

Козін А. О.,

доктор філософії в галузі права,
старший науковий співробітник відділу актуальних питань філософії права
та юридичної лінгвістики
Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ ШЛЯХОМ ВИКОРИСТАННЯ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Анотація. Наукова стаття присвячена дослідженню питання доступності муніципальних послуг в Україні; визначенню ролі цифрових технологій у забезпеченні доступності муніципальних послуг. Визначено хронологію забезпечення доступності муніципальних послуг за допомогою цифрових технологій. Проаналізовано нормативно-правове закріплення та реалізацію способів надання муніципальних послуг в Україні. Наведено особливості застосування цифрових технологій у діяльності муніципальних органів. Визначено роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні доступності муніципальних послуг, та визначено повноваження інших органів, що залучені до надання муніципальних послуг шляхом використання цифрових технологій. Наведено повноваження органу місцевого самоврядування у сфері цифрових технологій, визначено проблеми їх реалізації. Досліджено питання стратегічного планування у контексті реалізації повноважень органами місцевого самоврядування у сфері цифрової трансформації. Проаналізовано взаємодію органів місцевого самоврядування з центральним органом, що формує політику у сфері цифрової трансформації та результати такої взаємодії. Зазначено про взаємодію органів місцевого самоврядування з міжнародними організаціями в рамках забезпечення доступності муніципальних послуг, зокрема, шляхом використання цифрових технологій. Наведено ефективний досвід зарубіжних країн у сфері забезпечення доступності муніципальних послуг, а також шляхи забезпечення такої доступності, та проблеми, з якими стикались зарубіжні країни у питанні забезпечення доступності муніципальних послуг. Запропоновано шляхи удосконалення функціонування органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення доступності муніципальних послуг, а також способи удосконалення нормативно-правового регулювання забезпечення доступності муніципальних послуг, зокрема, на основі ефективного досвіду зарубіжних країн.

Ключові слова: муніципальні послуги, органи місцевого самоврядування, цифрові технології, доступність послуг, муніципальні послуги зарубіжних країн.

Kozin A. O. Ensuring the accessibility of municipal services by using digital technologies

Abstract. The scientific article is devoted to the study of the availability of municipal services in Ukraine; determining the role of digital technologies in ensuring the availability of municipal services. The chronology of ensuring the availability of municipal services with the help of digital technologies has been determined. The regulatory and legal consolidation and implementation of methods of providing municipal services in Ukraine are analyzed. Features of the use of digital technologies in the activities of municipal bodies are given. The role of local self-government bodies in ensuring the availability of municipal services is defined, and the powers of other bodies involved in the provision of municipal services through the use of digital technologies are defined. The authority of the local self-government body in the field of digital technologies is given, and the problems of their implementation are identified. The issue of strategic planning in the context of the implementation of powers by local self-government bodies in the field of digital transformation has been studied. The interaction of local self-government bodies with the central body that forms policy in the field of digital transformation and the results of such interaction are analyzed. The interaction of local self-government bodies with international organizations in the framework of ensuring the availability of municipal services, in particular, through the use of digital technologies, is noted. The effective experience of foreign countries in the field of ensuring the availability of municipal services, as well as the ways of ensuring such availability, and the problems faced by foreign countries in the issue of ensuring the availability of municipal services are presented. Ways of improving the functioning of local self-government bodies in the field of ensuring the availability of municipal services are proposed, as well as ways of improving the regulatory and legal regulation of ensuring the availability of municipal services, in particular, based on the effective experience of foreign countries.

Key words: municipal services, local self-government bodies, digital technologies, availability of services, municipal services of foreign countries.

Постановка проблеми. Активний розвиток інформаційних технологій, інформатизація всіх сфер життєдіяльності суспільства, та загалом розвиток держави і суспільства є підставою для перегляду правил і способів функціонування органів, що надають послуги з метою забезпечення доступності їх отримання кожною особою. Найбільш наближеними до громади є муніципальні послуги, однак із запровадженням загальнодержавного застосування «Дія», отримати деякі загальнодержавні послуги особі стало швидше і зручніше ніж муніципальні послуги. Цифрова держава – це курс, обраний в рамках державної політики з 2019 року, тож і муніципальні органи мають забезпечувати реалізацію такого курсу, удосконалювати свої функції і забезпечувати доступність отримання муніципальних послуг, обізнаність населення у нових можливостях та способів користуватись ними, що відповідно і потребує дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань надання органами місцевого самоврядування муніципальних послуг, зокрема, електронних послуг чи з використанням цифрових технологій в Україні та зарубіжних країнах займалися такі науковці і експерти у визначеній сфері як: Сухінін Д., Дробуш І., Тимошук В., Гуненкова О., Яра О., Блажеєв А., Головка Л., Башкатова В., Чукут С., Полярна В. та інші.

