

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

**ЛАЗАРЄВ ДМИТРО АНАТОЛІЙОВИЧ**

**МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ НАДАННЯ**  
**АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

Миколаїв – 2019

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми дослідження.** На теперішній час науковий інтерес до запровадження нового ставлення до функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідної реалізації прав і свобод народу країни, особливо щодо надання громадянам якісних послуг (державних, адміністративних, управлінських та громадських) є одним зі стратегічних завдань сучасного державотворення України. Сьогоднішні перетворення вимагають всебічних та комплексних реформ, розбудови сервісної демократичної держави, яка базуватиметься на наданні державою громадянам дійсно інноваційних та ефективних послуг, і їх пріоритетним чинником має бути якість. Зазначені чинники повинні ґрунтуватися на європейських цінностях, адже той факт, що Україна всіма зусиллями намагається увійти до Європейського Союзу, є майже беззаперечним. Визначення механізмів та інструментів удосконалення державного управління в Україні має опиратися на основні принципи роботи Європейського Співтовариства та стати максимально прозорим. Одним із таких принципів є створення умов для отримання своєчасних, якісних і відповідних сьогоденню якісних адміністративних послуг (далі - адмінпослуг). Необхідність дослідження механізмів державного управління процесами надання адмінпослуг обумовлена тим, що існує розбалансованість системи у відношеннях між органами державної влади із юридичними та фізичними особами. Можна визначити відсутність чіткої і зрозумілої структури зазначених взаємин, яка побудована на засадах верховенстві права, прозорості та рівності. В умовах формування сучасного громадянського суспільства вирішення визначеної проблематики є надзвичайно важливим, адже саме кількість і якість надання адмінпослуг є одними з важливих показників ставлення держави до громадян.

**Об'єктом дослідження виступає** державне управління у сфері надання адмінпослуг.

**Предметом дослідження** є механізми державного управління

процесами надання адмінпослуг в Україні.

**Метою** даного дослідження є визначення сучасних факторів, які впливають на державну міграційну політику; визначення напрямків удосконалення державного регулювання міграційними процесами та з'ясування її основних принципів і функцій.

**Мета дослідження.** Виходячи з актуальності теми, метою даного магістерського дослідження є обґрунтування механізмів державного управління процесом надання адмінпослуг та визначення напрямів їх удосконалення та практичного застосування в Україні.

Для досягнення цієї мети вирішувалися такі **завдання**:

- проаналізувати теоретичні засади державного управління у сфері надання адміністративних послуг в Україні;

- дослідити напрями реформування механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг;

- визначити напрями удосконалення механізмів державного управління діяльністю центрів надання адміністративних послуг в Україні.

Актуальність зазначеної теми також обґрунтована необхідністю переходу від особистого до інших способів звернення (телефон, пошта, Інтернет) до органів влади не тільки для замовлення адміністративної послуги а й для отримання консультацій та остаточних результатів.

Для даного дослідження велике значення мають праці українських вчених таких, як: В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. М. Бесчастний, В. Борисова, Н. Васильєва, О. Врублевський, О. Гапонюк, Н. Грабар, Д. Дзвінчук, Я. Жовнірчик, І. Лопушинський, А. Ліпенцев, Н. Липовська, Н. Нижник, С.Серьогін, Л. М. Тимченко, В. В. Толкованов, В. С. Фуртатова, С.Хаджирадева, Ю. Шаров, І. Шпекторенко, В. Ячменьова та ін. За дослідженнями наукових розробок з державного управління можна з'ясувати, що особливості реалізації механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг є неповною мірою дослідженими.

**Методи дослідження.** В даній магістерській роботі теоретичною, методологічною і інформаційною основою дослідження становлять загальні положення функціонування процесів надання адмінпослуг, наукові праці сучасних вітчизняних і зарубіжних учених з питань поняття та класифікації адміністративних послуг, та аналіз й дослідження досвіду різних країн у сфері надання адміністративних послуг. У магістерській роботі використано загальнонаукові і спеціальні методи дослідження: економіко-статистичного й порівняльного аналізу –для виявлення тенденцій розвитку і структурних змін у сфері надання адміністративних послуг як в Україні, так у певній громаді зокрема: графічні–для візуалізації результатів дослідження та експертні методи –для можливості ознайомлення та оцінки праць та думок експертів щодо проблем надання адміністративних послуг.

