

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління та
національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

Рубан Світлана Валеріївна
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 351
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
УПРАВЛІННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело

С.В. Рубан
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
Драган Іван Олександрович
(прізвище, ім'я, по батькові)

д.держ.упр., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

АНОТАЦІЯ

Рубан С. В. Управління надання адміністративних послуг. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Поліський національний університет, Житомир, 2021.

В роботі здійснено теоретичне обґрунтування рекомендацій щодо підвищення ефективності системи надання конкретного виду адміністративних послуг. Узагальнено теоретичні засади дослідження системи надання певного виду адміністративних послуг. Проаналізовано сучасний стан функціонування вітчизняної системи надання конкретного виду адміністративних послуг. Обґрунтовано теоретико-методичні рекомендації щодо вдосконалення державної системи надання певного виду адміністративних послуг. Практичною реалізацією вдосконалення системи надання конкретного виду адміністративних послуг запропоновано здійснити шляхом впровадження стратегії сервісної держави.

Ключові слова: адміністративні послуги, держава, система організації адміністративних послуг, місцеве самоврядування, децентралізація, реформування.

SUMMARY

Ruban S.V. Department of administrative services. – Manuscript qualification thesis.

Qualification thesis for the master's degree in the specialty 281 "Public Management and Administration". - Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr, 2021.

The theoretical substantiation of recommendations on increase of efficiency of system of rendering of concrete type of administrative services is carried out in the work. Theoretical bases of research of system of rendering of a certain kind of administrative services are generalized. The current state of functioning of the domestic system of providing a specific type of administrative services is analyzed. Theoretical and methodological recommendations for improving the state system of providing certain types of administrative services are substantiated. It is proposed to implement the improvement of the system of providing a specific type of administrative services by implementing the strategy of the service state.

Key words: administrative services, state, system of organization of administrative services, local self-government, decentralization, reforming.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ НАДАННЯ КОНКРЕТНОГО ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	7
1.1. Адміністративні послуги в умовах переформатування регіональної карти	7
1.2. Ідентифікація особливостей адміністративних послуг	10
1.3. Класифікація адміністративних послуг	13
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СИСТЕМИ НАДАННЯ КОНКРЕТНОГО ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ	18
2.1. Оцінка функціонування системи надання конкретного виду адміністративних послуг	18
2.2. Критерії визначення ефективності надання конкретного виду адміністративних послуг	20
2.3. Громадський моніторинг при оцінюванні надання конкретного виду адміністративних послуг	23
РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК СИСТЕМИ НАДАННЯ КОНКРЕТНОГО ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	27
3.1. Організаційні аспекти розвитку системи надання конкретного виду адміністративних послуг	27
3.2. Вдосконалення правового забезпечення механізму надання конкретного виду адміністративних послуг в Україні	30
3.3. Вдосконалення кадрового забезпечення системи надання конкретного виду адміністративних послуг	34
ВИСНОВКИ	38
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	41
ДОДАТОК	47

ВСТУП

Актуальність теми. На адміністративні послуги покладаються найважливіші функції, зумовлені об'єктивними закономірностями, виконання яких забезпечує належне функціонування держави. Разом з тим, спостерігаються відставання правового забезпечення від організаційного в сфері використання потенціалу інформаційних технологій в системі державного управління; відсутність системності і цілісності організаційно-правового регулювання та належного використання інформаційно-комунікативних аспектів системи надання певного виду адміністративних послуг; невизначеність і суперечливість деяких положень законодавства. За подібних обставин заявлена тема дослідження є актуальною і практично значущою.

До цієї роботи залучаються широке коло науковців і фахівців. Різні аспекти важливості адміністративних послуг, механізму їх впровадження у своїх наукових працях розглядають такі вчені, як В. Беглиця, О. Буханевич, Т. Добрівський, Н. Добрянська, І. Драган, Д. Записний, Н. Карпеко, С. Клімова, Є. Легеза, А. Ліпенцев, В. Михайлишин, О. Ольшанський, В. Плющ, А. Сеніна, О. Скрипнюк, Л. Щербаківська.

Мета дослідження. Метою даного дослідження є теоретичне обґрунтування практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності системи надання конкретного виду адміністративних послуг в Україні.

Для досягнення мети дослідження було заплановано наступні завдання:

- узагальнити теоретичні засади дослідження системи надання певного виду адміністративних послуг;
- проаналізувати сучасний стан функціонування системи надання конкретного виду адміністративних послуг в Україні;
- обґрунтувати теоретико-методичні рекомендації щодо вдосконалення державної системи надання певного виду адміністративних послуг.

Об'єкт дослідження – є процес надання конкретного виду адміністративних послуг.

Предмет дослідження – теоретичні і прикладні аспекти вдосконалення системи надання певного виду адміністративних послуг.

Методи дослідження. Дослідженні ґрунтується на системному підході, теорії публічного управління. В роботі використано методи порівняння, аналізу й синтезу щодо визначення ефективності функціонування системи надання конкретного виду адміністративних послуг в Україні; методи історико-правового аналізу при визначенні сучасного стану функціонування системи надання конкретного виду адміністративних послуг; монографічний метод та метод наукових узагальнень – при вивченні теоретичних засад дослідження державної системи надання адміністративних послуг

Перелік публікацій автора за темою дослідження. Основні результати дослідження оприлюднені в 1 тезі. Рубан С.В. Надання адміністративних послуг в територіальних громадах. *Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю.* (м. Житомир 23 червня 2020 р.). 2020. 551 с. С. 440-442.

Практичне значення отриманих результатів. Результати проведеного дослідження можуть бути використані як додатковий матеріал органами влади обласного та районного рівня при розробленні заходів щодо вдосконалення системи надання конкретного виду адміністративних послуг в умовах невизначеності та ризиків.

Структура та обсяг роботи Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи – 49 сторінок. Робота містить 3 додатка. Список використаних джерел складається з 47 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ НАДАННЯ КОНКРЕТНОГО ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

1.1. Адміністративні послуги в умовах переформатування регіональної карти

Поняття адміністративної послуги було запроваджено у науковий обіг у дослідженнях науковців країн з розвиненою демократією. Це було зумовлено трансформацією моделі державного управління із бюрократично-розпорядчої на сервісну людиноорієнтовану. Для нашої країни особливо важливим є завдання покращення іміджу органів державної влади, підвищення поваги і довіри з боку громадян та країн-партнерів.

Для уточнення сутності цього поняття звернемось до тлумачення послуги, як більш загального поняття. Надання послуги відзначається матеріальною (вироблення певного продукту) або нематеріальною (функція, що безпосередньо виступає об'єктом споживання) характеристикою. Інша позиція щодо сутності послуги міститься в правовій літературі. Ключовим тут є розуміння нематеріального характеру, а також самої адміністративної процедури. Нажаль, наявний формальний підхід не завжди дає змогу розкрити сутність відповідного явища. Саме тому при здійсненні аналізу послуги як дефініції недостатнім є спирання тільки на позицію юридичної науки. Публічне управління як наука через власну специфіку ґрунтується на здобутках різних наук, а також здійснює синтезування відповідних наукових категорій. В цьому контексті поняття «послуга» має сприйматись як багатогранна діяльність щодо забезпечення певних потреб. Ключовим об'єктом виступає споживач, а пріоритетним завданням суб'єктів публічного управління є забезпечення потреб територіальної громади [41].

Наразі дослідниками формуються новітній підхід щодо визначення основних проблем публічного управління на сучасному етапі суспільного

розвитку. На передній план соціально-економічного розвитку висувається розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя населення, громадських об'єднань. Фактично, основним завданням суб'єктів публічного управління виступає поліпшення добробуту суспільства, що виступає базовим елементом забезпечення високого рівня якості життєдіяльності суспільства. В умовах формування громадянського суспільства такі позиції знаходять прояв в організаційно-економічному та законодавчому закріпленні належних умов. Дефініція «послуга» в умовах формування сервісно-орієнтованої концепції суспільного розвитку належить до сфери наукових досліджень не лише економічного, юридичного напрямку, але й соціально-управлінського. Розглянемо характерні особливості, які відокремлюють послуги зокрема від товарів. По-перше, це стосується такої ознаки, як невідчутність. Тобто йдеться про те, що послуги є нематеріальними. По факту вони являють собою певну дію, яка втілюється у кінцевий продукт, який є придатним для споживання.

