

Міністерство освіти і науки України
Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потєбні
Запорізького національного університету
Кафедра управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

*на здобуття ступеня вищої освіти «Бакалавр»
зі спеціальності 073 «Менеджмент»
за освітньо-професійною програмою «Промисловий менеджмент»*

НА ТЕМУ

УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В
ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
(повна назва теми випускної кваліфікаційної роботи)

Здобувач студент групи 6.2810-ду-з Палій Наталія Юріївна
(шифр групи) (прізвище, ім'я, по батькові) (підпис)

Науковий керівник к.п.н., доц. Венгер О.М.
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Результати захисту: _____
(оцінка за національною шкалою) (оцінка ECTS) (рейтинговий бал)

Голова ЕК к.е.н., доц. Крайнік О.М.
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Заступник Голови ЕК д.е.н., проф. Метеленко Н. Г.
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Член ЕК д.ф.н., проф. Воронкова В. Г.
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Член ЕК доктор наук з держ. управління, проф. Ажажа М.А.
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Член ЕК к.е.н., доц. Мороз О.С.
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Відповідальний секретер ЕК старший лаборант Ковальова М.В.
(прізвище та ініціали) (підпис)

Запоріжжя, 2024р.

Міністерство освіти і науки України
Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потебні
Запорізького національного університету
Кафедра управління та адміністрування

Затверджую:

Зав. кафедрою _____
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

_____ “ ____ ” _____ 202_ р.
(підпис) (дата)

ЗАВДАННЯ
НА ВИПУСКНУ КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
здобувачу ступеня вищої освіти «Бакалавр»
зі спеціальності 073 «Менеджмент»
за освітньо-професійною програмою «Промисловий менеджмент»

студент групи 6.2810-ду-з _____ Палій Наталії Юріївні

на тему Управління якістю надання адміністративних послуг в органах публічного управління

затверджені наказом ЗНУ від _____

2.Строк подання студентом роботи _____

3.Вихідні дані до роботи 1. Формування концепції дослідження. 2. Формування гіпотези дослідження. 3. Аналіз літературних джерел за останні п'ять років. 5. Методологія дослідження.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити). 1. теоретико-методологічні засади надання адміністративних послуг в умовах інформаційного суспільства. 2. аналітико-дослідні виміри дослідження проблем надання адміністративних послуг в умовах інформаційного суспільства. 3. удосконалення надання адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування в Україні в умовах інформаційного суспільства

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень): Деталізація процесів надання адміністративних послуг Система надання адміністративних послуг на державному рівні. Підсистема надання адміністративних послуг на регіональному рівні Перспективна модель організації роботи центрів надання адміністративних послуг. Організаційно-правовий компонент вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Кадровий компонент вдосконалення механізму надання адміністративних послуг.

Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Венгер О.М., к.політ.н., доц.		
Розділ 2	Венгер О.М., к.політ.н., доц.		
Розділ 3	Венгер О.М., к.політ.н., доц.		

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Методологічні засади формування системи надання адміністративних послуг в умовах інформаційного суспільства		
2	Правове забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах інформаційного суспільства		
3	Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг на місцевому рівні в умовах інформаційного суспільства		
4	Особливості функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні		
5	Формування ефективної системи оцінки якості надання адміністративних послуг в Україні		
6	Напрями удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах інформаційного суспільства		
7	Удосконалення системи надання електронних послуг органами місцевого самоврядування в умовах інформаційного суспільства		
8			
9	Практичні рекомендації щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в умовах інформаційного суспільства		

Науковий керівник _____
 (науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали) (підпис)

Завдання прийняв до виконання здобувач студент групи _____
 (шифр групи)

_____ “ _____ ” _____ 202_ р. _____
 (прізвище, ім'я, по батькові) (дата) (підпис)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ О.М. Венгер _____
 (підпис) (ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Палій Н.Ю. Управління якістю надання адміністративних послуг в органах публічного управління.

Кваліфікаційна робота для здобуття ступеня вищої освіти бакалавра за спеціальністю 281 - Публічне управління та адміністрування, науковий керівник О. М. Венгер. Запорізький національний університет. Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потебні. Кафедра управління та адміністрування, 2024.

В кваліфікаційній роботі досліджено теоретичні засади надання адміністративних послуг, проаналізовано правове забезпечення системи надання адміністративних послуг, вивчено досвід системи організації надання адміністративних послуг в зарубіжних країнах. Проаналізована система надання адміністративних послуг в Україні та визначені основні проблеми надання адміністративних послуг. Визначено критерії оцінки якості надання адміністративних послуг та запропоновані напрями вдосконалення системи надання адміністративних послуг.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ, ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ, СУБ'ЄКТ НАДАННЯ ПОСЛУГ, ЦЕНТР НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ, ЕФЕКТИВНІСТЬ

ANNOTATION

Palii N. Improvement of administrative services in local self-government bodies in the conditions of the information society

Qualifying work for obtaining a bachelor's degree in the specialty 281 - Public management and administration, supervisor O. M. Wenger. Zaporizhzhia National University. Engineering Educational and Scientific Institute named after Yu.M. Potebnii Department of Management and Administration, 2024.

In the qualification work the theoretical bases of rendering of administrative services are investigated, the legal maintenance of system of rendering of administrative services is analyzed, experience of system of the organization of rendering of administrative services in foreign countries is studied. The system of administrative services in Ukraine is analyzed and the main problems of administrative services are identified. The criteria for assessing the quality of administrative services are identified and directions for improving the system of administrative services are proposed.

KEY WORDS: ADMINISTRATIVE SERVICES, PUBLIC SERVICES, CENTER FOR PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES, EVALUATION CRITERIA OF QUALITY, EFFICIENCY

ЗМІСТ

ВСТУП	8
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА.	13
1.1. Методологічні засади формування системи надання адміністративних послуг в умовах інформаційного суспільства	13
1.2 Правове забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах інформаційного суспільства	21
1.3 Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг на місцевому рівні в умовах інформаційного суспільства	27
Висновки до першого розділу	39
РОЗДІЛ 2 АНАЛІТИКО-ДОСЛІДНІ ВИМІРИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА	40
2.1 Особливості функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні	40
2.2 Формування ефективної системи оцінки якості надання адміністративних послуг в Україні	54
Висновки до другого розділу	64
РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА	66
3.1. Напрями удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах інформаційного суспільства	66

3.2. Удосконалення системи надання електронних послуг органами місцевого самоврядування в умовах інформаційного суспільства	76
Висновки до третього розділу	86
ВИСНОВКИ	88
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	97

ВСТУП

Актуальність теми. Реформування сучасного інституту державної служби та місцевого самоврядування передбачає відкритість, прозорість, зростання довіри громадян до державних органів, толерантність у відносинах між громадянами та працівниками, підвищення якості та своєчасності надання публічних послуг громадянам.

Цілі розвитку нашої держави передбачають створення надійних інституцій та організацій для забезпечення якісного надання адміністративних послуг. Це є неодмінною умовою формування соціально орієнтованого ринку та стабільного зростання добробуту громадян. Трансформаційний стан державних установ та економіки України визначає напрямок вдосконалення державного управління у формуванні системи надання адміністративних послуг з урахуванням кращого світового та вітчизняного теоретичного та практичного досвіду.

Однак система державної влади і місцевого самоврядування сьогодні ще не відповідає потребам суспільства в отриманні якісних адміністративних послуг: процеси їх надання в основному складні, довговічні і непрозорі, а умови обслуговування громадян є незручним і неякісними (особливо в сільській місцевості).

Одним із значущих факторів, що визначають рівень забезпечення державою належних умов життя для своїх громадян, є якість надання адміністративних послуг.

У 2006 році Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Відтоді це питання стало одним із пріоритетних питань державної політики. Діяльність влади стала особливо помітною з 2009 року, коли урядові рішення з питань адміністративних послуг стали регулярно прийматися, а у вересні 2012 року був прийнятий закон України «Про адміністративні послуги». Зараз,

в контексті розвитку інформаційного та інноваційного суспільства, а також інтеграції України до ЄС, відбувається радикальне переосмислення відносин між державою та суспільством у напрямку забезпечення новітніх шляхів взаємодії, зокрема за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Ця тенденція спостерігається і в системі надання адміністративних послуг, оскільки Закон України "Про адміністративні послуги" визначає можливість отримання адміністративних послуг в електронному вигляді, так званих електронних послуг, які мають надаватися через Єдиний державний портал адміністративних послуг, зокрема за допомогою інтегрованої з ним інформації. системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

Останнім часом одним із найважливіших напрямів діяльності місцевих органів влади в Україні стало надання адміністративних послуг. У багатьох органах влади, здебільшого – в обласних центрах і містах обласного значення, справді відбулося поліпшення якості послуг, які надаються через ЦНАП.

Одним із визначальних чинників процесу створення ефективних ЦНАП та підвищення якості надання адміністративних послуг є особиста зацікавленість керівництва органів місцевого самоврядування. Для реального виявлення стану справ у сфері надання послуг необхідно періодично проводити їх оцінювання. Тому актуальним стає запровадження в практичну діяльність органів влади ефективної методології проведення моніторингу та контролю за якістю надання послуг.

Важливо, щоб ця діяльність була системною і систематичною, а не ситуативною й епізодичною. Ключовим аспектом є формування такої системи оцінювання, яка б охоплювала декілька інструментів і за якої до процесу оцінювання залучалися б усі зацікавлені сторони – громадські активісти та громадські організації, органи місцевої, районної й обласної влади, незалежні експерти.

Ефективна система оцінювання дасть змогу одержувати об'єктивну інформацію щодо якості надання послуг; до того ж, така система може стати основою для оперативного ухвалення управлінських рішень з метою

реального поліпшення та наближення рівня якості послуг до потреб замовників.

Дослідженню вивчення системи надання адміністративних послуг в Україні присвятили свої роботи такі вчені, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, А. Васильєва, І. Голосніченко, В. Долечек, В. Євдокименко, Р. Калюжний, В. Кампо, В. Кудря, І. Коліушко, Є. хата, Р. Куйбіда, А. Люхтергандт, Н. Ніжник, В. Тимощук, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шлер досліджували основні напрямки його розвитку та вдосконалення. Вагомий внесок у розв'язання проблем розвитку системи адміністративних послуг на муніципальному рівні здійснили: І. Бригілевич, С. Дембіцька, Т. Маматова, В. Тимощук, Д. Сухінін, Ю. Шаров та інші.

В реаліях розвитку інформаційного суспільства в Україні, яке створюється і розвивається на основі інформаційних технологій, інформаційних систем, автоматизації механізмів, виникає необхідність вивчення стану надання адміністративних послуг та визначити основні напрямків для подальшого розвиток системи надання адміністративних послуг.

Метою дослідження є удосконалення інструментарію надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в умовах інформаційного суспільства.

Предметом дослідження є відносини, що виникають у процесі надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є інформаційне забезпечення Центрів надання адміністративних послуг.

Для досягнення поставленої мети визначено такі дослідницькі завдання:

- узагальнити теоретичні напрацювання у сфері надання адміністративних послуг в Україні
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні;

- вивчити зарубіжні практики надання адміністративних послуг на муніципальному рівні;
- дослідити сучасну систему надання адміністративних послуг в Україні;
- проаналізувати роботу центрів надання адміністративних послуг в Україні та в Запорізькій області з метою виявлення проблем у їх діяльності;
- продіагностувати систему інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг;
- теоретично обґрунтувати напрями вдосконалення системи надання адміністративних послуг
- визначити критерії оцінки якості надання адміністративних послуг
- розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення процесів надання адміністративних послуг в умовах інформаційного суспільства.

Методи дослідження. Для розв'язання поставлених завдань у кваліфікаційній роботі використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження: цілісність дослідження забезпечує системний підхід; для визначення причинно-наслідкових зв'язків виникнення проблем у процесах надання адміністративних послуг та їх подальшого вдосконалення було використано процесний підхід.

За допомогою категоріального аналізу досліджено понятійний апарат. Діалектичний метод став основою аналізу правового поля. Порівняння застосовувалося для визначення особливостей надання адміністративних послуг в Україні та зарубіжних країнах.

Структурно-функціональний аналіз надав можливість розглянути структуру системи надання адміністративних послуг, вивчити зв'язки між її елементами та їх функції. Метод моделювання бізнес-процесів використовувався для аналізу та оптимізації процесів надання адміністративних муніципальних послуг; індуктивний метод – при узагальненні результатів дослідження.

Практичне значення одержаних результатів. Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації кваліфікаційної роботи мають

практичне спрямування та можуть бути враховані, як у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, так і при перегляді взаємодії місцевих органів публічної влади при наданні адміністративних послуг, а також при підготовці науково-педагогічних та професійних кадрів.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ НАДАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО
СУСПІЛЬСТВА.

1.1. Методологічні засади формування системи надання адміністративних послуг в умовах інформаційного суспільства

Теорію публічних послуг запозичено з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада та ін.), де у 80-х роках ХХ століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності а також в засадах і формах відносин між владою і громадянами. Людина, її права і свободи визнані головною соціальною цінністю, головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах з владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача ("клієнта"), його запити та очікування [1; с. 116].

У вітчизняній юридичній літературі не існує єдності думок з приводу визначення поняття «адміністративні послуги», що у свою чергу, свідчить про дискусійний характер досліджуваного питання. Одні автори пропонують визначати адміністративні послуги як передбачену законом розпорядчу діяльність «адміністративних органів» - органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів. Інші дослідники розглядають адміністративні послуги як частину публічних послуг, що надаються органами

виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Для визначення категорії «адміністративна послуга» варто спочатку встановити, що розуміється під категорією «послуга». Частіш за все вона розглядається в економічній літературі та має багато тлумачень. Незважаючи на різність поглядів та формулювань, вони сходяться у тому, що під послугою слід розуміти діяльність задля задоволення потреб шляхом надання відповідних благ. Надання послуги може носити як матеріальний, так і нематеріальний характер. Якщо у першому випадку йдеться про посередницьку функцію, що направлена на вироблення якогось продукту, то у другому – це й є безпосереднім продуктом споживання.

М. Воронов пропонує наступні характерні особливості, які відрізняють послуги від інших видів товару:

- 1) невідчутність – послуги нематеріальні, вони виступають лише як дія та кінцевий продукт споживання;
- 2) невідокремленість від джерела – передбачається безпосередній контакт між клієнтом та надавачем, якщо інший товар може бути безособовим, виробленим заздалегідь, то послуга підлаштовується під конкретного клієнта;
- 3) незбереження – впливає з попередньої характеристики та визначається неможливістю зберігання, а отже, впливає необхідність оперативного вироблення послуги, що з відсутністю стабільного попиту вимагає швидкого реагування на збільшення обсягу звернень;
- 4) мінливість якості – якість надання послуг не може бути завжди однаковою оскільки вона залежить від багатьох факторів, а оцінка якості може залежати як від об'єктивних, так і від суб'єктивних факторів, на якість можуть вплинути складнощі у роботі надавача послуги та особисте відношення клієнта до ситуації;
- 5) відсутність володіння – клієнт може бути власником якогось певного майна, послуга тут другорядна [20].

В науці державного управління, як і в інших суміжних науках, достатньо часто використовується категорія «послуга», при цьому різновидів послуг можна зустріти велику кількість і не завжди їх чітко відокремлюють одну від одної. В публічному управлінні виділяють ряд послуг по задоволенню потреб населення. Серед них: публічні, державні, адміністративні, соціальні послуги. Хоча спрямування в них одне, суб'єкти та зміст надання послуг дещо різняться, що не дозволяє їх ототожнювати. Складність використання досліджуваної категорії полягає в тому, що одна послуга одночасно може відноситись до двох-трьох видів. Саме тому нерідким є використання різних видів послуг як синонімів або навпаки – одна послуга може називатись по-різному в силу того, що суб'єкти надання мають різне підпорядкування та різний статус.

Незважаючи на це можна все ж таки виділити певні загальні ознаки для різних видів послуг. По-перше, суспільна значущість, що характеризує затребуваність послуги серед широкого кола громадян. По-друге, що випливає з першого пункту – великий попит у суспільстві на здійснення відповідної діяльності органами влади. По-третє, публічна влада закріплює їх на законодавчому рівні та повинна забезпечувати належне виконання відповідних послуг.

Щоб розкрити суть поняття «адміністративні послуги», перш за все визначимо основні ознаки та критерії, що характеризують такі послуги.

Адміністративну послугу можна розглядати в двох аспектах:

а) як публічно-владну діяльність адміністративного органу спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи;

б) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи.

Ідентифікувати діяльність органів влади (чи інших суб'єктів) як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які мають адміністративні послуги:

1) адміністративна послуга надається за заявою фізичної або юридичної особи;

2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи (тобто таких, що можуть бути захищені у судовому порядку).

Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації (суб'єктів господарювання, транспортних засобів, майнових прав тощо), видачі дозволів (ліцензій) та ін.;

3) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначатися законом. В ідеалі закон повинен визначати і відповідне повноваження (правообов'язок) адміністративного органу, і порядок надання послуги. Також можливим є варіант, коли закон визначає загальні підстави для існування адміністративної послуги, а її “запровадження” залишається на розсуд компетентного органу (наприклад, законодавство про охорону архітектурної спадщини може передбачати повноваження органів місцевого самоврядування на обмеження руху в окремих частинах населеного пункту. Відповідно введення спеціального дозволу на в'їзд на певну територію населеного пункту буде муніципальною адміністративною послугою);

4) адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію ними владних повноважень. Поняття “адміністративного органу” тут вживається у функціональному значенні. Тобто органом може вважатися будь-який суб'єкт (у тому числі установа, організація, підприємство незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи у порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування. Наприклад, адміністративними органами у функціональному значенні є бюро технічної інвентаризації (які мають сьогодні статус державно-комунальних підприємств) при вчиненні

певних реєстраційних дій тощо. Прикметно, що отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі. В цьому сенсі адміністративний орган володіє “монополією” на надання такої адміністративної послуги;

5) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за даною послугою.

У ширшому значенні до адміністративних послуг можна віднести звернення і щодо виконання обов’язків фізичної або юридичної особи. Наприклад, відповідно до закону фізичні та юридичні особи зобов’язані періодично подавати звіти до податкових та інших “контролюючих” органів. Організація прийому таких звітів має здійснюватися на тих самих засадах, що і надання інших адміністративних послуг [3].

Актуальне офіційне визначення «адміністративної послуги» подається в Законі України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року. Зокрема, згідно з цим Законом, 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» [5].

В. Авер’янов, виокремлення категорії «адміністративні послуги» спрямоване на переосмислення характеру взаємин між органами публічного управління та споживачами послуг. Що ж стосується базової складової – категорії «послуги» – вона концентрується на реалізації обов’язків влади перед своїми громадянами, а також створенням умов, що забезпечують належне виконання ними власних прав та інтересів. Це визнається закономірним, тому що влада покликана не тільки вимагати виконання зобов’язань від громадян, а й сама має забезпечувати виконання зобов’язань перед громадянами, адже

вона несе певну відповідальність. В перспективі перелік зобов'язань повинен збільшуватись, оскільки цього вимагає процес демократизації в Україні [11].

С. Клімова наголошує на вираженні адміністративних послуг у наступних типах реалізації: а) вони виступають таким варіантом владної діяльності органу публічного управління, який спрямовано на забезпечення реалізації прав та законних інтересів споживачів послуг; б) вони є результатом владної діяльності органу публічного управління, що в кінці кінців стає підґрунтям для формування іміджу органу публічного управління, а також відбивається на рівні довіри суспільства до органів публічного управління в цілому [7].

Я. Михайлюк визначає «адміністративні послуги» як частину публічно-сервісної діяльності органів публічного управління, що має процедурний характер та реалізується відповідно до визначених владних повноважень. [6].

