

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

ОШОВСЬКА ІРИНА ПАВЛІВНА

**ЕТИЧНІ НОРМИ ПОВЕДІНКИ В ЦЕНТРАХ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПОСЛУГ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

кваліфікаційної роботи за другим рівнем вищої освіти (магістр)

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Сучасний етап реформування публічного управління України позначається актуалізацією безлічі питань, які визначають подальший розвиток соціально-гуманітарної сфери життя суспільства і охоплюють як економічні аспекти, так і гуманітарні складові діяльності органів публічної влади, запровадження етичних стандартів та норм надання адміністративних послуг. Усі ці чинники є елементами однієї управлінської системи і визначають її ефективність у взаємодії з громадою, формують загальне уявлення та імідж не тільки про структуру, до якої звертаються громадяни, а й про усю систему публічного управління.

Успішність реформування та його кінцева мета пов'язана з формуванням відкритої та прозорої моделі управління, яка надає адміністративні послуги своєчасно, оперативно, з використанням сучасних технологій. Звичайно, це вимагає перегляду вимог до службовців та їх посадових обов'язків. Адже, окрім загальних компетенцій, вони повинні відповідати етичним вимогам державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. З іншого боку, демократизація суспільного життя вимагає дотримання загальних правил поведінки та поваги до людських цінностей не тільки з боку публічних службовців, але також і з боку усіх громадян, які звертаються з різноманітних питань до органів влади.

В усіх містах України вже є досвід організації та функціонування центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), що стало однією із кращих практик трансформації системи надання публічних послуг в нашій країні. Вироблені основні засади їх функціонування, запроваджуються електронні сервіси та послуги тощо. Водночас процеси удосконалення їх роботи ще тривають. Одним із аспектів, що відіграє ключове значення є етичні норми та правила діяльності цих структур. Адже співпраця із громадськістю завжди супроводжується людським чинником і на практиці не завжди такі відносини складаються безконфліктно. Тому питання етичних норм поведінки в ЦНАП є надзвичайно актуальним.

Стан наукової розробки теми. Науково-теоретичні засади дослідження етичних норм поведінки відображено у наукових працях: В.П. Бралатана, А.Б. Войтенка, П.М. Грицаєнка, В.Г. Ігнатова, Л.Б. Круп'яка, М.І. Мілової, С.М. Серьогіної, О.Б. Моргулеця, В.Н. Лавриненка, В.Л. Романова, Э. Шейна та ін. Окремі питання етичної поведінки публічних службовців та працівників ЦНАП, зокрема досліджували: Д.С. Абрамова, Ю.П. Битяк, Т.Е. Василевська, Я.В. Гончаренко, А.Ю. Гулевич, Т.В. Куракова, М.І. Рудакевич, С.М. Серьогін, І.І. Хожило,

О.М. Штиршов, І.І. Яремін та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових напрацювань присвячених тематиці етичних норм поведінки у сфері публічного управління, існує ряд невирішених питань щодо удосконалення організації діяльності ЦНАП саме з етичного аспекту.

Метою роботи є комплексне дослідження етичної поведінки усіх суб'єктів взаємовідносин у процесі надання адміністративних послуг ЦНАП та визначення напрямів удосконалення цього процесу.

Для досягнення мети поставлено такі **завдання**:

- окреслити науково-теоретичні засади дослідження етичних норм поведінки;
- визначити роль ЦНАП як основних суб'єктів надання таких послуг;
- з'ясувати місце етичних норм в системі показників та критеріїв ефективності діяльності ЦНАП;
- обґрунтувати необхідність врегулювання діяльності службовців як надавачів адміністративних послуг;
- запропонувати напрями удосконалення організації діяльності ЦНАП з етичного аспекту.

Об'єктом роботи є організація діяльності ЦНАП.

Предметом роботи є етичні норми поведінки в ЦНАП.