**Практичне значення** отриманих результатів полягає в тому, що розроблені й обґрунтовані методи та висновки можна використати в процесі управління становленням, функціонуванням і розвитком ЦНАПів.

При написанні даної магістерської роботи аналітичними інформаційними джерелами дослідження була: наукова література, політичні газети, періодичні часописи, наукові журнали та інтернет-ресурси

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ**

У вступі обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження та висвітлено наукову новизну і практичне значення виконаної роботи.

У першому розділі *«Теоретичні засади державного управління у сфері надання адміністративних послуг в Україні»* формування та розвиток єдиної системи надання адмінпослуг та джерельну базу дослідження сфери надання адміністративних послуг.

*Підрозділ 1.1. «Теоретичні основи державного управління процесами надання адміністративних послуг на сучасному етапі його розвитку»* присвячений аналізу стану теоретичних засад проблеми.

Аналіз багатьох наукових публікацій дозволяє прийти до висновку про те, що розгляд організаційно-правового механізму державного управління у сфері надання адмінпослуг вказує на безліч прогалин у формулюванні та реалізації їх складових на практиці.

Зроблено висновок, що якщо провести аналіз, можна зазначити, що деякі з цих понять є тотожними, деякі – різняться одне від одного, деякі – не змінилися. Основою доктрини адміністративних послуг та ідеї сервісної держави є концепція служіння держави людині/громадянину. Над проблемою надання послуг працює багато вітчизняних науковців. На підставі їх досліджень та з урахуванням розвитку суспільства в Україні створено передумови для інформаційної відкритості, подальшого розвитку зворотного зв'язку з суспільством, розвитку громадських інститутів захисту прав, електронної взаємодії і врахування пропозицій одержувачів державних послуг. Україна перейняла досвід зарубіжних країн-лідерів по створенню багатофункціональних центрів і телефонних центрів (call-центрів) та електронного уряду. Але ще досить багато треба зробити для досягнення високого рівня результатів, щоб наблизитись до світового рівня.

*У підрозділі 1.2. «Функціонування механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг» розкриті зміст та основні складники термінів «механізм», «державний механізм», «механізм державного управління», «механізм управління» які у науковій літературі вживають багато науковців, та трактуються вони по-різному.*

Проведений комплексний аналіз дозволяє зробити висновки, що наразі спостерігається загальносвітова тенденція до підвищення ефективності системи управління державними послугами, в тому числі досягнення інформаційної відкритості органів влади; надання найбільш повної інформації щодо державних послуг; забезпечення зворотного зв'язку з отримувачем послуг; моніторингу громадської думки про якість державних послуг; розвитку громадських організацій. Дослідження зарубіжного досвіду та української практики управління державними послугами дозволяє

визначити рівень практичної реалізації сучасних принципів управління якістю надання адміністративних послуг і виявити потенційні функціональні можливості управління.

Отже, управління якістю державних послуг є найважливішою складовою системи державного управління, що представляє сукупність властивостей, які здатні задовольняти вимоги заявників. Але слід передбачити, що отримання високої якості досягнення якої залежить від різних складових, а саме: розвиток економіки, освіти, соціальної та культурної сфери - неможливо без якісного державного управління.

На основі проведеного аналізу можна зробити висновок, про те, що ефективність державного управління залежить від ефективності всього комплексного механізму державного управління у сфері надання адмінпослуг, а також про подальшу необхідність вдосконалення усіх його чинників.

**У другому розділі** *«Напрями реформування механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг»* визначено що проведення адміністративної реформи у кожному регіоні має формуватися на підставі його економічного спрямування. Насьогодні, нажаль, багато органів державної влади різних рівнів не в змозі сформувати основні пріоритетні напрямки програми адміністративної реформи. Таким чином, організація надання адміністративних послуг в Україні вимагає внесення змін, систематичного редагування і доповнень у зв'язку з реформуванням і впровадженням нових механізмів, елементів і технологій.

У підрозділі 2.1. *«Забезпечення центрів надання адміністративних послуг професійними кадрами та його вплив на динаміку показників надання адміністративних послуг»* визначено, що в Україні підготовка кваліфікованих кадрів, які здатні належним чином надавати адмінпослуги дуже гостро постає саме в умовах децентралізації влади. В роботі зазначено що, система підготовки кадрів не передбачала спеціалізованої підготовки службовців у сфері публічного управління, що позначається на їх фаховості.

