

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ІВАНА ПУЛЮЯ

Факультет економіки та менеджменту
Кафедра менеджменту у виробничій сфері

НЕМЕШ ГАЛИНА ОЛЕКСІВНА

УДК 353.5

**ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ
ЦЕНТРОМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, НА ПРИКЛАДІ
ХУСТСЬКОЇ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Спеціальність 074 - Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

наукової роботи на здобуття освітнього ступеня магістра

Тернопіль – 2017

Дипломною магістерською роботою є рукопис

Робота виконана на кафедрі менеджменту у виробничій сфері, факультету економіки та менеджменту Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя Міністерства освіти і науки України.

Керівник роботи: Доктор економічних наук, професор, завідувач кафедрою менеджменту у виробничій сфері
Кирич Наталія Богданівна,
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя

Рецензент: Доктор економічних наук, професор, завідувач кафедрою менеджменту інноваційної діяльності та підприємництва
Андрушків Богдан Миколайович,
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя

Захист відбудеться «21» лютого 2017 р. о 9⁰⁰ год. на засіданні екзаменаційної комісії у Тернопільському національному технічному університеті імені Івана Пулюя.

Науковий керівник

Н.Б. Кирич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Надання адміністративних послуг є важливою складовою діяльності органів публічного управління. Однак незадоволеність споживачів якістю надання адміністративних послуг, таких, як дозвільні процедури, ліцензування, реєстраційні дії тощо, дозволяють говорити про першочерговість проведення реформування саме у цій системі.

Отже, адміністративні послуги як інструмент публічного управління мають вдосконалюватися в контексті державно-управлінських змін. Сучасна держава повинна розглядатися як система, що впливає на задоволення потреб громадян через надання адміністративних послуг. У нинішніх умовах основним завданням функціонування органів публічного управління є модернізація механізмів надання адміністративних послуг для всебічного, об'єктивного, неупередженого та своєчасного задоволення потреб громадян. Визначений Україною курс на євроінтеграцію актуалізує питання розвитку механізмів надання адміністративних послуг у контексті наближення адміністративно-правового простору до стандартів, прийнятих у демократичних розвинених країнах.

У процесі формування і розвитку системи надання адміністративних послуг особливої важливості набуває удосконалення процедур надання послуг. Правове регулювання процедури є найважливішим засобом стандартизації адміністративних послуг, адже вона визначає такі аспекти їх надання як, наприклад, строки надання, способи звернення по адміністративні послуги тощо. Проте поряд з правовими процедурними критеріями для впорядкування сфери послуг та оцінювання якості послуг мають застосовуватись інші – критерії якості (наприклад, доступність послуги/органу, наявність інформації про послугу, тощо).

Численні проблемні аспекти у сфері надання адміністративних послуг набули висвітлення у працях вітчизняних та зарубіжних науковців.

Зокрема, визначенню сутності адміністративних послуг присвячені праці В. Авер'янова, К. Афанасьєва, О. Бандурки, Т. Буренко, І. Венедиктової, І. Голосніченка, А. Кірмача, В. Князева, В. Колпакова, І. Коліушка, В. Коняєвої, К. Ніколаєнка, О. Поляк, В. Сороко, Д. Сухініна, В. Тимошука, М. Тищенко, А. Чемериса, Ю. Шарова.

Зміст та напрями створення цілісної системи надання державних послуг досліджено в працях зарубіжних та вітчизняних науковців: В. Долечека, Г. Емерсона, В. Лапідуса, М. Лахижі, Т. Мотренка, Б. Миллер, Т. Пахомової, П. Прокопа, Дж. Садлер, О. Сосновика, Д. Сухініна, Ф. Тейлор, А. Файоля, Г. Форда, О. Черниш, В. Шахова. Проблеми забезпечення якості процесів та послуг у публічній сфері досліджували такі зарубіжні науковці як: І. Вайс, Г. Керол, Ф. Котлер, Р. Мердик, Р. Рассел, Б. Рендер, К. Хаксевер. Проблема створення системи забезпечення якості публічних, зокрема адміністративних послуг, стала досить актуальною і розглядалася такими провідними українськими вченими як: Є. Агєєв, О. Бражко, А. Вишневський, А. Дегтяр, А. Кірмач, О. Крюков, С. Краснопорова, Ю. Куц, Т. Маматова, В. Огаренко та ін.