Методи роботи. Методологічним підґрунтям даної роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Безпосередньо формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять дослідження. На основі структурно-функціонального методу визначено роль ЦНАП як основних суб'єктів надання таких послуг. Застосування порівняльно-правового методу дало можливість з'ясувати місце етичних норм в системі показників та критеріїв ефективності діяльності ЦНАП. За допомогою системно-аналітичного методу обґрунтовано необхідність врегулювання діяльності службовців як надавачів адміністративних послуг. На основі причинно-наслідкового аналізу запропоновано напрями удосконалення організації діяльності ЦНАП з етичного аспекту. Застосування логічного і діалектичного методів дало можливість зробити висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна дослідження. Кваліфікаційна робота є самостійною науковою працею у галузі публічного управління, в якій автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають теоретичні засади дослідження етичної поведінки усіх суб'єктів взаємовідносин у процесі надання адміністративних послуг ЦНАП. Основні

положення кваліфікаційної роботи, що розкривають її наукову новизну, полягають: в обґрунтуванні необхідності запровадження клієнтоорієнтованого підходу в діяльності ЦНАП; у визначенні вплив людського фактора на роботу ЦНАП; у формулюванні напрямів удосконалення організації діяльності ЦНАП з етичного аспекту.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу чинної нормативно-правової бази та здобутків вітчизняної публічно-управлінської думки в роботі окреслено теоретичні засади дослідження етичної поведінки усіх суб'єктів взаємовідносин у процесі надання адміністративних послуг ЦНАП та запропоновано напрями удосконалення організації діяльності ЦНАП з етичного аспекту. Практичне застосування отриманих результатів сприятиме покращенню роботи таких центрів.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 78 сторінок, основного тексту – 70 сторінок. Список використаних джерел налічує 71 найменування. Робота містить один рисунок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів; зазначено структуру й обсяги роботи.

У **першому розділі** *«Науково-теоретичні засади дослідження етичних норм поведінки»* окреслено науково-теоретичні засади дослідження етичних норм поведінки.

У **підрозділі 1.1.** *«Наукові дослідження в сфері регулювання етики та етичних норм»* проаналізовано наукові дослідження в сфері регулювання етики та етичних норм. Узагальнено, що сьогодні в Україні існує чимало наукових досліджень у сфері регулювання етики та етичних норм в системі публічного управління. Майже у кожній науковій праці акцент робиться на посиленні етичних норм публічних службовців при здійсненні ними професійних обов'язків. Адже дійсно, моральний стан службовців яскраво відображає рівень розвитку нашого суспільства, наскільки в ньому втілюються моральні цінності.

У **підрозділі 1.2.** *«Етичні норми поведінки у категоріальному апараті науки публічного управління»* розглянуто етичні норми поведінки у категоріальному апараті

науки публічного управління. Встановлено, що етичними нормами поведінки з позиції науки публічного управління є комплекс внутрішніх правил, що склалися та існують в колективі, визнаються і виконуються всіма його членами (або переважною більшістю). Такі норми поведінки, що регулюються як на законодавчому рівні, так і громадськістю, повинні відповідати єдиній вимозі – публічні інтереси завжди переважають над приватними інтересами. Підсумовано, що дотримання етичних норм поведінки зміцнює авторитет публічної служби, формує позитивну репутацію (імідж) публічних службовців, а також забезпечує інформування громадян про норми етичної поведінки публічних службовців стосовно них.

Підрозділ 1.3. «Етичні засади в системі публічної служби» охарактеризовано етичні засади в системі публічної служби. Зроблено висновок, що ключовою етичною засадою в системі публічної служби є безпосередньо місія публічних службовців, яка полягає у професійній реалізації функцій держави та запроваджується через захист національних інтересів і задоволення суспільних потреб. З'ясовано, що найбільш цілісно й концентровано професійно-етичне призначення публічних службовців, а також керівників, посади яких є політичними, визначається у понятті суспільного служіння і почуття обов'язку.

У другому розділі «Центри надання адміністративних послуг як важливі суб'єкти публічного управління» проаналізовано окремі питання роботи ЦНАП як важливих суб'єктів публічного управління.

У підрозділі 2.1. «Роль центрів надання адміністративних послуг як основних суб'єктів надання таких послуг» визначено роль ЦНАП як основних суб'єктів надання таких послуг. Узагальнено, що ЦНАП є публічними установами, що створюються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, в яких особи можуть оперативно отримати широкий спектр адміністративних послуг у доступній для них формі та при комфортних умовах. З'ясовано, що ці центри можуть мати територіальні підрозділи, віддалені робочі місця та мобільні офіси для легшої доступності отримання послуг. Встановлено, що ключова роль ЦНАП, як основних суб'єктів надання адміністративних послуг, полягає у забезпеченні доступності та якості надання таких послуг, створенні прозорої і підзвітної багаторівневої системи врядування, яка реально реагує на потреби громадян.