Метою наукової статті є дослідження муніципальних послуг, що надаються шляхом використання цифрових технологій, визначення проблем, з якими стикаються органи у частині забезпечення доступності муніципальних послуг, та надання пропозицій щодо удосконалення процесу забезпечення доступності муніципальних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Співвідношення муніципальної та адміністративної послуги давно здійснювалось у правовій доктрині, однак на нормативному рівні відбулось внаслідок затвердження у 2006 році Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, відповідно до

якої визначено, що складова адміністративних послуг наявна у муніципальних послугах, а муніципальні послуги визначені як такі, що надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [1].

Перелік органів місцевого самоврядування визначений Конституцією України як ради та їх виконавчі органи, і відповідно виконавчі органи здійснюють відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» власні та делеговані повноваження, тож муніципальні послуги – це реалізація органами місцевого самоврядування саме делегованих повноважень.

Вищезазначена Концепція закріпила напрямки реформування і муніципальних послуг, зокрема, основними принципами послуг закріплено доступність послуг та їх відкритість. Однак, вищезазначена Концепція не передбачала у контексті доступності забезпечення отримання муніципальної послуги з використанням цифрових технологій, а було передбачено лише правило «єдиного вікна», тобто отримання всіх послуг у одному місці. Цьому принципу наразі відповідають центри надання адміністративних послуг, що створені майже при кожній адміністрації у містах. Постійно діючими органами або підрозділами органів місцевого самоврядування, що надають адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг відповідно до статті 12 Закону України «Про адміністративні послуги» є центри надання адміністративних послуг [2]. Близько 1000 територіальних громад станом на кінець 2022 року отримують необхідні послуги через центри надання адміністративних послуг, яких налічується 3142 [3].

Визначення поняття «муніципальна послуга» чи «муніципальна адміністративна послуга» не є однозначним у правовій доктрині, наводяться різні визначення, зокрема, на думку Сухініна Д. слід визначати муніципальну послугу як послугу адміністративного, управлінського, соціального, житлово-кому-

нального спрямування, що надається органом місцевого самоврядування, або його комунальними підприємствами, установа, організаціями, під контролем органу місцевого самоврядування [4, с. 262]; Дробуш І. визначає муніципальну послугу як таку, що є різновидом публічної послуги, яка надається органом місцевого самоврядування з метою реалізації прав громади в межах компетенції такого місцевого органу [5, с. 5]; Тимошук В. пропонує визначати послугу такою, що надається органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями як комунальну, а не муніципальну, через її надання здебільшого комунальними структурами [6, с. 119], з чим ми не погоджуємось, адже територіальні органи центральних органів виконавчої влади також надають послуги на місцях, і такі органи не є комунальними.

У контексті визначення поняття муніципальної послуги Гуненкова О. вважає, що муніципальними є послуги, що надаються органами місцевого самоврядування під їх повну відповідальність, або надаються державними, комунальними організаціями, установами чи підприємствами за умови повного або часткового фінансування, правового регулювання та контролю органами місцевого самоврядування. Сама послуга науковцем визначається як реалізація органами місцевого самоврядування своїх повноважень з метою задоволення потреб громад в отриманні документу або дії, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків за заявою відповідного заявника [7].

Розвиток цифрової (електронної послуги) послуги, зокрема у столиці України, розпочався у 2015 році зі створення профільного структурного підрозділу Київської міської державної адміністрації, – Департаменту інформаційно-комунікаційних технологій. Інші міста в Україні також розвивали напрямок ІТ і створювали відповідні структурні підрозділи при виконавчих органах рад. Разом зі структурними змінами у цей період затверджувались муніципальні програми у сфері ІТ, які дозволяли користуватись електронними муніципальними послугами, на кшталт електронних квитків у муніципальному транспорті тощо.

Згодом, із запровадженням загальнодержавного застосунку «Дія» електронні послуги почали надаватись за допомогою цього застосунку, в електронній формі. Більшість адміністративних послуг українці можуть отримати, використавши зазначений застосунок, однак не всі муніципальні послуги до нього включені. Станом на вересень 2021 року послуги у застосунку Дія розширили та внесли муніципальні послуги [8]. Процес надання електронної послуги зазвичай складається з таких етапів як електронний портал, що пропонує різні документи документів (довідки, свідоцтва тощо), особа клікає на необхідну послугу, а про її готовність отримує повідомлення у веб-порталі, по результату отримання послуги – вивантажує документ тощо. Електронні послуги як результат пропонують не лише документ, а і дію, однак етапність виконання здебільшого збігається.

Відповідно розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2021 р. № 969-р до переліку адміністративних послуг внесли адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, зокрема, такі як послуги державних адміністрацій та територіальних органів центральних органів виконавчої влади з питань соціального захисту, діяльності бізнесу та громадських формувань, земельних та екологічних питань, питань будівництва та нерухомості, транспорту, громадянства та міграції, освіти, спорту, туризму, релігії і культури, безпеки життєдіяльності, виробництва та обігу окремих видів продукції тощо [9].

