

УДК 342.97:35.07.08(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.55>

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Єсімов С.С.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-9327-0071

Єсімов С.С. Методологічні підходи до оптимізації адміністративних послуг в Україні.

У статті на підставі комплексного аналізу розглянуто методологічні підходи до оптимізації адміністративних послуг в Україні. Актуальність теми зумовлена реалізацією концепції сервісної правової держави де ефективна організація надання адміністративних послуг входить до кола фундаментальних проблем функціонування суспільства та держави. Об'єктом дослідження є система надання адміністративних послуг. Предметом дослідження є методологічні положення щодо формування та розвитку організації надання адміністративних послуг. Багатогранність проблеми зумовила необхідність комплексного використання системного підходу до предметної галузі, що вивчається. Використовувалися загальнонаукові та специфічні методи пізнання – аналіз і синтез, індукція та дедукція, порівняльний аналіз, узагальнення, систематизація, історико-логічний метод і інші. Адміністративні послуги визначаються як блага, надання яких ініційовано при взаємодії держави з громадянським суспільством і бізнесом та делеговано державі. Засобом систематизації організації та надання послуг виступила класифікація. Результатом систематизації адміністративних послуг стає побудова класифікаційної системи послуг як соціально-економічного явища, тобто. приведення сукупності адміністративних послуг до певної ієрархічної єдності у функціональних цілях. Відповідно до такого варіанта визначення ключовими властивостями при ідентифікації адміністративних послуг як публічних є: пов'язаність з виконанням державних функцій; безпосередня між секторна взаємодія. Методологія дослідження оптимізації адміністративних послуг ґрунтується на суб'єктно-орієнтованого підходу. Базисом нормативної складової методології організації надання послуг є чинник суб'єктності, який визначається за критеріями. Перший критерій передбачає послідовне подолання суб'єкт-об'єктної орієнтації на суб'єкт-полісуб'єктну. Другий критерій передбачає зміну домінанти внутрішньої орієнтації на зовнішню.

Третій критерій характеризується за допомогою необхідності персоналізації та індивідуалізації взаємодії. Четвертий критерій заснований на домінанті розвитку всіх суб'єктів сервісної діяльності.

Ключові слова: методологія, стандарт, інформаційна карта, технологічна карта, фізичні та юридичні особи, органи публічної влади.

Yesimov S.S. Methodological approaches to the optimization of administrative services in Ukraine.

Methodological approaches to the optimization of administrative services in Ukraine are considered in the article based on a comprehensive analysis. The topicality of the topic is due to the implementation of the concept of a service legal state, where the effective organization of the provision of administrative services is one of the fundamental problems of the functioning of society and the state. The object of the research is the system of providing administrative services. The subject of the study is the methodological provisions on the formation and development of the organization of administrative services. The multifaceted nature of the problem necessitated the complex use of a systemic approach to the subject area being studied. General scientific and specific methods of cognition were used - analysis and synthesis, induction and deduction, comparative analysis, generalization, systematization, historical-logical method and others. Administrative services are defined as goods, the provision of which is initiated by the interaction of the state with civil society and business and delegated to the state. A means of systematization of the organization and provision of services was classification. The result of the systematization of administrative services is the construction of a classification system of services as a socio-economic phenomenon, i.e. bringing the totality of administrative services to a certain hierarchical unity for functional purposes. According to this version of the definition, the key properties when identifying administrative services as public are: connection with the performance of state functions; direct inter-

sectoral interaction. The research methodology for optimization of administrative services is based on a subject-oriented approach. The basis of the normative component of the methodology of the organization of service provision is the subjectivity factor, which is determined by criteria. The first criterion involves successive overcoming of the subject-object orientation to the subject-poly subject orientation. The second criterion involves changing the dominant internal orientation to external. The third criterion is characterized by the need for personalization and individualization of interaction. The fourth criterion is based on the dominant development of all subjects of service activity.

Key words: methodology, standard, information map, technological map, physical and legal entities, public authorities.

Постановка проблеми. У процесі оптимізації системи надання адміністративних послуг у контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Закону України «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» досягнуто певного поступу у напрямі модернізації системи надання послуг, що відповідає концепції сервісної правової держави [1].

Започатковані реформи соціально орієнтовані, основне завдання підвищення якості та доступності послуг, вирівнювання прав різних груп населення на отримання послуг незалежно від місця отримання. Підсумком реформування стали інституційні зміни щодо надання послуг на новій організаційній та правовій базі. Створено постійно діючий організаційний механізм розвитку системи надання послуг, що представляє систему політичних, адміністративних, консультативно-дорадчих, експертних, робочих органів. Водночас Закони України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» і «Про цифровий контент та цифрові послуги» ставлять питання про оптимізацію надання публічних послуг [2; 3].

