В. В. Литовченко,
аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом
ORCID ID: 0000-0002-5453-7394

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.21.116

СУЧАСНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

V. Litovchenko,
Postgraduate student, Interregional Academy of Personnel Management

MODERN BASIS FOR FORMING MECHANISMS FOR PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES
IN PUBLIC ADMINISTRATION

Зазначено, що одним з найважливіших показників соціального та економічного рівня розвитку України є ступінь задоволеності населення якістю надання адміністративних послуг у публічному управлінні. Удосконалення механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні є передумовою розвитку держави на сучасному етапі. У зв'язку з цим основною метою адміністративної реформи, що проводиться є перехід до якісно нової моделі публічного управління, заснованої на принципах переважання інтересів громадян, їх прав і свобод. Для досягнення зазначеної мети потрібно створити ефективну інфраструктуру надання адміністративних послуг, яка гарантувала б забезпечення максимального задоволення потреб населення адміністративних послуг.

Обґрунтовано, що поява нових технологій надання адміністративних послуг вимагає адекватного адміністративно-правового реагування, що відповідає сучасним завданням трансформації системи державного управління в Україні, зумовлює необхідність поглиблення теорії надання адміністративних послуг у взаємозв'язку з концепцією взаємодії громадян і влади, що змінилася, в тому числі в частини співвідношення таких категорій як "електронне урядування", "функції органів публічної влади" та "електронна державна послуга", ставить перед науковцями та практиками непросто завдання пошуку ефективних правових рішень у галузі організації надання адміністративних послуг, а також удосконалення та розвитку їх адміністративно-процедурної регламентації.

Визначено, що сьогодні застосування інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів виконавчої є одним із головних чинників розвитку сучасної правової держави. Їхнє повсюдне використання та широке поширення призводять до істотних змін у соціальній, політичній, економічній, культурній та інших сферах життя суспільства.

It is indicated that one of the most important indicators of the social and economic level of development of Ukraine is the degree of satisfaction of the population with the quality of the provision of administrative services in public administration. Improving the mechanisms for the provision of administrative services in public administration is a prerequisite for the development of the state at the present stage. In this regard, the main goal of the ongoing administrative reform is the transition to a qualitatively new model of public administration based on the principles of the prevalence of the interests of citizens, their rights and freedoms. To achieve this goal, an effective infrastructure for the provision of administrative services should be created, which would guarantee maximum satisfaction of the needs of the population of administrative services.

It is substantiated that the emergence of new technologies for the provision of administrative services requires an adequate administrative and legal response that meets the modern tasks of transforming the system of public administration in Ukraine, necessitates deepening the theory of the provision of administrative services in conjunction with the changed concept of interaction between citizens and authorities in terms of the ratio of categories such as "electronic management", "functions of public authorities" and "electronic state service", which poses a difficult task for scientists and practitioners to find effective legal solutions in the field of organizing the provision of administrative services, as well as to improve and develop their administrative and procedural regulation.

It has been determined that today the use of information and communication technologies in the activities of executive authorities is one of the main factors in the development of a modern legal state. Their widespread use and wide distribution lead to significant changes in the social, political, economic, cultural and other spheres of society. Recently, the relevance of the issue of using information and communication technologies by executive authorities has grown significantly. This is due to the ongoing informatization and modernization of public administration in the country, caused by the aggravation of such negative phenomena as: a low level of quality and efficiency in the provision of administrative services, ineffectiveness of decisions made, an increase in corruption risks, ineffective use of budget funds, etc.

Ключові слова: державне управління, адміністративна послуга, публічне управління, електронне урядування, електронна державна послуга, інформаційно-комунікаційні технології.

Key words: public administration, administrative service, public administration, e-government, electronic public service, information and communication technologies.

ВСТУП

Найважливішим напрямом процесу реформування державного управління є формування та розвиток цілісної системи надання адміністративних послуг. Пошук нових організаційно-економічних форм публічного управління системою надання адміністративних послуг та механізмів взаємодії зацікавлених сторін є основною проблемою для підвищення ефективності використання державних ресурсів, якості та доступності адміністративних послуг, професіоналізму учасників процесу, контролю за прийнятими та виконаними грошовими зобов'язаннями бюджету в секторі публічного управління.