Актуальність проблем зумовила вибір теми магістерської роботи, визначення її мети та головних завдань, логіку і послідовність викладу матеріалу.

Мета і завдання дослідження. Мета магістерського дослідження полягає в обґрунтуванні пріоритетних напрямів розвитку механізмів надання адміністративних послуг в Україні, а також виробленні практичних рекомендацій щодо їх реалізації на основі європейського досвіду.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення наступних **завдань**:

- проаналізувати еволюцію наукових досліджень з проблематики надання адміністративних послуг та визначити роль органів публічного управління у цих процесах;
- проаналізувати нормативно-правові засади процесу надання адміністративних послуг в Україні з метою розробки методичних підходів формування стандартів адміністративних послуг та оцінювання якості їх надання;
- дослідити та проаналізувати роботу Центру надання адміністративних послуг Хустської районної державної адміністрації;
- розробити пропозиції, щодо удосконалення механізмів управління центром надання адміністративних послуг.

Об’єктом дослідження є процеси забезпечення адміністративних послуг.

Предметом дослідження є розвиток та удосконалення механізмів надання адміністративних послуг органами публічного управління.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Методологічну базу роботи становлять системний, структурно-функціональний та порівняльний методи. Системний метод дозволив розглянути систему надання адміністративних послуг. За допомогою структурно-функціонального та процесного методу були вивчені організаційні засади та процедура надання адміністративних послуг в Україні. Для аналізу зарубіжного досвіду формування системи надання адміністративних послуг і їх оцінювання використовувався метод порівняльного аналізу.

Наукова новизна отриманих результатів. Наукова новизна дипломної магістерської роботи полягає у дослідженні теоретико-методичних засад, розробленні практичних рекомендацій та обґрунтуванні економічного ефекту заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування центру надання адміністративних послуг Хустської районної державної адміністрації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть використовуватися при вдосконаленні алгоритму формулювання стандартів надання адміністративних послуг органами публічного управління в Україні, при розробці системи оцінювання якості надання адміністративних послуг, для вдосконалення нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг. Також результати дослідження можуть застосовуватися для подальших досліджень з цієї тематики та для розробки відповідних навчальних модулів в системі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Структура і обсяг магістерської роботи. Робота складається зі вступу, семи розділів, висновків, додатків, списку використаних джерел. Повний обсяг становить 162 сторінки друкованого тексту, що містять 152 сторінки основного тексту, список використаних джерел включає 112 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі подано загальну характеристику роботи: стан розробки наукової проблеми й актуальність роботи, сформульовано мету і задачі роботи, об'єкт, предмет, методи дослідження, описано наукову новизну і практичну значимість отриманих результатів.

У першому розділі «Теоретико-методичні засади дослідження адміністративних послуг» проаналізовано наукові праці різних авторів, присвячені досліджуваній проблематиці. Проведено огляд літератури, попередніх досліджень та здійснено аналіз предметної області. Проаналізовано методичні засади оцінювання якості надання адміністративних послуг.

Прийняття нової для України ідеології вимагає уточнення відповідного понятійно-категоріального апарату, зокрема визначення понять «послуга», «публічна послуга», а також визначення місця адміністративної послуги в системі механізмів державного управління.

У разі, якщо послуга розглядається як процес чи низка дій, слід мати на увазі, що ці дії можуть бути інструментом для виробництва цінності, вони можуть створити цінність, але самі не є самостійною цінністю. Тобто, якщо дії корисні лише для того, хто їх виробляє, то вони не можуть вважатися послугою.

Таким чином, можна побачити, що використання поняття «послуга» досить розповсюджене в сучасній науковій думці. В цих визначеннях переважає сприйняття послуги як діяльності, що має свою споживчу вартість.

До спектру адміністративних послуг включено видавання різноманітних дозволів, сертифікатів, ліцензій, свідоцтв, посвідчень особи, внесення до державних реєстрів тощо. Ці акти повинні мати індивідуальний характер і не можуть стосуватись осіб, які не подавали заяв на надання певних адміністративних послуг.