М. Воронов пропонує наступний варіант визначення категорії «адміністративні послуги» – це частина публічних послуг, що надають органи публічної влади, а сам процес надання пов'язаний з реалізацією нормативно визначених власних або делегованих повноважень. Основним недоліком адміністративних послуг визнається відношення до клієнта як до прохача, з цього впливає орієнтація на номінальне дотримання норм, а не на реальну допомогу [9].

Послуги, що надаються державою та місцевим самоврядуванням, складають сферу публічних послуг.

Принципова відмінність між публічними послугами та послугами приватного сектору полягає у тому, що приватний сектор намагається максимально розширити асортимент послуг, а номенклатура публічних послуг має ґрунтуватися на принципі – держава робить тільки те, що не може або не повинен робити приватний сектор.

За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, необхідно розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями. [4, с.11]

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами. [4, с. 11]

За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету), до державних послуг можна віднести також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень тощо, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів.

Адміністративні послуги – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям рішень / вчиненням дій тощо). Неадміністративними є послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад: освітні та медичні послуги тощо) [4, с. 11]

Зміст та специфіка функціонування механізму надання адміністративних послуг визначає існування великої кількості класифікацій.

За критерієм платності адміністративні послуги поділяють на: платні та безоплатні. При цьому платність та ціна, якщо вона передбачена, визначається законом.

За порядком надання адміністративні послуги поділяються на:

- 1) ті, які надаються безпосередньо суб'єктами надання послуг;
- 2) ті, які надаються центрами надання адміністративних послуг;
- 3) ті, які надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

За суб'єктами надання адміністративні послуги виділяють послуги державні та послуги органів місцевого самоврядування. Цю класифікацію варто використовувати обережно, оскільки приналежність послуги до сфери

впливу державних чи самоврядних органів не є беззаперечною ознакою адміністративної послуги.

За адміністративно-територіальним поділом, адміністративні послуги поділяють на:

- 1) послуги центральних органів влади та їх територіальних підрозділів;
- 2) послуги обласних та районних державних адміністрацій;
- 3) послуги органів місцевого самоврядування.

За змістом адміністративної діяльності послуги можуть бути такими:

- 1) видача дозволів;
- 2) реєстрація з веденням реєстрів;
- 3) легалізація актів, нострифікація (процедура визнання іноземних документів про освіту) та верифікація (доказ того, що вірогідний факт або твердження є істинним);
- 4) соціальна допомога.

За суб'єктом їх отримання адміністративні послуги можуть бути спрямовані на:

- 1) задоволення потреб фізичних осіб;
- 2) задоволення потреб юридичних осіб та індивідуальних підприємців;
- 3) задоволення потреб фізичних та юридичних осіб;
- 4) задоволення потреб іноземних громадян.

За обов'язковістю одержання суб'єктом адміністративні послуги поділяються на обов'язкові та добровільні. Окрім цього, посилаючись на різноманітності адміністративних послуг можна використовувати також інші варіанти класифікації [10].

Враховуючи вище назване можна визначити основні принципи, які вирізняють саме адміністративні послуги:

- доступність адміністративних послуг для всіх суб'єктів звернення без обмежень;
- дотримання встановлених стандартів якості надання адміністративних послуг;

- економічне обґрунтування плати за надання послуги та її нормативне закріплення;

- відкритість органів публічного управління [8, с. 18-19].

Такими чином, під адміністративними послугами слід розуміти результат здійснення уповноваженим суб'єктом функцій із нормативного закріплення прав та законних інтересів юридичних або фізичних осіб відповідно до їх заяви та у максимально якісний спосіб.

1.2 Правове забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах інформаційного суспільства

Новий рівень розвитку особистості потребує нового рівня системної організації, який у змозі забезпечити її безпеку, що зумовлено необхідністю перебудови старої соціальної системи та побудови нової. При цьому великої ваги набуває рівень правового регулювання суспільних відносин.

Правове регулювання, з одного боку, є результатом цілеспрямованого впливу держави на розвиток суспільних відносин, а з другого – фактором їх стабільності, засобом досягнення суспільно значущих інтересів у процесі забезпечення зворотного зв'язку між результатами регулювання і діяльністю держави.

Так, у ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека проголошуються найвищою соціальною цінністю [6]. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Вказані конституційні засади відображено також і в Концепції адміністративної реформи в Україні, яка визначає надання державних і громадських послуг засобом реалізації таких прав і свобод [16].

Цю концепцію можна назвати одним з перших документів, що регламентувала порядок надання адміністративних послуг, закріпила нормативну базу теорії адміністративних послуг. В ній містилися основні категорії та їх загальні ознаки, правила надання послуг, а також визначалися фундаментальні завдання:

- теоретичного напрямку (формулювання повноважень щодо надання адміністративних послуг на нормативному рівні; групування адміністративних послуг; визначення розміру плати та її обґрунтування; встановлення відповідних термінів надання адміністративних послуг; спрощення процедури надання послуг);

- прикладного напрямку (встановлення оптимального графіку прийому відвідувачів; вільного доступу до необхідної інформації; захист споживачів від перекладання на них обов'язків органів публічної влади та вимагання зайвих, не передбачених законом, документів; відношення до громадян як до клієнтів у приватному секторі).

Основний документ, нормами якого визначені правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, є Закон України “Про адміністративні послуги” [5]. Закон став першим нормативно-правовим актом, який покликаний урегулювати найважливіші питання в наданні адміністративних послуг органами державної влади вже на законодавчому рівні та прийнятий на законодавчому рівні.

В окремих положеннях зазначеного Закону вперше визначається поняття адміністративної послуги, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежовуються господарські послуги і владні повноваження у сфері надання адміністративних послуг, у тому числі за плату, що дає змогу побороти одну з причин комерціалізації означеної сфери.

Закон України “Про адміністративні послуги” розроблено з метою створення доступних і зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо отримання

адміністративних послуг, запобігання проявам корупції під час надання адміністративних послуг. Його завданнями є визначення основних засад діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг, прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб щодо отримання адміністративних послуг.

Положеннями Закону України “Про адміністративні послуги”:

- визначені поняття адміністративної послуги та принципів її надання, суб'єкти надання адміністративної послуги, засади їх діяльності, обов'язки адміністративного органу, у тому числі щодо забезпечення права одержувачів адміністративних послуг на надання їм повної та достовірної інформації про порядок та строк надання адміністративної послуги;

- встановлено, що лише законом визначається вичерпний перелік адміністративних послуг;

- встановлено заборону делегування суб'єктам господарювання повноважень із надання адміністративних послуг. При цьому передбачається можливість делегування у разі, якщо це передбачено законом, таких повноважень лише бюджетним установам, що перебувають у сфері управління відповідних адміністративних органів;

- встановлено заборону адміністративним органам (крім бюджетних установ, яким відповідно до закону делеговано повноваження з надання адміністративної послуги) надавати платні господарські послуги;

- визначено критерії, за якими встановлюється розмір плати за послуги, порядок встановлення плати за надання адміністративних послуг;

- запроваджено порядок, за яким фізична особа має право на отримання адміністративної послуги у відповідному адміністративному органі чи центрі з надання адміністративних послуг, незалежно від реєстрації місця проживання чи місця перебування такої особи, а оплата повної вартості платної адміністративної послуги здійснюється одноразово за весь комплекс робіт;

- передбачено надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг;

- запроваджено інститут адміністратора центру надання адміністративних послуг;

- визначено механізм взаємодії центрів надання адміністративних послуг з адміністративними органами, функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, а також надання адміністративних послуг шляхом використання засобів телекомунікації під час надання адміністративних послуг;

- передбачено персональну відповідальність для керівників адміністративних органів, посадових і службових осіб, які уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, та на адміністраторів за невиконання вимог цього ж Закону [18].

Так, згідно із ст. 1 Закону України “Про адміністративні послуги” адміністративна послуга – 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 [5].

Суб’єкт звернення визначається як фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг. Поряд з цим орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, є суб’єктами надання адміністративних послуг.

Закон поширює свою дію на суспільні відносини, пов’язані з наданням адміністративних послуг. Він не врегульовує питання: здійснення державного нагляду (контролю); метрологічного контролю і нагляду; акредитації органів з оцінки відповідності; дізнання, досудового слідства; оперативно-розшукової діяльності; судочинства, виконавчого провадження; нотаріальних дій; виконання покарань; доступу до публічної інформації; застосування законодавства про захист економічної конкуренції; провадження діяльності,

пов'язаної з державною таємницею; набуття прав на конкурсних засадах; набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу.

Водночас підстави для одержання адміністративної послуги; суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги встановлюються виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг.

Перелік адміністративних послуг також має бути визначено на рівні закону.

Крім того, Законом України “Про адміністративні послуги” визначено порядок інформування про адміністративні послуги та умови їх надання, вимоги щодо якості надання адміністративних послуг, сам порядок та строки надання таких послуг, а також порушено питання плати за надання адміністративних послуг (адміністративний збір), надання супутніх (по відношенню до адміністративних) послуг, порядок функціонування Реєстру адміністративних послуг та Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Прийняття Закону України “Про адміністративні послуги” має сприяти “впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах, що дасть змогу забезпечити потреби споживачів адміністративних послуг, захист гарантованих та охоронюваних законом їх прав та інтересів” [13].

Для більш повного визначення діяльності центрів надання адміністративних послуг варто проаналізувати «Примірне положення про центр надання адміністративних послуг», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 [17], а також «Примірний

регламент центру надання адміністративних послуг», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 [16].

В цих документах містяться норми, згідно яких має бути організовано функціонування центру надання адміністративних послуг, права та обов'язки адміністраторів, вимоги до роботи, прийому громадян, а також загалом описується механізм надання адміністративних послуг.

З метою систематизації діючих норм щодо ведення єдиної інформаційної бази та способів надання громадянам доступу до інформації стосовно адміністративних послуг слід дослідити наступні нормативно-правові акти: «Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 [14], та «Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 [15].

Отже, слід зазначити, що чітка і максимально повна регламентація способу діяльності органів виконавчої влади під час надання адміністративних (управлінських) послуг (тобто процедури їх надання) унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень, що, у свою чергу, сприятиме забезпеченню дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Крім того, законодавче встановлення процедури надання адміністративних (управлінських) послуг сприяє утвердженню конституційного принципу, за яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Отже, можна констатувати, що з формальної точки зору механізм надання адміністративних послуг забезпечено відповідними нормативно-правовими актами, однак чисельні теоретичні дослідження вказують на наявність достатньої великої кількості проблемних питань. Значна частка цих питань залежить від фінансової складової, оскільки формування бюджетів та

зміни у фіскальній політиці є дуже складною та актуальною проблемою. Не меншою проблемою є врахування людського фактору як в плані формування професійного кадрового складу самоврядних органів, так і спонукання громади до співпраці з органами влади, прийняття безпосередньої участі у розробці та реалізації управлінських рішень.

1.3 Зарубіжний досвід надання адміністративних послуг на місцевому рівні в умовах інформаційного суспільства

Традиційні методи управління, властиві командно-адміністративному укладу роботи з населенням, сьогодні є не тільки неефективними та застарілими. Їх присутність у практичній діяльності органів державного управління і місцевого самоврядування виступає загрозливим фактором в зв'язку з тим, що прямим чином викликає недовіру і незадоволення владою серед громадськості, є ознакою консерватизму останньої та відсутності реформування і модернізації державного устрою за кращими світовими і європейськими зразками.

У переважній більшості країн світу послуги, що надаються населенню органами центральної влади і місцевого самоврядування, є наріжним каменем формування відносин людини і держави. Інститут надання адміністративних послуг у розвинених країнах Європи і світу є чітко транспарентним, налагодженим механізмом, що віддзеркалює демократизм системи державного управління і покликаний ефективно і раціонально вирішувати проблеми громадян, підвищуючи тим самим якість їх життя. Тому, з нашої точки зору, вивчення передового зарубіжного досвіду у сфері надання адміністративних послуг є необхідним для його подальшої адаптації при побудові дієвої моделі взаємозв'язків органів влади із українським суспільством.

Концепція «сервісної держави» в 1980-1990 роках отримала масштабне розповсюдження і практичне впровадження в діяльність державних і самоврядних органів управління в США та в багатьох країнах Західної Європи, що за оцінками більшості вітчизняних аналітиків дозволяє констатувати – в більшості з цих країн прийняті та успішно діють різноманітні нормативно-правові акти, якими детально регламентуються процедури взаємовідносин влади з фізичними та юридичними особами.

Узагальнення ж міжнародного досвіду регламентації і регулювання процесів і процедур надання владою якісних послуг населенню демонструє, що вони свого часу стали і залишаються сьогодні об'єктом особливої уваги всіх розвинутих держав, а останнім часом інтенсивно впроваджуються і урядами держав, що розвиваються. Так, ряд держав Європейського Союзу, включаючи Бельгію, Великобританію, Португалію, Францію прийняли Хартії про надання державних послуг.

Потрібно відзначити, що у країнах ЄС категорія «адміністративна послуга» не використовується окремо, як в Україні. Тут у широкому вжитку категорія «публічні послуги», тобто всі послуги, за надання котрих несуть відповідальність органи публічного управління та які надаються публічним сектором. До них можуть бути віднесені такі послуги, як освітні, соціальні, побутові, комунальні. При цьому категорія «послуги» наголошує увагу на реалізації владними структурами своїх обов'язків перед громадянами. Вони мають створювати умови для юридичного забезпечення відповідної реалізації громадянами власних прав та законних інтересів [13].

В країнах Північної Америки і Європейського Союзу поняття «публічні послуги», як уже вказувалось вище, також є недостатньо систематизованими і вживаються для означення широкого спектра взаємодії влади з населенням. Для прикладу, в США модель діяльності федеральних державних органів за функціональними ознаками сконцентрована на чотирьох сферах, а саме:

- а) послуги для громадян;
- б) способи надання послуг;

- в) підтримка процесу надання послуг;
- г) управління державними ресурсами [19].

При цьому «послуги для громадян» охоплюють 19 напрямків діяльності (оборона, національна безпека, внутрішня безпека, освіта, енергетика, транспорт, охорона здоров'я, соціальні послуги, наука та інновації, економічний розвиток та ін.), кожен з яких ділиться ще й на певні субнапрямки.

Протягом останніх десятиліть уряди розвинутих країн світу модернізували системи надання послуг з метою забезпечення швидшого й раціональнішого способу здійснення операцій, який спрямований і налаштований на відповідні соціальні категорії населення. У низці країн підвищили рівень надання публічних послуг за допомогою комплексного підходу, відомого як принцип «єдиного вікна». Надання послуг за цим принципом передбачає процес об'єднання публічних (адміністративних) послуг у такий спосіб, щоб приватні особи та підприємці мали можливість безперебійного доступу до них відповідно до своїх побажань і потреб. Кінцевою метою моделі «єдиного вікна» є поєднання послуг з інтеграцією каналів доступу. Інтегрована система безперебійного обслуговування для всіх видів послуг і програм означає, що громадяни перебувають у центрі послуги, незалежно від того, який рівень урядування відповідає за її надання. Особи, які є клієнтами сервісно орієнтованої публічної системи надання послуг, можуть отримувати останні відповідно до їхніх конкретних побажань і потреб. Принцип «єдиного вікна» забезпечує захист приватності громадян, а також повну безпеку всіх систем [20].

Побудова сервісно орієнтованої системи надання послуг публічних органів влади за принципом «єдиного вікна» ґрунтується на ідеї створення єдиного офісу для громадян («onestop-shop»). Остання виникла в Європі в 90-х роках минулого століття за часів «нового публічного управління», коли органи влади почали масово перетворюватися на заклади з надання послуг. З метою отримання особою максимально швидко і, якщо є така можливість, у

межах одного візиту адміністративної послуги в європейських країнах почали впроваджувати так звані універсами послуг (УП).

Однією з перших країн, що впровадила концепцію УП, стали Нідерланди. На думку вітчизняних фахівців, взірцевим слід вважати УП муніципалітету м. Гаага (Den Haag), насамперед – в аспекті дизайну приміщення й організації роботи з відвідувачами. Система УП в м. Гаага є дворівневою (центральний офіс на загальноміському рівні та сім офісів у різних районах міста). В офісах з надання послуг Гааги, які облаштовані так, щоб на прийом до консультанта можна було потрапити якомога швидше (діє система електронних черг, а також кілька десятків прийомних місць (ідеться про центральний офіс)), можна отримати широкий спектр послуг. Зокрема, зареєструвати акти цивільного стану: народження, попередньої реєстрації сімейних відносин, шлюбу й розлучення; отримати широкий перелік документів особи: водійське посвідчення, паспорт, а також відповідні документи, витяги з них чи їх копії (наприклад, витяг з муніципального реєстру населення, який містить загальні особисті дані про всіх мешканців міста). Для розгляду справи й отримання послуги споживач може звернутися трьома способами: особисто, у письмовій чи електронній формах. Усі послуги платні, навіть «дрібні» довідки. Розміри плати за кожену послугу визначає муніципалітет Гааги, вони можуть суттєво відрізнятись від вартості таких послуг в інших регіонах країни [21].

Привертає увагу організація графіка роботи УП, що орієнтована на максимально зручні для громадян години відвідування. В УП Гааги прийом здійснюють протягом п'яти робочих днів на тиждень. Упродовж чотирьох днів установи функціонують у першій половині робочого дня (з 8:00 до 14:00). Раз на тиждень кожен з офісів працює за спеціальним «вечірнім» графіком прийому звернень: з 12:00 до 20:00. У вівторок, середу та четвер «вечірнього» графіка роботи дотримуються одразу декілька офісів. Найбільш завантаженим у сенсі звернень споживачів є час із 10:30 до 14:00 у звичайні робочі дні, а

також періоди із 12:00 до 14:00 та з 17:00 до 20:00 під час «вечірнього» графіка роботи [22].

Універсами послуг почали створювати у Федеративній Республіці Німеччина також у 90-х роках ХХ ст., використовуючи досвід Нідерландів. У Німеччині визначили, що процес створення сервіс-центрів у малих містах відбувався швидше, ніж у великих, де таких офісів засновували більше ніж один. Оскільки ФРН є федеративною державою з гарантованим правом на місцеве самоврядування і тривалими традиціями в цій сфері, питання створення та організації роботи центрів надання публічних послуг вирішували власне муніципалітети. Практика такого впровадження є різноманітною, проте загальноприйнятим є ставлення до УП як до візитної картки адміністрації (відображає її імідж у громадськості), тому що саме тут відбувається до 80 % контактів адміністрації з приватними особами. Саме тому створення УП відбувалося в Німеччині незалежно від чисельності громади, оскільки вони є центральним місцем звернення громадян до адміністрації.

Німецький досвід засвідчує, що організація схожих на українські центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) утворень триває впродовж одного–двох років (залежно від того, чи потрібно проводити будівельні роботи). Серед важливих кроків у цьому процесі є: обрання та перебудова приміщень; окреслення завдань центру; добір персоналу на добровільних засадах через подання заяв; визначення годин прийому; налагодження найсучаснішої системи інформаційних технологій і комунікативного обладнання [23].

УП у ФРН ухвалює рішення про спектр послуг, які буде надавати. У цій країні такий перелік охоплює послуги, які є затребуваними та надання яких не вимагає тривалого опрацювання. Постійною практикою є регулярний перегляд переліку послуг для того, щоб інтегрувати в УП функції інших органів влади (наприклад, консультаційні пункти для пенсіонерів тощо). Близько 80 % послуг УП становлять видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток. УП у середніх і невеликих містах (від 25 тис. жителів), у яких немає

служби реєстрації транспортних засобів, часто надають також і послуги, що належать до компетенції цієї служби. Передачу в офіс для громадян цієї служби здійснюють на підставі адміністративної угоди. Решта 20 % послуг, що надають УП, припадає на: загальні довідки, надання консультацій; видача формулярів заявок інших відомств; засвідчення документів; бюро знахідок (прийняття загублених речей та їх продаж через аукціони), продаж квитків і мішків для сміття; інформація для туристів та гостей; надання інформаційних матеріалів інших установ, продаж карт міст, книжок, рекламної продукції тощо.