Особливо актуальним у системі надання адміністративних послуг є розвиток інформаційних технологій, за допомогою яких відбувається інформатизація та раціоналізація механізму надання послуг органами виконавчої влади, а також трансформація чинної системи надання адміністративних послуг з метою підвищення доступності та ефективності.

Підвищення ролі адміністративних послуг на ринку послуг дозволить ліквідувати появу негативних тенденцій у секторі державного управління та застосувати до нього механізми ринкової економіки. При цьому адміністративні послуги мають стати однією з основних форм соціально-економічних відносин між одержувачами послуг, та послугодавцями, де юридичні та фізичні

особи матимуть змогу користуватися доступними якісними адміністративними послугами. Отже, питання вдосконалення механізмів підвищення ефективності та якості адміністративних послуг є особливо актуальними на сучасному розвитку публічного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженнями основних механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні, в тому числі вивчення основних форм надання електронних державних послуг активно займалися як українські, так і зарубіжні вчені. Ці проблеми відображені в роботах Крикавської І.О., Критенко О.О., Бруса Т.М., Михайловської О.В., Пенської І.О.

Проти недостатньо розкритими залишаються питання визначення шляхів вдосконалення механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою статті є подальший розвиток основних засад формування механізмів надання адміністративних послуг у публічному управлінні.

РЕЗУЛЬТАТ

Слід зазначити, що віднесення адміністративних послуг до адміністративно-правових функцій органів ви-

конавчої влади породило необхідність переосмислення прийнятої в адміністративному праві концепції управлінської природи, коли під адміністративно-правовою функцією, по суті, розумілося виключно владний вплив суб'єкта на об'єкт управління, а також пошуку нових підходів до відмежування діяльності з надання державних послуг від суміжних функцій органів державної влади.

Особливість формування термінологічного апарату в сфері надання адміністративних послуг полягає в тому, що він не пройшов такий "класичний", традиційний етап його становлення в науці державного управління. Введення до українського законодавства поняття адміністративної послуги — це приклад того, коли нормативне правове регулювання випереджає юридичну думку. Правове регулювання в цій сфері розвивається самостійно і окремо від теорії, надаючи науці можливість аналізувати виникаючі прогалини регулювання, підтримуючи нововведення законодавства, або наполягаючи на неточності і некоректності встановлених нормами права конструкцій.

У Законі України "Про адміністративні послуги" визначено, що адміністративна послуга — це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1].

Особливий статус застосування права обумовлений тим, що така діяльність може здійснюватися тільки спеціально уповноваженими органами влади, посадовими особами, а також, у передбачених законом випадках, організаціями. Іншими словами, особа не може самостійно реалізувати своє право, без звернення до відповідного органу. Отже, ефективність дії норм, що визначають порядок надання адміністративних послуг, багато в чому залежить від їх застосування на практиці органами публічного управління.

Застосування норм права здійснюється в строго встановленому законом порядку, а значить позитивні результати правозастосовної діяльності суб'єктів, що надають електронні державні послуги, так само обумовлені високим ступенем законодавчого врегулювання.

Адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок та вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним веб-порталом електронних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг [1].

Таким чином, з метою підвищення якості адміністративних послуг в електронній формі необхідно приділяти особливу увагу нормативному закріпленню спеціальних вимог до порядку їх надання на державному та регіональному рівнях. Для усунення колізійних та "неясних" норм, що призводять до порушення прав і свобод заявників, на наш погляд, необхідно визначити основні напрями щодо вдосконалення чинного законодавства

у сфері надання адміністративних послуг в електронній формі.

У структурі передбачуваної модернізації вдосконалення публічного управління, в центрі знаходиться відповідна правова політика, та належне адміністративно-правове регулювання управлінських відносин. З огляду на те, що надання адміністративних послуг в електронній формі є одним із способів здійснення публічного управління в країні, видається, що вдосконалення адміністративного законодавства в даній сфері має бути одним з ключових елементів процесу модернізації. Модернізація публічного управління означає створення адміністративно-правових норм, інститутів, підгалузей, які гарантують: відкритість і доступність державного управління; приведення державного управління до "належного" вигляду, надання йому нової форми, відповідної новим вимогам і встановленим стандартам.