У підрозділі 2.2. «Місце етичних норм в системі показників та критеріїв ефективності діяльності центрів надання адміністративних послуг» з'ясовано, що етичні норми в системі показників та критеріїв ефективності діяльності центрів надання адміністративних послуг посідають важливе місце. Адже те на скільки якісно,

з етичної точки зору, службовець виконував свою роботу, залежить в цілому рівень обслуговування в ЦНАП, що прямо впливає на імідж та авторитет органів публічної влади та всієї системи публічного управління. Встановлено, що система оцінки та контролю якості сприяє забезпеченню інтересів людини як громадянина країни при зверненні за адміністративними послугами та дозволяє мінімізувати витрати часу, фінансів та нервів як самих відвідувачів, так і службовців.

У підрозділі 2.3. «Врегулювання діяльності службовців – надавачів адміністративних послуг» обґрунтовано необхідність врегулювання діяльності службовців як надавачів адміністративних послуг. Встановлено, що адміністративні послуги в Україні надаються адміністратором, який виступає організаційно-процедурним посередником між суб'єктом звернення і суб'єктом надання таких послуг. З'ясовано, що наразі зміни, що вносяться до вітчизняної нормативно-правової бази направлені на удосконалення роботи службовців як надавачів адміністративних послуг. Акцент робиться саме на їх гнучкості, універсальності, особистій підпорядкованості керівнику ЦНАП та етичності, що по-перше, сприяє оптимізації використання робочих місць в таких центрах; по-друге, надає можливість суб'єкту звернення замовляти декілька послуг в одного працівника ЦНАП; по-третє, забезпечує дієвий контроль за якістю надання адміністративних послуг.

У третьому розділі «Удосконалення організації діяльності центрів надання адміністративних послуг: етичні аспекти» запропоновано напрями удосконалення організації діяльності ЦНАП з етичного аспекту.

У підрозділі 3.1. «Запровадження клієнтоорієнтованого підходу в діяльності центрів надання адміністративних послуг» зазначено важливість запровадження клієнтоорієнтованого підходу в діяльності центрів надання адміністративних послуг. Адже сьогодні запровадження такого підходу в діяльності ЦНАП є актуальним та необхідним, оскільки він пов'язаний зі зміною розуміння цінності клієнта для організації та максимально враховує переваги й інтереси клієнта. Окрім того, встановлено, що запровадження клієнтоорієнтованого підходу в діяльності ЦНАП слугує основою для розробки довгострокових стратегій європейського зразка роботи таких центрів та удосконалення їх комунікаційної політики, налагодження ефективної співпраці з різними органами публічної влади та громадськістю, а також запровадження дистанційного формату відносин.

У підрозділі 3.2. «Вплив людського фактора на роботу центрів надання адміністративних послуг» з'ясовано вплив людського фактора на роботу центрів надання адміністративних послуг, рівень якого залежить від багатьох факторів:

соціально-політичні й економічні умови, що склалися в суспільстві; специфічні обов'язки та умови професійної діяльності публічних службовців; життя й умови побуту як самих громадян, так і публічних службовців тощо. Узагальнено, що регулювання діяльності публічних на рівні цінностей та етики одна з найважливіших передумов соціальної ефективності держави, один із головних напрямів її реформування. З цілого ряду причин акценти у вітчизняній публічній службі зміщуються з формальних норм на фундаментальні цінності. Зроблено наголос на тому, що щоб здобутки у цьому напрямі були успішними, доцільно і надалі приділяти увагу цим питанням та висувати етичні вимоги не лише до публічних службовців, а і до людей, як споживачів адміністративних послуг.