Години роботи в УП у Німеччині помітно різняться – від 28 до 55 год на тиждень, оскільки їх визначають відповідно до місцевих умов. Наприклад, у м. Вайнхайм режим роботи в офісі для громадян такий: понеділок–п’ятниця – з 9:00 до 19:00, тобто загалом 50 робочих годин на тиждень. Однак середній показник становить 38,5 год на тиждень [21].

У Канаді з 1995 року на всіх адміністративних рівнях також було розпочато реформування способів надання урядових послуг. Цікавим з погляду аналізу зарубіжних систем надання адміністративних послуг є канадський досвід зі створення «інтегрованих офісів», тобто єдиних офісів, у яких громадяни можуть отримати широке коло публічних послуг (аналогі українських ЦНАП). Останній є місцем, де надають послуги всіх трьох рівнів влади, тобто міста (наприклад Оттави), провінції (наприклад Онтаріо), федерації (Канади). Створення таких офісів у Канаді починали у форматі «пілотних проектів», проте населення цієї країни вважає цей проект досить успішним. Перелік надаваних послуг в інтегрованому офісі формували за результатами домовленості між цими трьома юрисдикціями. Організація роботи «інтегрованого офісу» побудована так: працівники різних рівнів влади мають окремі робочі місця (сектори) в його приміщенні, а також відокремлено керівництво. Фактично в цьому офісі є три керівники (менеджери). Решта елементів інтегрованого офісу є типовими для сучасних розвинутих країн: рецепція, електронна система керування чергою, зона очікування, місця

обслуговування. У Канаді великі міста також не обмежуються одним офісом з надання послуг [25].

Крім цього, у Канаді на рівні провінції функціонує так званий «Сервіс Онтаріо», який є підрозділом Міністерства публічних послуг Онтаріо. Він надає послуги, за які відповідає влада провінції. Цю організацію було утворено 2000 року та реорганізовано 2006 року. Організація надає понад 80 типів послуг, виконуючи 48 мільйонів транзакцій на рік. Видача прав водія та реєстрація транспорту становлять 40 % від усіх послуг. Іншими найпопулярнішими послугами є: реєстрація народження, шлюбу, смерті; реєстрація медичних карток; реєстрація підприємницької діяльності та її припинення; отримання ліцензій на риболовлю та полювання; зміна адреси тощо. У головному фізичному офісі «Сервіс Онтаріо» в Торонто працює 60 працівників, він приймає понад 1500 відвідувачів щодня. Крім забезпечення необхідних умов організації роботи офісу (поділ на фронт-офіс і бек-офіс; наявність рецепції, електронної системи керування чергою, значної кількості місць для очікування й обслуговування), він містить обладнані робочі місця (передбачено навіть пристрої для перевірки зору в тих, хто отримує права водія). У цьому самому приміщенні (у спеціальній кімнаті) можна скласти іспит на знання Правил дорожнього руху. Чимало місць облаштовано для самообслуговування відвідувачів. Нині «Сервіс Онтаріо» має близько 300 офісів, і 95 % жителів провінції мають такий офіс на відстані не більше ніж 10 км від місця мешкання. Під час створення «Сервіс Онтаріо» до цієї організації було переведено 1100 працівників різних служб/органів. У сучасний період ця організація докладает зусиль для реалізації єдиної політики в межах візуальної маркетингової стратегії, зосередженої на іміджі та позиціонуванні, чого досягають шляхом використання логотипу і гасла «полегшуючи життя». Інтеграція послуг відбувається як щодо офісів, так і вебсайтів, контактного телефона (запроваджено єдиний номер телефона). У створення call-центру при цій організації вкладено значні інвестиції. Провайдером послуг «Сервіс Онтаріо» можуть бути і приватні структури (наприклад, в Онтаріо це 206

офісів, які обслуговують приватні структури, при 87 публічних). Підраховано, що надання послуг через приватного провайдера є дешевшим для бюджету вдвічі чи втричі. З таким провайдером підписують угоду на п'ять років. Вибір провайдера здійснюють шляхом тендеру.

На сучасному етапі загальними напрямками політики Канади у сфері надання публічних послуг є:

- інтеграція баз даних (водночас доступ до персональних даних клієнтів є захищеним законом і детально регламентованим);
- інтеграція каналів доступу за послугами (один веб-сайт; один довідковий чи контактний номер телефона; спільний офіс із надання послуг);
- спрощення процедур (уніфікування форм заяв тощо);
- проактивна роль адміністрації (якщо особа, отримуючи одну послугу, має право на інші послуги, то орган влади інформує її про ці права або ж сам виконує активні дії для надання подальших послуг);
- заохочення громадян до самообслуговування максимальної співпраці між різними органами та рівнями влади; використання нових технологій.

На перспективу акцентовано навіть не на комп'ютерах, а на мобільних телефонах.

Показовим прикладом для України зокрема в контексті реформи децентралізації, є досвід Польщі. У цій країні формування єдиної централізованої системи надання публічних послуг населенню пов'язане з адміністративно-територіальною реформою, яку було проведено в кінці 1990-х – у 2000-х роках, унаслідок чого організацію надання публічних послуг було покладено на органи територіального самоврядування. Європейський досвід засвідчує, що основним завданням органів місцевого самоврядування є організація надання публічних послуг для мешканців. Ці послуги поділяють на комунальні (енергія, водопостачання та каналізація, транспорт, утримання доріг, зелених насаджень тощо), соціальні (навчання, охорона здоров'я, соціальна допомога, безпека, культура, питання ринку праці тощо) й адміністративні [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]

У Варшаві, наприклад, створено централізовану систему відділів обслуговування мешканців (відділи) в усіх районах міста задля забезпечення належної якості послуг та пришвидшення адміністративних процедур. Зазначені відділи було організовано як установи, де кожен мешканець Варшави має можливість вирішити свої справи в офіційній сфері (питання обміну ID-карток, реєстрації транспортного засобу, отримання ліцензії тощо). Вони пропонують споживачам кваліфіковані та швидкі послуги: якщо раніше потрібно було відвідати декілька кабінетів у приміщенні установи, то після впровадження відділів адміністративні процедури було суттєво спрощено. Основним принципом діяльності відділів є відмежування процесу прийняття звернення від тих посадовців, які розглядають справу та виносять рішення. Зазначене є запорукою незацікавленості чиновників в отриманні незаконної вигоди. Окрім реалізації своїх основних завдань, відділи також виконують інформаційну функцію, а саме: підтримують електронну систему обслуговування мешканців, що суттєво скорочує потребу використання паперових документів, і це стало надзвичайно актуальним із поширенням електронних підписів і розвитком системи «електронного уряду».

Вагомого прогресу в наданні адміністративних послуг в електронному вигляді досягла Велика Британія. У середині 1990-х років ця країна визнала себе відсталою серед розвинутих держав за рівнем готовності до інформатизації суспільства, проте в 2000-х роках уряд спромігся збільшити витрати бюджету на розроблення необхідної інфраструктури та прийняття нормативних актів щодо створення електронного уряду.

Розрізнені публічні, насамперед державні, інтернет-ресурси було об'єднано шляхом переходу до єдиного стандарту зберігання й обміну даними на єдиному державному порталі Government Gateway [26].

Нині як урядовий портал працює Gov.uk, призначений надавати публічні, серед яких й адміністративні, послуги громадянам через систему єдиного доступу через Інтернет. На відміну від канадських сервісів, портал Gov.uk організований не за моделлю «епізодів життєвого циклу», а на підставі

традиційнішого підходу – основних сфер відповідальності держави (охорона здоров'я, освіта, зайнятість, транспорт, податки, туризм, соціальна підтримка тощо), а також цільових груп користувачів послуг (батьків, інвалідів, молоді, мігрантів). Крім того, сервіс пропонує інформацію щодо всіх урядових установ країни, які надають публічні послуги в різних сферах відповідальності держави: від безпеки подорожей до спеціальних потреб освіти й послуг національних центрів охорони здоров'я. Цей сайт також забезпечує доступ до урядових постанов, а також містить посилання на інформацію, зібрану третіми сторонами, які можуть запропонувати додаткову допомогу й підтримку щодо питань, які цікавлять громадян і гостей країни. Уже до 2005 року населенню, приватним компаніям і громадським організаціям було надано доступ до повного спектру державних служб через Інтернет. У глобальну мережу було перенесено понад 13 тис. паперових форм і здійснено 5 млрд операцій за участю понад 600 центральних і місцевих органів влади. На порталі Gov.uk доступними в електронному вигляді є 794 публічні послуги 25 центральних органів виконавчої влади і 385 інших органів публічної влади й національних агенцій [26], завдяки чому істотно скорочено штат чиновників, заощаджено на оренді приміщень для УП і процедурах паперового обігу. Персоналізована ідентифікація дає змогу безпосередньо з дому подавати заяви про прийом дітей до школи, заповнювати заявку на соціальну допомогу, платити муніципальний податок тощо. Створення portalу Gov.uk надало можливість британському уряду закрити численні офіси, метою яких є спілкування з громадянами віч-на-віч: біржі праці та податкові служби, бюро з реєстрації автомобілів й оформлення паспортів, служби соціального забезпечення.

Таким чином, британський досвід засвідчує, що система надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», принаймні у розвинутих країнах світу, буде еволюціонувати в напрямі повного переходу на електронні методи їх надання, поступово заміщуючи УП. Однак такий сценарій стає можливим лише за умов цілковитого охоплення населення сучасними засобами зв'язку, що притаманне лише для великих міст. Корисним

для України також має стати досвід зарубіжних країн щодо розроблення й оцінювання стандартів надання адміністративних послуг. Стандарти якості публічних послуг передбачають конкретні вимоги щодо надання публічної послуги, яким має відповідати діяльність адміністративного органу й за допомогою яких можна оцінити, наскільки якісно надано ту чи ту публічну послугу [27].

У країнах Європейського Союзу і Північної Америки органи публічної влади розробили та закріпили в нормативно-правових актах стандарти надання послуг ще у 90-х роках минулого століття. Стандарти укладено на підставі принципів, закладених у хартіях – програмах модернізації державного управління, спрямованих на покращення якості публічних послуг, прийнятих на початку 90-років у Великій Британії, Франції, Бельгії, інших європейських країнах, США, Канаді тощо. Хартії містили опис послуг, стандарти, які застосовують у сфері надання певної послуги; критерії оцінювання якості послуг, механізми оскарження дій державних службовців [28].

Наприклад, у Канаді в процесі напрацювання та законодавчого закріплення процедурних етапів надання тієї чи тієї послуги враховують, передусім, критерій «зручності» для споживачів. Зокрема, якщо можливе подання заяви на отримання послуги чи підтвердження певних даних телефоном, то цей інструмент, звичайно, упроваджують до використання, оскільки він є значно зручнішим для громадян, ніж особистий візит до офісу. Під час формування переліків послуг (їх упорядкування) використовують модель «життєвих ситуацій» (життєвого циклу): народження, школа, робота/безробіття, материнство, пенсія тощо. У процесі проведення реформ у західних країнах було також запроваджено систему преміювання державних службовців за ефективну роботу. Досвід Канади засвідчив: що більше задоволені працівники, які надають послуги (своєю роботою, умовами праці), то вищою є якість послуг. Крім цього, працівники прагнуть бути залученими до планування, упровадження змін і реформ у сфері надання послуг. Це не

лише послаблює опір змінам, а й підвищує загальну задоволеність персоналу [29].

Отже, розвиток систем надання адміністративних послуг у західних країнах за принципом «єдиного вікна» забезпечив вагомі позитивні результати. Істотно підвищено якість надання публічних послуг населенню, знижено рівень бюрократизму, скорочено публічні витрати шляхом поєднання комплексу методів і технологій управління, спрямованих на розроблення єдиних стандартів надання послуг, їх оцінювання й моніторингу, децентралізації системи їх надання, підвищення відкритості та прозорості діяльності адміністративних органів, якості інформування громадян під час надання їм публічних послуг (їх сприймають як клієнтів), мінімізацію контактів осіб із чиновниками; оптимізовано витрати часу й зусиль клієнтів на процедури отримання таких послуг (завдяки побудові розгалуженої інфраструктури спеціалізованих адміністративних установ (УП), а останніми роками – активному розвитку систем «електронного уряду»).

Водночас наслідки практичного втілення концепції «сервісної» держави в країнах Заходу деякі фахівці оцінюють неоднозначно. Увагу акцентують на проблемах, пов'язаних із моніторингом бюджетних коштів, виділених на надання адміністративних послуг населенню, що постали в умовах фінансової децентралізації; траплялися випадки погіршення якості надання послуг і посилення соціальної напруженості, оскільки громадяни вимушені були платити за послуги більше [30].

Однак здебільшого такі проблеми виникали в західних країнах на початкових етапах реформування систем надання публічних послуг, ситуація згодом поліпшувалася завдяки належній державній політиці в цій сфері та реформам в інших сферах публічного управління. Зазначене необхідно враховувати під час аналізу й імплементації апробованих зарубіжних практик у реаліях України.

Висновки до першого розділу

1.1 Реформування місцевого самоврядування, що проводиться в Україні, спрямоване на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища для громадян, захисту їх прав, реалізації їх інтересів, надання якісних та доступних публічних послуг з максимальним наближенням їх до споживачів. Муніципальні послуги є одним з основних елементів усієї муніципальної діяльності. Особливе місце серед цих послуг займають адміністративні, оскільки альтернативи їх надання приватним сектором відсутні, а з якості обслуговування населення у цій сфері мешканці громад роблять висновки про ефективність роботи органу місцевого самоврядування в цілому та про професіоналізм його окремих співробітників.

1.2 З формальної точки зору механізм надання адміністративних послуг забезпечено відповідними нормативно-правовими актами, однак чисельні теоретичні дослідження вказують на наявність достатньої великої кількості проблемних питань. Значна частка цих питань залежить від фінансової складової, оскільки формування бюджетів та зміни у фіскальній політиці є дуже складною та актуальною проблемою.

1.3 Розвиток систем надання адміністративних послуг у західних країнах за принципом «єдиного вікна» забезпечив вагомими позитивними результатами. Істотно підвищено якість надання публічних послуг населенню, знижено рівень бюрократизму, скорочено публічні витрати шляхом поєднання комплексу методів і технологій управління, спрямованих на розроблення єдиних стандартів надання послуг, їх оцінювання й моніторингу, децентралізації системи їх надання, підвищення відкритості та прозорості діяльності адміністративних органів, якості інформування громадян під час надання їм публічних послуг (їх сприймають як клієнтів), мінімізацію контактів осіб із чиновниками; оптимізовано витрати часу й зусиль клієнтів на процедури отримання таких послуг, а останніми роками – активному розвитку систем «електронного уряду»).

РОЗДІЛ 2

АНАЛІТИКО-ДОСЛІДНІ ВИМІРИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

2.1 Особливості функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні

Створення зручних та доступних умов для отримання громадянами адміністративних послуг є одним із головних завдань, які мають вирішувати органи державної влади та місцевого самоврядування, адже саме за якістю послуг кожен член суспільства оцінює реальну турботу влади про нього. Виконання цього завдання особливо актуально для України, де система надання адміністративних послуг є ще недостатньо прозорою, нераціональною та такою, що неповною мірою враховує інтереси замовників та споживачів цих послуг. Нове бачення надання адміністративних послуг населенню має привести до змін форм та змісту діяльності органів публічної влади, а отже, і до того, що державні службовці повинні володіти новими компетентностями для виконання покладених на них функцій.

Процеси надання адміністративних послуг мають ознаки бізнес-процесів, а саме вони:

- являють собою сукупність (ланцюг) послідовних логічно пов'язаних, повторюваних дій, що перетинають організацію;
- є діяльністю, яка за певною технологією та з використанням ресурсів органів влади перетворює входи (інформацію, замовлення, документи) на виходи (результати послуг), що представляє цінність для споживача;
- спрямовані на задоволення зовнішніх клієнтів (споживачів послуг).

Крім того категорії “адміністративні послуги”, “сервісна держава” вже базуються на ринкових відносинах, запозичених державним управлінням для переходу на новий формат відносин органів публічної влади з громадянами (ставлення до них не як до прохачів, а як до клієнтів, інтереси яких необхідно задовольняти, поліпшуючи якість їх обслуговування). Крім того термін “бізнес-процес” широко та усталено застосовується у процесному підході, щоби відрізнити основну діяльність в організації (підприємстві) від допоміжної. З урахуванням викладеного, вважаємо цілком доцільним застосовувати такий загально прийнятий у методології процесного підходу термін, як “бізнес-процес”.

Зважаючи усі перелічені формулювання та з урахуванням визначення поняття адміністративних послуг сформулюємо таке бачення процесу надання адміністративних послуг для нашого дослідження – сукупність послідовних логічно пов’язаних дій, що за певною технологією виконуються підрозділами одного чи декількох суб’єктів владних повноважень, під час чого використовуються ресурси цих суб’єктів для переробки інформації з метою задоволення прав, інтересів та потреб громадян в отриманні адміністративних послуг

Процесний підхід розглядає діяльність підприємств, установ, організацій, компаній як набір таких процесів:

- бізнес-процесів;
- керуючих процесів (ті, що ставлять цілі)
- підтримуючих процесів (забезпечення різноманітними ресурсами, без чого не можуть існувати основні бізнес-процеси)

Сукупність усіх дій по перетворенню матеріалів і інформації в закінчений продукт для клієнта дослідники називають потоком створення цінності. На рис. 2.1 зображено універсальну модель бізнес-процесу у потоці створення цінності при наданні адміністративних.