Підставою відповідних змін стало прийняття законодавства щодо оптимізації функціонування центрів надання послуг та спрощення надання адміністративних послуг, суб'єктом надання яких є орган місцевого самоврядування, якщо така послуга здійснюється через зазначений центр надання адміністративних послуг [10].

Веб-портали і центри надання адміністративних послуг є ефективними інструментами надання муніципальних послуг, однак наступним кроком реформування адміністративних послуг є використання штучного інтелекту під час надання адміністративної послуги.

Зокрема, дослідження науковців у сфері використання штучного інтелекту під час функціонування органів державної влади чи місцевого самоврядування вже відбувається, зокрема, в межах таких досліджень пропонується розробляти технології на благо людства з використанням штучного інтелекту при створенні нових програм, зокрема програм забезпечення надання електронних послуг [11, с. 281–289].

Досвід зарубіжних країн свідчить про створення веб-порталів для надання електронних послуг, які стають все більш інтегрованими та оптимізованими з метою надання послуги в Інтернеті. Для покращення надання електронних послуг створюються онлайн-опитування. Розвиненою система надання електронних послуг вважається у Сполучених Штатах Америки, де більшість державних веб-сайтів проводять опитування та надають максимум електронних послуг. Також, варто зазначити, що індекс онлайн-послуг є одним із трьох компонентів індексу розвитку електронного уряду ООН [12].

Оцінювати рівень розвитку у зарубіжних країнах надання адміністративних електронних послуг варто шляхом дослідження міжнародних рейтингів, зокрема, таких як Digital Economy and Society Index (Індекс цифрової економіки та суспільства, що порівнює надання цифрових послуг у Європі), EGDІ (показник Уряд для народу) [13]. Відповідно до цих міжнародних рейтингів Данія, Фінляндія та Нідерланди мають показник взаємодії населення з державою за допомогою порта-

лів державних послуг – більш ніж 90%. Найгірші показники цифровізації послуг мають Румунія, Болгарія та Італія [14]. Міжнародний рейтинг EGDІ за показником цифровізації послуг переможцем визначив Данію. Приклад Данії є перспективним для використання Україною, адже кожен данський громадянин має онлайн кабінет, за допомогою якого спілкується з державними органами: отримує роз'яснення, послуги тощо. Крім цього 95% данських домоволодінь мають доступ до швидкісного інтернету тощо [15].

Висновки. Муніципальні послуги перебувають у процесі активного переходу у електронну форму їх надання. Державна політика формується у напрямку стимулювання розвитку надання електронних послуг органами місцевого самоврядування, адже їх кількість на веб-порталі «Дія» лише збільшується з часом. Закони і підзаконні нормативно-правові акти також прописані лише на користь розвитку електронних муніципальних послуг. Надання електронних послуг оптимізує витрати з державного бюджету, скорочує кадровий голод та не створює перешкод особи у отриманні послуги за принципом «тут і зараз», розвиває інформаційно-комунікаційні навички громадян та позитивно впливає на готовність громадян до змін. Ефективність розвитку електронних послуг залежить від якості їх створення, їх зручності та доступності. Системне використання штучного інтелекту має бути наступним кроком у розвитку надання муніципальних електронних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890>
2. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>
3. Рабчинська Л. Що покращилося у Центрах надання адміністративних послуг. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/02/24/7325177>
4. Сухінін Д. В. Муніципальні послуги в системі публічних послуг. *Актуальні проблеми державного управління*. 2005. № 16/17. С. 262.
5. Дробуш І. В. Якість муніципальних послуг як критерій ефективності реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням. *Право і суспільство*. 2013. № 6-2. С. 5.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт. упоряд. В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

7. Гуненкова О. Муніципальні адміністративні послуги як особливий вид діяльності органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*. 2016. Вип. 16/17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_17.

8. Розширення переліку адміністративних послуг у ЦНАП. URL: https://center.diia.gov.ua/uploads/0/797-rozsirennia_pereliku_adminposlug_u_snap.pdf

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523 «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p#Text>

10. 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 № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>

11. Yara O., Brazheyev A., Golovko L., Bashkatova V. Legal Regulation of the Use of Artificial Intelligence: Problems and Development Prospects. *European Journal of Sustainable Development*. 2021. № 10 (1). P. 281-289.

12. Does E-Government Improve Government Capacity? Evidence from Tax Administration and Public Procurement. *Development Economics 2016 World Development Report Team*. 2016. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/3344481468193734893/pdf/WPS7657.pdf>

13. The Digital Economy and Society Index (DESI). URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>

14. E-Government Development Index (EGDI). URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>

15. Чукут С. А., Полярна В. Л. Основні напрями та пріоритети надання електронних послуг в країнах європейського союзу: на прикладі Данії. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1015>.