Модернізація публічного управління може бути виражена в удосконаленні вже діючих норм, за допомогою усунення суперечностей та прогалин у системі правової регламентації порядку надання адміністративних послуг в електронному вигляді, основною метою яких є забезпечення прав і свобод заявників при їх взаємодії з суб'єктами, які надають адміністративні послуги в електронному вигляді.

У сучасних умовах все активніше відбувається формування інформаційного суспільства. Суб'єкти господарювання, незалежно від їх масштабу та впливу на бізнес-середовище, не можуть залишатися осторонь цього процесу. Серед послуг, які держава надає суспільству та бізнесу, постійно зростає роль та значущість інформаційних послуг. Саме тому органи державної влади повинні активізувати свій вплив на процес виробництва різного виду корисної інформації, здійснювати координуючі та напрямні функції, підтримувати та розвивати базу інформаційної інфраструктури, розташованої на тій чи іншій території. Ця діяльність є однією з найважливіших функцій сучасного виробництва адміністративних послуг.

Для того щоб якісно виконувати поставлене завдання щодо виробництва інформаційних послуг, органам публічного управління слід вирішити центральне завдання, пов'язане зі створенням Єдиного інформаційного простору. Багато в чому це дозволить мінімізувати транзакційні витрати при отриманні споживачами необхідної їх діяльності інформації та модернізувати всю систему публічного управління, зробивши її адекватною потребам бізнесу, та й усього суспільства в цілому. Система публічного управління, в основу якої покладено виробництво інформаційних послуг, забезпечить створення якісно нового інституційного середовища, що пов'язане з доставкою споживачів інформації та її споживанням, а також підвищенням рівня та якості освіти.

Підвищення ефективності виробництва інформаційних послуг залежить від безлічі чинників, але, як і раніше, найважливішим залишається забезпеченість необхідними для цього економічними ресурсами. Сам процес управління інформаційним розвитком і виробництвом державою інформаційних послуг є багатоплановим і комплексним процесом, частиною цілісної системи публічного управління. Для врахування основних чинників, за допомогою яких можна цілеспрямовано впли-

вати на розвиток цього процесу, необхідно побудувати відповідну інституційно-організаційну структуру системи публічного управління процесом виробництва державою адміністративних послуг. Вона повинна мати ієрархічну будову, та складатися з наступних підсистем: інформаційно-виробничої, інституційної, організаційної, технічної та освітньої.

Об'єктами управління при цьому виступають структурні підрозділи органів державної влади та працюючи з ними за договором бізнес-структури, зайняті виробництвом, оцінкою, зберіганням, передачею інформації, розробкою інформаційних систем та елементів інформаційної інфраструктури, підготовкою та перепідготовкою необхідних для цієї роботи кадрів, пошуком нових методів роботи та технічних засобів. Суб'єктами управління є структурні підрозділи органів державної влади різного рівня [5, с. 243]. На цьому етапі однією з найважливіших, визначальних елементів зазначеної структури виступає "електронний уряд", як особливий інститут управління та виробництва адміністративних послуг. Як правило, під терміном "електронний уряд" розуміється механізм здійснення державного управління, характерний для інформаційного суспільства.

Використання інформаційних технологій змушує по-новому поглянути на діючі стандарти надання адміністративних послуг. Сучасне українське законодавство характеризується відсутністю чітко розробленого комплексу спеціалізованих норм з питань надання адміністративних послуг в електронній формі [3, с. 18]. Однак тільки виявлення недоліків не може привести до поліпшення якості правового регулювання адміністративних послуг, оскільки "важливими завданнями є також усунення очевидних або явних на певному етапі розвитку дій відповідного інституту законотворчих помилок і приведення законів у відповідність з новими вимогами і умовами реалізації публічного управління".

