

**KAPITEL 7 / CHAPTER 7⁷****IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM FOR THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN LOCAL GOVERNMENT BODIES****DOI: 10.30890/2709-2313.2023-23-02-002****Вступ**

Система адміністративних послуг і процеси їх надання знаходиться в координатах суспільного та соціального інтересу, носять обов'язковий характер для органів державної влади і місцевого самоврядування відповідно до їх статутних функцій. На сучасному етапі державотворення стає очевидним, що успішна реалізація стратегії стабілізації країни неможлива без забезпечення належної якості надання адміністративних послуг як вагомому елементу соціально-суспільної сфери. Це підкреслює високу значимість формулювання адаптивного до реальних умов організаційного механізму надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування й обґрунтовує актуальність дослідження.

Удосконалення змісту і оптимальних варіантів надання адміністративних послуг вкрай ускладнено в часи кардинальних змін суспільно-економічного середовища, посилені негативними факторами воєнного стану. Нові умови і поява нових проблемних факторів вимагає перегляду звичних, традиційних методів управління у цій сфері, що стало особливо очевидним в період світової пандемії та воєнного стану в Україні. Перетворення, що задекларовані в системі державної публічної влади, у теперішній вкрай складний період повинні бути скориговані до максимально досяжного рівня з точки зору фінансових та інших можливостей.

7.1. Сутність, змістові характеристики та класифікаційні ознаки адміністративних послуг

Понятійний і термінологічний апарат «адміністративна послуга»

⁷*Authors: Yaremko Iryna Igorivna*



знаходиться в широких координатах і як формалізована категорія має достатньо об'ємну амплітуду змістового і функціонального вираження. У своєму початковому розумінні це поняття введено в дослідженнях представників наукових парадигм, що були сформульовані у розвинених демократичних країнах. Розробки тих чи тих механізмів надання адміністративних послуг стосувалися перебудови державної політики у сфері взаємовідносин та комунікацій із громадським суспільством. Побудова ефективної системи механізмів для забезпечення таких цілей мала за мету перехід від бюрократизованої розпорядчої до більш ліберальної, так званої «людиноцентристської», концепції сервісного обслуговування.

За час еволюції такого типу розробок використовувались схожі за співзвучністю терміни – «послуги адміністрації» чи «урядові послуги». Для задекларованих напрямків побудови вітчизняної системи державного управління особливо актуальним завданням є перетворення іміджу державної влади на більш позитивний, що заслуговує на повагу як з боку власних громадян. Основою таких перетворень є і зміст ефективності механізмів надання послуг.

Важливість цієї проблематики актуалізує чисельні наукові дослідження, апробацію на практиці тієї чи іншої системи механізмів. У дослідженні науковців і практиків використовуються різні підходи до тлумачення основних понять у галузі адміністративних послуг. Погляди вчених на змістове розкриття поняття «адміністративна послуга» закономірно з часом змінюються. Поняття «адміністративна послуга» та «управлінська послуга» у сфері державного та публічного управління спочатку ототожнювалися, проте згодом науковці прийшли до висновку, більш коректно застосовувати термін «адміністративна послуга», використовуючи у сфері «державних» та «муніципальних» послуг.

Адміністративні послуги відносять до послуг, які можуть надавати як державні, так і недержавні суб'єкти. Відповідно до недержавних суб'єктів можна віднести органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення та інші суб'єкти господарювання, що мають повноваження надавати такі послуги. Саме тому адмінпослуги розділяють на державні послуги та відмінні від державних. У загальному ж сенсі вони можуть бути віднесені до публічних.

З точки зору практики застосування категоріального позначення адміністративних послуг відображена у процесах використання відомого застосунку «Дія» (скорочення від «Держава і я»). Цей інструментальний засіб є електронним сервісом державних послуг, розроблений Міністерством цифрової



трансформації України. Дія включає мобільний застосунок із документами (цифровими) та портал із публічними послугами [4]. Проєкт «Цифрова держава», передбачає поступове об'єднання всіх відомства в єдину зручну й дієву онлайн-систему». Відзначимо й той факт, що у цій системі в основному оперують поняттям «державні послуги», що, лише до певної міри на наш погляд, можна визнати тотожним «класичному» визначенню «адміністративна послуга».