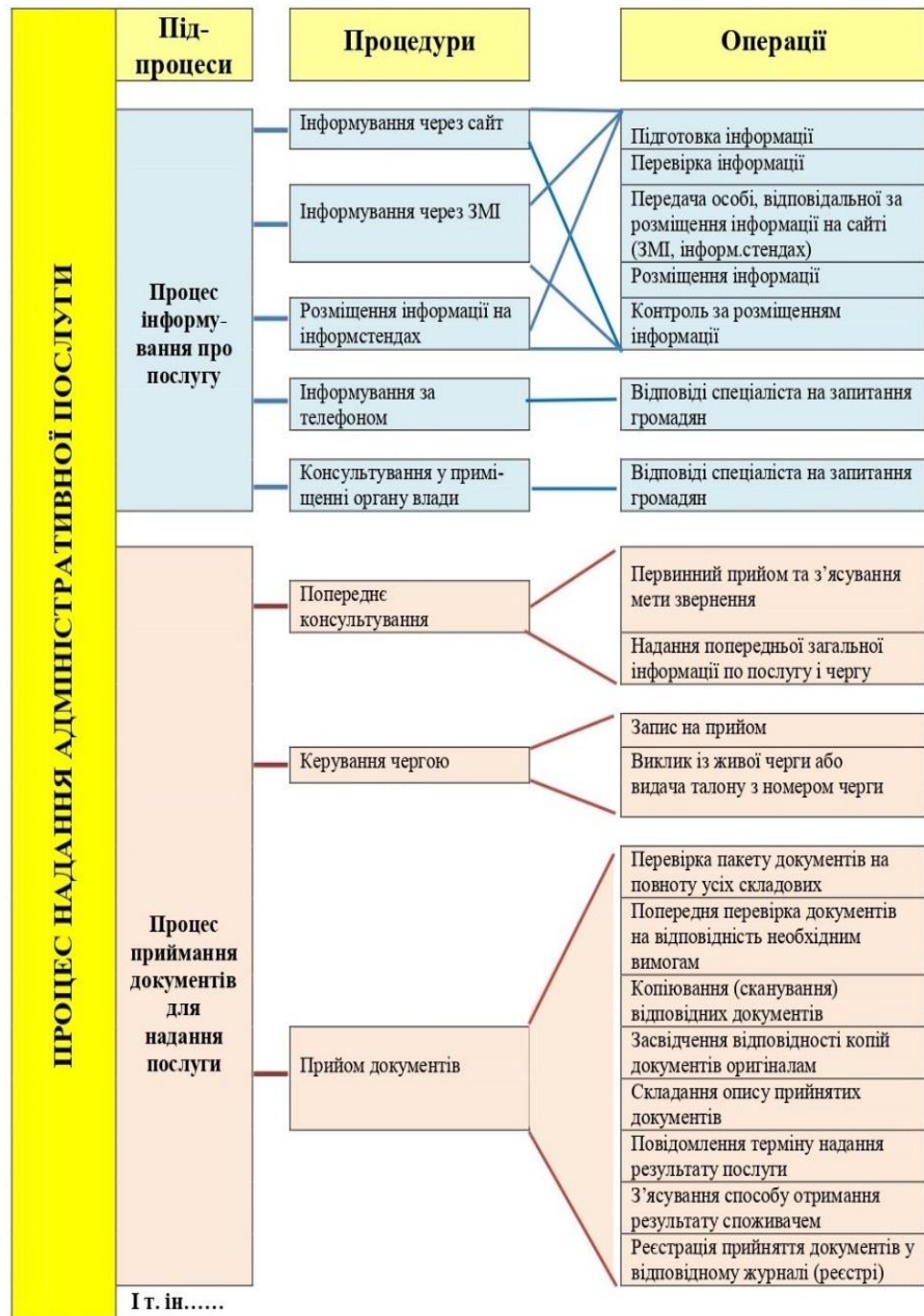


Рисунок 2.1 Деталізація процесів надання адміністративних послуг

Тобто бізнес-процесом у цьому випадку є безпосереднє надання адміністративних послуг. Він включає в себе декілька підпроцесів, які можна розглядати, як окремі процеси з різним ступенем деталізації:

- процес інформування про послугу;
- процес приймання документів для надання послуги;

- процес взаємодії між структурними підрозділами одного або різних органів публічної влади;
- процес приймання рішення про надання послуги;
- процес видачі результату послуги.

Класифікаційна характеристика системи надання адміністративних послуг в Україні наведена в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1 - Класифікаційна характеристика системи надання адміністративних послуг в Україні

Ознака класифікації	Тип	Характеристика
За природою елементів	Матеріальна	Система існує реально, а не абстрактно. До її складу входять деякі діючі органи державної влади та місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи
За походженням	Штучна	Система створена людьми та має визначену ними мету функціонування – надання адміністративних послуг
За характером взаємодії з зовнішнім середовищем	Відкрита	Активно взаємодіє із зовнішнім середовищем (системою вищого рівня – державним управлінням, різними органами влади, що не увійшли до системи, установами та організаціями, громадськістю)
За складністю	Складна	Складається з великої кількості простих систем (елементів) і зв'язків між ними. До складу системи входять ЦОВВ та їх територіальні підрозділи, місцеві державні адміністрації, сільські, селищні та міські ради, фізичні та юридичні особи, які активно взаємодіють між собою
За ступенем організованості	Добре організована	В системі встановлено чітку внутрішню будову та взаємозв'язки між її складовими частинами, що забезпечують дію системи в цілому
За способом керування системою	Керована	Система державного управління (суб'єкт управління) здійснює керуючі впливи на досліджувану систему (об'єкт управління) шляхом доведення її мети функціонування, прийняття відповідних нормативних актів, регулюючих процеси надання адмінпослуг, організовуючи відповідну взаємодію її з іншими системами тощо

Дотримуючись принципу історизму у системному підході, розглянемо етапи створення та розвитку системи надання адміністративних послуг. Перший етап (зародження) розпочався у 1998 році, коли Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” було окреслено мету формування такої системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народowi, національним інтересам. Для досягнення цієї мети серед іншого було окреслено завдання запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, зокрема шляхом надання державних (управлінських – наприклад: реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо) та громадських послуг.

Для цього планувалось визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання; вжити заходів з їх децентралізації. Також наголошувалось на необхідності законодавчого унормування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо надання таких послуг, обов'язки посадових осіб цих органів щодо етичного і професійного спілкування із громадянами [159]. Тобто передбачалось утворення системи надання адміністративних (управлінських) послуг, яка стане елементом більш складної системи – системи державного управління. Слід зазначити, що а ні цією Концепцією, а ні іншими нормативними документами, що регулювали діяльність різних органів влади до 2006 року не було чіткого визначення поняття послуг, які ними надавались, та вони зазначались у різних джерелах, як “державні”, “управлінські”, “публічні”, “адміністративні” тощо. Вперше нормативно було визначено поняття “адміністративної послуги” у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, із схваленням якої у 2006 році можна вважати початок другого етапу (утворення) формування досліджуваної системи. З цього часу та до 2012 року у нормативних актах зазначалось, що ці послуги надаються міністерствами,

іншими центральними органами виконавчої влади, територіальними органами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також уповноваженими підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління перелічених органів влади. В цей же період приймається багато різних нормативних актів, якими в основному визначаються попередні норми та стандарти надання адміністративних послуг, порядок їх оплати, формується дозвільна система у сфері господарської діяльності, як одна із підсистем системи надання адміністративних послуг

З прийняттям у 2012 році Закону України “Про адміністративні послуги” (далі – Закон) розпочався третій етап (формування) розвитку

системи надання адмінпослуг [25]. Законом було визначено, що суб’єкт надання адміністративної послуги це орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати ці послуги [109]. Тобто із системи було виключено такі елементи, як суб’єкти господарювання, що не мають владних повноважень.

Інший елемент, визначений як суб’єкти звернення, складають фізичні та юридичні особи, які звертаються за отриманням таких послуг. Ці суб’єкти і є системоутворюючим елементом, оскільки саме задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб у реалізації їх прав на отримання таких послуг є важливою метою діяльності та певної взаємодії багатьох органів влади різних рівнів.

Крім цього Законом передбачена необхідність та можливість утворення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) - це постійно діючі робочі органи або структурні підрозділи виконавчого органу міської ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в яких надаються адмінпослуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб’єктами надання таких послуг. На один із центральних органів виконавчої

влади, а саме – на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України покладено обов'язки з формування і ведення Реєстру адмінпослуг [164]. Також Законом визначено це міністерство держателем Єдиного державного порталу адміністративних послуг – офіційного інформаційного Інтернет-ресурсу, призначеного для можливості звертатись за послугою та отримувати її результати дистанційно в електронній формі. До повноважень цього органу також відноситься розробка пропозицій щодо визначення основних напрямів розвитку системи надання адміністративних послуг, реалізації заходів з її реформування.

Всі елементи досліджуваної системи здійснюють між собою постійну взаємодію. Передбачено, що фізичні та юридичні особи звертаються до відповідальних за надання послуг органів влади особисто або через ЦНАП чи через Єдиний державний портал адміністративних послуг (останній ще у повному обсязі не сформований та працює у тестовому режимі). Адміністратори ЦНАП або Єдиний державний портал адміністративних послуг надсилають отримані від заявників документи безпосередньо органу влади, відповідальному за надання послуги, здійснюють контроль за її своєчасним наданням та забезпечують передачу результату послуги її замовнику [25].

Система надання соціальних послуг представлена на рис. 2.2.

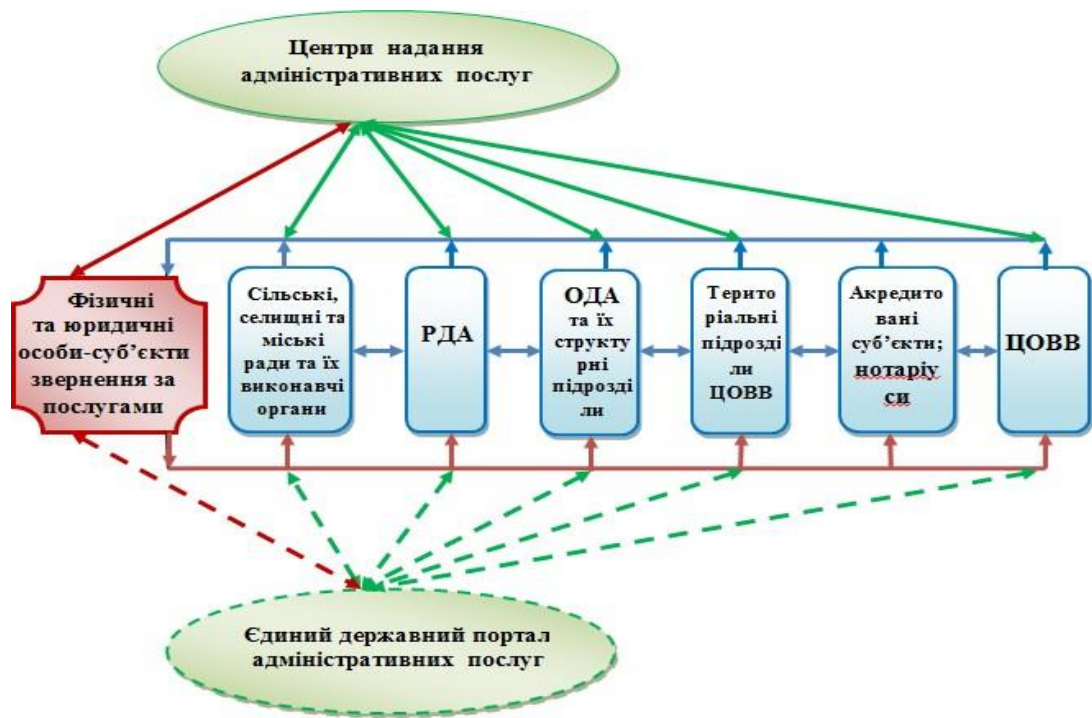


Рисунок 2.2. Система надання адміністративних послуг на державному рівні

Також адміністратори ЦНАП в процесі надання послуги можуть здійснювати взаємодію з іншими органами влади та установами з метою підготовки необхідних документів для отримання послуги. Різні органи влади здійснюють між собою взаємодію з обміну інформацією: з надання адміністративних послуг; з відповідних власних баз даних; з формування Реєстру адміністративних послуг; з формування звітності з питань надання таких послуг та здійснення контролю за додержанням прав громадян у цій сфері тощо. Порядок та спосіб взаємодії між всіма елементами системи визначається технологіями надання адміністративних послуг та організацією процесів надання адміністративних послуг [25].

Наприкінці 2015 року розпочався четвертий етап (реформування) системи надання адміністративних послуг, що триває по теперішній час. З прийняттям Закону України від 26.11.2015 № 835-VIII було зроблено крок до створення конкурентного середовища у сфері надання адміністративних послуг, зокрема, з питань реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також – реєстрації нерухомого майна шляхом надання

повноважень з надання таких послуг нотаріусам та акредитованим суб'єктам, внаслідок чого система надання адмінпослуг набула сучасного вигляду (рис. 2.2).

Акредитованим суб'єктом може бути юридична особа публічного права, у трудових відносинах з якою перебуває не менше ніж три державні реєстратори та яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації уклала відповідний договір страхування цивільно-правової відповідальності та пройшла акредитацію Міністерством юстиції України у встановлену нормативними актами порядку. А у випадку, коли передбачається, що акредитований суб'єкт буде здійснювати повноваження лише в частині забезпечення прийняття та видачі документів у сфері державної реєстрації, така юридична особа повинна буде ще укласти договір з іншим суб'єктом державної реєстрації та/або нотаріусом [120].

Наступною загальноприйнятою ознакою системи є подільність, яка полягає в тому, що система містить низку підсистем, або елементів, що виділяються за певними ознаками і відповідають конкретним цілям і задачам. Так, наприклад, усі елементи, зображені на попередній схемі (рис. 2.2) можна представити у вигляді окремих підсистем.

Крім цього у складі загальнодержавної системи надання адмінпослуг можна розглядати й інші підсистеми, наприклад: підсистему надання адміністративних послуг на регіональному (обласному) рівні (рис. 2.3), або підсистему надання адміністративних послуг на районному рівні, що також складаються із значної кількості елементів, взаємодіючих між собою [25].

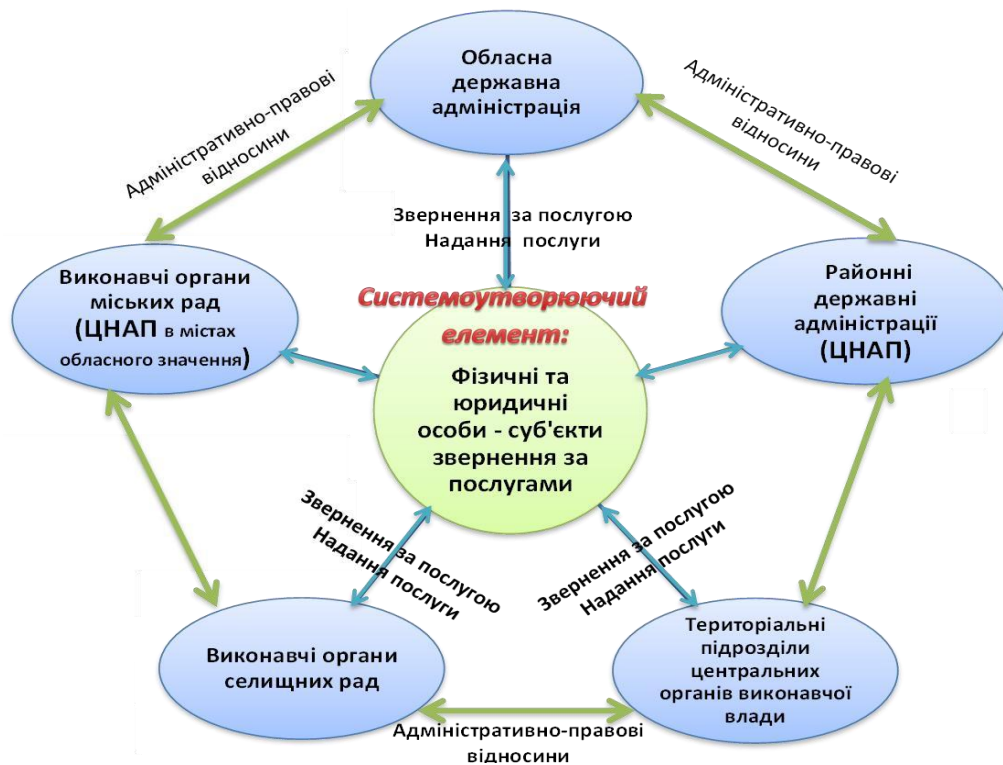


Рисунок 2.3. Підсистема надання адміністративних послуг на регіональному рівні

Системі надання адмінпослуг притаманна також така ознака, як розмаїття елементів, що пов'язана з їх функціональною специфічністю. Наприклад: повноваження ЦОВВ поширюються на всю територію держави, до їх основних завдань відносяться: визначення пріоритетних напрямів розвитку в одній чи декількох сферах; забезпечення нормативно-правового регулювання в цих сферах; управління об'єктами державної власності тощо. Повноваження обласних та районних держадміністрацій поширюються на території відповідних областей або районів, до їх основних завдань входить забезпечення виконання розпорядчих актів органів виконавчої влади вищого рівня, державних і регіональних програм соціально-економічного, культурного розвитку тощо, підготовка та виконання відповідних бюджетів. Органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством. Громадяни та юридичні особи становляться елементами системи, якщо в процесі своєї життєвої чи господарської діяльності

потребують певних змін або підтвердження у своєму юридичному статусі тощо, що можуть і повинні реалізувати вище перелічені суб'єкти владних повноважень [25].

Досліджувана нами система є відкритою, оскільки активно взаємодіє із зовнішнім середовищем, у першу чергу – із системою більш високого рівня – державним управлінням. Ця взаємодія здійснюється за допомогою прямих та зворотних зв'язків. У прямих зв'язках надсистема впливає на розвиток системи надання адмінпослуг шляхом:

- політичного впливу – вибір демократичного шляху розвитку держави зробив необхідним запровадити та розвивати нові підходи щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, зокрема шляхом надання адміністративних послуг, підвищення їх якості та наближення до споживачів;
- нормативного регулювання – розробка та прийняття відповідних нормативно-правових актів у цій сфері;
- організаційних заходів – визначення обмеженої сукупності взаємодіючих елементів – органів влади, що мають надавати такі послуги, вжиття заходів із забезпечення професійного навчання відповідних кадрів, організація належної взаємодії усіх структур, причетних до процесів надання цих послуг тощо;
- фінансового забезпечення – виділення певних коштів з державного бюджету на створення необхідних умов з обслуговування громадян при їх зверненні за послугами;
- інформаційного забезпечення – розробка та впровадження відповідних інформаційних технологій для оптимізації процесів надання таких послуг;
- контролю – відстеження результатів роботи системи адмінпослуг з метою визначення подальших заходів впливу з оптимізації її функціонування тощо [25].

Зворотній зв'язок полягає у наданні системою адмінпослуг інформації про стан її функціонування, пропозицій щодо внесення змін до нормативно-

правової бази, що регулює відносини у цій сфері, щодо відповідного фінансування тощо системі вищого рівня. Перелічені зовнішні зв'язки є вертикальними, тобто – між управляючим суб'єктом та керованим ним об'єктом.

Також досліджувана система має горизонтальні зовнішні зв'язки з деякими органами державної влади, що не входять до системи, установами та організаціями, здійснюючи обмін інформацією, необхідною для надання адмінпослуг, забезпечуючи розробку відповідного програмного забезпечення для оптимізації процесів надання цих послуг, залучаючи можливі кошти та майно для забезпечення створення належних умов обслуговування громадян, які звертаються за послугами. Крім цього система взаємодіє з громадськістю, інформуючи її про свою діяльність, а також вивчаючи потреби громадян у цій сфері та громадську думку про її ефективність, що впливає на рівень довіри населення в цілому системі державного управління та дає можливість розробляти та вносити зміни в роботу досліджуваної системи з метою її оптимізації [25].

Для досягнення мети системі потрібні певні функції, через які зумовлені її склад і структура. Функції системи – це передусім прояв її властивостей при взаємодії із зовнішнім середовищем [55]. Враховуючи перелічені вище види взаємодії системи надання адміністративних послуг із зовнішнім середовищем, можна виділити наступні її функції:

Організаційна – організує виконання завдань, покладених системою вищого рівня, розробляючи та впроваджуючи відповідні технології з оптимізації процесів надання адмінпослуг, забезпечуючи взаємодію із зовнішнім середовищем та всередині системи між її елементами;

Правова – забезпечує додержання відповідних нормативно-правових актів усіма елементами системи, розробляє внутрішні нормативні акти з питань адмінпослуг та пропозиції з регулювання правового поля в цій сфері з метою її оптимізації;

Інформаційна – здійснює обмін відповідною інформацією із зовнішнім середовищем та всередині системи;

Контролююча – здійснює контроль всередині системи за станом надання адмінпослуг та надає результати цього контролю системі вищого рівня;

Фінансово-господарська – забезпечує створення належних умов для обслуговування громадян в процесі надання послуг [25].

Разом з тим, наявність певних недоліків у роботі сучасної системи адмінпослуг, зокрема – складність та непрозорість процедур надання таких послуг, наявність проявів корупції у цій сфері, відсутність зручних умов для обслуговування споживачів цих послуг тощо свідчить про неналежне виконання функцій системою взагалі та, відповідно, - деякими елементами, що входять до її структури. Забезпечення якісного функціонування системи по всіх різних вказаних напрямках, але у якості єдиного неподільного механізму, зробить можливим долучитись до демократичних принципів урядування в нашій країні, спрямованих на дієву реалізацію прав і свобод громадян, усунувши чисельні корупційні ризики в системі державного управління, зміцнивши довіру громадян до державних інституцій, що сприятиме зміцненню й самої держави [25].