Стан опрацювання проблематики. Питання методології оптимізації адміністративних послуг досліджувалися у працях: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Н.П. Бортник, П.В. Діхтієвського, І.С. Гриценка, Р.А. Калюжного, М.В. Коваліва, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Є.В. Курінного, Р.С. Мельника, О.І. Остапенка, В.О. Шамрая, Ю.С. Шемчушенка та інших вчених. Переведення адміністративних

послуг у цифровий формат вимагає проведення теоретико-правових досліджень.

Метою статті є дослідження методологічних підходів до оптимізації адміністративних послуг в Україні.

Виклад основного матеріалу. Підвищення ефективності виконання державних функцій та використання нових інформаційних і комунікаційних технологій мають значення для реформи державної служби. Головними напрямками є застосування нових методів управління щодо надання послуг та впровадження у процес надання послуг інформаційних технологій. Застосування електронної форми технологічних і інформаційних карт адміністративної послуги дозволить контролювати якість наданих послуг і результативність функціонування органів публічної влади, що значно підвищить прозорість процесів надання послуг, зробить ефективними та орієнтованими на споживачів.

Оптимізація адміністративних послуг в Україні ґрунтується на кількох методологічних підходах. Перший підхід належить до класифікації всіх видів послуг, які мали місце у практиці діяльності публічної органів влади. Послуги можна класифікувати на: виражені потреби (необхідні) послуги: законні, обов'язкові для виконавців; послуги, що реалізуються.

Послуги, необхідні одержувача, можна розділити на три класи послуг: необхідні для одержувачів та послуги, що реалізуються; законно необхідні, але з реалізованими послугами; необхідні, але не надані.

Послуги, закріплені в нормативно-правових актах, можна розділити на три класи послуг: законно необхідні, але нереалізовані послуги; надлишкові послуги згідно із законом; непотрібні (зайві) послуги згідно із законом.

Фактичні послуги постачальників складається з трьох класів послуг: необхідні для одержувачів та послуги, що реалізуються; законні, але непотрібні споживачам; не законні та непотрібні споживачам. Існують послуги, які: споживачам необхідні, але не мають виконавців послуг; обов'язкові згідно із законом, але відсутні виконавці послуг; пропонуються, але в споживачів послуг у них немає потреби (такі є нав'язаними). Нав'язані платні послуги, особливо якщо вони надаються з використанням адміністративних ресурсів, мають бути скасовані. Причиною їхнього існування часто є рентаорієнтована поведінка суб'єктів, які надають такі послуги. Суспільство зацікавлене у тому, щоб унеможливити надлишкові обов'язкові послуги, шляхом переведення до класу необов'язкових або ліквідувати.

Другий методичний підхід до оптимізації адміністративних послуг полягає у виборі критеріїв, за якими приймалося рішення про віднесен-

ня до категорії послуг. Критерії вироблялися, з наступних принципів: людина та її інтереси у отриманні послуг; зниження впливу рентоорієнтованості виконавців послуг; орієнтація на зближення необхідних, законних і реалізованих (реальних) послуг.

Наукові дослідження щодо надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу дали можливість виділити сім критеріїв: наявність запиту від фізичних та юридичних осіб на отримання відповідної послуги; наявність встановленої законодавством України компетенції державного органу або органу місцевого самоврядування надавати цю послугу та зобов'язань, що випливають із Конституції України та нормативно-правових актів України; надання відповідної послуги лише даним державним органом або органом місцевого самоврядування; цілісність послуги, що безпосередньо пов'язана з даним державним органом або органом місцевого самоврядування; можливість стандартизації послуги; надання послуги, яка має прибутковий характер і спрямована на поповнення спеціальних коштів державного органу або органу місцевого самоврядування, вивчення можливості передачі її на аутсорсинг (виконання такої функції передається до недержавного сектора) [4; 5].

У разі встановлення можливості передачі послуги на аутсорсинг у повному обсязі, вона включається з переліку.

Третій методичний підхід до оптимізації адміністративних послуг полягає у виробленні критеріїв визначення платності послуг споживачам. Критерії вироблялися з принципів: послуги, реалізують конституційні права громадян, повинні бути безплатними; послуги, які забезпечують сприяння фізичним та юридичним особам у реалізації законних обов'язків, мають бути безкоштовними; послуги, що реалізують законні інтереси фізичних та юридичних осіб, можуть надаватися на платній основі; вартість адміністративної послуги не може перевищувати нормативних витрат на виробництво та надання.