По-друге, має місце неможливість її відокремлення від її джерела. Тобто, передбачається прямий зв'язок між надавачом послуги та клієнтом. При цьому, якщо товар може бути безособовим, а також виготовленим завчасно, то послуга передбачає адаптування під окремого клієнта.

По-третє, незбереження, яке безпосередньо впливає з вищенаведеної характеристики та має якості неможливості зберігання, при цьому виходить необхідність швидкого реагування на вироблення послуги, яка при відсутності стабільного попиту клієнтів вимагає оперативного реагування на підвищення обсягу звернень;

По-четверте, мінливість якості надання відповідних послуг не може бути постійно однаковою адже вона є залежною від багатьох систем, а здійснити оцінку якості можливо лише за допомогою об'єктивних і суб'єктивних факторів, також на якість здійснюють вплив складнощі у роботі при наданні послуг та при особистому ставленні клієнта до ситуації;

По-п'яте, відсутність отримання, при якій клієнт є власником певного майна, а послуга виступає на другому місці [9].

Дефініційне визначення «послуга», яке зустрічається в науці державного управління, слід зазначити про достатньо часте застосування, однак при цьому різновидів наданих послуг можна зустріти безліч і не завжди їх можна чітко відокремити одну від одної. В дисципліні публічного управління зустрічається ряд послуг щодо задоволення потреб клієнтів. Серед яких: державні, публічні, соціальні, адміністративні послуги. При цьому, слід наголосити на однолінійному їх спрямуванні, суб'єкти та повнота надання послуг відрізняється, що не дає змоги їх об'єднувати. Складність зазначеного використання категорії засвідчується одночасним використанням послуги за двома-трьома видами. Отже, часто є використання різних напрямів послуг як синонімів або навпаки – назви послуги можуть відрізнитись в силу того, що обслуговуючі центри надання мають різне призначення та різний статус.

Вищенаведене дає змогу виділити певні загальні показники для різних видів зазначених послуг. По-перше, соціальна важливість, що характеризує необхідність послуги серед широкого кола населення. По-друге, значний попит у населення на здійснення відповідної адміністративної діяльності органами влади. По-третє, органи влади законодавчо закріплює їх та має забезпечувати відповідне виконання зазначених послуг.

Адміністративні послуги можуть цілеспрямовано реалізовуватись державними та недержавними організаційними суб'єктами. До недержавних суб'єктів реалізації адміністративних послуг можна віднести, органи самоорганізації населення, органи місцевого самоврядування та другорядних суб'єктів господарювання, які мають повноваження здійснювати певні адміністративні послуги. Відповідно, адміністративні послуги необхідно розділяти на державного характеру або послуги, яким не притаманні риси державних. Отже, в загальному випадку всі перераховані послуги можуть бути об'єднані у вигляді публічних. При цьому необхідно відмітити про

існування серед населення помилкової думки, що різна послуга, яка надається органами державної влади, є адміністративною.

1.2. Ідентифікація особливостей адміністративних послуг

Визначення особливостей публічних послуг полягає у виокремленні певних обмежень у вигляді нормативно-правового регулювання та чіткому розмежуванні процедур, оскільки наведене є одним з ключових видів діяльності державного органу публічної влади. При цьому, слід зазначити про відсутність обмежень в приватних послугах, а отже вони можуть мати різні варіації та змінюватись у різноманітних формах достатньо швидко у відповідності до загальних потреб населення. Коли приватна послуга здійснюється на добровільних засадах, де основна мета отримання надприбутку, то публічна послуга представляє собою основні повноваження органу державної публічної влади та має виконуватись обов'язково ще й у повному визначеному обсязі відповідно до норм [9].

Щербаківська Л. виділяє такі основні ознаки, що визначають публічні послуги: «одноосібний характер, адресність наданих послуг; прикінцеве подання заяви, одноосібне звернення фізичної особи в орган державної публічної влади; не упереджене та виховане ставлення до осіб, конкретна послуга здійснюється за наявності законних підстав будь-якому споживачу, який звернувся за послугою, у встановлених часових термінах та межах; визначення безоплатності чи надання за чітко встановленою органами публічної влади прайсом» [11].

Тому нами наголошено на суперечності інших ознак, на які робиться акцент у науковій літературі. Основними ознаками є повна доступність; добровільні засади; особиста взаємодія з державним органом публічної влади; важливість особистих результатів над питаннями фінансовими; неприпустимість оплатності надання послуг. Щодо розподілу основних видів послуг, нами пропонується наступний: державні – відображають послуги, які

спрямовані на визначення конституційних прав і свобод громадян та надаються на безкоштовній основі; суспільні – вид послуг, які забезпечують різноманітну допомогу клієнтам у реалізації їх прав та реалізації обов’язків і без оплати; публічні – вид послуг, що забезпечують виконання законних прав та суспільних інтересів та здійснюються на платній основі [46].

Отже, основними характерними ознаками публічних послуг є наступні:

- забезпечення соціально значущої поведінки;
- наявність постійних споживачів послуг;
- здійснюються уповноваженими органами державної влади;
- базуються основах приватної та публічної власності [45].

Нами акцентується увага на важливості суспільної поведінки, яка лежить в колі інтересів органів державної публічної влади, а саме вищого рівня державних службовців. Отже, вищим керівництвом встановлюються норми з метою надання послуг та окреслення виконавців, яким передаються повноваження, делегуються кошти на їх виконання.

Так, єдиний інформаційний державний портал послуг функціонує як національна автоматизована база інформації, яка дає змогу користувачам отримувати послуги через офіційні сайти дистанційно. Похідним від вищезазначеного є значення електронних публічних послуг – під якими слід розуміти діяльність головного органу публічного управління, який має повноваження здійснювати таку діяльність шляхом використання інформаційних баз даних без прямої взаємодії з населенням.

Показниками якості надання публічних послуг є відповідність критеріям, які мають законодавчо закріплені в загальних стандартах, а у випадку порушення будь-якого критерію в процесі надання публічних послуг накладається адміністративний штраф на посадових осіб.

Споживачем послуги слід вважати фізичну або юридичну особу, яка написала звернення з метою законного отримання послуг, а суб’єктами надання відповідної публічної послуги є уповноважені юридичні особи, які на законних підставах надають публічні послуги [23].

В Енциклопедії державного управління, в якій опубліковано напрацювання багатьох вчених саме у галузі державного управління, можемо побачити інший варіант дефініції «суб'єкт надання публічної послуги», яким є уповноважена особа. Отже, це орган державної виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, які на законних правах надають адміністративні послуги [18, с. 18-19].

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI «суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг» [34].

Відповідно до наукового пояснення, до фізичних осіб слід віднести таку категорію людей, яка є учасниками суспільно-правових відносин. З метою отримання можливості користуватися власними правами фізичній особі не вистачає лише правоздатності, необхідно ще бути дієздатною особою. Погоджуємось, що відповідно до пояснення є доцільним використання дефініції «фізична особа» до всього населення, тобто, резидентів, громадян України, не резидентів, громадян інших країн та осіб без належного громадянства. Отже, всі перераховані категорії мають право бути суб'єктами, користувачами адміністративних послуг, які звертаються до органів публічного управління.

Для інших категорій людей законне права на звернення за відповідними адміністративними послугами здійснено перелік в національному законодавстві, а саме отримання паспорту громадянина України. Прийнято виділяти також фізичних осіб, а саме підприємців, які не зазначені в законі про суб'єктів, але при цьому є в у багатьох других нормативно-правових актах та є дійсними учасниками взаємодії з державними органами публічного управління, де разом з іншими є повноцінними споживачами послуг.

Серед інших суб'єктів звернення прописані організації, які є юридичними особами, були організовані та законно зареєстровані. Йдеться про існування деяких недоліків відносно ролі суб'єкта звернення до органів

державного публічного управління або об'єднань громадян. У випадку реєстрації юридичної особи саме громадського об'єднання, в цьому випадку все законно, викликають питання тільки – неформальні об'єднання. Однак і тут наголошується про фактичний бік питання.