В наукових дослідженнях аргументується, що впровадження у практику нових критеріїв в системі класифікаційних ознак «надає можливість формулювати рекомендації щодо перегляду системи надання адміністративних послуг» [6]. Безперечно, що в умовах динамічно мінливих змін в загальних координатах національного суспільно-економічного середовища і міжнародних відносин класифікувати послуги можна за різними критеріями. Проте незмінною залишається реалізація через послуги державних органів та певних організацій регулятивних функцій системи державного управління.

Адміністративна послуга у своїй узагальненій класифікаційній характеристиці є особливим видом державної послуги. Виходячи із потреб практики їх перелік і конкретний характер виробляється та надається органами державної влади й має монопольний характер. При цьому також відзначимо, що категорія «адміністративна послуга» характеризує виконання цими органами регулювальної функції адміністративними методами. У загальному механізмі переважна більшість з цих методів є інструментами безпосереднього впливу.

7.2. Нормативно-правове регулювання сфери надання адміністративних послуг

Організація процесів надання адміністративних послуг в Україні спрямовується у напрямку реалізації принципу демократії. У базовій концепції надання адміністративних послуг та формування механізмів їх практичної реалізації держава орієнтується на суспільні потреби і запити. Початковим (базовим) документом, у якому закладено основи створення сучасного механізму надання адміністративних послуг в нашій державі була Концепція адміністративної реформи (1998 р.). У цьому документі одним із завдань було задекларовано запровадження нової ідеології виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері державних послуг.



Подальші нормативно-правові акти стосувалися удосконалення системи забезпечення реалізації адміністративних послуг. Вони визначали нові принципи та закладали адаптивні положення в існуючі основи у сфері адміністративних послуг. Серед них виділимо фактори децентралізації, систему мотивації працівників, і, особливо, розроблений базис стандартів в системі надання адміністративних послуг. У цих процесах також було запроваджено різного роду критерії як складові для узагальненої оцінки якості адміністративних послуг.

До складових оцінного процесу були введені такі індикатори як ефективність та своєчасність. Важливим, на наш погляд, стало введення таких показників як територіальна близькість адміністративного органу до одержувачів послуг та наявність транспортних зв'язків. Розвиток державної концепції адміністративних послуг забезпечили запровадження принципів «єдиного вікна» та дотримання поваги до людини й комфорт їх отримання.

Базовою основою для розробки нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери є норми Конституції України, де наведено основоположні принципи побудови й функціонування загального механізму у вертикалі державного управління, в т. ч. й тих механізмів, що стосуються суто надання адміністративних послуг. До них насамперед відносяться ті, що декларують права та свободи людини і громадянина, котрі держава має забезпечувати напряму, через самоврядні органи або в інший спосіб.

Нормативні документи та теоретичні розробки з предметної сфери дають змогу на узагальненому рівні відзначити, що вдосконалення механізму надання адміністративних послуг з точки зору реальної практики, повинні орієнтуватися на нові умови для забезпечення максимальної доступності послуг. Відповідно нових законодавчих норм до повноважень місцевих органів влади було віднесено надання найбільш затребуваних адміністративних послуг, за якими звертаються члени територіальних громад.

7.3. Організаційний механізм надання адміністративних послуг та шляхи його вдосконалення

Відповідно до теми дослідження розкриття сутності організаційного механізму надання адміністративних послуг нами здійснюється на основі традиційного формулювання його складових та процедур їх реалізації. У такому



контексті він розглядається через послідовність етапів проектування структур організаційних підрозділів і форм їх координації в загальній організаційній системі цільового призначення. Тому найбільш адекватним вважається визначення організаційного механізму у сфері надання адміністративних послуг як засобу реалізації статутних функцій виконавчих органів державної влади.

Безперечно, що з практичної точки зору функціонування організаційного механізму розглядається через призму побудови організаційної системи, коли в ній проявляється [1]:

1) внутрішня впорядкованість, тобто йдеться про узгодженість взаємодії конкретно орієнтованих і автономних компонентів, обумовлених будовою ціле орієнтованого механізму управління за визначеним об'єктом;

2) сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення і вдосконалення взаємозв'язків між окремими компонентами загальної системи організаційного механізму.

Стосовно складових частин організаційного механізму надання адміністративних послуг покладено його диспозицію його розгляду через принципи побудови традиційного механізму управління. Вважаємо, що його побудову для досліджуваної сфери доцільно розглядати з позиції структурно-функціонального підходу. Організаційний механізм в управлінських парадигмах, побудованих на основі цього підходу, охоплює сукупність підрозділів, організованих у систему з метою забезпечення функціонально орієнтованого виду діяльності.