З розвитком системи надання адміністративних послуг розвивались і технології, що всередині неї використовуються (у тому числі – для підсистеми адміністративних муніципальних послуг). Ці технології формували характер взаємодії елементів усієї системи. Зокрема, за етапами розвитку системи можна виділити такі основні технології:

Звичайна (класична) – коли споживачі послуг звертаються за їх отриманням безпосередньо до кожного окремо суб'єкта надання послуги за місцем розміщення такого суб'єкта. Недоліки: безпосередній контакт заявника з надавачем послуги, під час якого можуть проявлятися корупційні ризики; необхідність заявників відвідувати різні органи влади, які часто територіально розпорошені; відсутність у кожного суб'єкта надання послуг можливості створювати зручні та прозорі умови для відповідного обслуговування

заявників, оскільки це потребує значних фінансових витрат; майже відсутній контроль за термінами та порядком надання адмінпослуг тощо. Переваги: при створенні прозорих та якісних умов обслуговування може скорочувати терміни надання послуг.

Технологія обслуговування за принципом “єдиного вікна”, що реалізується шляхом створення та функціонування інтегрованих офісів, у яких можна отримати більшість популярних послуг (в Україні – центри надання адміністративних послуг). Недоліки: у деяких випадках затягуються терміни надання послуг (наприклад, при наданні швидких послуг, коли адміністратор, що приймає документи і суб’єкт надання послуги знаходяться у різних віддалених будівлях). Переваги: більше можливостей для створення прозорих та якісних умов обслуговування громадян, позбавлення їх необхідності відвідувати чисельні органи влади; контроль за термінами та порядком надання адмінпослуг; усунення деяких корупційних складових при наданні таких послуг.

Технологія обслуговування за принципом “віддаленого доступу”, що реалізується шляхом надання можливості громадянам звертатись за послугою та отримувати її результат через мережу Інтернет. При цьому відбувається трансформація внутрішніх і зовнішніх відносин органів публічної влади на основі використання можливостей інформаційно- комунікаційних технологій з метою оптимізації адміністративних послуг та вдосконалення внутрішніх процесів. Застосовуються технології Е- урядування, що передбачають підвищення рівня участі суспільства в питаннях державного управління, інформування громадян та бізнесу про діяльність державних та місцевих відомств з використанням засобів Інтернету; надання адміністративних послуг в режимі on-line; залучення громадян та бізнесу до обговорення та прийняття управлінських рішень; автоматизація діяльності органів публічної влади та міжвідомчої взаємодії. В системі надання адміністративних послуг оптимальним засобом впровадження технології “віддаленого доступу” є Єдиний державний портал адміністративних послуг – офіційний

інформаційний Інтернет-ресурс, призначений для можливості звертатись за послугою та отримувати її результати дистанційно в електронній формі, а також отримувати усю належну інформацію з цих питань. Недоліки (які можна вважати тимчасовими): недостатня обізнаність певної частини громадян у використанні інформаційних технологій; недостатнє покриття територій доступом до мережі Інтернет; недостатні засоби відповідного захисту баз даних, які є дуже розрізненими, що ускладнює обмін необхідною інформацією тощо. Переваги: можливість замовити та отримати послуги й необхідну інформацію з будь-якого зручного для заявника місця; скорочення термінів надання послуг; повне усунення корупційної складової; зменшення витрат на функціонування органів публічної влади тощо.

На сьогоднішній день в Україні співіснують усі ці технології надання адміністративних послуг, оптимально використовуючи які можна удосконалювати процеси надання адміністративних послуг.

2.2. Формування ефективної системи оцінки якості надання адміністративних послуг в Україні

Реформування системи надання адміністративних послуг має стати тією реформою, ефективність якої була б нарешті визнана всім суспільством, що суттєво сприяло б збільшенню довіри до органів влади. Як свідчить міжнародний досвід, важливою передумовою для підвищення якості надання послуг органами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування з погляду на потреби споживачів мають стати розробка та впровадження в їх діяльність стандартів і процедур, які призводять до створення ефективних систем менеджменту якості.

Для реального виявлення стану справ у сфері надання послуг необхідно періодично проводити їх оцінювання. Тому актуальним стає запровадження в

практичну діяльність органів влади ефективної методології проведення моніторингу та контролю за якістю надання послуг. Важливо, щоб ця діяльність була системною і систематичною, а не ситуативною й епізодичною.

Ключовим аспектом є формування такої системи оцінювання, яка б охоплювала декілька інструментів і за якої до процесу оцінювання залучалися б усі зацікавлені сторони – громадські активісти та громадські організації, органи місцевої, районної й обласної влади, незалежні експерти. Ефективна система оцінювання дасть змогу одержувати об'єктивну інформацію щодо якості надання послуг; до того ж, така система може стати основою для оперативного ухвалення управлінських рішень з метою реального поліпшення та наближення рівня якості послуг до потреб замовників.

Оцінка якості надання послуг – це, фактично, перевірка діяльності суб'єкта надання послуг щодо відповідності результату наданої послуги офіційно встановленим вимогам. Вона потребує комплексного підходу до вирішення поставлених завдань. Зокрема, упорядкування системи надання адміністративних послуг потребує системного підходу, удосконалення процедури їх надання – процесного підходу, відбору, підготовки, підвищення компетентності персоналу.

Якість адміністративних послуг можна оцінювати за такими критеріями [31]:

1. Результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі.
2. Своєчасність – надання адміністративної послуги в установлений законом строк.
3. Доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою.
4. Зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг.
5. Відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних

стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах.

6. Повага до особи – ввічливе ставлення до отримувача адміністративної послуги.

7. Професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу.

Якість надання адміністративних послуг буде підвищуватися, якщо [33]:

– максимально децентралізувати їх надання;

– забезпечити конкурентоспроможну оплату праці в адміністративних органах;

– розробити стандарти надання адміністративних послуг;

– запроваджувати сучасні форми надання адміністративних послуг.

Однією з базових основ для формування методології оцінки діяльності ЦНАП та якості послуг може бути чинна система управління якістю ISO 9001.

Основним принципом цієї системи є орієнтація на потреби й очікування замовників, що забезпечується шляхом створення та функціонування клієнтоорієнтованої системи надання послуг, яка спрямована на постійне отримання відгуків та коментарів і враховує зауваження та пропозиції замовників послуг.

Стандарт ISO 9001 визначає «якість» як ступінь, до якого сукупність власних характеристик задовольняє визначені вимоги. Вимога – це сформульована потреба чи очікування, загальнозрозумілі та обов’язкові. Задоволеність замовника – сприйняття замовником ступеня виконання його вимог.

Враховуючи вимоги міжнародного стандарту ISO 9001, пропонована методологія оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП передбачає послідовні та взаємопов’язані кроки (етапи):

1. Визначення вимог щодо якості надання адміністративних послуг.

2. Формування критеріїв оцінювання якості послуг і стандартів їх надання.

3. Формування переліку інструментів оцінки якості послуг та діяльності ЦНАП.

4. Розроблення методики та способи фіксування інформації.

5. Планування та проведення оцінювання.

6. Аналіз отриманої інформації.

7. Формування звіту, оприлюднення результатів оцінювання.

Оцінка якості публічних послуг може базуватися на основі оцінки споживачами послуг, оцінки надавачами послуг або змішаної оцінки, тобто здійснюється на основі компонування оцінок споживачами та надавачами. Основним завданням удосконалення та запровадження нових оцінок якості публічних послуг, що надаються громадянам є удосконалення механізму відносин між громадянами та державними органами влади [34].

Вимоги до адміністративних послуг встановлюються або замовниками, або органами з передбаченням вимог замовників, або регламентами. Вимоги до адміністративних послуг і в деяких випадках пов'язаних з ними процедур можуть бути викладені, наприклад, у стандартах на процеси, контрактних угодах і регламентах [32, с. 40].

Оцінка процесів надання адміністративних послуг проводиться відповідно до стандартів ISO 9000-2001 і передбачає відповіді на чотири істотні запитання стосовно кожного оцінюваного процесу, а саме:

а) чи ідентифіковано і належним чином визначено процес?

б) чи розподілено відповідальність?

в) чи впроваджено та актуалізовано методики?

г) чи процес ефективний для досягнення необхідних результатів?

Сукупність відповідей на ці запитання може визначити результат оцінювання [32, с. 42].

Після складання переліку послуг та визначення їх споживачів для кожної послуги необхідно визначити [33, с. 17]:

- зобов'язання органів виконавчої влади щодо якості послуги - характеристики її якості. Ці характеристики повинні, за можливості,

відображати очікування споживачів і давати достатньо всебічний опис того, яка саме послуга може вважатися якісною. Вони повинні бути достатньо чіткими, щоб забезпечити можливість об'єктивної перевірки, чи є послуга якісною. Часто буває зручним визначати зобов'язання органу виконавчої влади щодо якості послуги від зворотного – визначити, у яких випадках орган виконавчої влади готовий визнати, що послуга була надано неякісно;

- порядок перевірки відповідності послуги визначеним зобов'язанням. Повинно бути зрозуміло, яким чином орган виконавчої влади може переконатися, що надана послуга є якісною (наприклад, через погодження вихідного документу, контроль дотримання термінів, тощо). Як правило, орган виконавчої влади не повинен покладатися тільки на скарги споживачів, і вважати їх відсутність достатнім доказом якості послуги. Для кожного виду перевірки відповідності послуги повинна бути визначена відповідальність за її проведення та форма фіксації її результатів;

- дії при виявленні невідповідностей послуги визначеним зобов'язанням. Повинно бути визначене, хто і що робить при виявленні невідповідної послуги (як власними силами, так і за скаргою споживача). Мова йде про виправлення ситуації для споживача (коригування послуги, повторне надання послуги, інформування споживачів та вибачення перед ними, тощо), а не про внутрішні дії – аналіз причин, визначення винуватців, тощо.

Визначення наведених атрибутів для кожної послуги є важливим тестом, щоб оцінити, чи правильно розроблено перелік послуг. Наприклад, якщо для певної послуги не вдається визначити зобов'язання органу виконавчої влади щодо її якості, то, швидше за все, ця послуга була визначена невірно – її треба вилучити з переліку або уточнити її зміст [33, с. 17].

Зазначена інформація може бути доведена до усього персоналу, пов'язаного з наданням послуг, в також до споживачів і може використовуватися в роботі ще до повного запровадження СУЯ. Вважаємо, що це може бути корисним, для того, щоб співробітники мали більше часу на

перехід від парадигми «виконання покладених функцій» до «надання послуг споживачам».

Особливу увагу на етапі впровадження СУЯ треба приділяти моніторингу діяльності (моніторинг процесів, моніторинг якості послуг, виявлення невідповідних послуг і управління ними). Весь персонал, відповідальний за збирання та реєстрацію відповідних даних повинен пройти належну підготовку, знати відповідні форми для реєстрації. Особлива увага повинна приділятися моніторингу міжфункціональних процесів, які потребують збору даних від різних структурних підрозділів.

Крім збирання даних важливо забезпечити їх регулярний аналіз керівниками органів виконавчої влади різного рівня. Керівники повинні усвідомити, що в рамках СУЯ це їх основна функція, яка повинна обов'язково виконуватися: регулярно аналізувати певний обсяг даних про функціонування процесів і якість послуг і приймати рішення з удосконалення при виявленні проблем. Може бути корисним для основних заходів (апаратні наради, тощо) скласти графік на кілька місяців – яка саме інформація повинна там розглядатися крім поточних проблем [33, с. 31].

Однією зі складних проблем при впровадженні СУЯ є забезпечення реєстрації усіх невідповідних послуг. Це поняття є новим для персоналу органу виконавчої влади, крім того співробітники можуть боятися реєструвати невідповідності, щоб не бути покараними за них. Щоб зробити цю систему простішою для персоналу можна для кожного структурного підрозділу органу виконавчої влади розробити окремий список можливих невідповідностей послуг, що можуть виникнути у цьому підрозділі і потребують реєстрації. Крім того, керівники органів виконавчої влади можуть виконувати певні дії (наприклад, затвердження відповідей на звернення з порушенням терміну, повторне затвердження документів після повернення на доопрацювання, тощо) тільки після представлення запису, в якому зареєстрована невідповідність. Це повинно гарантувати, що такі випадки будуть

реєструватися і будуть вживатися заходи для запобігання їх повторенню [33, с. 31].

У загальному вигляді формування критеріїв оцінювання якості послуг визначається сферою надання послуг за основними напрямками: організація діяльності суб'єктів надання послуг, приміщення та інфраструктура, підготовка персоналу, безпосередньо надання послуг, аналіз діяльності. Для кожного напрямку варто визначити законодавчі й нормативні вимоги (стандарти), що стануть основою формування критеріїв оцінювання у вигляді якісних або кількісних показників. До цих вимог кожен суб'єкт надання послуг зможе долучити також власні вимоги та вимоги замовників. Усі ці критерії можна звести до кількох узагальнених [35, с. 8]:

1. Ефективність (результативність + своєчасність). Критерій результативності стосується того, чи отримано послугу й адміністративний акт узагалі – як результат послуги, а критерій своєчасності – терміну надання, що визначений законом.

2. Доступність (зручність + відкритість). Критерій зручності характеризує можливість вибору способів звернення за адміністративною послугою, простоту процедури отримання послуги, зручність в оплаті адміністративної послуги. Відкритість стосується можливості одержати інформацію про послуги, способи та процедури надання їх.

3. Відповідність визначає компетенції виконавця, що гарантує його здатність надавати таку послугу. До переліку інструментів оцінювання якості послуг і діяльності суб'єктів надання послуг можна віднести: зовнішнє соціологічне опитування; анкетування персоналу та замовників; онлайн-опитування; оцінювання термінів надання послуг за допомогою системи електронної черги; експертне оцінювання; аудит діяльності суб'єктів надання послуг; орієнтація на найкращі практики.

Основне правило для застосування запропонованих інструментів оцінювання якості послуг – системність і систематичність.

Кожному критерію оцінки якості надання послуги має відповідати стандарт її надання. Стандарти якості адміністративних послуг – це мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, які повинен забезпечити орган влади, а критерії мають бути мірилом, за допомогою якого можна оцінити, наскільки замовник послуги задоволений її наданням. Визначивши стандарти якості послуг, орган влади повинен відповідно до вимог стандарту ISO 9001 забезпечити [35, с. 9]:

- а) постійне інформування замовників послуг про ці стандарти;
- б) систему контролю та моніторингу відповідності послуг установленим стандартам;
- в) реагування на порушення вимог цих стандартів;
- г) фіксування надання послуг неналежної якості.

Згідно з вимогами стандарту органи влади, які впровадили систему управління якістю, повинні постійно проводити моніторинг та оцінювання якості надання таких послуг на відповідність діяльності органу влади визначеним стандартам. Тому постійне оцінювання допомагає поліпшити якість діяльності, а встановлені критерії оцінки посилюють відповідальність і підвищують прозорість діяльності органу влади.

Оцінювання державного управління в цілому та окремих його складових проводиться, зокрема, за допомогою програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту). Це один з аналітичних центрів, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу. Ця програма була започаткована для підготовки систем державного управління країн Центральної та Східної Європи до вступу у Європейський Союз. У 2006 році SIGMA провела оцінку державного управління в Україні. За результатами дослідження було зазначено, що задекларовані Україною цілі не були досягнуті. У 2010 році співпраця України з програмою SIGMA була продовжена. Подальша робота цієї програми буде направлена на оцінку державного управління у сфері державних фінансів,

фінансовий менеджмент і контроль, внутрішній і зовнішній аудит. Для вдосконалення функціонування системи надання державних адміністративних послуг будуть корисними рекомендації з питань внутрішнього і зовнішнього аудиту [31, с. 101].

Необхідно зазначити, що європейські стандарти щодо оцінювання якості надання адміністративних послуг – це, передусім, комплекс принципів, норм формування та впровадження, вимог до державного службовця. Ця сукупність створює засади для наближення до певного, визнаного світом, стандарту для реалізації впровадження концепції «сервісної держави». Дотримання цих стандартів виведе Україну на новий рівень взаємодії держави та громадян, а також надання якісних адміністративних послуг. Проте, вимірювання ступеня задоволення споживачами наданням державних послуг в Україні практично не здійснюється. Відсутні: критерії оцінювання, розроблений інструментарій оцінки споживачами, а також оцінка кваліфікованими фахівцями за методами класифікації результатів. Не створено мережі незалежних інституцій оцінки надання послуг, які би вимірювали ступінь задоволення споживача в наданні послуг.

У контексті даних публічних послуг актуальним є використання громадського моніторингу як одного з ефективних інструментів удосконалення та виправлення прогалин у наданні публічних послуг. Тому в ході проведення громадського моніторингу слід зазначити наступні критерії оцінювання якості надання публічних послуг:

- сформований перелік публічних послуг, що надаються населенню;
- визначення обмежень переліку публічних послуг центру надання адміністративних послуг за різними розмірами територіальних громад;
- сумлінне виконання своїх посадових обов'язків персоналом центру надання адміністративних послуг згідно затвердженого положення та регламенту;
- сформовані інформаційні картки надання публічних послуг та визначення алгоритму дій громадянина для їх отримання;

— має бути відсутнім ефект копіювання публічних послуг (надання послуг, що наявні в ЦНАП не повинно дублювати, ті, що надаються іншими установами, якщо можливість їх надання передбачено чинним законодавством);

— функціонування згідно з графіком роботи відповідно до вимог чинного законодавства; — наявність інформаційної сторінки в Інтернет-просторі, високий рівень їх інформативності;

— активне використання електронних засобів надання консультації, наприклад, з використанням електронних засобів зв'язку або за телефоном; — розгалуженість центрів надання адміністративних послуг (наявність великої кількості денних центрів);

— функціональне зонування приміщення (сектори прийому-інформування, очікування і обслуговування), достатність площі (для робочих місць, для відвідувачів);

— визначення переліку стендів для отримання громадянами повної та вичерпної інформацію, що надає центр надання адміністративних послуг;

— використання інформаційних технологій, наприклад, як наявність інформаційних кіосків за допомогою яких можливо отримати інформацію про послуги ЦНАП;

— створення умов для людей з обмеженими можливостями (пандус або кнопка виклику чи ліфт; пристосовані інфомат, термінал керування чергою, кімната особистої гігієни);

— створення умов для громадян з дітьми (наявність спеціально обладнаних місць для дітей);

— визначення пріоритетів супутніх послуг у таких напрямках: касове обслуговування (наявність банківського відділення або терміналу); продаж канцелярських товарів; наявність ксероксу, телефону, Інтернет (доступ до точки Wi-Fi), вільного комп'ютеру з доступом до Інтернету; можливість зробити фото на документи;

— проведення своєчасної підготовки кадрів відповідної кваліфікації, можливість підвищення кваліфікації, проходження психологічної допомоги, за умов необхідності;

— забезпеченість ЦНАП можливостями для громадян попереднього запису на прийом з використанням мережі Інтернет або ж за телефоном [36].

Таким чином, проаналізувавши підходи до оцінювання якості адміністративних послуг, з'ясовано, що найчастіше використовуються такі види оцінювання владного сектора щодо якості надання послуг: оцінка споживачами послуг, оцінка надавачами послуг, змішана оцінка. Отже, ефективна діяльність влади неможлива без чіткого бачення напрямів удосконалення процедур надання адміністративних послуг. Показники оцінки якості надання адміністративних послуг визначають кількісні та якісні характеристики, відповідно до конкретно визначеного критерію. Метою запровадження оцінки якості надання адміністративних послуг є поліпшення їх якості та, як наслідок, удосконалення механізму взаємовідносин між громадянами і владою.