У науковій літературі виділяють п'ять критеріїв визначення платності послуг споживачам: отримання адміністративної послуги надає споживачеві право займатися у подальшому діяльністю з отримання прибутку; отримання адміністративної послуги надає споживачеві право на володіння (управління) об'єктами та предметами підвищеної небезпеки для суспільства; послуга надається повторно одному споживачеві за умови, якщо ця послуга раніше надавалася безкоштовно; надання адміністративної послуги здійснюється понад встановлені стандартні вимоги до адміністративної послуги; надання адміністративної послуги не торкається зобов'язань держави, визначених Конституцією України [6, с. 52].

Четвертий методичний підхід до оптимізації адміністративних послуг полягає у розподілі процесу надання адміністративних послуг в установі виконавцем послуг на дві пов'язані частини: фронт-офіс та бек-офіс. Перша частина, фронт-офіс, пов'язана з процесами та діями взаємодії споживачів адміністративних послуг з виконавцем послуги, має відношення до безпосереднього надання послуги. Це видимий бік діяльності виконавця послуги, яка доступна всім споживачам. Практично, фронт-офіс включає не тільки місце або зону приміщення установи-виконавця адміністративної послуги, де споживачі послуг подають звернення, їх реєструють та отримують послугу, але місце, де вони мають доступ до опису порядку та умов отримання послуг, результату послуги, форм і зразків документів, довідкової інформації.

Друга частина, бек-офіс, має відношення до внутрішніх робочих процесів в установі-виконавця послуг. Ця частина процесу надання адміністративної послуги практично недоступна, закрита для споживачів послуг. Бек-офіс становлять підрозділи установи-виконавця послуг, які безпосередньо беруть участь у підготовці послуги, зовнішні організації, що приймають участь у наданні послуги, сукупність нормативних, методичних, інструктивних документів, які регламентують процес надання послуги.

Ці дві сторони процесу надання адміністративних послуг відображаються у розробці стандартів та інформаційних і технологічних карт кожної адміністративної послуги.

П'ятий методичний підхід до оптимізації адміністративних послуг полягає у створенні відкритого та постійно діючого організаційного механізму роботи із системою адміністративних послуг. Він представляє систему різних політичних, адміністративних, консультативно-дорадчих і експертних організацій, об'єднаних узгодженими процедурами діяльності.

Шостий методичний підхід полягає у включенні у процесі оптимізації адміністративних послуг одержувачів адміністративних послуг як ключових суб'єктів. Це забезпечується участю представників інститутів громадянського суспільства та бізнесу у роботі різних комісій, участю у публічному обговоренні проектів документів оптимізації адміністративних послуг, розміщенням їх на веб-сайтах адміністративних органів, а також висвітленням цього процесу у засобах масової інформації.

Ці підходи дозволяють досягти оптимізації системи адміністративних послуг. Організаційний механізм оптимізації включає підготовку реєстру адміністративних послуг. Первинну інвентаризацію адміністративних послуг здійснюють відомчі робочі комісії, утворені рішеннями керівників адміністративних органів, з обов'язковим

включенням до складу представників громадянської та бізнес-спільнот. Ця робота проводилася відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [7].

Весь процес проведення первинної інвентаризації адміністративних послуг та формування відомчого переліку адміністративних послуг можна поділити на п'ять етапів: проведення попереднього збору та аналізу нормативно-правових документів, що регламентують діяльність публічних органів влади. На основі вивчення та аналізу переліку документів формується первинний список адміністративних послуг; проведення оптимізації надання кожної адміністративної послуги: за процедурами з метою спрощення; за відомствами з метою можливості виключення із процедури; проведення аналізу кожної адміністративної послуги на відповідність семи критеріям, за якими приймалося рішення про віднесення до категорії послуг; визначення обґрунтувань для безкоштовності та платності адміністративних послуг; формування проекту відомчого переліку адміністративних послуг та погодження з державними органами щодо усунення дублювання.

Формування єдиного систематизованого реєстру (переліку) адміністративних послуг відбувалося відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг» [8].

Ініціативу щодо внесення змін до реєстрів адміністративних послуг мають уповноважені органи, державні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, комунальні установи та громадські організації. Ініціатори внесення змін звертаються із запитом про внесення змін до реєстрів адміністративних послуг до уповноваженого органу, а уповноважений орган на підставі запиту ініціює внесення змін до реєстрів адміністративних послуг або дає мотивовану відмову. Відмова на адресу громадських організацій може бути оскаржена у порядку, визначеному законодавством України.

Стандарти адміністративних послуг. Стандарт адміністративної послуги представляє систематизований набір вимог, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, які пред'являються до адміністративної послуги та визначають процедури взаємодії виконавців адміністративної послуги із споживачами послуг. Враховуючи, що це головний документ фронт-офісу для виконавця послуги, стандарт адміністративної послуги обов'язково має містити інформацію, яка необхідна споживачам.