В основу побудови організаційного механізму покладаються імперативні повноваження та відповідальність всіх учасників у сфері адміністративних послуг. З такої позиції виробляються основні орієнтири при формуванні організаційної структури з надання адміністративних послуг. Тобто йдеться про те, що такого типу організаційний механізм вибудовується з вертикальним підпорядкуванням (ієрархією) та горизонтальною взаємодією. У ньому традиційно закладаються визначення повноважень і відповідальності на кожному ієрархічному рівні для забезпечення можливостей координації встановлених завдань. Узагальнений погляд на конфігурацію компонентів структурно-організаційного механізму надання адміністративних послуг наведено на рис. 1.



Рис. 1 - Складові структурно-організаційного механізму надання адміністративних послуг [2, с. 87]

У наведеній фігуральній формі нами враховано законодавчі положення, за якими до переліку суб'єктів звернення за адміністративними послугами включені фізичні (у т. ч. особа-підприємець) та/або юридичні особи. При цьому відзначимо особливість цього переліку, зокрема те, що будь-яка фізична особа має право на адміністративні послуги без її територіальної реєстрації.

Деталізуючи вище наведене відзначимо, що функціональна частина організаційного механізму надання адміністративних послуг розглядається такою, що впливає з її призначення. Тому у ній запропоновано такі блоки: види діяльності (функції), перелік адміністративних послуг, реєстр адміністративних послуг. У цій частині також вводять складові оцінки якості надання послуг, яка у своїх процедурах спирається на моніторинг (перевірка відповідності фактичної діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг вимогам законодавства).

При цьому відзначимо, що існуючий організаційний механізм надання адміністративних послуг в основному дозволяє впорядкувати практичну діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

При формулюванні будь-якої парадигми стосовно побудови практично дієвого організаційного механізму насамперед необхідно чітко окреслити виділення у його загальній системі ключових елементів. Цей загальний принцип повною мірою стосується й підходів до формулювання удосконаленої основи організаційного механізму надання адміністративних послуг досліджуваної райдержадміністрації. У пропозованих процесах наведена сукупність його основних компонентів, які у своїй взаємодії становлять єдину злагоджену



систему організаційного механізму.

Для формулювання базових засад удосконалення організаційного механізму надання адміністративних послуг необхідною умовою є попередній аналіз та дослідження дієвості існуючих (використовуваних у практиці) ключових елементів. Для проведення таких процедур вважаємо за необхідне:

- оцінити реальний стан забезпечення доступності електронних адміністративних послуг для громадян і організацій;
- з'ясувати рівень дотримання досліджуваною райдержадміністрацією чинної регламентації і стандартизації процедур надання адміністративних послуг;
- проаналізувати збалансованість інфраструктури, яка забезпечує інформаційно-технологічну взаємодію інформаційних систем, що залучені до процесі надання адміністративних послуг.

За традиційним підходом формулювання шляхів у сфері вдосконалення організаційного механізму надання адміністративних послуг приймається висхідна позиція, за якою влада має реалізовувати виважену політику. Концептуальна основа і принципи вироблення адекватної політики базуються на аналізі практичної дієвості використовуваних процедур надання послуг з урахуванням сучасних умов [5].

Удосконалення процесу надання адміністративних послуг в часи кардинальних змін суспільно-економічного середовища є задіяння процесів оптимізації нормативної бази. У сучасних умовах воєнного стану та розбіжністю умов між регіонами України для самоврядних органів є прийняття власних нормативно-правових актів [3]. Саме відповідність регіональних регламентацій реальній ситуації на конкретній території створює умови для раціонального функціонування таких органів [7]. Унормовуючи їх діяльність місцевого органу самоврядування ці імперативи дають змогу побудувати раціональний механізм надання адміністративних послуг.

Всебічний аналіз функціонування організаційного механізму надання адміністративних послуг може ґрунтуватися на використанні класифікації факторів впливу, сформульованих Науково-дослідним економічним інститутом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Ця класифікація передбачає декомпозицію на такі основні категорії:

- зовнішньоекономічні фактори: деталізуються на основі аналізу полі макроекономічних умов, стабільності та соціокультурних особливостей;



- організаційно-структурні фактори: включити у вивчення себе внутрішньої діяльності, культурних характеристик та стратегічних орієнтирів державних органів;

- техніко-технологічні параметри: зосереджують увагу на інноваційних підходах, доступності та якості ІТ-інфраструктури;

- нормативно-правова база: розглядається через призму законодавства у сфері, норм та стандартів адміністративного обслуговування.