Висновки до другого розділу

2.1. В сучасному світі загальновизнаною цінністю будь-якого суспільства є демократична спрямованість держави, її готовність служити своєму народу. Розвиненість країни багато в чому залежить від того, є чи немає там монополії державних структур над усіма сферами суспільного життя. Категорію «сервісна держава» тлумачать як «функціональну модель сучасної держави, зорієнтовану на максимальну деконцентрацію і децентралізацію функцій, реалізація яких здійснюється, як правило, на конкурентних засадах в ситуативному режимі». Перевагами сервісної держави як раз є плюралізм суспільства та різноманітність можливостей для забезпечення гідного життя громадян.

Через кількість та якість послуг, що надаються місцевими органами влади, громадяни в змозі оцінити наскільки ефективно можуть функціонувати ці

органи та наскільки в цілому вони можуть задовольняти населення. Відповідно бажаним є такий механізм надання адміністративних послуг, який максимально наблизить цей процес до громади, забезпечить оптимальну взаємодію суб'єктів надання послуг до споживачів. Послуги населенню мають надаватись на як можна нижчому рівні, а вищій рівень підключатиметься лише за умови необхідності вирішення питань, що виходять за межі компетенції першого. При цьому кожен рівень починаючи від села і закінчуючи областю повинні бути забезпечені фінансовими та людськими ресурсами настільки, щоб змогли вільно вирішувати усі місцеві питання, що постають перед ними. Враховуючи вищевикладене можна зазначити, що саме від рівня налагодження взаємодії між усіма органами публічної влади в системі надання адміністративних послуг залежить рівень задоволення інтересів та потреб споживачів цих послуг, які і є системоутворюючим елементом в цій системі.

2.3. У результаті досліджень запропоновано методологію якісного надання адміністративних послуг на основі системи управління якістю з використанням процесного підходу за стадіями надання адміністративних послуг. У роботі охарактеризовано основні проблеми та надано шляхи їхнього вирішення у процесі надання адміністративних послуг за стадіями: звернення особи і прийняття заяви на послугу; розгляд справи; винесення рішення; оскарження прийнятого рішення; виконання рішення. Визначено методологію оцінювання якості надання послуг за основними елементами: формування вимог щодо якості надання адміністративних послуг; визначення критеріїв оцінювання якості надання послуг; вибір інструментів оцінювання якості послуг та діяльності суб'єктів надання послуг.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

3.1. Напрями удосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах інформаційного суспільства

В ході дослідження проблем дання адміністративних послуг на місцевому рівні були виявлені ряд проблем, що впливають на якість та рівент надання адміністративних послуг, а саме:

- існуючий рівень комунікацій між ЦНАПами, структурними підрозділами органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (при яких утворені ЦНАПи), територіальними підрозділами органів виконавчої влади – суб'єктами надання адміністративних послуг;
- неузгодженість вимог нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідних сферах;
- недостатнє фінансування на державному місцевому рівні ресурсного забезпечення ЦНАПів (зокрема, брак приміщень, техніки та іншого майна, професійно підготовленого персоналу, недостатній рівень оплати праці).

Окреслені проблеми можуть бути вирішені лише в тому випадку, якщо їх усуненню буде приділено достатньо уваги представників державної влади.

Для вирішення вищезазначеної низки проблем можна оптимізувати існуючий в Україні механізм надання адміністративних послуг на законодавчому рівні шляхом:

- створення у містах районного значення та, за можливістю, у селищах міського типу, територіальних підрозділів ЦНАП місцевих державних

адміністрацій з метою виконання ними функцій фронт-офісу, безпосереднього контакту з громадянами, прийому заяв та супутніх документів, надання довідкової інформації тощо;

- організація роботи територіальних підрозділів ЦНАП як інформаційно-комунікаційних осередків та облаштування місць для вільного доступу до мережі Інтернет, отримання консультацій з питань надання адміністративних послуг, забезпечення можливості отримання супутніх послуг;

- організація роботи мобільних центрів надання адміністративних послуг (тобто таких, що містяться у транспортних засобах), котрі будуть виконувати функції територіальних підрозділів ЦНАП періодично виїжджаючи до сіл, селищ, віддалених населених пунктів;

- у населених пунктах (об'єднаних територіальних громадах) створення ЦНАП або територіального підрозділу ЦНАП лише за умов можливості забезпечити їх належне функціонування та якісне надання адміністративних послуг населенню;

- можливість або неможливість якісно надавати адміністративні послуги, на нашу думку, можна визначати документом по типу Єдиних вимог (Стандарту) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг [45], що вироблені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України; крім того, такий документ має бути прийнятим не як рекомендація, а як реально діюча норма та критерій доцільності чи або недоцільності створення ЦНАП;

- сусідні ОТГ, котрі виявляють бажання утворити власні ЦНАП, можуть зробити це шляхом об'єднання своїх зусиль (по типу міжмуніципального співробітництва у Польщі) за умов можливості створеної інституції вимогам вищезазначеного стандарту.

Окрім цього, потрібні правки до Закону України «Про місцеве самоврядування» [53] про організацію взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування усіх рівнів щодо

підтримки функціонування територіальних представництв ЦНАП, а також мобільних ЦНАП. Для забезпечення цього процесу необхідно переглянути положення Бюджетного кодексу України [46] відносно джерел фінансування, а також надходжень за надання платних адміністративних послуг.

Відповідно, пропоновану модель функціонування центрів надання адміністративних послуг в Україні можна зобразити таким чином (рис. 3.1)

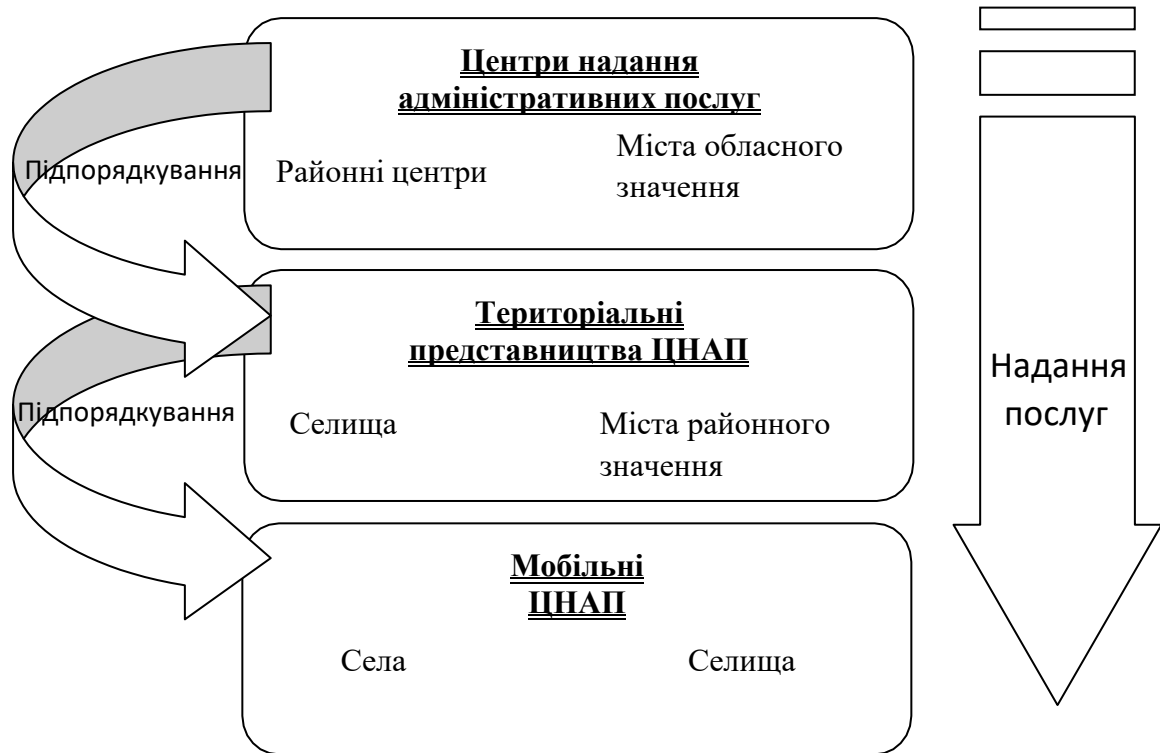


Рис. 3.1. Перспективна модель організації роботи центрів надання адміністративних послуг

Цікавою є так звана практика «ЦНАП у валізі», що останнім часом почала набувати розповсюдження [Помилка! Джерело посилання не знайдено.]. Цей проект можна назвати одним з варіантів функціонування мобільних ЦНАП та покликаний забезпечити надання послуг маломобільного населення. Споживач фактично може замовити до себе адміністратора, котрий може прийняти заяву, провести консультацію тощо. Бажано щоб в подальшому це стало доступним хоча б у великих містах, оскільки в Україні є достатньо велика кількість громадян, що потребують на отримання послуг, однак не мають можливості відвідати органи влади. Такий варіант

обслуговування на противагу електронним адміністративним послугам покликано задовольнити потреби громадян похилого віку, котрі не мають можливості користуватися усіма перевагами обслуговування через мережу Інтернет.

Згідно статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [5] електронні послуги мають надаватися через Єдиний державний портал адміністративних послуг або інтегровані з ним ресурси органів публічного управління. Відповідно постає нагальна проблема ідентифікації особи споживача дистанційно. Якщо звичайну довідкову інформацію може отримати будь-хто, то вже персоналізовані документи можуть бути надані лише конкретній особі. До того ж питання збереження конфіденційної інформації у нашій країні на даний час стоїть доволі жорстко та повинне враховуватись під час взаємодії представників влади із громадянами. Існує практика отримання електронного цифрового підпису, котрий дозволяє надавати юридичну силу документам.

Очевидно, що основоположному законі присвяченому адміністративним послугам слід розписати більше про надання електронних послуг та норми щодо завірення громадянами своїх заяв чи інших додаткових документів. Також потрібно його синхронізувати із Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [51], який було прийнято ще у 2003 році, коли рівень технологічного розвитку та технічного оснащення ще не передбачали широкої практики дистанційного надання послуг. Крім того, цим законом частіш за все регламентуються взаємини у господарській діяльності.

Разом з цим варто згадати статтю 10 Закону України «Про адміністративні послуги» [5], де зазначаються умови, за яких послуга вважається наданою. Це повинне бути особисте отримання замовником або рекомендованим листом. Передбачено й варіант отримання за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, однак механізму не прописано. Відповідно, на нашу думку, до цієї статті додати пункт щодо дистанційного

отримання послуги замовником шляхом використання електронного цифрового підпису.

Подібні правки мають створити умови для розбудови електронного врядування, прискорення процесу обслуговування, а відповідно й оптимізувати механізм надання адміністративних послуг. У такий спосіб можна розвантажити ЦНАП та інші органи влади від частого напливу громадян й великих черг. Щодо самої ідентифікації, то у світлі введення у широкий обіг нових ID-паспортів та перспективи їх отримання усім населенням, можна запропонувати паралельно з цим присвоювати громадянам електронні цифрові підписи. Таким чином можна поступово залучити населення до використання Інтернет-сервісів у взаєминах з органами влади.

Зараз назріло нагальне питання, щодо прийняття загального нормативно-правового акту, котрий би зміг стати програмним документом для оптимізації механізму надання адміністративних послуг та подальшого його вдосконалення. На нашу думку, на зміну застарілій Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [54] слід прийняти нову Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами публічної влади. У ній потрібно прописати наступне:

- оцінку якості послуг на основі вищезгаданих стандартів;
- розвиток системи центрів надання адміністративних послуг за пропонованою у дисертації схемі;
- державну підтримку взаємодії об'єднаних територіальних громад між собою та з органами влади для облаштування центрів надання адміністративних послуг або їх територіальних представництв;
- розвиток матеріально-технічної бази для надання адміністративних послуг з урахуванням положень Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні [52];
- проведення аналізу загального переліку послуг, що надаються усіма органами публічної влади щодо можливості зменшення їх кількості;

- уніфікацію переліків адміністративних послуг, котрі надають ЦНАП та встановлення типового переліку, котрий слід прописати у стандарті;

- розробку правок до діючого законодавства у сфері надання адміністративних послуг з урахуванням останніх тенденцій реформування територіальної організації влади.

Загалом, прийняття типового переліку адміністративних послуг мало б призвести до позитивних результатів, оскільки наразі фіксуємо велике розмаїття переліків, котрі центри надання адміністративних послуг визначають на власний розсуд. Через це споживачам дуже важко іноді встановити по яку послугу можна звертатись до них, а з якими питаннями слід звернутись до інших органів влади. Та й загалом низький рівень обізнаності населення характеризується тим, що іноді громадяни просто не знають який саме орган влади може надати їх потрібну послугу. На нашу думку, органам місцевого самоврядування на рівні обласних центрів має бути передано максимально можлива кількість послуг, тому що:

- по-перше, в них має бути достатній ресурсний потенціал;
- по-друге, їм набагато легше комунікувати з органами державної влади та отримувати від них інформацію аніж громадянам.

Великим досягненням може стати розширення переліку адміністративних послуг, котрі можуть надаватися за прискореною схемою. Попит на це зазвичай існує, але офіційно встановлених пропозицій не так багато, що врешті решт спричиняє поширеність корупційних дій. Якщо ж унормувати це, то:

- по-перше, в певній мірі зменшиться рівень корупції;
- по-друге, суб'єкт надання адміністративних послуг отримає додаткове джерело фінансування, що можна використати для стимулювання працівників;
- по-третє, громадяни отримають цілком законний шлях для швидкого отримання послуг.

Якщо говорити про нижчі рівні, то в них кількість послуг може варіюватись в залежності від можливості їх якісного надання. Однак, все ж таки має бути мінімально встановлений перелік адміністративних послуг, до яких варто віднести найбільш популярні:

- реєстрація місця проживання;
- видача паспортів громадянина України;
- реєстрація актів цивільного стану;
- окремі нотаріальні дії, серед яких засвідчення вірності копій документів, засвідчення справжності підпису, засвідчення заповітів;
- видача довідкової інформації щодо державної реєстрації прав на нерухоме майно та його обтяжень, а також відомостей з Державного земельного кадастру;
- призначення житлових субсидій.

Загальна характеристика організаційно-правового компоненту вдосконалення механізму надання адміністративних послуг може бути зображена наступним чином (рис. 3.2)



Рисунок 3.2 Організаційно-правовий компонент вдосконалення механізму надання адміністративних послуг

Особливе місце у системі публічного управління займає підготовка кадрового потенціалу та підвищення кваліфікації службовців. Це є вагомим елементом кадрової політики, котра спрямована на забезпечення

висококваліфікованими спеціалістами усіх сфер, у тому числі й сфери надання адміністративних послуг, що забезпечує підвищення якості здійснюваної діяльності.

Для посилення довіри споживачів до органів влади та їх посадових осіб чиновники зобов'язані систематично підвищувати свій професійний рівень та особисто розвиватись через те, що формування позитивного іміджу суб'єкта надання адміністративних послуг відбивається на підвищенні ефективності роботи цих суб'єктів. З іншого боку – провідним засобом формування позитивного іміджу суб'єкта надання адміністративних послуг можна визнати саме підвищення ефективності їх роботи.

З метою успішного використання кадрового компоненту вдосконалення механізму надання адміністративних послуг пропонується:

- по-перше, поліпшити практику підвищення кваліфікації службовців, а також депутатів місцевих рад, що має позитивно вплинути на рівень прийнятих управлінських рішень та якість надання на їх основі адміністративних послуг (особливо актуальним це питання є якраз для депутатів, оскільки вони, на жаль, не завжди мають відповідну освіту чи практичний досвід);

- по-друге, ввести в дію новітні форми підвищення кваліфікації, що створить умови для більш швидкого засвоєння нового матеріалу та подальшого якісного виконання покладених на службовців обов'язків (має відбутись перехід від стандартних лекційно-семінарських занять до інтерактивних заходів, де кожен є учасником та безпосередньо впливає на процес вироблення корисних навичок);

- по-третє, модернізувати діяльність мережі навчальних закладів з метою задоволення потреб органів місцевого самоврядування в актуальних професійних знаннях (створити можливість проведення заходів з підвищення кваліфікації більш систематично та з урахуванням не тільки вказівок з боку вищих органів влади, а й запитів чиновників на місцях; створити технічні умови для максимального засвоєння інформації учасниками заходів із

підвищення кваліфікації; забезпечити умови для дистанційного навчання тощо);

- по-четверте, сприяти через підвищення кваліфікації закріпленню серед службовців та депутатів таких цінностей, як відповідальність, толерантність, національна свідомість тощо [50].

Значна частка громадян формує думку про владу на базі особистої точки зору щодо діяльності відомих політиків та чиновників чи в результаті особистого контакту з окремими службовцями. Це обумовлює те, що професіоналізм та якість управлінських рішень має безпосередній вплив на імідж органів місцевого самоврядування.

В цілому якість надання адміністративних послуг безпосередньо пов'язана з професійними якостями виконавців, іміджем звичайних службовців, керівників та органів місцевого самоврядування загалом.

Звісно, для успішного виконання посадовцями покладених на них обов'язків, зокрема й наданням адміністративних послуг, органи місцевого самоврядування мають потребу у спеціалістах з необхідним рівнем кваліфікації та певними здібностями. Відповідно, цьому передуює відбір необхідного спеціаліста, визначення його ділових якостей та особистих характеристик, його ефективного включення до діяльності з надання послуг споживачам.

Добір кадрів для системи надання адміністративних послуг має базуватись на професійному потенціалі кандидатів та відповідати певним критеріям:

- фахова освіта, що закріплена рівнем практичних знань та навичок у наданні адміністративних послуг;
- наявність в кандидата здатності до саморозвитку та самоменеджменту;
- наявність високого морально-етичного рівня;
- достатній рівень патріотизму та особистої гідності.

Систематичне спілкування із громадянами з одного боку вимагає постійного особистого підвищення професійного рівня, з іншого – дозволяє напрацювати певну практику, котра з часом вдосконалюється та може бути передана іншим спеціалістам.

Поряд з цим варто запропонувати проведення схожих короткотермінових семінарів та подібних інформаційних заходів для представників громадських організацій, представників органів самоорганізації населення, волонтерів тощо. Така практика мала б позитивно вплинути на підвищення якості адміністративних послуг та отримання зворотної інформації, вимог та пропозицій від споживачів. Вплив кадрового компоненту на надання адміністративних послуг можна зобразити у такому вигляді (рис. 3.3).



Рисунок 3.3. Кадровий компонент вдосконалення механізму надання адміністративних послуг.

Підводячи підсумок можна констатувати, що оптимізація діючого механізму надання адміністративних послуг та його подальше вдосконалення може відбуватися лише за умови ретельного аналізу законодавства у сфері адміністративних послуг, а також сучасних тенденцій у реформування

територіальної організації влади в Україні. З основних кроків варто запропонувати:

- прийняття Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, Типового переліку адміністративних послуг та Загальнообов'язкового стандарту якості у сфері надання адміністративних послуг;

- перегляд сучасної системи ЦНАП у бік розподілу їх робочого процесу на процедури за терміном їх надання та можливістю забезпечення територіальних підрозділів або мобільних ЦНАП з метою охоплення максимальної кількості громадян;

- сприяння навчанню та самонавчанню адміністраторів та їх стимулювання.

3.2. Удосконалення системи надання електронних послуг органами місцевого самоврядування в умовах інформаційного суспільства

Серед перспективних напрямів розвитку механізму надання адміністративних послуг варто виділити мобільний доступ до їх отримання. Можна говорити про наявність значного потенціалу так званої технології «мобільного уряду» за умов реформування та посилення ефективності надання адміністративних послуг, оскільки створюються умови для оперативного та спрощеного процесу забезпечення законних прав та свобод громадян [49].

