

Володимир Горин

д.е.н., професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Анатолій Марач

студент гр. ДСПУАзм-22,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

ВЕКТОРИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ БЕЗПЕКИ ТА БЛАГОУСТРОЮ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

У зв'язку з продовженням реформи місцевого самоврядування система публічних послуг на рівні територіальних громад України зазнає суттєвих змін. Такі зміни торкаються різних сфер життєдіяльності, зокрема й гарантування громадської безпеки та правопорядку в період складних соціально-економічних та воєнних викликів. Як зазначає Р. Молчанов, за рекомендаціями європейських фахівців, в рамках децентралізації влади посилення ролі місцевих органів влади у забезпеченні безпекової компоненти якості життя суспільства є необхідним [6]. Це пояснюється складною природою послуг із забезпечення правопорядку і безпеки, які з одного боку, належать до сфери публічного управління, але з іншого боку, є елементом сервісного забезпечення громади, яке має створити безпечне середовище життєдіяльності людей. В багатьох громадах України ці функції покладені на структури муніципальної варти, діяльність якої спрямована на підтримання громадського порядку, контроль за благоустроєм, запобігання порушенням і взаємодію з населенням.

Однією із ключових проблем, які супроводжують діяльність інституту муніципальної варти в Україні, є відсутність належного правового регулювання її статусу та функціональних повноважень. Розроблений свого часу профільний проект закону про муніципальну варту був відкликаний з парламенту не тільки через негативні відгуки від аналітичних центрів, але й через реальні ризики порушення норм конкуренції на ринку охоронних послуг, а також перетворення цих підрозділів на своєрідні муніципальні «армії», підпорядковані керівникам територіальних громад, в чому вбачали загрозу посилення сепаратизму. Дійсно, в Україні охоронна діяльність є ліцензійним видом діяльності та регулюється відповідним законодавством. Надання особливих преференцій для підрозділів, створених при органах місцевого самоврядування, на надання послуг охорони й безпеки могло б не виправдано порушувати вимоги конкуренції на ринку цих послуг. Як зазначає Р. Молчанов, дотепер невирішеною залишається проблема гарантування незалежності у діяльності муніципальної варти, яка не має стати силовою структурою для захисту особистих інтересів місцевої влади [6]. Крім цього, через недостатню правову врегульованість актуальними проблемами функціонування підрозділів, які забезпечують послуги безпеки та правопорядку є різноманітність організаційних моделей у громадах і недостатній рівень їхньої інтеграції у загальнодержавну систему забезпечення громадської безпеки. Це

актуалізує потребу у виробленні наукових підходів до вдосконалення діяльності муніципальної варті, враховуючи сучасні реалії та нові управлінські парадигми.

Серед ключових векторів вдосконалення організації надання публічних послуг із забезпечення безпеки та благоустрою доцільно виокремлювати такі:

– перехід до принципу превенції правопорушень в рамках імплементації концепції аудиту безпеки. Така практика поступово впроваджується у країнах ЄС, де муніципальні структури проводять аналіз рівня безпеки територій через критерії освітлення, транспортного руху, пішохідної доступності, благоустрою, озеленення тощо. Проведення такого аудиту дає можливість своєчасно виявляти безпекові ризики, які можуть стати причиною правопорушень (неосвітлені ділянки, небезпечні перехрестя, покинуті споруди) і розробляти на цій основі профілактичні заходи ще до виникнення порушень. На думку К. Бугайчука, впровадження практики проведення безпекових аудитів відкриває можливості для співпраці поліцейських структур з муніципальною вартою. Зокрема, в межах проєкту «Поліцейський офіцер громади», який Національна поліція України започаткувала у 2019 році, в громадах проваджується посада офіцера, завдання якого – «орієнтуватися на потреби місцевого населення, підтримувати постійний контакт з мешканцями, щоденно забезпечувати порядок на території, своєчасно реагувати на проблеми громади та запобігати вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень» [3]. Координація діяльності муніципальної варті із такими представниками національної поліції може стати підґрунтям для попередження правопорушень у сферах благоустрою, незаконної торгівлі чи порушень правил паркування транспорту. Регулярне проведення аудитів безпеки дозволить перейти від реактивного типу реагування на порушення до системного попередження безпекових ризиків, що відповідає нормам концепції «community policing». На підставі отриманої інформації про потенційно небезпечні точки муніципальна варта матиме можливість розробляти локальні заходи превенції, зокрема щодо розширення мережі пристроїв відеоспостереження, підсилення патрулювання, покращення вуличного освітлення чи реконструкції громадських просторів;