У підрозділі 3.3. «Посилення ролі етичних кодексів та регулювання етичних норм в діяльності органів публічного управління: іноземний досвід» охарактеризовано іноземний досвід прийняття й використання етичних кодексів та етичних норм в діяльності органів публічного управління та вказано про посилення їх ролі. Встановлено, що метою іноземних етичних документів у сфері державної служби є встановлення для всіх службовців уніфікованих правил службової діяльності, що дозволяє зробити публічну службу не корумпованою, підвищити відповідальність, прозорість, підконтрольність та підзвітність службовців, сприяє формуванню їх професійної поведінки відповідно до цінностей та принципів суспільства в сучасних умовах розвитку світу. Зазначено, що етичні кодекси та закріпленні в них етичні норми відіграють важливу роль в діяльності органів публічного управління, оскільки сприяють становленню корпоративної культури публічної служби та формуванню професійної поведінки службовця, зниженню рівня корупції та водночас підвищенню відповідальності.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено комплексне дослідження етичної поведінки усіх суб'єктів взаємовідносин у процесі надання адміністративних послуг ЦНАП та запропоновано напрями удосконалення цього процесу. Сформульовано такі висновки:

1. Сьогодні в Україні існує чимало наукових досліджень у сфері регулювання етики та етичних норм в системі публічного управління. Майже у кожній науковій праці акцент робиться на посиленні етичних норм публічних службовців при здійсненні ними професійних обов'язків. Безпосередньо з позиції науки публічного управління етичними нормами поведінки є комплекс внутрішніх правил, що склалися

та існують в колективі, визнаються і виконуються всіма його членами (або переважною більшістю). Такі норми поведінки повинні відповідати єдиній вимозі – публічні інтереси завжди переважають над приватними інтересами. Дотримання етичних нормам поведінки зміцнює авторитет публічної служби, формує позитивний імідж публічних службовців тощо.

Ключовою етичною засадою в системі публічної служби є безпосередньо місія публічних службовців, яка полягає у професійній реалізації функцій держави та запроваджується через захист національних інтересів і задоволення суспільних потреб, а також здійсненні служіння народові України.

2. ЦНАП є публічними установами, що створюються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, в яких особи можуть оперативно отримати широкий спектр адміністративних послуг у доступній для них формі та при комфортних умовах. Ключова роль ЦНАП, як основних суб'єктів надання адміністративних послуг, полягає у забезпеченні доступності та якості надання таких послуг, створенні прозорої і підзвітної багаторівневої системи врядування, яка реально реагує на потреби громадян. Ми вважаємо, що подальшими кроками удосконалення роботи ЦНАП мають стати впровадження позитивного іноземного досвіду у цій сфері, використання результатів громадських слухань, соціологічних та інших досліджень, підготовка висококваліфікованих працівників, збільшення кількості територіальних підрозділів таких центрів (мобільних офісів), особливо у віддалених місцях країни.

3. Етичні норми в системі показників та критеріїв ефективності діяльності центрів надання адміністративних послуг посідають важливе місце. Адже те на скільки якісно, з етичної точки зору, службовець виконував свою роботу, залежить в цілому рівень обслуговування в ЦНАП, що прямо впливає на імідж та авторитет органів публічної влади та всієї системи публічного управління. При цьому система оцінки та контролю якості сприяє забезпеченню інтересів людини як громадянина країни при зверненні за адміністративними послугами та дозволяє мінімізувати витрати часу, фінансів та нервів як самих відвідувачів, так і службовців. Водночас при подальшому удосконаленні роботи ЦНАП в Україні зростатиме психологічне навантаження та кількість професійних вимог до працівників цих центрів, тому, на наш погляд, важливо чітко регламентувати їх діяльність в етичних кодексах, щоб запобігти певним негативним проявам у майбутньому.

4. На сьогодні законодавчі зміни у сфері надання адміністративних послуг направлені на удосконалення роботи службовців як надавачів таких послуг. Акцент

робиться саме на їх гнучкості, універсальності, особистій підпорядкованості керівнику та етичності, що по-перше, сприяє оптимізації використання робочих місць в таких центрах; по-друге, надає можливість суб'єкту звернення замовляти декілька послуг в одного працівника ЦНАП; по-третє, забезпечує дієвий контроль за якістю надання адміністративних послуг.

Вважаємо, що дотримання зазначено є ідеальним станом роботи ЦНАП, проте залишається досить складним завданням. Оскільки, адміністратори повинні мати високий професійний рівень (добре обізнані у питанні надання значної кількості адміністративних послуг), що вимагає дуже великих зусиль. Тому, на наш погляд, доречним було б здійснити поділ адміністраторів на різні групи, в залежності від спеціалізації тієї чи іншої послуги, що сприятиме більш оперативному і якісному обслуговуванню відвідувачів, а також забезпечить взаємозамінність самих адміністраторів.