Основним завданням діяльності органів публічного управління є визначення єдиної політики в сфері використання інформаційно-комп'ютерних технологій з метою поліпшення якості життя населення (впровадження інформаційних технологій до діяльності органів державної влади, формування сучасної інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури, розвитку вітчизняних технологій). Таким чином, прийняття нових вимог до регламентів надання адміністративних послуг в електронній формі пояснюється інноваційним характером порядку надання таких послуг.

Формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання електронних послуг, повинно здійснюватися за концептуальною моделлю системи електронних послуг. Концептуальна модель використовує сервіс-орієнтований підхід, модульний принцип з метою поєднання та повторного використання її компонентів під час запровадження нових електронних послуг та є достатньо універсальною для застосування як на місцевому, так і на національному рівні. Концептуальна модель умовно поділяється на три рівні: рівень даних, рівень взаємодії та презентаційний рівень.

Державні реєстри містять первинні та актуальні дані про фізичних та юридичних осіб, рухоме та нерухоме майно тощо. Дані з таких реєстрів повинні бути доступними для суб'єктів надання адміністративних послуг. Інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг використовуються для підтримки прийняття управлінських рішень під час надання адміністративних послуг, які повинні бути інтегровані в єдиний державний портал надання адміністративних послуг згідно з єдиними встановленими вимогами, відкритими форматами та протоколами [6].

Існуючі правові прогалини та неврегульованість в питаннях проведення перевірок актів органів виконавчої влади, які надають адміністративні послуги на відповідність технологічним вимогам, можуть привести до декларативності закріплених норм, диференційованих практикою їх реалізації.

Одним з основних нормативно-правових актів, що встановлюють вимоги до порядку надання електронних державних послуг є адміністративний регламент. Зокрема, в його змісті передбачаються умови надання кожної конкретної адміністративної послуги: терміни, адміністративні процедури, порядок взаємодії органів і організацій, що надають послугу, способи її надання (традиційний, електронний), а також результат послуги. Таким чином, від ступеня опрацьованості вимог, визначених в адміністративних регламентах, багато в чому залежить якість надаваних електронних державних послуг заявнику. У зв'язку з цим, представляється необхідним забезпечити належне адміністративно-правове регулювання порядку прийняття та затвердження регламентів надання адміністративних послуг, визначити їх зміст, закріпити єдині правила до порядку підготовки проєктів таких регламентів.

Проте на сьогодні є ряд спірних питань, пов'язаних з розкриттям сутності адміністративних регламентів. Одним з найскладніших є встановлення єдиного підходу до розуміння адміністративного регламенту, оскільки чинне законодавство передбачає кілька його дефініцій. З метою визначення ролі адміністративних регламентів в підвищенні ефективності надання адміністративних послуг в електронній формі різними суб'єктами, і завдань, на вирішення яких він може бути направлений, представляється необхідним провести дослідження діючих нормативно-правових актів, а так само наукових праць, присвячених цій темі.

Основними завданнями адміністративного регламенту надання адміністративних послуг є: оптимізація діяльності органів виконавчої влади; визначення адміністративних процедур здійснення дій та прийняття рішень; організація взаємодії органів влади; протидія корупції [4, с. 99].

Крім вимог загального характеру, що пред'являються до послуг (термінів виконання дій; стандарту надання адміністративної послуги і т.д.), у змісті текстів регламентів повинні враховуватися вимоги до порядку виконання адміністративних процедур (дій) в електронній формі.

Нині на законодавчому рівні не передбачені єдині вимоги до адміністративних процедур, у тому числі визначають порядок надання адміністративних послуг в електронному вигляді. З огляду на особливий характер

адміністративних процедур для розвитку електронних державних послуг і публічного управління в цілому, слід погодитися з думкою вчених про необхідність формування законодавства про адміністративні процедури в Україні. На практиці, це передусім дозволяє органу влади вже в процесі здійснення послуги приймати рішення про виконання кожної процедури в електронному вигляді окремо (наприклад: прийом документів, прийняття рішення про надання або про відмову в наданні адміністративної послуги).

З метою забезпечення відкритості органів публічної влади, які надають електронні державні послуги, опублікування відомостей про їх діяльність на офіційних сайтах та порталах повинні здійснюватися відповідно до адміністративного регламенту підготовки та розміщення на офіційному сайті в мережі Інтернет відомостей про діяльність такого органу, який затверджується його керівником. Так само необхідно підкреслити, що дія адміністративних регламентів надання адміністративних послуг в електронній формі поширюється не тільки на органи виконавчої влади, але так само і на інші суб'єкти.