Некомпетентність службовців призводить до того, що з'являються скарги зі сторони населення та знижується авторитет органів надання послуг в процесі реалізації закріплених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина. Тому, Національне агентство з питань державної служби запровадила підготовку магістрів галузі знань «Публічне управління» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Підготовка полягає в наданні майбутнім фахівцям та теоретичних знань та практичних навичок і вмінь з публічного управління щодо прикладного застосування законів, методів, принципів, технологій та процедур в публічній сфері, що зможе забезпечити європейський рівень надання адмінпослуг на засадах впровадження у практичну діяльність принципів демократичного врядування.

Отже, можна зробити висновки, що для підготовки високопрофесійних фахівців наразі застосовуються необхідні сучасні інституційні інструменти. Тому навчання фахівців і підготовка висококласних спеціалістів є однією з найголовніших завдань держави. А це призведе до якісного оновлення всього корпусу державних і муніципальних службовців.

У підрозділі 2.2. «Пріоритетні технології забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні» показано, що адміністративні перетворення, пов'язані зі скороченням та перерозподілом значного ряду функцій між структурами органів державної влади та місцевого самоврядування зумовили необхідність створення і розвитку сучасних дієвих механізмів надання адмінпослуг. Одним з пріоритетних завдань успішного функціонування органів виконавчої влади у частині надання адміністративних послуг є створення успішного функціонування зворотного зв'язку з населенням, тобто забезпечення відкритості та інформованості громадян щодо публічного управління. На новий рівень взаємодії державної влади і громадянського суспільства - якісне надання державних послуг населенню в електронному вигляді, можливість їх

універсального використання дозволить вийти розробка відповідних стандартів державних послуг. В роботі висвітлені існуючі в Україні питання які визначають що на сучасному етапі розвитку економіки і суспільства яскраво виражені проблеми інформатизації. Існуючі інформаційні системи та процеси інформатизації в регіонах обмежені вирішенням завдань тільки в рамках окремого органу влади. Регіональні інформаційні системи реалізуються в рамках окремих програм та не взаємодіють між собою.

**У третьому розділі** *«Напрямки удосконалення механізмів державного управління діяльністю центрів надання адміністративних послуг в Україні»* зазначено, що однією з найгостріших проблем залишаються питання надання якісних адмінпослуг населенню в якісних сучасних центрах, які забезпечені необхідним цифровим обладнанням, умовами для роботи та прийому громадян, санітарно-гігієнічною та комфортною зоною для очікування. В умовах децентралізації це можуть забезпечити й самі громади, але підтримка держави буде не зайвою.

У підрозділі 3.1. *«Основні проблеми щодо отримання адміністративних послуг в ході здійснення децентралізації влади в Україні»* визначено, що на сучасному етапі розвитку держави та наближення системи державного управління до стандартів Європейського Союзу постає необхідність кінцевого реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів, через які механізм надання публічних послуг становить основу функціонування влади в демократичному суспільстві. Законом України «Про адміністративні послуги» збережено деякі проблемні моменти та ризики, зокрема:

– не зовсім реалістичною видається норма-завдання про встановлення законом переліку адміністративних послуг, адже останній може включати сотні позицій, і забезпечити повноту такого регулювання, його актуальність і стабільність неможливо;

– замість критерію «собівартості (фактичних витрат) надання



адмінпослуги» як максимального розміру плати за послугу (адміністративного збору) закладено незрозумілий критерій «соціального та економічного значення», тобто верхньої межі для встановлення плати за адміністративні послуги немає.

*У підрозділі 3.2. «Удосконалення системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування»* показано, що в останні роки значна увага приділяється розробці та впровадженню нормативно-правового та інституційного забезпечення надання адмінпослуг, а саме: впроваджено Єдиний державний портал адміністративних послуг, відкриваються сучасні центри надання адміністративних послуг та ін.. Одночасно механізм надання адміністративних послуг України вимагає вдосконалення, оскільки ті хто отримують послуги вважають його непрозорим, нераціональним та таким, що не враховує інтереси громадян.