Перевірки та інші контрольні заходи не є адміністративними послугами, тому вповноважені на надання послуг державні органи не повинні здійснювати контрольні функції або перекладати на заявників тягар щодо збирання довідок або погоджень інших державних органів.

Отже, кожній країні притаманна своя природа проблем, з урахуванням яких будується власний шлях вдосконалення показників ефективності та результативності надання АП.

У другому розділі «Дослідження діяльності Хустської районної державної адміністрації» в результаті проведених досліджень було проаналізовано організаційну структуру та повноваження Хустської районної державної адміністрації, розглянуто фінансово-економічна діяльність Хустської державної районної адміністрації та

проаналізовано роботу Центру надання адміністративних послуг Хустської районної державної адміністрації.

Робота структурних підрозділів та апарату райдержадміністрації проводиться за квартальними і місячними планами, що затверджуються заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату районної державної адміністрації. Формування планів роботи структурних підрозділів та апарату райдержадміністрації здійснюється з урахуванням положень Регламенту, який розроблений райдержадміністрацією.

Щодо фінансово-економічної діяльності державної районної адміністрації то спостерігаємо збільшення обсягу доходів районного бюджету на 2017 рік на 2 182 186 грн., в тому числі загального фонду – 33 000 грн., спеціального – 2 149 186 грн. (бюджет розвитку 2 149 186 грн.).

Зокрема здійснено розподіл видатків районного бюджету на 2017 рік за головними розпорядниками коштів за рахунок додаткових доходів районного бюджету. Збільшено обсяг видатків загального фонду районного бюджету на 2017 рік на 2 182 186 грн., в тому числі загального фонду – 33 000 грн., спеціального – 2 149 186 грн. (бюджет розвитку 2 149 186 грн.) головним розпорядникам коштів районного бюджету. Також спрямовано залишок коштів освітньої, медичної субвенцій, що утворилася на 01.01.2017 року за головними розпорядниками коштів у сумі 1 199 263 грн.

Одним із вагомих факторів, які визначають рівень забезпечення державою належних умов життя своїх громадян, є якість надання адміністративних послуг. З цією метою відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» було створено центр надання адміністративних послуг райдержадміністрації (ЦНАП). Центр надання адміністративних послуг Хустської районної державної адміністрації здійснює свою діяльність відповідно до розпорядження голови райдержадміністрації від 17.09.2013 року №90/к «Про внесення змін до структури Хустської районної державної адміністрації та утворення Центру надання адміністративних послуг Хустської районної державної адміністрації», із змінами.

У третьому розділі «Удосконалення механізмів управління центром надання адміністративних послуг Хустської районної державної адміністрації» удосконалено процедури надання адміністративних послуг та визначено вимоги, щодо

якості надання цих послуг, запропоновано удосконалити веб-сервіс та запровадити організаційні заходи для підвищення якості надання адміністративних послуг, а також удосконалити організаційну структуру управління ЦНАП Хустської районної державної адміністрації.

Для оцінювання якості послуг насамперед нам необхідно окреслити предмет оцінювання, тобто визначити сфери надання послуг, основними з яких були б: організація діяльності ЦНАП, приміщення та інфраструктура, підготовка персоналу, безпосередньо надання послуг, аналіз діяльності.

Отже для оцінювання якості послуг ЦНАП Хустської державної районної адміністрації ми рекомендуємо інструменти, які є достатньо дієвими і застосовуються в Україні. Це, зокрема:

- зовнішнє соціологічне опитування (зовнішня оцінка);
- опитування (анкетування) (внутрішня та зовнішня оцінки)(запропонована анкета, див. додаток А);
- онлайн-опитування (сайт або портал, електронні системи, оцінка талонами електронної черги) (внутрішня оцінка);
- експертне оцінювання (зовнішня оцінка);
- аудит: внутрішній (внутрішня оцінка) і зовнішній (зовнішня оцінка);
- орієнтація на кращі практики (внутрішня оцінка).

Для того, щоб у ЦНАП проводилась якісна робота щодо інформування та консультування замовників послуг, пропонуємо впровадження електронних сервісів. Хоча офіційний сайт ЦНАП розроблено (<http://khust-vlada.gov.ua/index.php?mid=228&lch=ukr>), але не можна знайти достатньо необхідної інформації стосовно послуг та діяльності ЦНАП і немає синхронізації всіх електронних сервісів. Тому ми пропонуємо розширити та вдосконалити Сервіси інформування на сайті. Це дасть можливість одержувачам послуг отримувати оперативну інформацію, слідкувати за станом надання послуги та станом черги.