Органи державного публічного управління є суб'єктами, які здійснюють звернення до інших центрів з метою отримання адміністративні послуги в тому випадку вони здійснюють оформлення звернення до виконавця від імені юридичної особи. Зазначене відбувається за умови якісного задоволення запиту, що не виписано на законодавчому рівні й зазвичай це питання має дозвільний характер. Отже, якісне та належне виконання владних повноважень, що відносяться до їх прямої компетенції, то наведені звернення не класифікуються як адміністративні послуги, а підпадають під критерій взаємодії різних відомств [28, с. 25-29].

Як зазначає доктор юридичних наук, професор, академік В. Авер'янов, «виокремлення дефініційного визначення «адміністративні послуги» спрямоване на перебудову характеру взаємовідносин між органами публічного управління та клієнтами. Відносно базової складової – визначення поняття «послуги» – вона передбачає реалізацію обов'язків влади перед своїм населенням, а також створенням благодатних умов, які сприятимуть належному виконанню зазначених прав та інтересів. Наведене є закономірним, тому що діяльність державної влади спрямована не тільки вимагати беззаперечне виконання зобов'язань від населення, а й сама піклуватись щодо виконання зобов'язань перед населенням, адже вона є дуже відповідальною. В майбутньому перелік зобов'язань має збільшуватись, адже цього вимагає розпочатий в державі процес демократизації» [1].

1.3. Класифікація адміністративних послуг

Адміністративні послуги як вид публічних послуг є базовим елементом муніципальної діяльності, основою економічних і соціальних відносин між

людьми на території регіону, міста. Побудова цілісної системи управління адміністративними послугами є одним з найважливіших пріоритетів реструктуризації державного сектора економіки, яка проходить одночасно з реформуванням міжбюджетних відносин і всієї системи місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що в більшості регіонів вже діють нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг, перетворення зачіпають лише окремі підсистеми економіки, що посилюється незавершеністю процесів розмежування повноважень. Багато прав громадян у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального захисту, житлово-комунального обслуговування, закріплені в Конституції, реалізуються через надання населенню адміністративних послуг. Перелік послуг, що надаються різняться, що обумовлюється місцевими умовами, типом адміністративно територіального утворення, кількістю проживаючого населення, його соціальною структурою. Проте, ряд послуг носить обов'язковий характер для всіх типів територій, і основну номенклатуру цих послуг розкриває перелік питань місцевого значення.

Ряд питань місцевого значення прямо сформульовані як надання послуг або здійснення відповідного виду діяльності. Отже, основна діяльність органів місцевого самоврядування полягає в забезпеченні надання адміністративних послуг, пов'язаних з життєдіяльністю населення, на всій території. Віднесення тих чи інших питань до відання місцевого самоврядування, а також добровільне прийняття на себе адміністративно територіальною одиницею зобов'язань щодо забезпечення необхідних додаткових послуг не означає вимоги безпосередньо надавати ці послуги органами місцевого самоврядування [4].

Невизначеність в сфері закріплення центрів відповідальності за надання адміністративних послуг призводить до зниження ефективності державного сектора економіки. В адміністративно територіальних одиницях не ведеться системний моніторинг результатів надання послуг, не проводиться аналіз співвідношення їх ціни і якості.

Існуюча схема організації центрів не забезпечує належним чином виконання функцій з надання населенню соціальних та інших адміністративних послуг, не відповідає сучасним демографічним і економічним тенденціям і не дозволяє в повному обсязі реалізовувати один з провідних принципів бюджетної системи - ефективність використання бюджетних коштів. У сфері управління адміністративними послугами використовуються в основному організаційно-адміністративні методи, в межах території слабо розвинена координація між органами управління та іншими організаціями, які контролюють надання адміністративних послуг. Організаційні структури багатьох адміністрацій не в повній мірі відповідають вимогам ефективного управління. Цілком очевидно, що в сформованих умовах необхідно переглянути механізми та інструменти управління територіальним розвитком [17].

Перш за все, мова йде про вибір конкурентоспроможної моделі економіки, заснованої на ефективному розподілі ресурсів в умовах переходу на середньострокове бюджетне планування, про інтеграцію механізмів забезпечення адміністративних послуг в існуючу систему управління розвитком території. Оскільки адміністративні послуги - сфера діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування, то одним з учасників відносин з їх надання є місто. З іншого боку, так як адміністративні послуги є певними матеріалізованими продуктами діяльності, учасниками відносин виступають господарюючі суб'єкти, які виробляють (постачають) ці послуги. По суті, комплексне соціально-економічний розвиток території - це цілеспрямоване збільшення обсягу і підвищення якості адміністративних послуг, що надаються населенню. З цього складається, в першу чергу, рівень споживання матеріальних благ, а значить, рівень і якість життя населення.

Кожен вид послуг, публічних зобов'язань і функцій має характерні ознаки. Адміністративні послуги передбачають отримання конкретного «кінцевого блага», яке може бути безпосередньо оцінено одержувачем. Крім

того, даний вид публічних послуг - це пакет кінцевих благ, що знаходяться в нерозривному зв'язку один з одним.

Адміністративна послуга - правовідносини, що здійснюється за допомогою певної послідовності дій і (або) прийняття певних рішень і полягає у взаємодії виконавчого органу, який надає муніципальну послугу, з одержувачем муніципальної послуги. У законі адміністративні послуги закріплені як послуги, що надаються населенню на території адміністративно територіальної одиниці, частково або повністю фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету та позабюджетних фондів, надання яких направлено на вирішення питань життєзабезпечення місцевого населення.

Існує кілька варіантів класифікацій адміністративних послуг. Існуючі системи класифікації адміністративних послуг не в повному обсязі відображають комплексний характер впливу даного виду діяльності на внутрішній стан територій.

В основу розглянутих класифікацій покладено, як правило, приватні характеристики конкретних видів адміністративних послуг, що не дозволяє розглядати їх як єдине ціле, спрямоване на реалізацію головної мети розвитку міст - забезпечення якості життя місцевого населення. Обсяг ресурсів, необхідних державним органам для організації надання адміністративних послуг, залежить від того, хто конкретно буде платити за ці послуги: споживач послуги, або буде використаний принцип спів фінансування [18].

Істотним недоліком в роботі місцевих органів влади є відсутність оцінки результативності надання адміністративних послуг в порівнянні з витратами на їх надання - немає ясності в тому, яких результатів вдається домогтися органу управління. Якість і обсяг адміністративних послуг в великій мірі залежить від ефективності діяльності органів управління. Однак існуючі організаційні структури здебільшого не відповідають вимогам ефективного управління: не використовуються можливості кооперації, не

розвинена координація структур влади, не практикується маркетинговий підхід.

Аналіз показав, що в більшості регіонів країни ще не визначений перелік адміністративних послуг, обов'язкових на території конкретних регіонів; формулювання критеріїв оцінки ефективності діяльності органів управління і постачальників послуг нечіткі.

Перелік за кожним видом адміністративної послуги складається з метою [11]:

- упорядкування та уніфікації назви послуг, що надаються центром;
- закріплення послуги за конкретним органом;
- оцінка доцільності існуючої бюджетної мережі.

На основі переліку послуг формується реєстр. Ведення реєстру адміністративних послуг необхідно здійснювати відповідно до принципів:

- єдності вимог до визначення і включенню послуг, що надаються на відповідній території;
- повноти опису і відображення адміністративних послуг в перелік послуг;
- публічності реєстру адміністративних послуг;
- забезпечення взаємозв'язку ведення переліку адміністративних послуг із здійсненням бюджетного процесу і формуванням витратних зобов'язань бюджету;
- періодичного перегляду вимог до переліку та опису адміністративних послуг, з метою підвищення їх доступності та якості.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СИСТЕМИ НАДАННЯ КОНКРЕТНОГО ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

2.1. Оцінка функціонування системи надання конкретного виду адміністративних послуг

Послуга, яка потрапляє в перелік, має давати будь-якому користувачу точну інформацію про те, який орган несе відповідальність за її надання, яка організація безпосередньо її надає, яка категорія отримувачів може розраховувати на її отримання, інші параметри, за допомогою яких можливо максимально точно оцінити ефективність та описати послугу. Перелік послуг має регулярно оновлюватися, при цьому період оновлення повинен бути дорівнювати періоду середньострокового фінансового планування. Адміністративна послуга вважається сформованою і підлягає занесенню до реєстру послуг за умови задоволення таким критеріям.