В Україні розвиток адмінпослуг і перехід від управлінських відносин між державою та народом в реалізацію принципу народовладдя – коли держава орієнтується на потреби народу, а державні службовці служать народові розпочався з 90-х років. Концепція адміністративної реформи, затверджена Указом Президента України у 1998 році стала одним із основних документів, який заклав основи для формування сучасного механізму надання адміністративних послуг в Україні. Далі, у 2009 році, удосконаленням розвитку сфери адміністративних послуг стало прийняття Урядом Розпорядження «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг». Далі була затверджена Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг» мала важливе значення у формуванні механізму надання адмінпослуг. З 2012 році було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», яким регламентовано визначення термінів, стосовно надання адміністративних послуг. Не можна оминути й Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року при

розгляді нормативних актів, які регламентують надання адмінпослуг в Україні. Всі ці нормативно-правові акти ведуть до збільшення надання адміністративних послуг населенню та розвитку Центрів надання адміністративних послуг.

Якщо розглядати ЦНАП як обов'язковий фронт-офіс, тобто місце замовлення потрібних адмінпослуг, то ЦНАП необхідний кожній спроможній ОТГ.

В даній роботі визначено, що кожній громаді потрібні доступні адміністративні послуги. Особливо важливо, щоб у процесі створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) якість послуг не погіршилася, тобто наявні раніше послуги у населеному пункті (чи сільраді) не віддалялися, а ще краще залишалися в межах розумної територіальної доступності (не більше 5-10 км).

## **ВИСНОВКИ**

У магістерській роботі здійснено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, що полягало у з'ясуванні сутності та правових засад надання адміністративних послуг, формулюванні висновків і пропозицій, не тільки в Україні, а й у високо розвинутих країнах, що сприятиме подальшому розвитку та підвищенню якості надання адміністративних послуг в нашій країні.

З'ясовано, що сучасний стан надання адміністративних послуг можна охарактеризувати наступними складовими:

- необхідність максимально децентралізувати надання адміністративних послуг, визначивши повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг;
- запровадження прогресивної системи фінансування центрів надання адміністративних послуг;
- забезпечити реалізацію політики децентралізації повноважень і утворення інтегрованих офісів (центрів надання адміністративних послуг) та підтвердити вищезазначене необхідними актами Кабінету Міністрів України.

Послідовний аналіз практики діяльності Центрів надання адмінпослуг та нормативно-правових актів що зазначені у даному дослідженні, спрямовує на висновки про те, що в Україні механізм надання послуг громадянам ще потребує вдосконалення, слід також зазначити що споживачів певною мірою не задовольняє якість надання адміністративних послуг у таких випадках:

при наданні адміністративних послуг виявляється територіальна та предметна розпорошеність різноманітних органів влади та їх підрозділів;

інколи спостерігається неповага до відвідувачів; складні процедури отримання адміністративних послуг та саме - «подрібненість» послуг;

тривалий термін отримання послуг, адже часто тривалі терміни та «особливості» адміністративного впровадження послуг (терміни засідання виконкому, комісій, сесій, тощо) законодавчо не виправдані;

незручний графік «годин прийому» у різних органах, оскільки він більшою мірою орієнтований на посадових осіб, але не завжди зручний громадянам;

брак інформації, що стосується отримання та надання адміністративних послуг;

недостатня облаштованість приміщень для очікування прийому та самого прийому громадян тощо.

Для надання інноваційних методів надання адміністративних послуг потрібні впевнені дії органів влади, а саме:

по-перше — покращити доступність ЦНАП для населення: створювати центри там, де вони потрібні, забезпечити можливість оплати послуг на місці, налагодити зворотний зв'язок з громадянами.

по-друге — усі послуги у ЦНАП потрібно надавати за одне відвідування, скорочувати час очікування в черзі.

по - третє — забезпечити взаємодію між органами влади при наданні послуг, відкрити доступ до всіх державних реєстрів, запровадити електронні послуги, наприклад, замовлення послуг через інтернет.

по - четвєрте — максимально збільшити кількість послуг, які надають

## ЦНАП.

Але існують як переваги так і ризики утворення спільних (міськрайонних/ селищно-районних) ЦНАП. Вони полягають в тому, що у населених пунктах, які є адміністративними центрами районів, недоцільно утворювати та утримувати одночасно два ЦНАП – при виконавчому органі місцевого самоврядування та при райдержадміністрації.

Тому однією з особливостей ЦНАП є утворення та функціонування такого офісу, який би надавав послуги і мешканцям громади (основного населеного пункту – адміністративного центру, який є одночасно містом обласного значення або центром району, довкола якого розташований однойменний район) і мешканцям району.