Як зазначається в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень, використання мобільного зв'язку у процесі надання адміністративних послуг обумовлене значною кількістю переваг, серед яких виділяють наступні:

- зменшення витрат на забезпечення процесу надання адміністративних послуг;

- охоплення великої кількості суб'єктів отримання послуг;
- перспектива проведення процедур незалежно від дійсного місцезнаходження отримувача адміністративної послуги та в будь-який час;
- зручність, простота й зрозумілість для широкого кола споживачів різних категорій;
- залучення громадськості до користування можливостями електронного уряду, а також перспектива покращення сервісу через вживання новітніх технологій та звернення уваги до актуальних тенденцій суспільного розвитку [47].

Так званий «мобільний уряд» може бути широко впровадженим практично у всі сфери суспільного життя. Громадяни завдяки цьому мають можливість ідентифікувати свою особистість у дистанційному спілкуванні з представниками органів влади, проводити оплату за надання різноманітних послуг (у тому числі адміністративних), приймати участь у соціологічних опитуваннях, що проводяться з метою підвищення якості надання адміністративних послуг, приймати участь у виборах та спостерігати за ходом їх проведення, отримувати довідкову інформацію, здійснювати податкові виплати тощо.

Загалом «мобільний уряд» має перспективу широкого використання у налаштуванні двосторонніх зв'язків між владою та суспільством. Для поліпшення спілкування із громадою та збільшення ефективності адміністративних послуг може бути запроваджено СМС-сервіс по типу такого, що мають мобільні оператори для налагодження більш якісного обслуговування своїх абонентів.

За тим самим принципом працюють й мобільні додатки, що користувачі можуть встановлювати на власні мобільні пристрої та за допомогою них спілкуватися зі своїми провайдерами мобільних послуг. Функціонування подібного сервісу у перспективі може забезпечити двосторонній потік інформації. З одного боку органами публічного управління надаватиметься громадянам корисна інформація, в тому числі у межах адміністративних

послуг, з іншого боку – громадяни відправлятимуть запити до центрів надання адміністративних послуг на дистанційне отримання довідкової інформації або послуг, для котрих немає потреби в особистому контакті споживача із представниками влади. У разі ж необхідності особистого відвідання органу влади споживач зможе принаймні зареєструватись в електронній черзі.

Зараз у багатьох органах публічного управління, у тому числі й центрах надання адміністративних послуг налагоджено роботу спеціальних терміналів, за допомогою яких кожен може стати в електронну чергу та отримати особистий номер для прийому адміністратором. Однак, нажаль, така практика не набагато зменшила черги в адміністративній будівлі й все одно потрібно чекати доволі довгий час. Проблему такого довгого очікування якраз можна вирішити за допомогою реєстрації через смс-сервіс або мобільний додаток. У такому разі громадянину не потрібно витрачати свій час на те, щоб скористатись терміналом і очікувати доки його обслуговують, а отримати той самий номер у черзі та підійти чітко у призначений час. Це, по- перше, підвищить рівень задоволеності громадян наданими послугами, по- друге, зменшить напруженість у приміщеннях центрів та надасть можливість адміністраторам спокійно працювати. Так само через мобільний телефон можна налаштувати автоматичне повідомлення щодо необхідності прийняти участь у тій чи іншій процедурі.

Якщо говорити про надання електронних послуг, то саме мобільні технології у перспективі можуть використовуватися для здійснення електронної ідентифікації. Наразі проводиться тестування сервісу Mobile ID, що дає можливість скористатися своїм мобільним телефоном під час дистанційного спілкування як паспортом у разі особистого спілкування [48]. Окрім засвідчення своєї особистості для отримання доступу до конфіденційної інформації Mobile ID може використовуватись у якості електронного підпису. Подібний сервіс з мобільними технологіями створює умови для спрощення процедури засвідчення особистості, більш зручного використання

споживачами адміністративних послуг, а також спонукання використовувати більш широко електронні сервіси як фізичними, так і юридичними особами.

Фактично у перспективі можна отримати подвійну вигоду:

- з одного боку споживачам легше отримувати послуги у такий спосіб, оскільки мобільні телефони мають більшість громадян, до того ж, на відміну від паспорту, вони майже завжди маютья при собі;

- з іншого боку – органам влади легше контролювати процес надання послуг, рівень їх якості, двосторонні потоки інформації та в деякій мірі заощаджувати бюджетні кошти.

Таким чином, маємо можливість говорити про перспективність запровадження «мобільного уряду» для вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Саме це дозволить підвищити якість послуг, а процес їх отримання зробити зручнішим для представників усіх груп населення. В умовах реформування територіальної організації влади подібна технологія створює перспективи для вирішення великої кількості проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг, оскільки разом з отриманими повноваженнями на місцевому рівні прослідковується й отримання чималого об'єму роботи, з яким не завжди можуть якісно впоратись. Внаслідок цього споживачі можуть отримувати послуги не в повному об'ємі.

Отже, варто говорити про беззаперечну користь від запровадження мобільних технологій вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. На користь цього говорить і те, що рівень залучення громадськості до цих технологій дуже високий та перевищує у кількісному показнику рівень користування мережею Інтернет. До того ж, з часом збільшується кількість смартфонів, котрі дозволяють скористатися тою самою мережею та, відповідно, зменшують необхідність комп'ютерів для задоволення потреб споживачів.

Використання мобільного компоненту у розбудові сучасного механізму надання адміністративних послуг є перспективним напрямком для діяльності органів публічного управління, у тому числі й місцевого самоврядування.

Позитивний досвід надання послуг клієнтам через використання новітніх інформаційних технологій, зокрема мережі Інтернет першими оцінили представники бізнесу. У підприємницькій діяльності провідним чинником для досягнення успіху є точність та швидкість акумулювання, аналізу, опрацювання та вчасного використання інформації. В цьому питанні складно переоцінити можливості Інтернету.

Зважаючи на те, що потенційними споживачами електронних послуг є організації різної форми власності, а також пересічні громадяни, то такий варіант надання послуг є найбільш перспективним та функціонально розгалуженим, а також має багато напрямів для впровадження.

Введення електронних послуг у повсякденну практику дозволило підприємцям трансформувати звичайні послуги, відокремити їх від безпосереднього постачальника, надавати їх дистанційно, до того ж з мінімальними фінансовими витратами за умов збереження постійної комунікації з клієнтами.

Однак, дослідження та використання досвіду бізнесових структур у застосовуванні інформаційних технологій з метою надання послуг в чистому вигляді не вирішує проблеми органів публічного управління. Воно виступає лише першоджерелом для формування дієвої концепції запровадження до широкого вжитку інформаційних технологій, котра б відповідала потребам громадян та можливостям органів влади.

Найбільшим позитивом від використання мережі Інтернет під час надання послуг можна назвати забезпечення доступності, відкритості та прозорості. Саме дотримання цих демократичних принципів створює умови для ефективного виконання органами влади своїх повноважень та дозволяє співпрацювати із громадськістю.

Беззаперечним фактором, що впливає на попит на електронні послуги, можна назвати соціальну активність споживачів послуг, а також їх практику в цьому плані. Оскільки соціально активні споживачі використовують різноманітні соціальні мережі, вони звикли отримувати та опрацювати

великі об'єми інформації та вбачають в цьому користь для себе. Подібні громадяни звикли широко використовувати мережу Інтернет для отримання послуг від підприємців, відчують певне задоволення від цього, відповідно, у залученні органів влади до подібної форми обслуговування вони частіш за все бачать необмежені можливості, із певним зацікавленням ставляться до тестування подібних можливостей та приймають участь у популяризації цього.

Зважаючи на широке коло спілкування, яке забезпечує неформальні комунікації, можна говорити про перспективу посилення довіри до електронного надання послуг та запровадження електронного урядування. Складно переоцінити роль Інтернету в обслуговуванні споживачів. Так, його використання дає можливість проводити консультації та інформування населення, забезпечувати налагодження зворотних зв'язків, а також організувати всебічну допомогу для отримання якісних послуг.

Нажаль, на даний час процес надання послуг в електронному вигляді знаходиться лише на етапі становлення та прослідковується відсутність загальноновизнаних процедур. Про наявність значних вад можна говорити хоча б на основі аналізу офіційних Інтернет-сторінок органів публічного управління.

Якщо серед сайтів державних органів влади можна побачити певну однаковість, відпрацьованість різних боків взаємодії з громадськістю, забезпечення відкритості, прозорості та доступності, то про сторінки органів місцевого самоврядування це важко сказати. Частіш за все вони кардинально відрізняються одна від одної, не завжди забезпечують отримання споживачами достатньої інформації, можливо невчасно висвітлюють важливі новини, а існують лише з метою формального звітування.

Все це говорить про необхідність систематичного та більш детального дослідження Інтернет-компоненту вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Можна констатувати необхідність вироблення комплексної концепції просування Інтернет-технологій в діяльності органів

влади, вироблення загально визнаних стандартних процедур та технічної уніфікації.

Звісно, до сайтів органів місцевого самоврядування вимог набагато більше, вони повинні надавати великі масиви інформації та забезпечувати надання значної кількості послуг. Однак, започаткування подібних сервісів має перспективи.

На нашу думку, держава має звернути увагу на створення подібного сервісу для місцевих рад та їх виконкомів. Це має забезпечити створення типових Інтернет-сторінок органів влади, які б створили умови для максимального інформування громади, поширення взаємодії влади з громадою та реалізації сервісної місії місцевого самоврядування. Окрім того, типовість сайтів має спростити роботу з ними, дозволить проаналізувати сильні та слабкі сторони роботи різних органів, а на основі цього давати пропозиції щодо поліпшення їх діяльності.

Загалом, в умовах реформування територіальної організації влади надання адміністративних послуг в електронному вигляді потребує перш за все ретельного розгляду чисельного переліку послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, визначення найбільш популярних послуг, а також таких, що можуть надаватись через мережу Інтернет.

Чимале значення мають довідкові функції. Якщо звернути увагу на приватний сектор, то там широкого розповсюдження отримали інтерактивні сервіси, в тому числі автоматизовані, котрі дають споживачам можливість отримувати необхідну інформацію у режимі реального часу.

Загалом органам місцевого самоврядування можна рекомендувати збільшення активності у соціальних мережах, оскільки це один з найшвидших засобів розповсюдження інформації та спілкування із громадянами. У тому числі за допомогою цих комунікаційних каналів можна надавати певну частку адміністративних послуг або, принаймні, розповсюджувати довідкову інформацію, забезпечувати доступ до публічної інформації тощо.

Для розвитку системи надання послуг в електронній формі слід звернути увагу на підвищення поінформованості громадян із питань використання мережі Інтернет підчас спілкування з органами публічного

управління. Наразі позитивні сторони запровадження електронних послуг повинні бути доведені до максимально можливої кількості громадян незважаючи на їх приналежність до різних майнових, соціальних, вікових або інших груп. З метою реалізації цього потрібно збільшити зусилля із популяризації Інтернет-грамотності серед населення. Насамперед це має відбуватись у такий спосіб:

- популяризація освітніх ресурсів, котрі присвячені використанню новітніх інформаційних технологій у взаємодії влади з громадою, при цьому бажано виробити певну градацію масивів інформації в залежності від приналежності цільової аудиторії до певної соціально-вікової групи;

- створення навчальних ресурсів, з якими громадяни могли б ознайомитись за допомогою персонального комп'ютера або, у разі його відсутності, через загальнодоступні місця доступу до Інтернет-мережі (це може відбуватись через громадські організації, бібліотеки або ресурси місцевих громад чи ОСББ, які мають розвиватись і підтримуватись у світлі реформування територіальної організації влади та розвитку місцевих ініціатив;

- широке залучення ЗМІ та громадських організацій до рекламування електронних адміністративних послуг;

- проведення комунікативних заходів та розповсюдження довідкових матеріалів.

В цьому питанні варто звернутись до провідного досвіду розвинених країн світу, де завдяки наданню електронних послуг набагато спрощено роботу органів влади, підвищено рівень задоволеності населення адміністративними послугами.

До Інтернет-компоненту вдосконалення механізму надання адміністративних послуг можна віднести створення форумів на офіційних

сайтах органів публічної влади. Це ще один спосіб налагодити комунікації з громадянами, котрий дасть їм змогу залишити запитання щодо власної проблеми. При цьому відповідь спеціаліста залишиться загальнодоступною та у подальшому будь-хто інший зможе дізнатися про це. Таким чином можна зменшити кількість однотипних питань, котрі задають споживачі адміністративних послуг.

Останнім часом у приватному секторі набуло популярності використання CRM-систем (систем управління взаємодією з клієнтами). Вони покликані забезпечити збирання, систематизацію та аналіз інформації про клієнтів. На нашу думку, можна було б запровадити роботу CRM в органах публічної влади або принаймні у ЦНАП, котрі постійно обслуговують значну кількість громадян. За допомогою CRM забезпечується:

- оперативне обслуговування споживачів;
- автоматизація документообігу;
- зменшення витрат часу виконавця та узгодження дій співробітників;
- систематизація інформації про споживача;
- можливість роботи через мережу Інтернет тощо.

Останній пункт особливо заслуговує на увагу, оскільки завдяки цьому можна організувати надання послуг через мобільні ЦНАП або «ЦНАП у валізі». Загалом використання CRM-системи має багато перспектив для вдосконалення механізму надання адміністративних послуг. Хоча на розробку власної CRM або закупку вже готової та на її налаштування може знадобитись достатньо вагомі ресурси, однак згодом це повинно виправдати себе.

Широке використання Інтернет-компоненту передбачає на початковому етапі докладання певних зусиль з боку влади у плані розробки загальних методик та створення уніфікованих електронних ресурсів. Втім, з часом ці зусилля мають бути виправданими через створення ефективної та дієвої системи надання електронних адміністративних послуг на місцевому рівні, що

функціонуватиме за принципами самозбереження, саморегуляції та саморозвитку.

Слід наголосити на тому, що в умовах розвитку сервісної діяльності держави визначення потреб споживачів та їх очікувань має стати постійною практикою для органів публічного управління. Врешті решт це може стати рушійним чинником для визначення необхідних змін у процесах надання адміністративних послуг, встановлення необхідних ресурсів й подальшого розподілу зусиль задля покращення ситуації та вирішення проблем.

То ж, на нашу думку, до процесу вдосконалення механізму надання адміністративних послуг потрібно залучити маркетинговий компонент, котрий вже добре себе зарекомендував у розвитку приватного сектору. Серед принципів такої діяльності можна виділити наступне:

- врахування потреб населення, бізнес-структур, місцевої влади та загальнодержавних інтересів під час прийняття владно-управлінських рішень;
- налагодженні постійних контактів зі споживачами задля виявлення сильних та слабких сторін діючого механізму;
- створення максимально можливих умов для пристосування суб'єктів надання адміністративних послуг до змін у суспільстві та новацій у нормативно-правовій базі.

Для забезпечення продуктивності маркетингових досліджень у сфері надання адміністративних послуг слід розробити опитувальники для споживачів послуг та окремо для представників суб'єктів надання послуг. Кількість питань не має бути обтяжливою щоб весь процес зайняв кілька хвилин, не затримував людину й не викликав негативної реакції. Серед питань, що слід задавати, основна увага має приділятися тому, наскільки очікування споживача співпали з результатом, наскільки повною була інформація про послугу, процедуру її отримання, наскільки оцінюють кваліфікацію виконавців тощо. Оцінювання пропонується проводити за бальною шкалою від 0 (повністю незадоволений) до 5 (повністю задоволений). У такому разі буде досить легко відповідати, а потім при аналізі анкет легко можна буде

перевести у певну оцінку якості. Окремим пунктом можна додати побажання, рекомендації, скарги тощо. Опитування може проводитись як персонально представником ЦНАП, так і громадянином особисто, наприклад, за наявності анкет у холі. Також це може проводитись дистанційно через мережу Інтернет у разі отримання електронної послуги.

Отже, використання сучасних інформаційних технологій та комунікативних заходів у перспективі мають сприяти вдосконаленню механізму надання адміністративних послуг. До цього можна віднести вироблення системи широкої взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг зі споживачами через мобільні телефони, мережу Інтернет та проведення маркетингових досліджень з метою виявлення сильних та слабких сторін діючого механізму. Із впровадженням пропонованих новацій очікується наступне впровадження мають призвести до наступних результатів:

- підвищення якості адміністративних послуг;
- прискорення обробки інформації;
- зміцнення контактів влади із громадою;
- створення позитивного іміджу влади;
- створення сприятливих умов для споживачів та виконавців;
- економія часу та бюджетних коштів;
- спрощення системи надання адміністративних послуг, забезпечення її самозбереження, саморегуляції та саморозвитку;
- підвищення рівня поінформованості населення.

Висновки до третього розділу

3.1. Оптимізація діючого механізму надання адміністративних послуг та його подальше вдосконалення може відбуватися лише за умови ретельного аналізу законодавства у сфері адміністративних послуг, а також сучасних тенденцій у реформування територіальної організації влади в Україні. Визначено шляхи економіко-організаційного впорядкування адміністративних послуг органів державної влади в Україні на основі застосування моніторингу цієї системи. Це дасть змогу оцінювати

економічність, ефективність та результативність адміністративних послуг та діяльності відповідних організацій з їх надання. Оцінювання можна проводити на основі даних моніторингу їх функціонування, що базуються на принципах альтернативності, системності, відкритості інформації. Основними джерелами інформації для моніторингу мають бути: надавачі адміністративних послуг; отримувачі адміністративних послуг місцевих органів влади; органи статистики; незалежні організації.

3.2. Важливим є винесення на рівень пріоритету державної політики питання реформування системи надання адміністративних послуг; спрямування зусиль на впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, і насамперед, у частині надання послуг; сприяння подальшому розвитку науки адміністративного права як теоретичної основи для розвитку ефективної системи публічної адміністрації в Україні.

Електронні послуги – провідний напрям послуг у світі. Розвиток інформаційних технологій дозволяє зробити спілкування особи з владою максимально комфортним для споживача. При цьому постають проблеми ідентифікації особи, котра звертається за послугою, та збереження конфіденційності персональної інформації..

Забезпечення належного рівня якості надання адміністративних послуг потребує здійснення низки системних заходів, зокрема,: залучення споживачів до оцінки якості надання адміністративних послуг, що дозволить чіткіше визначати пріоритетні проблеми у сфері надання адміністративних послуг та шляхи їх вирішення; більш об'єктивне оцінювання роботи органів влади з надання послуг задля вироблення критеріїв оцінки на основі визначення стандартів надання адміністративних послуг; можливість складання перспективних планів розвитку щодо покращання якості надання адміністративних послуг органами влади, що надають їх; можливість вживання заходів щодо покращання правового регулювання цих послуг.

ВИСНОВКИ

Реформування місцевого самоврядування, що проводиться в Україні, спрямоване на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища для громадян, захисту їх прав, реалізації їх інтересів, надання якісних та доступних публічних послуг з максимальним наближенням їх до споживачів. Муніципальні послуги є одним з основних елементів усієї муніципальної діяльності. Особливе місце серед цих послуг займають адміністративні, оскільки альтернативи їх надання приватним сектором відсутні, а з якості обслуговування населення у цій сфері мешканці громад роблять висновки про ефективність роботи органу місцевого самоврядування в цілому та про професіоналізм його окремих співробітників.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги»

1) адміністративна послуга - 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;

2) суб'єкт звернення - фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

3) суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Ознаки адміністративних послуг: адміністративні послуги надаються за ініціативою (заявою) фізичних і юридичних осіб; необхідність та, відповідно, можливість отримання конкретної адміністративної послуги безпосередньо передбачена законом (хоча з цього питання існують інші погляди, які також потребують обговорення); закон наділяє повноваженнями з надання кожної

адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування; для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом; адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта, у якому вказаний адресат – «споживач послуги».