Врахування потреби в наданні адміністративної послуги при формуванні видаткової частини бюджету і фінансування відповідної послуги здійснюється за умови включення даної послуги до реєстру адміністративних послуг. Найзручніший для органів управління виконавець адміністративної послуги юридична особа, яка вправі визначати цілі, умови і порядок їх діяльності, регулювати ціни і тарифи на їхню продукцію і послуги, затверджувати статuti. В Україні вони виконують переважну частину адміністративних послуг.

Безперечно, в діяльності ЦНАП чимало позитивних сторін, але не можна не побачити й їх істотні недоліки. Головна перевага центру - в їх постійної готовності виконувати будь-яку вимогу влади, тому що вони нею засновані і безпосередньо їй підзвітні. ЦНАП стабільні і стійкі; більшість з них надають або громадські, або соціально значущі послуги, на що виділяються спеціальні дотації з бюджету. Разом з тим вони об'єктивно не

зацікавлені в економному використанні ресурсів і підвищенні своєї рентабельності. Тому за економічною діяльністю ЦНАП необхідний постійний і жорсткий адміністративний і фінансовий контроль, якого в багатьох містах поки немає. Необхідно мати на увазі, що при відсутності контролю завжди бажає бути монополістом в своїй сфері діяльності і негативно ставиться до появи будь-якого конкурента, який, можливо, в змозі надавати ту ж послугу дешевше і якісніше.

У зв'язку з цим населення зацікавлене в створенні конкурентного середовища для надання адміністративних послуг за участю підприємств різних форм власності. Досвід показує, що ефективна діяльність виробничих підприємств сприяє зниженню виробничих витрат і підвищенню якості виконання певних адміністративних послуг, веде до скорочення фінансування, а в більшості випадків - і до зниження споживчих тарифів. При цьому, місцеві органи влади можуть звільнитись від більшості господарських функцій та концентрують свою увагу на вирішенні стратегічних та поточних завдань.

Однак недосконалість нормативно-правової бази забезпечення діяльності місцевого самоврядування є серйозною перешкодою в забезпеченні ефективного надання адміністративних послуг населенню. Так як значна частина послуг, що надаються населенню на території, знаходиться в сфері відповідальності місцевих органів влади, особливого значення набувають проблеми надання адміністративних послуг. Адміністрація вирішує завдання раціоналізації діючої мережі одержувачів бюджетних коштів, уточнення правового статусу та реорганізації бюджетних установ, переходять до нових форм надання адміністративних послуг та їх фінансового забезпечення. В якості ключових завдань побудови системи управління послугами, на наш погляд, можна виділити:

- створення умов для виникнення і розвитку в даній сфері конкуренції з метою сталого надання якісних, різноманітних і доступних для населення послуг;

- включення до складу заходів бюджетування, орієнтованого на результат. Це пов'язано з тим, що впровадження методів і принципів бюджетування, орієнтованого на результат сприятиме підвищенню ефективності забезпечення системи послуг через оцінку їх повноти та якості. Впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, забезпечить розподіл бюджетних ресурсів за програмними цілями, завданнями і функціями міста з урахуванням суспільної значущості очікуваних результатів використання коштів;

- формування вичерпного переліку адміністративних послуг, що дозволить створити інформаційну базу для оцінки обсягів видаткових зобов'язань та забезпечення відповідності діяльності адміністрації;

- розробку систем оцінки якості, ефективний розподіл наявних ресурсів, підвищення результативності надання послуг, залучення споживачів до процесу планування та моніторингу системи адміністративних послуг.

2.2. Критерії визначення ефективності надання конкретного виду адміністративних послуг

З метою визначення функціональних критеріїв для оцінки ефективності наданих конкретного виду послуг слід звернутись до відповідної Концепції розвитку системи послуг визначеними органами виконавчої влади. Слід зазначити, що окремим пунктом наведені саме функціональні критерії для оцінювання, які в кінцевому підсумку мають діяти на підвищення якості наданих послуг (Додаток А).

Наведені критерії передбачають наступне значення:

- територіальне розташування суб'єкта надання послуг до населення;
- зручна інфраструктура, транспортне сполучення;
- зручне роздрукування необхідних зразків бланків;
- можливість динамічного електронного доступу до послуги;

- реалізація за принципом діяльності «єдиного вікна»;
- функціональне встановлення зрозумілого для населення графіку роботи;
- номінальної системи оплати;
- запровадження у відкритому доступі важливої інформації відносно забезпечення процедури надання послуг;
- надання кваліфікованих, професійних консультацій;
- обладнання у приміщеннях зручних та комфортних умов;
- забезпечення процедури дотримання виконавцями всіх етичних норм [22].

На сьогодні значення послуг, як ключового сектора економіки є значною і актуальною. Це обумовлено ускладненням виробничих технологій, наповненням ринків новими товарами, швидкістю впровадження інновацій. Це є можливим без існування фінансових, інформаційних, освітніх, туристично-рекреаційних, страхових та інших видів послуг.

На сьогодні в економічній літературі немає усталеної думки з приводу визначення послуги. Тлумачні словники дають різні тлумачення поняття «послуги» і взаємопов'язаних термінів: в словнику Ожегова «Послуга - це дія, що приносить допомогу або користь іншого»; в Енциклопедії «Послуга - це ... певна доцільна діяльність, яка існує у формі корисного ефективною праці».

Слід розмежовувати споживацьке і наукове уявлення про обслуговування. Розглядаючи наукову категорію визначення «послуга», перш за все мають на увазі її ключове значення в тлумаченні сутності обслуговування як суспільно організованого економічного процесу. Наприклад, К. Маркс «поняття послуги пов'язував з поняттям споживчої вартості товару або діяльності. Він вважав, що надана послуга являє собою корисну дію тієї чи іншої споживчої вартості праці або товару» [12]. Крім того, Маркс розглядав послугу з позиції споживчої вартості, яка має втілення в конкретному товарі, або як «чисті» послуги, які не набувають

окремо без виконавця самостійного існування, у формі речей». «Маркс стверджував, що покупець придбаває послуги саме для споживання, які мають споживчі властивості, пов'язані з певними предметами» [13]. З даного положення випливає, що послуги, як певні види праці, можуть виступати в формі безпосередньої діяльності їх суб'єкта, тісно пов'язаного з живою працею, так і вигляді впливу товару або речі конкретної споживчої вартості. Інші автори характеризують послугу не тільки як вид економічної діяльності, але і як процес, дія, спрямована на задоволення запитів споживачів.

Так Ф. Котлер дотримується наступного визначення поняття «послуга»: «Послуга – являє собою діяльність, яку одна особа може запропонувати іншій; характеризується невідчутністю дії, зазначене не спричиняє володіння певною річчю. Надання послуги в окремих випадках пов'язано з матеріальним продуктом» [4]. При цьому послуги часто розглядають у порівнянні з матеріальними речами. Як вважає А. Челенков, «будь-яка послуга є процесом, в той час як будь-який фізичний товар таким не є, - і в цьому полягає їх ще одна важлива відмінність» [20].

Однак підходи до визначення поняття послуг далеко не однозначні. Цікаво визначення Ж.-Б.Сей: «він вважав, що послуги надають не лише люди, а й речі і сили природи» [5]. Він прийшов до висновку, що послуга виступає особливим видом благ, здатним приносити дохід. У той же час відомий економіст Ф.Бастіа під послугою розглядав не саму витрату праці в процесі діяльності, але і всі прикладання зусиль в цілому, яке застосовується будь-ким або той, хто конкретно послугою користується. На думку М. Портера: «Термін « послуги» охоплює широке коло галузей, які виконують різні функції для покупців, але не включає в себе, або включає випадково продаж реального продукту» [16]. При цьому автор відзначає хиткість і недостатню визначеність терміна. Більш повне визначення послуги пропонують науковці національної академії, які розглядають послугу як економічне благо, яке на нематеріальній формі у вигляді праці. На їх думку, процес надання конкретного виду послуги реалізується у вигляді

безперервного взаємодії виробника і споживача послуги. Споживач бере безпосередню участь в обслуговуванні, ставить вимоги перед виконавцем, контролює хід виконання послуги, в ході обслуговування в міру необхідності висуває нові вимоги. Споживач сприймає в результаті послуги не тільки по її кінцевими результатами, але і в нерозривному зв'язку з технологічними процесами, діями обслуговуючого персоналу, з усіма супутніми виробничими подіями. Технологічні процеси, дії персоналу, виробничі події надають на споживача значуще позитивне або негативне враження, він отримує задоволення в тій мірі, в якій його очікування відповідають сприйняттю послуги, його враженням [7].