Врачування додаткової класифікації дозволить сформулювати цільні методологічні підходи до оптимізації організаційного механізму надання адміністративних послуг та визначити перспективу його вдосконалення в умовах модернізації державного управління.

Важливою передумовою надання якісних, своєчасних, зручних, доступних адміністративних послуг безперечно виступають процеси практичної реалізації ефективних та результативних механізмів [8]. Обґрунтованими параметрами функціонування таких механізмів надання адміністративних послуг є: нормативно-правовий, адміністративно-організаційний, фінансово-економічний та інформаційно-мотиваційний інструментарій.

Виходячи із принципів побудови будь-якої управлінської концепції, процеси вдосконалення організаційного механізму надання адміністративних послуг безперечно повинні базуватися на пріоритеті кінцевого ефекту. Тобто базові засади побудови адаптивної для реально складених умов структурних компонентів механізму повинні виходити із запитів громадян, організацій, суспільства на такого виду послуги. На цій основі формулюється взаємопов'язана система інструментальних засобів з процедурами та порядком їх надання.

У сучасних вкрай складних і непередбачуваних умовах поряд з технологічними проблемами, пов'язаними із суто технічними труднощами впровадження інформаційних технологій, зростають і різного роду соціальні проблеми. До групи техніко-технологічних проблем можна віднести недостатній рівень комп'ютерної культури населення, що частково стосується і посадових осіб державних органів влади. В останній часовий період намітилися й інші негативні фактори, зокрема консерватизм суспільства; психологічна неготовність окремих членів суспільства до врахування труднощів, які об'єктивно виникли в державі.

З точки зору реальної практики можна зробити висновок, що технологічні



проблеми пов'язуються в основному з недостатнім технічним та інформаційним забезпеченням. Раціональне й ефективно надання визначених державою послуг в електронному вигляді потребує наявності розвинутої базової інфраструктури. Поряд з наведеним відзначимо і той факт, що використання повноважень цим органом місцевого самоврядування з фактором розширення можливостей впровадження нових видів інформаційних технологій, суттєво забезпечило б більше послуг, які можна назвати «швидкими». Тут йдеться про ті види адміністративних послуг, які можуть бути надані невідкладно.

В сучасних умовах пониження платоспроможності населення особливо гостро стали проблеми віднесення окремих видів адміністративних послуг до платних й обґрунтованості розмірів плати за них. Плата за адміністративну послугу може бути підвищена з певних причин, наприклад, вимогами особи щодо терміновості. Інколи на процеси ціноутворення впливають публічні інтереси, які зумовлюють підвищені фінансові вимоги до отримувача послуги чи вид діяльності, яку він провадить. Певна особливість встановлення вартості послуг у досліджуваній райдержадміністрації спостерігається на ті види адміністративних послуг, що містять у собі певну загрозу інтересам суспільства, здоров'ю громадян або довкіллю.

Підвищення якості надання адміністративних послуг може розглядатися, на нашу думку, й через можливості забезпечувати конкурентоспроможну оплату праці в адміністративних органах, сприяти виробленню у працівників мотивації для досягнення кінцевого результату, а не формального дотримання правил і стандартів надання адміністративних послуг.

В умовах динамічних змін в суспільстві та економіці важливим засобом стає оперативності надання адміністративних послуг. У цьому контексті можна дотримуватися позиції, що перспективними напрямками розвитку механізмів надання адміністративних послуг може стати створення спеціалізованих адміністративних установ та впровадження у практику багатofункціональних центрів надання типу послуг.



Висновки

Удосконалення організаційного механізму надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування є ключовим фактором підвищення ефективності та оперативності взаємодії між державними структурами та громадянами. Оптимізація цього процесу сприяє забезпеченню більш прозорого, доступного та користувацького сервісу для громадян, зменшує адміністративні бар'єри та покращує взаємодію між місцевими органами влади та їх консументами. Реформи в даному напрямку можуть значно підсилити довіру громадян до місцевого управління та підвищити їх задоволеність наданими послугами.

В узагальненому висновку слід відзначити, що підвищення ефективності організаційних механізмів надання адміністративних послуг може бути досягнуто на основі активного впровадження інноваційних форм і методів забезпечення доступу до адміністративних послуг. У цій концепції базову основу складає система адекватних до реального стану суспільно-економічного середовища правових механізмів, сформованих на основі виявлення та врахування думок громадян.