Після ряду експертних обговорень проекту стандарту було вироблено перелік відомостей,

які повинні містити стандарти адміністративних послуг. Відомості поділені на чотири розділи. У першому розділі зазначаються такі дані послуги: найменування послуги; повне найменування органу, який надає послугу; отримувачі послуг; правові підстави отримання послуги; кінцевий результат послуги, що надається; умови надання послуги; термін надання послуги.

У другому розділі описуються: інформування про послуги; способи розповсюдження інформації про послугу. Третій розділ регламентує обслуговування та надання послуги, спілкування з відвідувачами; способи забезпечення конфіденційності; перелік необхідних документів та/або дій з боку споживача послуги; вартість платної послуги; параметри якості послуги; надання послуг у електронному форматі. Четвертий розділ регулює питання: відмова у наданні адміністративної послуги; порядок оскарження.

Ця структура проекту стандарту була покладена в основу Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги та типових інформаційних карток адміністративних послуг [9]. Одночасно було запропоновано Єдині вимоги (стандарт) щодо якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг – організаційно-інструктивні та частково методичні матеріали [10].

Інформаційні та технологічні карти адміністративних послуг. Технологічна карта представляє документ організації, що надає послугу, затверджений у встановленому порядку. Він містить опис дій щодо виробництва та надання послуги. Як основний документ бек-офісу, має на меті не тільки опис існуючих процесів з надання послуги, але й виявлення та закріплення можливостей оптимізації надання на користь споживача послуги, у тому числі скорочення витрат часу на надання послуги, матеріальних, фінансових та людських ресурсів. Експертами було запропоновано послідовність дій з розробки технологічних карт надання адміністративних послуг.

При розробці технологічних карт надання адміністративних послуг державний орган зобов'язаний забезпечити: усунення надлишкових адміністративних процедур; спрощення дій та адміністративних процедур, включаючи зменшення строків їх виконання; надання інформації про дії та про адміністративні процедури фізичним та юридичним особам; можливість встановлення персональної відповідальності посадових осіб за дотримання вимог інформаційних і технологічних карт щодо кожної дії чи адміністративної процедури при виконанні адміністративної функції чи наданні адміністративної послуги.

В умовах розвитку економічних і політичних перетворень зв'язаних з реалізацією Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Єв-

ропейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, спостерігаються суттєві зміни у сфері адміністративних послуг. Державні органи у відповідь на очікування фізичних і юридичних осіб у отриманні якісних і оперативних послуг прагнуть удосконалити діяльність, використовуючи нові технології та різні рішення, які спрощують управління взаємовідносинами та доступ до інформації. Інформатизація стає важливою складовою оптимізації процесів усередині державних структур, граючи особливу роль у системі надання послуг у відповідності Національної економічної стратегії на період до 2030 року [11].

Висновки. Оптимізація адміністративних послуг в Україні характеризується сукупністю керованих параметрів, що призводять до зміни стратегії розвитку, а отже, організаційних форм і методів управління. Особливе значення у розвитку сфери послуг мають інновації, що створюють конкурентні переваги за допомогою надання нових послуг або задоволення існуючих споживачів послугами підвищеної якості. Методологія оптимізації її розробка, послідовність основних етапів і процедур, логіка взаємозв'язку завдань, визначається тією принциповою особливістю, що об'єктом вирішення є неструктуровані проблеми. Формування методологічних підходів до оптимізації адміністративних послуг є динамічним процесом, під час якого йде постійне уточнення об'єкта дослідження: від опису проблеми до здійснення конкретних управлінських впливів. Між методологічними підходами оптимізації адміністративних послуг існує органічний зв'язок, який дозволяє модифікувати форми з позиції оптимізації поєднання основних методів державного регулювання (прямих та непрямих), що сприяє розвитку сфери послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
2. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг: Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1689-20>.
3. Про цифровий контент та цифрові послуги: Закон України від 10.08.2023 р.

№ 3321-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3321-20#Text>.

4. 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 р. № 943-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>.
5. Чечель А.О., Омельянович Р.А. Державне управління у сфері надання адміністративних послуг: європейський досвід. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 279–284.
6. Сидоренко, Н.О., Шкурат І.В. Іноземний досвід у сфері надання адміністративних послуг. *Публічне урядування*. 2021. № 2 (27). С. 48–55.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015р. № 888-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#Text>.
8. Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1137. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>.
9. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF#Text>.
10. Єдині вимоги (стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг. Київ, 2017. 44 с. URL. <https://snap.in.ua/wp-content/uploads/2017/05/%D0%84%D0%94%D0%98%D0%9D%D0%86%D0%92%D0%98%D0%9C%D0%9E%D0%93%D0%98-1.pdf>.
11. Про схвалення Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>.