2.3. Громадський моніторинг при оцінюванні надання конкретного виду адміністративних послуг

Для коректної оцінки ефективності системи надання конкретного виду адміністративних послуг має важливе значення громадський моніторинг. У сучасних умовах активна громадська позиція при вдосконаленні системи надання конкретного виду адміністративних послуг неможливе. Державні органи місцевого самоврядування, які безпосередньо знаходяться у взаємодії з населенням та мають більше повноважень, постали в умовах сьогодення перед проблемою суттєвої зміни існуючого досвіду надання конкретного виду адміністративних послуг, які залежать не лише від якості функціонування системи надання послуг, на додачу ще й доступності та прозорості, зручності наданих умов, а й інноваційного бачення відносин між населенням та органами місцевого самоврядування, де головну роль відіграють сучасні комутаційні та інформаційні технології, а в епіцентрі цих комунікацій зустрічаються інтереси суспільства.

Головною метою громадського моніторингу можна вважати покращення системи надання конкретного виду адміністративних послуг, а потім в подальшому – підвищення якості життя. Зазначений процес

громадського моніторингу має здійснюватись з метою: зниження зловживань; здійснення аналізу суспільної думки відповідно до вимог існуючих проблем щодо надання конкретного виду адміністративних послуг; проведення експертного дослідження діяльності державних органів публічного управління, які в майбутньому мінімізує ризики суб'єктивного підходу; інтенсифікація процесів наближення працівників надання послуг до затвердження громадських потреб (Додаток Б).

Аналіз моніторингу показує, що до найбільш поширених характеристик послуг відносять наступні [11]:

- поєднання надання послуги, як процесу зі споживанням її результату;
- неможливість зберігання та накопичення;
- мінливість якості;
- локальність, нетранспортабельність;
- неможливість збереження;
- невіддільність послуги від свого джерела;
- як правило, надання послуги носить індивідуальний характер;
- можливість одночасного споживання та надання послуги;
- суб'єктом послуги часто є фізична особа – підприємець (мале підприємство);
- споживач (людина) часто виступає об'єктом надання послуги або бере пряму участь в процесі її надання;
- сфера надання послуг визначається високою часткою ручної праці, яка залежить від рівня кваліфікації персоналу;
- виконавець (суб'єкт) послуги, в більшості випадків, не є власником результату послуги. Наведений перелік не є вичерпним, однак він чітко демонструє необхідність застережень при описі властивостей послуги. Як видно, з усього наведеного переліку характеристик послуг до основних, загальним для всіх видів послуг ознаками, можна віднести лише перші три; інші характеристики є типовими, тобто властивими здебільшого, але не всієї сукупності видів послуг.

Виходячи з вищевикладеного, послугу можна визначити як комплексний, високотехнологічний товарний продукт - процесінг, результат взаємодії економічних суб'єктів-виконавців, представлених різноманітними формами підприємницької діяльності, пов'язаної з прийомом і обслуговуванням гостей і споживачів, який визначається цілями, характером і функціональною спрямованістю зазначеного виду діяльності на найбільш повне задоволення різнобічних потреб споживачів.

Крім того, можна виділити особливості сфери послуг в сучасній економічній системі:

- праця працівників даної сфери реалізується у формі послуг;
- праця працівників індивідуальна. Сфера послуг пов'язана з запитами конкретних людей, які обумовлені настроєм, смаками тощо;
- сфера послуг пов'язана з обслуговуванням населення, у зв'язку з чим розміщення закладів, обумовлено демографічними факторами (зокрема: чисельність, щільність, склад населення тощо);
- надання послуг набагато гірше піддається механізації і автоматизації. Галузі надання послуг відзначаються більш високою трудомісткістю;
- послуги виступають предметами споживання, проте послуги не підлягають накопиченню та споживається тільки в момент свого виробництва;
- природний фактор не має суттєвого значення порівняно з матеріальним виробництвом;
- праця працівників сфери послуг не є продуктивною, адже в процесі не формуються матеріальні блага;
- основну частку працівників складають фахівці з вищою освітою, більшість з яких – жінки;
- однорідність самої структури споживчих витрат та низька частка матеріальних витрат.

На основі здійснених порівнянь вчені формують як комплексну класифікацію послуг. У звичному розумінні класифікація - розподіл об'єктів,

понять за групами, при якому об'єкти, що володіють загальними схожими ознаками, потрапляють в одну групу. Необхідність здійснення класифікації обумовлена потребою поглиблення знань і практикою господарювання.

Можна виділити наступні завдання класифікації послуг:

- розвиток і вдосконалення стандартизації послуг;
- здійснення сертифікації послуг з метою забезпечення безпеки життя, здоров'я споживача та охорони навколишнього середовища;
- запобігання заподіяння шкоди майну споживачів;
- облік і прогнозування реалізації послуг;
- вивчення попиту на послуги;
- актуалізація розвитку виробництва певних видів послуг з урахуванням мінливих соціально-економічних умов;
- облік надання послуг підприємствами і організаціями різних організаційно-правових форм власності;
- гармонізація національної класифікації послуг з міжнародними класифікаціями.

РОЗДІЛ 3

РОЗВИТОК СИСТЕМИ НАДАННЯ КОНКРЕТНОГО ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

3.1. Організаційні аспекти розвитку системи надання конкретного виду адміністративних послуг

Поява і розвиток інформаційно-телекомунікаційних мереж, в тому числі глобальної мережі Інтернет, дало змогу створювати і надавати послуги на основі інформаційних технологій, виконувати дії і передавати їх результати за запитом споживачів без передачі самих інформаційних технологій. Послуги, які створюються і надаються на основі цифрових технологій, в даний час мають кілька назв, співвідношення і взаємозв'язок яких не визначені. Електронна послуга - це загальний термін, що позначає послуги, що надаються за допомогою інформаційних технологій через інформаційно-комунікаційну мережу, в тому числі Інтернет. На наш погляд, в залежності від типу результату послуги, який створює цінність для споживача, основними видами електронних послуг є цифрові послуги, гібридні і похідні послуги.

Аналіз сутності та загальних відмінних характеристик дає змогу дати наступні визначення цифрових адміністративних послуг, під якими слід розуміти сукупність дій зі створення, пошуку, збору, зберігання, обробки, надання, розповсюдження інформації та продуктів в цифровій формі, які виконуються в автоматичному режимі за допомогою використання інформаційних технологій в інформаційно-комунікаційній мережі Інтернет за запитом та в інтересах споживачів. Похідні електронні послуги представляють собою послуги, які супроводжують фізичний продукт або послугу і додають їм цінність. Самостійного значення дані послуги не мають.

Гібридні електронні послуги є послугами, у яких лише окремі етапи процесу надання здійснюється за допомогою використання мережі Інтернет з

урахуванням того, що результат послуги надається клієнтові оффлайн. Таким результатом можуть бути як продукт, так і послуга. Ступінь цифровізації послуги або перенесення етапів її життєвого циклу в Інтернет може варіюватися. Різноманіття електронних послуг, їх спільність і відмінність з інформаційними технологіями, складності у визначенні та оцінці їх властивостей ускладнюють нормативне регулювання їх якості та захист прав споживачів. Для розвитку нормативної бази в сфері цифрової економіки, суспільного обігу цифрових послуг і продуктів, на наш погляд, необхідно ідентифікувати якість електронних адміністративних послуг як об'єкт управління і сформувати універсальну модель якості електронних послуг, яка може стати базою для створення моделей якості окремих видів електронних послуг.

Необхідно розробити універсальну модель електронних адміністративних послуг, яка дасть змогу:

- визначити склад, зміст і співвідношення споживчих властивостей електронних послуг з урахуванням їх специфіки як об'єкта управління;
- визначити склад показників якості для кожного споживчого властивості;
- вибирати споживчі властивості і показники якості електронних послуг будь-якого типу в залежності від їх особливостей;
- визначити об'єкт управління в системі менеджменту якості організації, яка надає електронні послуги;
- розробляти і вдосконалювати методи планування і оцінки якості електронних адміністративних послуг.

