги подається в письмовій (подана особисто, надіслана поштою або у випадках, передбачених законом, за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку) чи усній формі; заборонено вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом, а також документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або інших органів публічної влади, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

У січні 2013 р. на виконання статей Закону України «Про адміністративні послуги» прийнято Постанови Кабінету Міністрів України. На виконання ст. 17 Закону «Про адміністративні послуги» Кабінет Міністрів Постановою № 13 від 3 січня 2013 р. [3] затвердив Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Визначається, що Портал ведеться з метою забезпечення доступу суб'єктів звернення

до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету і є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг. У цій постанові зазначено, що ведення Порталу забезпечує Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Цей портал повинен забезпечувати доступ до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів їх надання, доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів та можливість подання заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. Через портал суб'єктам звернення буде надана можливість отримання інформації про хід розгляду їхніх заяв, отримання за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг, здійснення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Також у січні 2013 р. Кабінет Міністрів затвердив Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг. Відповідну Постанову [4], розроблену Мінекономрозвитку України, Уряд прийняв 30 січня 2013 р. Основною метою документу є створення єдиної комп'ютерної бази даних (Реєстру) про адміністративні послуги, які надаються відповідно до Закону суб'єктами надання адміністративних послуг. Порядок визначає механізм ведення Реєстру адміністративних послуг як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адміністративні послуги. Завдання формування та ведення Реєстру, згадану Постановою, покладено на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Метою цього ресурсу є ведення обліку адміністративних послуг і забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про такі послуги.

Реалізація на практиці основних положень Закону, безумовно, сприятиме розвитку організаційно-інформаційного складників вітчизняної системи забезпечення якості адміністративних послуг, але у Законі фактично відсутні положення щодо встановлення відповідності процесів надання послуг та самих адміністративних послуг встановленим вимогам.

Зазначимо окремі положення Закону України «Про адміністративні послуги», які характеризують його певну недосконалість з огляду на потребу здійснення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання ними адміністративних послуг:

- відсутнє посилання на необхідність розробки стандартів адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, які би встановлювали єдині мінімальні вимоги до якості таких послуг;
- адміністративна послуга органу місцевого самоврядування вважається результатом здійснення повноважень, а не результатом процесу, що ускладнює вимірювання результативності процесів;
- відсутність у технологічних та інформаційних картках критеріїв оцінювання якості адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування та відповідних способів контролю з боку клієнтів;
- відсутні положення щодо організації процесів контролювання якості, зокрема, здійснення громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг.

У Законі передбачено фактично лише два напрями контрольної діяльності. Зокрема, це зобов'язання суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечити облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів (ст. 6). А також те, що одним із завдань адміністратора ЦНАП є здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень (ст. 13) [1].

Таким чином, належною мірою не приділена увага необхідності забезпечення відповідної якості адміністративних послуг. Хоча слід зазначити, що метою норм ст. 7 вищевказаного Закону є заохочення суб'єктів надання адміністративних послуг до постійного покращення якості надання адміністративних послуг, у тому числі завдяки запровадженню власних стандартів обслуговування суб'єктів звернення. У Законі категорії «стандарт надання адміністративної послуги» чи «стандарт обслуговування» не вживаються, однак фактично ст. 7 стосується саме стандартів послуг у розумінні, поширеному у розвинених країнах. Адже стандарт обслуговування або стандарт послуги – це параметр, який дозволяє оцінювати якість послуги та до якої прагне суб'єкт надання адміністративних послуг.

У ч. 1 ст. 7 стандарти послуг названі як «власні вимоги щодо якості надання адміністративних послуг» і законодавцем подано кілька орієнтованих критеріїв для таких «вимог». Це, зокрема:

- визначення кількості годин прийому суб'єктів звернення/відвідувачів (наприклад, суб'єкт надання адміністративних послуг визначить, що він здійснюватиме прийом відвідувачів не менше 50 годин протягом тижня та/або 10 годин протягом дня);
- максимальний час очікування у черзі (наприклад, зобов'язання, що суб'єкт звернення потрапить на прийом до працівника суб'єкта надання адміністративних послуг не пізніше, ніж через 10 хвилин після реєстрації в системі керування чергою тощо).

Інші параметри оцінювання якості надання адміністративних послуг можуть стосуватися:

– загального обслуговування (наприклад, щодо територіальної доступності до найближчого офісу з надання адміністративних послуг (у кілометрах тощо); щодо можливості замовлення адміністративних послуг телефоном чи засобами електронної пошти; щодо вирішення справ з надання адміністративних послуг у строк, що є значно коротшим, аніж установлений законодавством; щодо можливості отримання консультацій про адміністративні послуги телефоном або електронними засобами комунікації протягом семи днів на тиждень і протягом 24 годин на добу; що скарги на дії персоналу будуть розглядатися у термін не більше 48 годин тощо);

– надання адміністративної послуги коректного виду (наприклад, щодо строку протягом якого буде надаватися дана адміністративна послуга; способів її замовлення тощо).

Комплексність моніторингової системи передбачає залучення до розроблення стандартів муніципальних послуг широкого кола зацікавлених сторін, серед яких основними є органи місцевого самоврядування, клієнти муніципальних послуг та громадські організації. Для забезпечення фаховості стандартів можливим є також залучення науковців у сфері муніципального управління. Також доцільно при контролюванні якості муніципальних послуг залучати професійні аудиторські організації з огляду на міжнародний досвід [5].

Необхідно також відзначити, що в сучасній Україні недостатньо використовується такий ресурс громадського моніторингу, як консультації з громадськістю. У Постанові Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» визначено, що такі консультації можуть здійснюватись у безпосередній формі через публічне громадське обговорення та у опосередкованій формі через вивчення громадської думки [2]. Громадський моніторинг також може бути реалізований у форматі громадської експертизи.

Водночас до законодавчих факторів, які не сприяють підвищенню рівня якості надання муніципальних послуг, слід віднести: відсутність юридичної відповідальності за недотримання «власних вимог щодо якості» (тобто власних стандартів).

Висновки. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема громадський моніторинг, можна розглядати як один із перспективних напрямів розвитку громадянського суспільства в Україні. Його впровадження формуватиме умови: прозорості дій органів місцевого самоврядування, активного залучення громадян до участі в управлінні та ухваленні рішень з питань життєдіяльності членів територіальної громади, посилення контролю за діями та рішеннями органів місцевого самоврядування з боку громадськості.

Отже, актуальним та практично важливим завданням на сучасному етапі є розробка та прийняття окремих законів щодо проведення моніторингу та оцінювання якості муніципальних послуг. Актуальним завданням є впровадження ефективної системи громадського моніторингу ефективності надання муніципальних послуг та виявлення проблемних питань у цьому процесі. Перед громадськістю відкриваються нові можливості у реалізації свого права на громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. *Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.*
2. *Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua.*
3. *Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України № 13 від 03.01.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua.*
4. *Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України № 57 від 30.01.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua.*
5. *Monitoring and Evaluation of Public Services: Tool Summary / World Alliance for Citizen Participation. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.pgexchange.org/images/toolkits/PGX_H_M&E%20of%20public%20services.pdf.*

Стаття надійшла до редакції 27.09.2017.