– вироблення методик об'єктивного оцінювання якості публічних послуг, тобто характеристики того, наскільки ефективно та результативно органи влади задовольняють потреби населення [5]. Для муніципальної варті, як підрозділу органу місцевого самоврядування, який функціонує на стику адміністративного контролю та сервісної взаємодії з громадянами, оцінювання якості має особливе значення. На відміну від суто господарських чи соціальних послуг, результат діяльності муніципальної варті виражається не лише у кількісних показниках (кількість складених протоколів чи приписів, штрафів, актів перевірок), а й у соціально-поведінкових ефектах, а саме рівні довіри до влади, відчутті безпеки серед мешканців, дотриманні громадянами правил благоустрою.

У світовій практиці оцінювання якості послуг у сфері безпеки на місцевому рівні здійснюють за кількома підходами: індикативний підхід базується на даних статистичної звітності про кількість реагувань на звернення громадян, середній час реагування, кількість попереджених порушень та інше;

перцептивний підхід відображає сприйняття якості роботи муніципальних структур громадянами через опитування, інтерв'ю, соціологічні дослідження; інституційний підхід до оцінювання передбачає надання характеристики внутрішнім процесам, а саме стану комунікації між підрозділами, рівню кваліфікації персоналу, ефективності використання ресурсів.

Для оцінювання якості послуг муніципальної варти доцільно поєднувати всі три підходи. Зокрема, у межах територіальної громади можна запровадити локальний індекс громадської безпеки та благоустрою, який би поєднував об'єктивні та суб'єктивні показники (такі, як співвідношення кількості звернень громадян до кількості виконаних реагувань, динаміку зменшення порушень правил благоустрою чи паркування, а також рівень довіри до муніципальної варти за результатами опитувань мешканців). Подібні індекси використовують у багатьох муніципалітетах Польщі, Чехії, Литви, де місцеві ради публікують щорічні звіти про стан громадської безпеки, які охоплюють оцінку ефективності роботи муніципальних служб.

Вихідним пунктом для формування системи оцінювання є визначення стандарту якості. Для діяльності Департаменту муніципальної варти такими стандартами мають слугувати не лише правові акти (зокрема Закон України «Про благоустрій населених пунктів», Кодекс України про адміністративні правопорушення, місцеві правила благоустрою тощо), а й внутрішні регламенти, які фіксують терміни реагування на звернення громадян, порядок проведення перевірок, норми службової етики, вимоги до службової дисципліни та публічної комунікації. Водночас у діяльності підрозділу важливим орієнтиром якості роботи має бути оцінювання з боку населення, які формуються на основі рівня відчуття безпеки, довіри до інспекторів муніципальної варти, оперативності реагування на порушення благоустрою тощо. Співвідношення між стандартами та фактичним рівнем задоволеності громади, на нашу думку, може розглядатись як головний критерій якості послуг Департаменту. Однак, запровадження цього підходу до оцінювання якості роботи муніципальної варти наштовхується на проблеми нестачі фінансових, кадрових та інших можливостей для проведення соціологічних досліджень, а також обмеження щодо використання таких даних при підготовці звітності про виконання бюджетних програм;

– продовження інтеграції цифрових технологій у діяльності підрозділів із контролю за дотриманням правил благоустрою, торгівлі та паркування. Попри запровадження цифрових систем в окремих громадах, така практика не набула масового характеру. Але одиничні прецеденти використання цифрових систем при вирішенні питань регулювання паркування свідчать про значені перспективи їхнього використання, які забезпечують економію бюджетних коштів та зручні для використання громадянами. Проблемним питанням цього є забезпечення прозорості процедур при запровадженні цифрових сервісів й дотримання високої якості робіт, оскільки порушення конкуренції при виборі постачальників цих послуг та проблеми у роботі цифрових сервісів можуть сформувати негативне ставлення громадян до перспектив їхнього використання. Зокрема, застосунок SmartLutsk у сервісі Play Market має доволі низьку оцінку на рівні 2,4 та значну

кількість негативних відгуків від користувачів. Серед основних претензій до цього сервісу – нестабільність роботи, неправильне відображення інформації про накладені штрафи, складність у проведенні їхньої оплати.