Для досягнення зазначеного напрямку необхідно розглянути наступні завдання: систематизація моделей якості послуг, систематизація існуючих моделей якості електронних послуг і контент, аналіз їх складових, формування структурно-атрибутивної моделі якості електронних адміністративних послуг, опис змісту кожної споживчої властивості моделі.

Для визначення номенклатури споживчих властивостей електронних послуг необхідно вивчення моделей якості, представлених в роботах вітчизняних вчених. Згідно [5] всі моделі якості адміністративних послуг можна розділити на формальні, структурні і атрибутивні.

Формальні моделі засновані на необхідності розмежування двох складових їх якості: матеріальної і нематеріальної, яким відповідають об'єктивні і суб'єктивні показники. Наприклад, Б. Андерсен пропонує класифікувати показники на «тверді» і «м'які». «Тверді» показники - це чисті факти, які мають вимір. У той час як «м'які» показники - це не відчутні речі, які доводиться оцінювати опосередковано [2].

Структурні моделі засновані на виділенні окремих складових якості послуги, які розглядаються як елементи одного цілого. Структурний підхід відображає те, що послуга як об'єкт управління складається з трьох компонентів - результату послуги, процесу і умов обслуговування. Результат послуги задовольняє базову потребу клієнта, а умови і процес її надання мають споживчі властивості в тому випадку, якщо клієнт бере в ньому участь. Необхідно відзначити, що наведені підходи точно відображають природу послуги, визначають об'єкти управління, логіку формування номенклатури споживчих властивостей і характеризують їх показники.

Вищенаведене пов'язано, в першу чергу, з недоліком досліджень необхідності та достатності використання тих чи інших властивостей для опису послуг певного виду; по-друге, з невизначенням понять «складова якість», «властивість» і «показник якості послуги»; по-третє, з відсутністю методики вибору номенклатури властивостей і показників якості послуги. Безумовно, такий стан речей створює труднощі для порівняння результатів досліджень та є перешкодою при вивченні кращого досвіду інших організацій і інших видів економічної діяльності, ускладнює впровадження загальних підходів до стандартизації електронних послуг.

Якість електронних послуг вперше було визначено як ступінь ефективності, з якою веб-сайт сприяє здійсненню покупок, продажів і

доставки (товарів). В даний час, дослідження проблем якості електронних послуг включає три основних напрямки. До них, по-перше, відноситься моделювання якості вебсайтів; по-друге, розробка та обґрунтування моделей якості окремих видів електронних послуг, серед яких лідируючі позиції займають дослідження проблеми якості гібридних послуг - електронної торгівлі, онлайн туризму, інтернет-послуг банків; при цьому з'явилися дослідження, присвячені питанням якості окремих цифрових послуг - хмаринки, електронні бібліотеки. По-третє, окремим напрямком досліджень є вивчення проблем відновлення якості послуги.

3.2. Вдосконалення правового забезпечення механізму надання конкретного виду адміністративних послуг в Україні

Дослідження присвячені двом основним проблемам у сфері надання адміністративних послуг – ідентифікація споживчих властивостей електронних послуг, які визначають якість і впливають на задоволеність і лояльність споживача, і розробці методів оцінки якості електронних послуг. Більшість моделей претендує на універсальність, проте вони орієнтовані переважно на гібридні електронні послуги, які передбачають виконання лише окремих її етапів в електронній формі, в першу чергу, вибору і оплати товарів / послуг, а також взаємодії з провайдером послуги. Всі моделі є атрибутивними, тобто містять перелік споживчих властивостей послуги без визначення взаємозв'язку як між властивостями, так і з суб'єктивними концептами задоволеності, досвіду, очікувань [7].

Узагальнено три напрямки досліджень якості електронних адміністративних послуг, які представлені трьома концептуальними моделями: моделлю якості електронних послуг, моделлю якості веб-сайтів і моделлю відновлення якості послуг. Для побудови теоретичної моделі якості цифрових і гібридних послуг нами проаналізована частота використання окремих споживчих властивостей електронних адміністративних послуг в

моделях, представлених в роботах зарубіжних і вітчизняних вчених. Всього вивчено близько сорока моделей якості електронних послуг і виявлено 60 характеристик. Нами відсортовані ті характеристики, які слід віднести до інших факторів, які впливають на очікування і сприйняття споживача, в тому числі досвід споживача, соціальні фактори, репутація провайдера, довіру і постійне поліпшення

Аналіз існуючих підходів до визначення споживчих властивостей і показників якості електронних послуг дав змогу визначити, що якість електронних адміністративних послуг визначається змістом і характером вимог, які пред'являються споживачем і встановлені в нормативній документації, а також тими властивостями, які об'єктивно притаманні послугі як блага і предмету споживання. Більшість підходів засновані на ідентифікації, класифікації та регулюванні властивостей послуги та вимог до них. Однак аналіз змісту наукових і практичних робіт в даній області, показує, що не існує загальноприйнятої класифікації споживчих властивостей і показників якості електронних послуг. Більше того, дані категорії змішуються між собою, а також з характеристиками діяльності самої сервісної організації (ЦНАП), що ускладнює розуміння розроблених на їх основі методик, спотворює результати досліджень, які не дають змоги в повному обсязі використовувати можливості методів менеджменту якості послуг.

Також в силу такої особливості послуг, як одночасність виробництва та споживання, слід визнати, що не існує чіткого розмежування споживчих і технологічних властивостей послуги, а також факторів формування та збереження якості послуги. Іншим, загальним для всіх підходів, недоліком є змішання властивостей послуги та факторів, що впливають на їх формування. До останніх, можна віднести інноваційні технології, компетентність персоналу, обладнання, інформаційний супровід та інші. Здійснення впливу та створення змін, сприяє поліпшенню споживчих властивостей послуги, однак характеристиками послуги вони не є. У той же час при формулюванні

вимог до послуг велика увага приділяється організаційно-технічним і кадровим характеристикам сервісних підприємств (ЦНАП). Це пов'язано як з їх значною роллю в досягненні необхідної якості послуг, так і з тим, що невідчутність послуг ускладнює формування достовірної доказової бази оцінки відповідності. Нами систематизовано характеристики відповідно до підходів, що заснований на виділенні споживчих властивостей електронної послуги. Номенклатура показників якості послуг містить наступні групи показників якості послуг:

- показники призначення;
- показники безпеки;
- показники надійності;
- показники професійного рівня персоналу.

На наш погляд, дана номенклатура є неповною і недостатньою для цілей менеджменту якості електронних адміністративних послуг. Тому нами запропоновано наступний склад номенклатури їх споживчих властивостей: цільові властивості, ергономічні властивості, надійність, безпека, доступність, емоційні властивості. В рамках кожної зі споживчих властивостей нами на основі узагальнення вивчених моделей виділені групи комплексних і одиничних показників якості. Представлена номенклатура споживчих властивостей дає змогу дати характеристику всіх складових електронної послуги як об'єкта управління - результату послуги, процесу і умов надання послуги.

Розглянемо зміст споживчих властивостей на основі проведеного аналізу наукової літератури. Властивості призначення електронної адміністративної послуги, на наш погляд, включають властивості інформації, властивості функціонального призначення і властивості персоналізації. Властивості інформації включають корисність інформації, її адекватність, доступність, достовірність і зрозумілість. На наш погляд, ці властивості повинні бути доповнені повнотою і актуальністю інформації, пов'язаної з частотою оновлення.

Якість інформації може бути розділена на три основні складові:

- 1) якість контенту - якість інформації про електронну послугу та її провайдера;
- 2) якість цифрової інформації - якість інформації, яка є результатом послуги (для цифрових послуг);
- 3) якість товарної інформації - якість інформації про товар або послуги, які продаються за допомогою електронної послуги (для гібридних послуг).

Властивості функціонального призначення відображають здатність послуги виконувати їх основні і допоміжні функції, задовольняти потреби споживача. Необхідно визнати, що дана група властивостей найменше описана в теоретичних і навіть практичних дослідженнях, так як традиційно якість послуг розглядається переважно з точки зору якості процесу обслуговування.