Очевидно, що в умовах переходу до інформаційного суспільства та модернізації державного управління є необхідність в зміні підходів до стандартизації адміністративних процедур, а так само регулювання діяльності органів влади.

У результаті проведеного дослідження можна дійти висновку про значну роль адміністративних регламентів для вдосконалення порядку надання адміністративних послуг в електронній формі. Однак недостатній ступінь нормативного регулювання порядку їх підготовки і прийняття призводить до необхідності розробки нових вимог, зокрема що стосуються перевірки технологічної складової змісту адміністративних регламентів надання адміністративних послуг.

ВИСНОВКИ

Визначено, що одним із найважливіших напрямів процесу реформування державного управління є формування та розвиток системи надання адміністративних послуг. Результатом реалізації цього напрямку має стати створення такого правового поля та реального його втілення в адміністративно-правову практику, за якого споживачі адміністративних послуг матимуть широкі права та повноваження та не будуть пасивними суб'єктами, якими маніпулюють державні службовці. Певні кроки задля досягнення вищезгаданої мети робляться. Розробляються та приймаються адміністративні регламенти надання адміністративних послуг, посадові регламенти державних службовців, впроваджуються в роботу державних органів влади електронні адміністративні регламенти надання державних послуг.

Тому законодавство, що регулює суспільні відносини, які складаються у сфері надання адміністративних послуг в публічному управлінні, має створити фундаментальні правові основи для впровадження ефективних механізмів надання державних послуг. Адміністративно-правове регулювання державних послуг має виходити із пріоритету інтересів громадян та організацій як безпосередніх споживачів адміністративних

послуг. Сучасній економіці має відповідати сучасна політика соціального розвитку. Головним її об'єктом мають стати не конкретні галузі соціальної сфери, а кожен громадянин, кожна окрема сім'я. І навколо них і мають гармонійно вибудовуватися системи охорони здоров'я, освіти та соціальної підтримки, мають створюватися широкі можливості для самореалізації людей.

Література:

1. Закон України "Про адміністративні послуги" № 5203-VI від 14.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 04.11.2021).
2. Крикавська І. Нормативно-правове регулювання впровадження та використання цифрових технологій у сфері надання адміністративних послуг. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 7, № 2. С. 162—165.
3. Критенко О.О., Брус Т.М. Аналіз підходів до визначення дефініції "адміністративні послуги". Теорія та практика управління. 2020. Вип. 3. С. 16—23.
4. Михайловська О.В. Формування сучасної системи управління якістю надання адміністративних послуг в Україні. Економіка та держава. Серія: Державне управління. 2020. № 3. С. 96—100.
5. Пенська І.О. Сучасний стан надання адміністративних послуг населенню суб'єктами публічної адміністрації / І.О. Пенська // Інфраструктура ринку. — 2020. — Вип. 41. — С. 242—246.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів "Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні" №918-2016-р, від 16.11.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 04.11.2021).

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2021), The Law of Ukraine "About administrative services", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (Accessed 04 Nov 2021).
2. Krikavska, I. (2020), "Regulatory legal regulation of digital technologies in the sphere of administrative services", Bulletin of the National University "Lvivska Politechnika", Series: Legal Science, vol. 2, pp. 162—165.
3. Krytenko, O.O. (2020), "Analysis of the steps before the definition of "administrative services", Theory and practice of sovereign governance, vol. 3, pp. 16—23.
4. Mikhaylovskaya, O.V. (2020), "Formation of the current management system as a result of administrative services in Ukraine", Economics and power. Series: State Management, vol. 3, pp. 96—100.
5. Pens`ka, I.O. (2020), "The current state of providing administrative services to the population of public administration sub-entities", Infrastructure market, vol. 41, pp. 242—246.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Order "About the concept of development of the system of electronic services in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text> (Accessed 04 Nov 2021).

Стаття надійшла до редакції 05.11.2021 р.