Попри такі проблеми, загалом використання цифрових інструментів дає можливість підвищити оперативність реагування на правопорушення, зменшити суб'єктивність прийняття рішень щодо накладання штрафних санкцій. Розвиток цифровізації у діяльності підрозділів муніципальної варти має передбачати такі напрями: інтеграцію аналітичних платформ (GIS-карти, дашборди інцидентів, бази звернень громадян); створення мобільних додатків або веб-сервісів для повідомлень про порушення; автоматизацію реєстрації протоколів, приписів, контрольних заходів; формування відкритих звітів про діяльність і реакцію на звернення. На наш погляд, це не тільки підвищує прозорість роботи інституції, але й формує передумови для впровадження індексу ефективності муніципальної варти за такими критеріями, як: час реагування на звернення, частка виконаних приписів, кількість попереджених порушень або рівень задоволеності громадян;

– зміцнення комунікації з громадськістю для створення умов підвищення якості послуг. У цьому контексті комунікація доцільно розглядати не тільки як одностороннє інформування, а як двосторонній процес взаємодії, який дозволяє отримувати зворотний зв'язок від громадян для корекції управлінських дій. В сучасних умовах така взаємодія може бути реалізована у кількох форматах: через інтерактивні онлайн-платформи або мобільні додатки, де мешканці можуть залишати повідомлення про порушення правил благоустрою, аварійні ситуації, недотримання правил паркування; публічні приймальні або консультаційні пункти, які працюють на рівні мікрорайонів міста й забезпечують безпосереднє спілкування громадян із представниками муніципальної варти; інформаційних кампаній у соціальних мережах, які підвищують обізнаність населення щодо діяльності департаменту, його повноважень, прав і обов'язків громадян. Так, в окремих європейських країнах (Нідерланди, Франція, Бельгія) муніципальні служби правопорядку зобов'язані щорічно проводити не менше трьох публічних консультацій із мешканцями щодо пріоритетів діяльності, що сприяє розвитку спільної відповідальності громадян та місцевої влади за благоустрій та безпеку в територіальній громаді. На наше переконання, посилення уваги до комунікації у діяльності муніципальної варти, особливо в умовах війни по післявоєнний час, стимулюватиме зниження конфліктності під час проведення заходів контролю або демонтажів, формуванню культури співпраці замість протистояння.

Окрему увагу в активізації комунікативної компоненти діяльності органів муніципальної варти слід приділити її спрямованості на превенцію порушень, в зокрема шляхом усунення причин та умов їхнього виникнення. Така діяльність може передбачати проведення роз'яснювальної роботи серед підприємців та мешканців, участь у розробленні правил благоустрою, організацію тематичних інформаційних кампаній. Кожна профілактична дія повинна мати аналітичне підґрунтя, базуватись на даних про типові правопорушення, місця концентрації ризиків, часові закономірності. За даними європейських цільових досліджень [2], систематична превенція знижує адміністративне навантаження на службу

муніципальної варти. Враховуючи це, у Латвії муніципальні служби реалізують програму Safe Municipality, яка поєднує інспекційні заходи з реалізацією освітніх ініціатив для школярів і підприємців. Подібні підходи можуть бути впроваджені в Україні у формі місцевих «днів безпеки громади» або інформаційних тижнів благоустрою. Разом з тим, посилення комунікативної роботи потребує зміцнення кадрового і методичного забезпечення діяльності муніципальної варти. Система підготовки інспекторів муніципальної варти має передбачати отримання ними компетенцій з питань превенції правопорушень, комунікації та посередництва в конфліктних ситуаціях;