Аналіз публікацій показав, що до них можуть бути віднесені наступні характеристики: виконання, функціональність, сприйнята корисність, вибір і продуктивність. Разом з тим функціональність часто розглядається як комплексна властивість послуги, яка не пов'язана з її здатністю задовольняти потреби споживача. Наприклад, в [28] її трактують як корисність інформації, простоту використання, доступність, безпека / конфіденційність. На наш погляд, загальні для всіх електронних послуг властивості функціонального призначення виділити важко, так як різні послуги спрямовані на задоволення різноманітних потреб. Для гібридних послуг до властивостей призначення можуть бути віднесені широта і глибина асортименту товарів і послуг, умови та якість доставки і розрахунків.

Властивості персоналізації, які в різних джерелах мають назву гнучкості та відображають ступінь, з якою характеристики послуги можуть бути адаптовані до потреб конкретного споживача. Властивість безпеки електронної послуги має двадцять визначень в науковій літературі. Також до нього може бути віднесена властивість конфіденційності.

Надійність електронної адміністративної послуги характеризує коректне технічне функціонування сайту і точність виконання сервісних послуг, розрахунків та інформації про продукцію [33]. Тому до даної властивості можна віднести наступні характеристики - працездатність системи, повноту надання послуги, якість з'єднання і трафік. На наш погляд, до властивостей надійності слід також віднести властивості, що характеризують відновлення якості послуги - умови і точність надання компенсації і гарантій. До ергономічних властивостей електронної послуги віднесено простота використання, структурні властивості веб-сайту, якості обслуговування та властивості сервісного обслуговування.

Простота використання відповідно до моделей прийняття технологій є ключовою при прийнятті споживачем рішення про використання електронної адміністративної послуги. На наш погляд, ця властивість може бути об'єднана в експлуатації. Простота використання залежить від якості веб-сайту, доступності послуги та підтримки, яку отримує клієнт в процесі надання послуги. Властивості обслуговування включають чуйність, комунікації, контактність, емпатію, клієнтський сервіс, ввічливість, взаємодію, підтримку, взаємодоповнюючі відносини, зворотний зв'язок, готовність допомогти, компетентність.

3.3. Вдосконалення кадрового забезпечення системи надання конкретного виду адміністративних послуг

Останнім часом велика увага приділяється проблемам формування кадрового потенціалу організацій, достатній рівень якого впливає на конкурентні переваги, показники діяльності та сталий розвиток організації. Під кадровим потенціалом розуміють сукупність можливостей і здібностей кадрів забезпечувати перспективний розвиток організації. Оцінюється кадровий потенціал організації за допомогою таких показників, як особисті якості співробітників, рівень професійних знань і навичок, працездатність,

досвід, творчі здібності. Кадровий потенціал підприємства характеризується не тільки показниками окремих працівників, а й їх здатністю діяти в команді, надавати допомогу при необхідності і доповнювати один одного.

Балабанова Л.В. дає наступне визначення поняттю кадровий потенціал. «Кадровий потенціал підприємства – це показник можливої участі працівників з об'єктивним урахуванням їх мотивації, професійної компетентності, психофізичних особливостей інтересів» [16]. На думку Міллер М.А., «кадровий потенціал підприємства - це величина можливої участі висококваліфікованого персоналу в практичній діяльності підприємства послуг, а також здатність працівників до інноваційної діяльності шляхом застосування їх освітнього рівня, психофізіологічних характеристик, які необхідні для реалізації стратегічних цілей організації» [2].

В даний час актуальною стає проблема кадрової політики організацій сфери послуг. В умовах сучасної економіки прискорений розвиток сфери послуг є загальносвітовою тенденцією. Інтерес, який виявляють до даної сфери, пов'язаний з тим, що успішний розвиток сфери послуг впливає практично на всі сектори економіки, збільшує свою частку у валовому внутрішньому продукті країни, сприяє підвищенню якості життя населення за допомогою скорочення часу обслуговування населення. З кожним роком збільшується обсяг наданих населенню послуг, отже, зростає кількість організацій, що надають різноманітні послуги.

За офіційними даними державної служби статистики сфера послуг уже перевищує 50% в ВВП країни. Чисельність працюючих у цій сфері становить близько 53% від обсягу всіх зайнятих в виробництві [3]. У мовах сьогодення саме сфера послуг забезпечує створення нових та збереження існуючих робочих місць. Тому в сфері послуг ефективне управління персоналом, формування кадрового потенціалу є актуальними завданнями.

Отже, в умовах ринкової економіки ефективна робота організацій сфери послуг неможлива без створення механізму управління розвитком його

кадрової структури. Існує ряд властивих майже кожній організації проблем, що перешкоджають вдосконаленню використання кадрового потенціалу організації:

- неефективна робота з пошуку та підбору нових співробітників;
- недостатня адаптація нових працівників;
- недостатня увага перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників;
- застарілі правила розвитку співробітників;
- наявність незакритих протягом тривалого часу вакансій;
- недостатня мотивація персоналу;
- велика плінність кадрів;
- постійно зростаюча конкуренція у виробничій, торговельній та інших сферах діяльності [4].

На нашу думку, для оптимізації кадрової структури організацій сфери послуг необхідні наступні заходи:

1. Поліпшення професійного, психологічного клімату в організації.
2. Створення сприятливих умов для професійного кар'єрного росту перспективних працівників компанії.
3. Проведення заходів щодо мотивування співробітників. Управління системою мотивації персоналу здійснюється за допомогою загальних методів: адміністративних, економічних, психологічних, соціальних, які дають змогу впливати як на мотиви, так і на стимули, використовувати ті з них, які будуть ефективні в максимальному ступені. Як відомо, для співробітників підприємств найважливіше значення має оплата їх праці. Оптимальним є такий рівень оплати праці, який відповідає рівню відповідальності і обсягу робіт, достатній для того, щоб утримати працівника від переходу до конкурентів.
4. Формування системи навчання, розробка програм підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів. Навчання персоналу організації - це перш за все інвестиції в саму компанію. Всім відомо, що цінність будь-якої

організації полягає не в грошах, технологіях, ресурсах, а в людях. Тому що кваліфіковані працівники не тільки забезпечують ефективність і стабільність діяльності, а й багаторазово підвищують вартість самого підприємства. Навчати персонал можливо різними способами, в залежності від цілей і завдань, які стоять перед підприємством. Розвиток співробітників в плані професійного навчання персоналу можна розділити на дві групи: навчання в межах організації (на робочому місці); навчання за межами підприємства [5]. Навчання на робочому місці зручніше, воно відбувається в сприятливих і звичних умовах для працівника, і коштує менше для підприємства. Можна також запрошувати сторонніх викладачів або бізнес-тренерів. Таким чином, для здійснення ефективної діяльності, підтримання високого рівня конкурентоспроможності центрів надання адміністративних послуг необхідно надавати первісне значення ефективного управління персоналом. Формування кадрового потенціалу компанії, здатного до ефективної і високопродуктивної праці, забезпечує зростання ефективності роботи компанії.

ВИСНОВКИ

Проведене узагальнення літературних джерел за темою роботи показало, що під поняттям "адміністративними послугами" необхідно розуміти результат цілеспрямованого впливу уповноваженим суб'єктом на виконання законних прав та інтересів юридичних осіб або фізичних осіб відповідно до їх запитів та у максимально швидкий спосіб., а під «механізмом надання конкретного виду адміністративних послуг» слід розглядати як нормативно-правову фіксовану дію сервісних послуг органів публічного управління.

Здійснено ідентифікацію особливостей адміністративних послуг. Зазначено, що характерною особливістю адміністративних послуг є те, що вони передбачають врахування певних обмежень у вигляді нормативно-правового регулювання та обмеженої кількості процедур, адже зазначене є одним з видів основної діяльності органу публічної влади.

Конкретизовано критерії ефективності процесу надання конкретного виду адміністративних послуг: орієнтація на результат; всеосяжна доступність суб'єкта надання конкретного виду послуги; налагодженість прямого діалогу між органом влади та користувачами; професійність та високий моральний рівень персоналу; прозорість процесу надання конкретного виду послуги; мінімізація бюрократичних, заангажованих процедур та відсутність необґрунтованих змін у порядку надання послуги.