5. Для удосконалення організації діяльності ЦНАП з етичного аспекту необхідно:

- запровадити клієнтоорієнтований підхід в роботі ЦНАП, суть якого полягає у змінні розуміння цінності клієнта для організації та максимально враховує переваги й інтереси клієнта. Використання цього підходу в діяльності ЦНАП слугує основою для розробки довгострокових стратегій європейського зразка роботи таких центрів та удосконалення їх комунікаційної політики, налагодження ефективної співпраці з різними органами публічної влади та громадськістю, а також запровадження дистанційного формату відносин;

- регулювати вплив людського фактора на роботу ЦНАП, рівень якого залежить від багатьох факторів: соціально-політичні й економічні умови, що склалися в суспільстві; специфічні обов'язки та умови професійної діяльності публічних службовців; життя й умови побуту як самих громадян, так і публічних службовців тощо;

- постійно оновлювати етичні норми, підлаштовуючи їх до сучасних реалій, вимог та потреб суспільства, а також впроваджувати у вітчизняну практику публічного управління позитивний іноземний досвід встановлення і регулювання етичних норм. Переконані, що це сприятиме становленню корпоративної культури публічної служби та формуванню професійної поведінки службовця, зниженню рівня корупції та водночас підвищенню відповідальності, а також забезпеченню прозорості, підконтрольності та підзвітності роботи публічних службовців.

АНОТАЦІЯ

Ошовська І.П. Етичні норми поведінки в центрах надання адміністративних послуг – На правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття другого рівня вищої освіти (магістр). Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2021.

Кваліфікаційну роботу присвячено дослідженню етичної поведінки усіх суб'єктів взаємовідносин у процесі надання адміністративних послуг ЦНАП та визначенню напрямів удосконалення цього процесу. У вступі обґрунтовано актуальність та рівень дослідженості теми; окреслено мету та основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення отриманих результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяг роботи. На початку роботи окреслено науково-теоретичні засади дослідження етичних норм поведінки. Зокрема, проаналізовано наукові дослідження в сфері регулювання етики та етичних норм; розглянуто етичні норми поведінки у категоріальному апараті науки публічного управління; охарактеризовано етичні засади в системі публічної служби. Значна частина роботи присвячена аналізу окремих питань роботи ЦНАП як важливих суб'єктів публічного управління. Безпосередньо визначено роль ЦНАП як основних суб'єктів надання таких послуг; з'ясовано, що етичні норми в системі показників та критеріїв ефективності діяльності ЦНАП посідають важливе місце; обґрунтовано необхідність врегулювання діяльності службовців як надавачів адміністративних послуг. Наприкінці роботи запропоновано напрями удосконалення організації діяльності ЦНАП з етичного аспекту, одним із яких є запровадження клієнтоорієнтованого підходу в діяльності ЦНАП.

Ключеві слова: адміністративна послуга, центр надання адміністративних послуг, етична поведінка, етична норма, етичний кодекс

SUMMARY

Oshovska I.P. Ethical norms of behavior in the centers of administrative services – Manuscript.

Qualification work for obtaining the second level of higher education (master). Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2021.

The qualifying work is devoted to the study of ethical behavior of all parties in the process of providing administrative services ASC and identifies areas for improvement in this process. In the introduction the relevance and level of theme development are substantiated;

the purpose and main tasks, object, subject and methods of research are determined; the scientific novelty is describes; the practical value of the obtained results of master's work is established; the structure and scope of work are indicated. At the beginning of the work the scientific and theoretical bases of research of ethical norms of behavior are outlined. Researches in the field of regulation of ethics and ethical norms are analyzed. Ethical norms of behavior in the categorical apparatus of the science of public administration are considered. Ethical principles in the public service system are characterized. The main part of the research is devoted to the analysis of certain issues of ASC work as important subjects of public administration. The role of ASC as the main subjects of providing such services is determined. It was found that ethical norms in the system of indicators and criteria of efficiency of ASC activity occupy an important place. The necessity of regulating the activity of employees as providers of administrative services is substantiated. At the end of the qualifying work, the directions of improvement of the organization of ASC activity from the ethical aspect are offered, one of which is introduction of the client-oriented approach in ASC activity.

Keywords: administrative service, center for providing administrative services, ethical behavior, ethical norm, code of ethics.