– логічним продовженням політики активізації комунікативної компоненти у діяльності структур, відповідальних за продукування публічних послуг у сфері громадської безпеки і благоустрою є підвищення рівня прозорості й публічності як ключових передумов довіри до органів місцевого самоврядування. Вони охоплюють як відкритість інформації про використання бюджетних коштів, так і доступ громадян до даних про результати діяльності служби. На наш погляд, доцільно розглянути можливість запровадження публічних звітів муніципальної варти, які б розкривали не лише основні результати роботи, кількість проведених заходів, структуру звернень громадян, а також проблемні питання та показники якості послуг. Публічна звітність має охоплювати фінансові питання діяльності муніципальної варти, зокрема використання коштів на демонтажі, евакуацію транспорту, контроль благоустрою, оплату послуг підрядників. Це дозволить забезпечити контроль з боку громадськості й мінімізувати ризики зловживань;

– запровадження механізму внутрішнього контролю та доброчесності у структурах муніципальної варти, адже забезпечення високого рівня професійної й етичної культури персоналу є ключовою умовою підвищення якості публічних послуг. На думку Н. Клименко, від сприйняття громадянами доброчесності та відповідальності правоохоронних структур безпосередньо залежить довіра до них суспільства [4, с. 36]. У цьому контексті доцільно запровадити внутрішню систему етичного контролю, яка мала б охоплювати: ухвалення Кодексу етики муніципальної варти з чіткими стандартами поведінки; створення незалежного підрозділу внутрішнього моніторингу; впровадження системи внутрішніх звітів про конфлікти інтересів або зловживання; регулярне оприлюднення результатів внутрішніх перевірок доброчесності. Крім цього, відповідно до рекомендацій Єврокомісії, в системі органів місцевого самоврядування мають застосовуватись принципи «open compliance», тобто відкритості процедур і оприлюднення даних про результати внутрішніх перевірок для зміцнення суспільної легітимності інституцій як таких, що діють виключно в інтересах громади [1].

Отже, подальший розвиток інституту муніципальної варти потребує не лише технічного чи організаційного вдосконалення, а передусім системного осмислення її місця у складі публічних послуг на рівні територіальної громади. Вихідним етапом для формування цілісної моделі муніципальної безпеки має стати усунення прогалин у правовому регулюванні статусу та повноважень цих підрозділів. Реалізація окреслених нами напрямів розвитку муніципальної варти дозволить перетворити її на дієвий інструмент місцевого управління безпекою та

забезпечення благоустрою. У довгостроковій перспективі це сприятиме не лише підвищенню якості публічних послуг, а й зміцненню довіри населення до органів місцевого самоврядування, утвердженню сучасної моделі публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Garcia Garcis J. Open government: Transparency, Participation and collaboration in public administration. *Innovar*. 2014. Vol. 24. P. 75-88. URL: https://www.researchgate.net/publication/287255286_Open_government_Transparency_Participation_and_collaboration_in_public_administration
2. Mousmouti M., Meidanis H., Uitdehaag J. Civil enforcement in the EU: a comparative overview Comparative Report Project Deliverable D.8. URL: <https://www.enforcementatlas.eu/wp-content/uploads/2021/03/EU-Enforcement-Atlas-Comparative-Report.pdf>
3. Бугайчук К. Деякі питання вдосконалення діяльності Національної поліції України та органів місцевого самоврядування щодо правоохоронної діяльності на місцевому рівні в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2024. № 106 (3). С. 263–276. doi: 10.32631/v.2024.3.23 .
4. Клименко Н. Організаційно-правові засади забезпечення безпеки об'єднаною територіальною громадою в умовах децентралізації. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 3(9). С. 29-49.
5. Методологія наукових досліджень: навч. посіб. / В. М. Булавинець, В. П. Горин, О. В. Квасниця [та ін.]; за ред. В. П. Горина. Тернопіль: Осадца Ю. В., 2023. 170 с. URL: <https://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/49323>
6. Молчанов Р. Муніципальна варта в Україні: сучасний стан та перспективи діяльності. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 1. С. 60–65. URL: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2022-5-60-65>