За результатами проведеного дослідження, а також спираючись на узагальнення теоретичного доробку за темою дослідження здійснено оцінку функціонування системи надання конкретного виду адміністративних послуг. Конкретизовано критерії відповідного оцінювання якості надання конкретного виду адміністративних послуг, які передбачають: територіальне наближення суб'єкта надання конкретного виду послуг до споживача; розгалужена інфраструктура та наявність вказівок; друк та отримання необхідних зразків бланків у тому числі на веб-сторінці центру; можливість

електронного вирішення питання; організація за принципом «єдиного вікна»; спрощення системи карткової оплати; виставлення на сайті центру всієї необхідної корисної інформації відносно процедури та часу надання послуг; забезпечення високої якості консультацій; створення у приміщеннях центру комфортних умов, зручних для користувачів; дотримання працівниками етичних норм.

В роботі приділено увагу питанням впровадження системи громадського моніторингу в рамках оцінки якості та ефективності надання послуг. Доведено, що впровадження відповідного моніторингу має стати базою для впровадження у практичну діяльність системи надання адміністративних послуг та в подальшому сприяти забезпеченню більшої прозорості надання конкретного виду адміністративних послуг, буде врахован принцип доступності для громадян.

Доведено необхідність концептуального оновлення організаційно-правового базису розбудови системи надання конкретного виду адміністративних послуг органами державної влади, що враховує сучасні тенденції щодо модернізації територіальної перебудови влади. Головні ризики даних трансформацій вимагають регламентації та розбудови інформативних блоків: комплексна оцінка якості та ефективності наданих послуг шляхом встановлених стандартів; державний контроль щодо взаємодії об'єднаних територіальних громад в рамках однієї території та з органами державної влади для розбудови центрів надання конкретного виду адміністративних послуг або регіональних представництв; розвиток інноваційної матеріальної та технічної бази для розширення послуг щодо надання конкретного виду адміністративних послуг прописаних у положеннях Концепції розвитку сучасної системи електронних документів та послуг в Україні; конкретизація загального переліку адміністративних послуг з метою можливості зменшення їх переліку; стандартна уніфікація напрямів адміністративних послуг, які надають центри та встановлення обмеженого переліку, який необхідно внести у стандарти.

Обґрунтовано, що важливою умовою забезпечення високого рівня якості конкретного виду адміністративних послуг є підвищення компетенції кадрового потенціалу в механізмі публічного управління. Процес посилення вимог до кадрового потенціалу запропоновано: сформулювати стратегічне бачення ефективного формування, підвищення професійного розвитку та забезпечення раціонального використання кваліфікованих кадрів; розробляти та використовувати в практичній діяльності дієву стратегію використання персоналу; актуалізувати постійне підвищення кваліфікації державних службовців, а також професійні якості депутатів місцевих рад; розвиток діяльності мережі освітніх закладів з метою врахування потреб державних органів управління в новітніх професійних знаннях; сприяти через підвищення кваліфікації закріпленню серед службовців та депутатів таких цінностей, як толерантність, відповідальність, національна ідентифікація; проведення професійного добору персоналу для розвитку механізму надання конкретного виду адміністративних послуг на засадах професійного потенціалу здобувачів та певного комплексу соціальних якостей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. До питання про поняття так званих «управлінських послуг». *Право України*. 2002. № 6. С. 125-127.
2. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьний Є.О. та ін.] / Заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. Київ, 2015. 428 с.
3. Булковський Т.О. Децентралізація адміністративних послуг органів внутрішніх справ України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 8. С. 166-169.
4. Буханевич О. М. Класифікація адміністративних послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 33(2). С. 7-10.
5. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print> (дата звернення 5.01.2121)
6. Васильєва Н. В. Досвід Естонії у наданні електронних послуг населенню. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 11. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2013_11_5.
7. Васильєва Н. В. Організація надання адміністративних послуг підприємцям Грузії: досвід для України. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2013. Вип. 3. С. 83-89.
8. Верховна рада України. Офіційний веб-портал. Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
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. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління:*

удосконалення та розвиток. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?n=12&y=2015>. (дата звернення 1.12.2020)

11. Гордєєв В. В. Адміністративні послуги : поняття, сутність та ознаки. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2010. Вип. 533. Сер. : Правознавство. С. 66-70

12. Гринько А.А. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету : зб. наук. пр. Серія: Юриспруденція*. 2015. №7. С.160-163

13. Дацаківська О. Особливості моніторингу органів місцевого самоврядування як методу вивчення політичного процесу. *Вісник Львівського університету : Сер.: філософсько-політологічні студії*. 2012 . Вип.2 . № 07. С. 181-191.

14. Дмитрук І.М. Адміністративно-територіальна реформа в Україні у контексті поняття «децентралізація». URL: http://www.pap.in.ua/5_2015/54.pdf. (дата звернення 20.01.2121)

15. Добрівський Т. Г. Реалізація принципу субсидіарності у світлі реформи децентралізації влади. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Серія : Державне управління. 2015. Т. 263, Вип. 252. С. 59-63.

16. Драган І. О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 4. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_4_3. (дата звернення 2.02.2121)

17. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

18. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. К. : НАДУ, 2011. Т. 8. 630 с.

19. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2019 рік URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=4288d3e5-5080-4dcb-8faf-91ee68e38223> (дата звернення 12.12.2020)
20. Козюра І. Процеси децентралізації у сфері надання адміністративних послуг. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2018. Вип. 22. С. 132-139.
21. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 2.12.2020)
22. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>. (дата звернення 5..01.2121)
23. Легеза Є.О. Зміст публічних послуг в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. №2. С. 72-76.
24. Лис А.Б. Проблемні питання надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Х. : ХарРІДУ НАДУ*, 2015. Вип. 4 (51). С. 162-169.
25. Мамонова В. В. Організаційний механізм надання адміністративних послуг у громаді в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 2. С. 83-92.
26. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 8 (24). С. 60-64.
27. Международный опыт эффективных методов предоставления государственных услуг. Проект ПРООН в Узбекистане «Поддержка системы мест. упр.: граждан. участие и партнерство» ; эксперт: А. Рахимов. 2018. 42 с.

28. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П.Тимощука. К.: ФОП Москаленко О.М. 392 с.

29. Ольшанський О. В. Інструментарій муніципальної діяльності в контексті теорії «сервісної» держави. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 66-71.

30. Оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL : <http://dif.org.ua/article/otsinki-naselennyam-ukraini-yakosti-nadannya-administrativnikh-poslug-2015-rik-a-takozh-porivnyannya-z-minulimi-rokami> (дата звернення 15.01.2121)

31. Петриків А. В. Залучення громадськості до здійснення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування в питаннях надання адміністративних послуг. *Наука молода : зб. наук. праць молодих вчених ТНЕУ*. 2016. № 24. С. 13-19.

32. 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.

33. Про адміністративні послуги. Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 року. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. (дата звернення 21.01.2121)

34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Закон України від 10 грудня 2015 року № 888-VIII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19>. (дата звернення 15.12.2120)

35. 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>(дата звернення 15.01.2121)

36. 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>(дата звернення 28.01.2121)

37. Про місцеве самоврядування. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (дата звернення 13.01.2121)

38. 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>. (дата звернення 10.10.2120)

39. Рубан С.В. Надання адміністративних послуг в територіальних громадах. *Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю.* (м. Житомир 23 червня 2020 р.). 2020. 551 с. С. 440-442.

40. Слівак А. Є. Методичні підходи до створення системи моніторингу надання адміністративних послуг центральними та місцевими органами виконавчої влади. *Формування ринкових відносин в Україні.* 2012. № 5. С. 64-68.

41. Столар В.М. Поняття «послуга» в теорії державного управління. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління.* Випуск 1(5). 2016. С. 65-69.

42. Туркова О. К. Надання електронних послуг в Естонії: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Міжнародного*

гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2016. Вип. 20. С. 60-62.

43. ЦНАП у валізі: Жителі Донецької і Луганської областей зможуть отримати послуги ЦНАП вдома. URL : <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2018/administrative-service-centre-in-a-suitcase.html>(дата звернення 1.02.2121)

44. Шевчук П. Рівні ефективності надання адміністративних послуг населенню України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3. С. 115-122.

45. Штирліна А.А. Державні послуги: сутність, категорії, класифікація. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. №12. С. 83-86.

46. Щербаківська Л. М. Класифікаційні ознаки державних послуг. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Серія : Державне управління. 2014. Т. 242, Вип. 230. С. 131-136.

47. Loffler E. Improving the Quality of East and West European Public Services. Oxon : Ashgate Publishing, 2004. 274 p.