Реформа впровадження сучасних адмінпослуг вже зрушила з місця, але вона ще дуже далека від завершення. Підвищення якості адмінпослуг потребує такого реформування, яке б комплексно дозволило удосконалити та привести у відповідність нормативно-правові акти, що регламентують механізм надання адмінпослуг. Зазначені заходи забезпечать спрощення в отриманні та наданні послуг, в тому числі й шляхом запровадження сучасних ІТ (електронних) технологій. Проте цього звичайно поки ще недостатньо. Дуже важливо, щоб зміни відбулись і на законодавчому рівні, і адміністративні послуги видавалися швидше, простіше, переводилися у онлайн-формат. Адже перспективи є, успішний міжнародний досвід також і це потрібно розвивати.

## **АНОТАЦІЯ**

Суспільна необхідність і соціальна значимість адміністративних послуг в Україні зумовлюють участь держави, місцевих органів управління, підприємництва та суспільства в подальшому створюванні сервісної держави. Підвищення комплексності адмінпослуг, досягнення високих якісних показників, підвищення рівня обслуговування населення максимальне наближення до споживачів на сьогодні залишається стратегічним напрямком розвитку управління системою надання

адмінпослуг. Виконання зазначених завдань можливе при наявності сучасних багатофункціональних центрів і професіональних фахівців, що стануть професійними помічниками населення у вирішенні проблем, будуть надалі на високому рівні обслуговувати відвідувачів, які таким чином забезпечать подальший розвиток системи надання адмінпослуг.

В останні роки значна увага приділяється розробці та впровадженню нормативно-правового та інституційного забезпечення надання адмінпослуг, а саме: впроваджено Єдиний державний портал адміністративних послуг, відкриваються сучасні центри надання адміністративних послуг та ін.. Одночасно механізм надання адміністративних послуг України вимагає вдосконалення, оскільки ті хто отримують послуги вважають його непрозорим, нераціональним та таким, що не враховує інтереси громадян.

Принципи прозорості і відкритості, які надають громадянам право доступу до офіційних відкритих державних реєстрів, пов'язані з ключовими елементами демократії. Вони забезпечують право громадян здійснювати цивільний моніторинг і контроль за діяльністю органів влади. Основними ресурсами забезпечення зазначених принципів є новітні інформаційні технології, для населення їх доступність створює державна політика в усіх сферах життя суспільства. У багатьох розвинених країнах політичне керівництво встановлює діалог з бізнесом, некомерційними організаціями і громадянським суспільством для надання державної підтримки в поширенні знань і навичок щодо ефективного використання інформаційних технологій.

Напрямок державної політики у сфері надання якісних адмінпослуг має полягати в подальшій підтримці створення центрів надання адміністративних послуг.

*Ключові слова:* адміністративні послуги, державні послуги, муніципальні послуги, органи влади, Центр надання адміністративних послуг, громадяни, розвиток системи надання послуг.

## **ANNOTATION**

A public necessity and social meaningfulness of administrative services for Ukraine predetermine participating of the state, local organs of management, enterprise and society in further creation of the service state. Increase of complexity of administrative services, achievement of high quality indexes, increase of level of maintenance of population the maximal approaching to the consumers for today remains strategic direction of development of management of grant of administrative services the system. Implementation of the marked tasks is possible at presence of modern multifunction centers and professional specialists that will become the professional helpers of population in the decision of problems, will in future at high level serve visitors that will provide further development of the system of grant of administrative services.

Direction of public policy in the field of the grant of quality адмінпослуг must consist in further support of creation of centers of grant of administrative services.

In recent year considerable attention is spared to development and introduction of the normatively-legal and institutional providing of grant of administrative services, namely: the Only state portal of administrative services is inculcated, the modern centers of grant of administrative services are opened and ... At the same time the mechanism of grant of administrative services of Ukraine requires perfection, as those who get services consider him opaque, inefficient and such that does not take into account interests of people.

Principles of transparency and openness, that give to the citizens a right for access to the official open state registers, democracies related to the key elements. They provide a right for citizens to carry out the civil monitoring and control after activity of government bodies. The basic resources of providing of the marked principles are the newest information technologies, for a population their availability is created by a public policy in all spheres of life of society. In many developed countries political guidance sets a dialogue with business, noncommercial organizations and civil society for the grant of state support in

distribution of knowledge and skills in relation to the effective use of informative technologies.

*Key words:* administrative services, state services, municipal services, government bodies, Center of grant of administrative services, citizens, development of the system of grant of services.