Впровадження системи «Універсам послуг» суттєво спростить процес надання адмінпослуг, забезпечить можливість оперативного контролю за термінами надання послуг і дасть змогу створити електронний архів наданих послуг.

У м. Хуст проживає 28 473 громадян. Упродовж 2018 року буде надано 13098 послуг (0,46 послуги на одного мешканця) і якщо за платні послуги брати мінімально усереднену суму 50 грн., то до бюджету міста надійде 654900 грн.

Згідно з проектом вдосконалення організаційної структури ЦНАП, необхідно скасувати посади головного спеціаліста та начальника загального відділу, ввести в штат посаду керівника відділу 1, та керівника відділу 2, а також найняти додатково одного адміністратора, який буде працювати у секторі інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю, буде обслуговувати та оновлювати сайт ЦНАП.

Таким чином, в результаті реалізації заходів щодо вдосконалення оргструктури очікується зростання чистого прибутку ЦНАП на 105,5 % або на 26900 грн. Рентабельність від основної діяльності збільшиться на 100% - з 4,7 до 9,4%. Зростання продуктивності праці (на 21,28 %) значно перевищує зростання середньої заробітної плати по підприємству, що підтверджує значну економічну вигоду від проекту для ЦНАП Хустської райдержадміністрації.

У четвертому розділі «Спеціальна частина» досліджено імплементацію системи оцінювання адміністративних послуг в Україні та проаналізовано організаційно-правові аспекти діяльності ЦНАП Хустської районної державної адміністрації.

У п'ятому розділі «Обґрунтування економічної ефективності» запропоновано удосконалення веб-сервісу та впровадження організаційних заходів для підвищення якості надання адміністративних послуг, також удосконалено організаційну структуру управління ЦНАП Хустської районної державної адміністрації

У шостому розділі «Охорона праці та безпека в надзвичайних ситуаціях» розглянуто питання дотримання правил з охорони праці під час експлуатації електронно-обчислювальних машин та досліджено безпеку в надзвичайних ситуаціях.

У сьомому розділі «Екологія» досліджено основні аспекти Екологічної програми розвитку природного середовища регіону та проаналізовано Програму розвитку лісового господарства Хустського регіону.

ВИСНОВКИ

Використання поняття «послуга» досить розповсюджене в сучасній науковій думці. В цих визначеннях переважає сприйняття послуги як діяльності, що має свою споживчу вартість. До спектру адміністративних послуг включено видавання різноманітних дозволів, сертифікатів, ліцензій, свідоцтв, посвідчень особи, внесення до державних реєстрів тощо. Ці акти повинні мати індивідуальний характер і не можуть стосуватись осіб, які не подавали заяв на надання певних адміністративних послуг.

Для оцінки якості надання адміністративних послуг в Україні можна використовувати критерії:

- ефективності;
- результативності;
- своєчасності
- рівень задоволеності тощо.

Хустська районна державна адміністрація здійснює виконавчу владу на території Хустського району, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідно районною радою.

Робота структурних підрозділів та апарату райдержадміністрації проводиться за квартальними і місячними планами, що затверджуються заступниками голови (відповідно до розподілу обов'язків), керівником апарату районної державної адміністрації. Формування планів роботи структурних підрозділів та апарату райдержадміністрації здійснюється з урахуванням положень Регламенту, який розроблений райдержадміністрацією.

Одним із вагомих факторів, які визначають рівень забезпечення державою належних умов життя своїх громадян, є якість надання адміністративних послуг. Основними завданнями Центру надання адміністративних послуг Хустської районної державної адміністрації є:

- 1) організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;
- 2) спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання;
- 3) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг;

4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг;

5) розширення співпраці та взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг.