Сукупність усіх дій по перетворенню матеріалів і інформації в закінчений продукт для клієнта дослідники називають потоком створення цінності. Тобто бізнес-процесом у цьому випадку є безпосереднє надання адміністративних послуг. Він включає в себе декілька підпроцесів, які можна розглядати, як окремі процеси з різним ступенем деталізації: процес інформування про послугу; процес приймання документів для надання послуги; процес взаємодії між структурними підрозділами одного або різних органів публічної влади; процес приймання рішення про надання послуги; процес видачі результату послуги.

Відповідно до Закону України ст.12 «Про адміністративні послуги» Центр надання адміністративних послуг - це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Єдиний державний портал адміністративних послуг – офіційного інформаційного Інтернет- ресурсу, призначеного для можливості звертатись за послугою та отримувати її результати дистанційно в електронній формі.

Всі елементи досліджуваної системи здійснюють між собою постійну взаємодію. Передбачено, що фізичні та юридичні особи звертаються до відповідальних за надання послуг органів влади особисто або через ЦНАП чи через Єдиний державний портал адміністративних послуг (останній ще у повному обсязі не сформований та працює у тестовому режимі). Адміністратори ЦНАП або Єдиний державний портал адміністративних послуг надсилають отримані від заявників документи безпосередньо органу

влади, відповідальному за надання послуги, здійснюють контроль за її своєчасним наданням та забезпечують передачу результату послуги її замовнику.

ОЗадля спрощення системи надання адміністративних послуг облдержадміністрацією за підтримки GIZ GmbH продовжено реалізацію проекту «Регіональний веб-портал адміністративних послуг Запорізької області». Так, впровадження регіонального веб-порталу адміністративних послуг дозволило не лише виконати законодавчі вимоги щодо належного функціонування ЦНАП області (зокрема, портал буде містити повну інформацію про їх діяльність: перелік послуг, контактну інформацію тощо), але й забезпечило організацію електронного документообігу між ЦНАП та суб'єктами надання адміністративних послуг, що, в свою чергу, сприятиме запровадженню ефективної системи надання електронних адміністративних послуг.

Для громадян подібні портали несуть велику користь, оскільки багато пільг, допомоги у нас залежать від регіональної влади. Відповідно, кожен мешканець того чи іншого регіону може в найкоротші терміни отримати ту інформацію, яка максимальним чином зачіпає його інтереси і актуалізована з урахуванням місця його проживання.

Перешкоджають ефективній роботі ЦНАПів та впливають на якість надання адміністративних послуг, зокрема, наступні фактори:

- існуючий рівень комунікацій між ЦНАПами, структурними підрозділами органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (при яких утворені ЦНАПи), територіальними підрозділами органів виконавчої влади – суб'єктами надання адміністративних послуг;
- неузгодженість вимог нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідних сферах;
- недостатнє фінансування на державному місцевому рівні ресурсного забезпечення ЦНАПів (зокрема, брак приміщень, техніки та іншого майна, професійно підготовленого персоналу, недостатній рівень оплати праці).

Окреслені проблеми можуть бути вирішені лише в тому випадку, якщо їх усуненню буде приділено достатньо уваги представників державної влади.

Що стосується підвищення якості надання адміністративних послуг, то для цього необхідно, насамперед, виробити критерії оцінки якості надання адміністративних послуг, встановити стандарти надання послуг та визначити систему контролю якості. Крім того, доцільно залучати споживачів до оцінювання якості надання адміністративних послуг, що дозволить чіткіше визначати пріоритетні проблеми у сфері надання адміністративних послуг та шляхи їх вирішення.

Критеріями оцінки якості надання адміністративних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів адміністративних послуг, професійність діяльності органів, що надають адміністративні послуги, які повинні здійснюватися на основі наступних вимог: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності:

1. Результативність передбачає спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи, тобто на надання громадянам адміністративної послуги. Оцінка за критерієм результативності також передбачає орієнтацію на цілісність послуги, тобто отримання громадянами загального очікуваного результату.

2. Своєчасність надання адміністративної послуги передбачає дотримання установленого законом строку надання адміністративної послуги, з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи. Орган, що надає адміністративну послугу, повинен враховувати законні інтереси громадянина щодо прискороного надання адміністративної послуги.

3. Доступність передбачає фактичну можливість громадян звернутися за отриманням адміністративної послуги. Критерій доступності включає:

- наявність інформації про орган, який надає відповідні адміністративні послуги, її достатність (повнота) та коректність; різноманітність та

доступність джерел такої інформації, в тому числі можливість отримання інформації по телефону або електронною поштою;

- територіальну наближеність органу до споживачів послуг; наявність сполучення громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту;

- можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення адміністративного органу;

- наявність та безплатність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу;

- справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу (якщо послуга є платною).

4. Зручність передбачає врахування інтересів та потреб споживачів послуг в організації надання адміністративних послуг. Критерій зручності включає:

- можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою тощо;

- упровадження принципу “єдиного вікна”, за якого споживач послуги звертається до відповідального органу, який самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі споживача; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання (застосування) анкет та інших стандартизовано-допоміжних форм;

- максимальний обсяг та зручність для споживачів часу особистого прийому громадян, чітку визначеність цього часу та його реальне дотримання; відсутність черг або впорядкованість (організованість) особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості (нумерованої) черги тощо;

- зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна) – плата повинна бути визначеною у фіксованому розмірі і по можливості прийматися безпосередньо у приміщенні органу.

5. Відкритість передбачає наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги: про процедуру надання адміністративної послуги; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, зразки заповнення документів; про розмір та порядок оплати адміністративної послуги; про посадових осіб, відповідальних за надання адміністративних послуг. Критерій відкритості включає:

- наявність та якість довідкових ресурсів (інформаційних щитів, веб-сторінки органу тощо);

- можливість отримання інформації по телефону та в електронній формі;

- можливість отримання консультативної допомоги.

6. Повага до особи передбачає ввічливе (шанобливе) ставлення до особи, її честі та гідності. Цей критерій також включає: готовність працівників органу допомогти споживачеві послуги в оформленні звернення тощо; дотримання принципу рівності громадян; наявність побутових зручностей в органі, що надає адміністративні послуги (сидячих місць для очікування в черзі тощо).

7. Професійність передбачає наявність належного рівня кваліфікації працівників адміністративного органу. Професійність визначається продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання адміністративної послуги; конкретністю та обґрунтованістю вимог, що ставляться до споживачів послуг тощо.

Подібна практика існує в багатьох країнах світу, при цьому розвиватись вона почала ще у 60-х роках минулого століття. Така система оцінки та контролю якості дозволяє гарантувати інтерес громадянина при зверненні за послугою та спрямована на мінімізацію затрат часу, фінансів та нервів споживача послуг.

Реалізація загальних стандартів має спиратися, насамперед, на досягнення критеріїв щодо забезпечення свобод і гарантій прав громадян,

тобто критерії оцінки якості мають виходити не тільки зі змісту послуги, а забезпечити стандарти спілкування або контактів. Зокрема, такі стандарти можуть вимагати від органів виконавчої влади:

- публікування інформації про те, яким чином можна вільно отримати зв'язок з відповідальним представником державного органу, щоб отримати консультацію щодо певної послуги;

- забезпечення громадськості публічною інформацією про перелік питань, з якими найчастіше громадяни звертаються до органу (“гаряча лінія”);

- передбачення створення довідкових пунктів, зокрема Інтернет – кіосків для розгляду розповсюджених типів звернень у віддаленому режимі;

- створення механізмів для проведення моніторингу щодо дотримання стандартів;

- створення та оприлюднення процедури оскарження для осіб, які незадоволені ставленням до них та наявності (законодавче визначеної) чіткої процедури проведення розслідування та відповіді на скаргу;

- створення механізмів для вимірювання зворотної реакції громадян (моніторинг) щодо якості наданих послуг, наприклад, використання постійних Інтернет – опитувань користувачів послуг з використанням вибіркового опитування.

Запровадження в Україні доктрини адміністративних послуг, забезпечення належної якості надання адміністративних послуг вимагає системного підходу до правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

Детальний аналіз вище окреслених нормативно-правових актів та практики діяльності Центрів надання адміністративних послуг в Україні вказує на те, що цей механізм потребує вдосконалення, а якість надання адміністративних послуг не задовольняє споживачів: при наданні адміністративних послуг досить часто спостерігається брак поваги до відвідувачів, територіальна та предметна розпорошеність різних владних органів та підрозділів; складні процедури надання адміністративних послуг і

«подрібненість» послуг; довга тривалість термінів надання послуг, адже часто законодавчо не виправдано великі терміни та «особливості» адміністративного провадження послуг (терміни засідання комісій, виконкому, сесій, тощо); обмежений графік «прийомних годин» у різних органах, оскільки він більшою мірою орієнтований на посадових осіб, але не завжди вигідний громадянам; брак інформації, що стосується надання адміністративних послуг; недостатня облаштованість приміщень для прийому тощо.

Отже, адміністративні послуги є особливим видом послуг, метою яких є задоволення потреб громадян. Упродовж останніх років у вітчизняній практиці відбувається реформування системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні, зокрема через формування ЦНАП, які є структурними підрозділами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Однак результати здійсненого дослідження вказують на недостатній рівень якості надання адміністративних послуг в Україні.

Пропонуються основні способи вирішення проблем вдосконалення системи електронної взаємодії:

- розвиток способів і форм доступу до послуг;
- формування та ведення моделі даних, що використовуються при наданні послуг;
- забезпечення довіреної взаємодії;
- формування інструментів управління якістю надання послуг;
- формування інженерної інфраструктури електронного уряду.

Вирішення зазначених проблем забезпечить високу якість надання електронних послуг; довірену взаємодію суб'єктів; поєднання автоматичного та візуального контролю, наслідком чого буде висока надійність безпомилкової обробки документів, можливість отримання в будь-який момент часу загальної картини діяльності та поточного стану.

Підвищення якості адміністративних послуг потребує проведення комплексної реформи, яка дозволить удосконалити та узгодити нормативно-

правові акти, які регламентують механізм надання адміністративних послуг та забезпечать їх спрощення в тому числі, шляхом впровадження сучасних інформаційних технологій.

Сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується такими чинниками:

Необхідно розширити перелік доступних послуг у ЦНАП, інтегрувати їх функції з іншими органами місцевого самоврядування у сфері обслуговування громадян,

- підвищити електронізацію послуг відповідно до існуючих сьогодні інформаційних технологій (мережа Інтернет, мобільні додатки тощо).

- Перспективою подальших досліджень є формування методики визначення ефективності впровадження інформаційних технологій в діяльності органів місцевого самоврядування.

- розробити та запровадити уніфіковані професійні програми навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб ОМС із питань надання АП;

- розробити та впровадити державні програми для підвищення рівня комп'ютерної грамотності населення та розробки уніфікованих програмних продуктів щодо впровадження електронного документообігу між усіма елементами системи надання АП для імплементації прогресивних закордонних практик із використання технології «віддаленого доступу» у зазначеній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Коліушко І.Б., Тимощук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. К. : Факт, 2003. 496 с.
2. Телицька В.А. Теоретико-методологічні підходи до визначення поняття та сутності адміністративних послуг, які надаються органами місцевої влади. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2011. Вип. 4. С. 484-493
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимощук. К.: Факт, 2003. 496 с.
4. Тимощук В. Адміністративні послуги: Посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». К. : ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
5. Про адміністративні послуги. Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
6. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект): автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2016. 20 с.
7. Клімова С.М. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. №3. С. 120-129
8. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна

академія державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

9. Воронов М. Адміністративно-правові аспекти досліджень публічних послуг та їх класифікації. *Юридичний журнал* : аналітичні матеріали. Коментарі. Судова практика. 2012. № 10. С. 62-70.

10. Буханевич О. М. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 33(2). С. 7-10.

11. Авер'янов В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 125-127.

12. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р *Офіц. вісн. України*. – 2006. № 7. Ст. 376.

13. До проекту Закону України “Про адміністративні послуги” : пояснювальна записка від 9 листоп. 2011 р. / Адміністрація Президента України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41734

14. Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF>.

15. Порядок ведення Реєстру адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF>.

16. Примірний регламент центру надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF>.

17. Примірне положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.

18. Капуловський А.В. Нормативно-правові засади надання адміністративних послуг: їх еволюція та сучасний стан. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 246-254. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_2_30.
19. Scherbakivska L.M., *Konceptualizacija derzavnyh poslug (Conceptualization of public services)*. Visnyk AMSU. Serija» Derzavne Upravlinja». Dnipropetrovsk, 2014, no. 2 (11), pp. 120- 125.
20. Надання адміністративних послуг : навч.-метод. посіб. для системи підвищ. кваліфікації держ. службовців та посадових осіб місцев. самовряд. / укл. А. В. Ліпенцев. – Київ : [б. в.], 2013. – 224 с.
21. Тимошук В. П. Адміністративні послуги : посібник. Київ : Софія-А, 2012. 104 с.
22. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / за заг. ред. В. П. Тимошука. – Вид. 2-ге, доповн. і доопр. Київ : Москаленко О. М., 2011. 432 с.
23. Сороко В. М. Адміністративні процедури та адміністративні послуги: імплементація досвіду країн ЄС. *Публічне управління* : зб. навч.-метод. матеріалів : у 2 ч. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2015. Ч. 1. С. 55–96.
24. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матеріалів / за заг. ред. В. П. Тимошука, О. В. Курінного. Київ, 2015. 428 с.
25. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія / [О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін.]. – Полтава : Полтав. НТУ, 2009. 288 с.
26. Gov.uk URL: Mode of access: <https://www.gov.uk>. – Title from the screen.
27. Легеза Є. О. Оцінювання якості надання публічних послуг в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2016. № 1. С. 91–97.
28. Джига Т. В. Проблемні питання децентралізації адміністративних послуг в Україні URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1797/>.

29. Аваков А. Ми запустили перший повністю оновлений Сервісний центр МВС в Києві. Далі – скрізь! URL: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/avakov/5784d1de70b98/>. – Назва з екрана.

30. Дубич К. В. Менеджеріалізм у наданні державних послуг населенню в соціальній сфері: досвід Великобританії. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2012. № 2 (8). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12dkvsdv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dkvsdv.pdf).

31. Буренко Т. О. Актуальні підходи до оцінювання ефективності системи надання державних адміністративних послуг в Україні. *Інвестиції : практика та досвід*, 2011. № 9. С. 100-103.

32. Дубенко С.Д., Мельниченко В.І., Плахотнюк Н.Г. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань К. : НАДУ, 2008. С. 44.

33. Калита Т. П. Побудова систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 в органах виконавчої влади. К. : НАДУ, 2007. 40 с.

34. Калинець Н. І. Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадою. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 43. С. 211—219. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_28.

35. Бригілевич І. Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг: практ. посіб. Київ, 2017. 40 с.

36. Тимошук В., Школьний Є., Колохіна А., Бородін Є. Роль громадськості у покращенні якості адміністративних послуг / за заг. ред. В. Тимошука. К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 73 с.

37. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету міністрів України № 523 від 16 травня 2014 року *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України* URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>.

38. Закон України “Про адміністративні послуги”. - Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення здійснення економічних реформ” від 12.06.2013 № 327/2013 // *Офіційний веб-портал Верховної Ради України* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/327/2013>.

39. Конституція України: Закон України прийнятий на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

40. Ніколаєнко К.В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг. *Держава і право*. 2010. № 47. С. 269-274.

41. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 532. *Верховна Рада України* – офіційний веб-портал URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532-2009-%D0%BF>.

42. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від від 27 січня 2010 р. № 66 /*Верховна Рада України –офіційний веб-портал* URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF>.

43. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588. *Верховна Рада України – офіційний веб-портал* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF#n9>.

44. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

45. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за III квартали 2018 року URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=4288d3e5-5080-4dcb-8faf-91ee68e38223>

46. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print>
47. Використання технологій «мобільного уряду» в сфері надання публічних послуг: зарубіжний досвід для України. Аналітична записка. – URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2120>.
48. Київстар запустив Mobile ID у дослідну експлуатацію. URL: <https://kyivstar.ua/uk/mm/news-and-promotions/kyuivstar-zapustyv-mobile-id-u-doslidnu-ekspluataciyu>
49. Мердова О. М. Децентралізація сфери надання адміністративних послуг. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2015. № 1. С. 17-22.
50. Поп'юк Л. В. Професіоналізація муніципальної служби як складова формування позитивного іміджу влади та підвищення якості надання адміністративних послуг. *Наукові праці* [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. – 2013. – Т. 226, Вип. 214. – С. 66-69.
51. Про електронні документи та електронний документообіг. Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
52. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 494-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-%D1%80>
53. Про місцеве самоврядування. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
54. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р. від 15 лютого 2006 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.

55. Шевчук П. Рівні ефективності надання адміністративних послуг населенню України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 115-122.
56. Штирліна А. Адміністративні послуги: види, органи та основні засади. *Administrative services: species, organs and basic principles. Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal*. 2014- № 04 (04). С. 127-134.
57. Birdsall N. Social Development is Economic Development / N. Birdsall. – Washington, DC : World Bank, 2003. – 223 p.
58. Blakely E. J. Planning Local Economic Development: Theory and Practice / E. J. Blakely. – London : Sage, 2008. – 392 p.
59. Diamond L. “Why Decentralize Power in A Democracy?” Conference on Fiscal and Administrative – Decentralization, Baghdad, Iraq, February 12, 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Decentralize_Power021204.htm.
60. Flynn N. Public Sector Management / Norman Flynn. – UK : London. Sage Publications LTD: Fifth Ed. 2007. – 328 p.
61. Geddes M. Poverty, Excluded Communities and Local Democracy / M. Geddes. – London : Sage, 2004. – 372 p.
62. Greenwood J. New Public Administration in Britain / J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson. – USA : New York : Routledge ; 3 ed., 2003. – 304 p.
63. Jürgen Schwarze. Judicial Review of European Administrative Procedure // Law and Contemporary Problems. The Administrative Law of the European Union (Winter, 2004). – Vol. 68, № 1. – P. 85–105.
64. Keune M. Privatisation and liberalisation of public services in Europe / M. Keune, J. Leschke, A. Watt. – Brussels: ETUI, 2008. – 321 p.
65. Lewandowski S. Nowoczesna administracja, wygoda dla klienta / S. Lewandowski // Biuletyn z porr. – 2006. – № 2. – 114-115 pp.
66. Löffler E. Improving the Quality of East and West European Public Services / Elke Löffler, Mirko Vintar, Katharine Mark ; edited by Elke Löffler and Mirko Vintar. – Oxon : Ashgate Publishing, 2004. – 274 p.

67. Циганов О. Г. Класифікація адміністративних послуг. Наука і правоохорона: наук. журнал Державного науково-дослідного інституту МВС України. Київ, 2013. № 1(19). С. 60–66.

68. Шаров Ю. П., Чикаренко І. А. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10syppmr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10syppmr.pdf).

69. Шаров Ю. П., Маматова Т. В. Громадський моніторинг надання адміністративних послуг в Україні: огляд стану нормативного регулювання. Публічне управління: теорія та практика. Харків, 2013. Вип. 4. С. 25–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_6.

70. Щербаківська Л. М. Концептуалізація державних послуг. Вісник АМСУ. Серія: «Державне управління». Дніпро, 2014. № 2 (11). С. 120–124.

71. Соловйова О. М. Види адміністративних послуг. Право та управління: електрон. наук. фахове вид. Ірпінь, 2011. № 1. С. 423–431. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011_1/pdf/11comvar.pdf.

72. Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/05.pdf>.

73. Сорока К. О. Основи теорії систем і системного аналізу: навч. посіб. Харків: ХНАМГ, 2004. 291 с.

74. Сухінін Д. В. Муніципальні послуги в системі публічних послуг. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 3(21). С. 262.

75. Сухінін Д. В. Досвід Канади з поєднанням підходів до оцінювання, моніторингу та контролю в управлінні якістю муніципальних послуг. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 4(19). С. 221–231.