Для оцінювання якості послуг ЦНАП Хустської державної районної адміністрації ми рекомендуємо інструменти, які є достатньо дієвими і застосовуються в Україні. Це, зокрема:

- зовнішнє соціологічне опитування (зовнішня оцінка);
- опитування (анкетування) (внутрішня та зовнішня оцінки)(запропонована анкета, див. додаток А);
- онлайн-опитування (сайт або портал, електронні системи, оцінка талонами електронної черги) (внутрішня оцінка);
- експертне оцінювання (зовнішня оцінка);
- аудит: внутрішній (внутрішня оцінка) і зовнішній (зовнішня оцінка);
- орієнтація на кращі практики (внутрішня оцінка).

Для того, щоб у ЦНАП проводилась якісна робота щодо інформування та консультування замовників послуг, пропонуємо впровадження електронних сервісів. Також пропонуємо розширити та вдосконалити Сервіси інформування на сайті. Це дасть можливість одержувачам послуг отримувати оперативну інформацію, слідкувати за станом надання послуги та станом черги.

Впровадження системи «Універсам послуг» суттєво спростить процес надання адмінпослуг, забезпечить можливість оперативного контролю за термінами надання послуг і дасть змогу створити електронний архів наданих послуг.

Згідно з проектом вдосконалення організаційної структури ЦНАП, необхідно скасувати посади головного спеціаліста та начальника загального відділу, ввести в штат посаду керівника відділу 1, та керівника відділу 2, а також найняти додатково одного адміністратора, який буде працювати у секторі інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю, буде обслуговувати та оновлювати сайт ЦНАП.

Таким чином, в результаті реалізації заходів щодо вдосконалення оргструктури очікується зростання чистого прибутку ЦНАП на 105,5 % або на 26900 грн. Рентабельність від основної діяльності збільшиться на 100% - з 4,7 до 9,4%, що підтверджує економічну вигоду від проекту для ЦНАП Хустської райдержадміністрації.

АНОТАЦІЯ

Немеш Г.О. Дослідження механізмів удосконалення управління центром надання адміністративних послуг, на прикладі Хустської районної державної адміністрації. [Рукопис]: комплексна дипломна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 074 / Галина Олексіївна Немеш: ТНТУ. — Тернопіль: [б. в.], 2018. — 152 с.

Дипломна магістерська робота: 152 с., 13 рис., 10 табл., 7 додатків, 112 літературних джерел.

Об'єкт дослідження - процеси забезпечення адміністративних послуг.

Предмет дослідження - розвиток та удосконалення механізмів надання адміністративних послуг органами публічного управління.

Мета магістерського дослідження полягає в обґрунтуванні пріоритетних напрямів розвитку механізмів надання адміністративних послуг та удосконаленні управління центром надання адміністративних послуг Хустської районної державної адміністрації.

Методи дослідження – загальнонаукові, спеціальні, структурно-функціональні, порівняльного аналізу, експертні, соціологічне опитування, анкетування.

Удосконалено механізми управління центром надання адміністративних послуг, визначено вимоги, щодо якості надання цих послуг. Запроваджено використання веб-сервісу та впровадження організаційних заходів для підвищення якості надання адміністративних послуг, вдосконалено організаційну структуру управління ЦНАП Хустської районної державної адміністрації.

Результати впроваджені в діяльність публічної організації.

Ключові слова: Центр надання адміністративних послуг, орган місцевого самоврядування, центральні органи виконавчої влади, обласна державна адміністрація, районна державна адміністрація.

SUMMARY

Nemesh G. Research of mechanisms for improving the management of administration services center, on the example of the Khust district state administration. [Manuscript]: comprehensive thesis for obtaining the qualification master's degree in 074/ Galyna Nemech: TNTU. - Ternopil [b. in.], 2018. - 152 p.

Master's research paper: 152 p., 13 figures, 10 tables, 7 applications, 112 literary sources.

Object of research - processes of providing administrative services.

The subject of research – to development and improvement the mechanisms for provisioning of administrative services by public administration bodies.

The purpose of the master's research paper is to substantiate the priority directions of development of mechanisms for the provision of administrative services and to improve the mechanisms of management of administrative services center of the Khust district state administration.

Methods of research - general scientific, special, structural-functional, comparative analysis, expert, sociological survey, questionnaires.

The results were implemented into activities of a public organization.

Key words: administrative services center, local self-government body, central executive authorities, regional state administration, district state administration.