

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА  
(повне найменування вищого навчального закладу)

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ  
(повне найменування інституту, факультету)

Кафедра: публічного управління та адміністрування  
(повна назва кафедри)

# МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «Модернізація механізму взаємодії органів  
влади із споживачами державних послуг»

Виконала: студентка магістратури за  
спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування денної  
форми навчанням Цвітун О. М.

Керівник: Пила В. І., професор  
кафедри, доктор економічних наук,  
професор

Рецензент: \_\_\_\_\_

## Анотація

**Цвітун О. М. Модернізація механізму взаємодії органів влади із споживачами державних послуг. – Рукопис.**

У магістерській роботі запропоновано розв'язання актуального наукового завдання, яке полягає в теоретичному обґрунтуванні й розробленні практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізму взаємодії органів влади із споживачами державних послуг.

Для цього розкрито зміст поняття державна послуга, під якою слід розуміти нормативно закріплене забезпечення конкретному сторонньому стосовно цього державного або муніципального органу споживачу на підставі його заяви необхідної державно-санкціонованої можливості на одержання певного корисного вимірного результату.

Проведено класифікацію державних послуг за ступенем використання ринкових механізмів. Державні послуги поділяються на два види: послуги, що тяжіють до публічних, і послуги, які тяжіють до приватних. Механізмом регулювання державних послуг, що тяжіють до публічних, виступає вплив на формальні інститути; механізмом регулювання державних послуг, тяжіють до приватних - на неформальні інститути.

На основі оцінки сучасних інституційних, правових та технічних можливостей запропоновано сучасні організаційно-управлінських технологій надання послуг, що використовуються в рамках концепції «Нового державного менеджменту», а саме: надання послуг в режимі «єдиного вікна», надання послуг по конкретному результату (на умовах контрактного виконання), надання послуг в електронному форматі.

**Ключові слова:** державна послуга, публічна послуга, муніципальна послуга, адміністративна послуга, державне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, електронне врядування, технологія, аутсорсинг, центр надання адміністративних послуг.

## Summary

**Tsvitun O.M. Modernization of the mechanism of interaction of authorities with consumers of public services. - Manuscript.**

The master's thesis proposes the solution of a topical scientific problem, which consists in the theoretical substantiation and development of practical recommendations for improving the mechanism of interaction between government agencies and consumers of public services.

For this purpose, the meaning of the concept of public service is disclosed, which should be understood as a normatively fixed provision to a specific third-party consumer in relation to this state or municipal body on the basis of his statement

The classification of public services according to the degree of use of market mechanisms is carried out. Public services are divided into two types: services that gravitate to public and services that gravitate to private. The mechanism of regulation of public services, which tend to public, is the impact on formal institutions; mechanism for regulating public services, tend to private - to informal institutions.

Based on the assessment of modern institutional, legal and technical capabilities, modern organizational and managerial technologies for providing services used in the concept of "New Public Management", namely: providing services in a "single window", providing services for a specific result contract performance), provision of services in electronic format.

**Keywords:** public service, municipal service, administrative service, public administration, public authorities, local governments, e-government, technology, outsourcing, administrative service center.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ .....	9
1.1. Сутність та місце державних послуг в системі суспільних благ.....	9
1.2. Структурно-функціональна характеристика державних послуг.....	15
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ІЗ СПОЖИВАЧАМИ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ .....	23
2.1. Зарубіжний досвід інституційно-адміністративних перетворень в сфері державних послуг.....	23
2.2. Оцінка інституційних впливів в процесі ринкової раціоналізації надання державних послуг.....	31
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ІЗ СПОЖИВАЧАМИ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ.....	42
3.1. Впровадження сучасних технологій надання державних і муніципальних послуг .....	42
3.2. Удосконалення форм і методів підвищення якості і ефективності взаємодії держави і споживачів державних послуг .....	52
ВИСНОВКИ.....	59
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	62

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Необхідність вивчення проблематики функціонування інституту державних послуг визначається їх зростаючою роллю в сучасній системі ринкових відносин, в структурі економічних інтересів в умовах скорочення бюджетних ресурсів при одночасній необхідності розширення доступності та підвищення якості державних послуг. Сприятливий розвиток сфери державних послуг, як втілення державної економічної політики, багато в чому обумовлює рівноважний стан економіки, є передумовою єдиної економічного зростання і залежить від ефективного регулювання з боку держави.

За останнє десятиліття тематика вдосконалення державного управління по сформованій практиці і особливостям правового регулювання розбивалася на кілька базових блоків - адміністративна реформа, реформа державної служби, електронний уряд і бюджетна реформа. На сучасному етапі змістовний перетин зазначених реформ не дозволяє їх розділяти на окремі, часткові перетворення. Об'єктом загального реформування має стати державний сектор з усіма його компонентами - державною службою, фінансами, системою управління та інформаційними ресурсами. При цьому підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг, зниження адміністративних бар'єрів їх надання виступають основними заходами реалізації зазначених перетворень.

В умовах сучасних перетворень необхідне підвищення ефективності надання державних послуг, при цьому першочерговою метою виступає зниження витрат на виконання органами виконавчої влади своїх функцій і скорочення вартості державних послуг із збереженням або зростанням задоволеності споживачів.

Сучасна система надання державних послуг побудована на використанні прямого державного регулювання в поєднанні з ринковим механізмом. Врахування даної взаємодії при формуванні механізмів впливу на процес надання державних послуг дозволить слідувати логіці

адміністративно-економічних реформ і інституційних перетворень, що мають на увазі наявність такого взаємозв'язку: формування ринкових інститутів і конкурентного середовища - підвищення ефективності виробництва товарів і надання послуг – зростання рівня життя населення.

Теоретичні засади вивчення механізмів державного управління досліджували вітчизняні та іноземні науковці: Г. Атаманчук [3], В. Бакуменко [9], К. Ващенко [20], А. Дегтярь [21], С. Домбровська [54], Ю. Ковбасюк [20], О. Крюков [35], Н. Нижник [47], О. Петроє [53], С. Телешун [68] та ін.

Питання, присвячені розгляду ринкової раціоналізації інституту державних послуг, підвищення його соціально-економічного ефекту стали теоретико-методологічною базою дослідження таких вчених, як Аширової М.Н. [6], Белоусова Ю.В. [10], Білової Т.Г. [12], Васиної А.Ю. [15], Побіженко І.О. [12], Швеця Ю. Ю. [76] та ін.

Невирішеність ряду теоретико-методологічних і практичних проблем в сфері розробки стратегії підвищення якості та ефективності державних послуг в контексті імперативів інституціонально-адміністративних перетворень та ринкової раціоналізації обумовили актуальність теми магістерської роботи.

**Мета та завдання роботи.** Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму взаємодії органів влади із споживачами державних послуг.

Для досягнення поставленої мети в роботі були визначені та вирішені такі **завдання**:

- з'ясувати сутність та місце державних послуг в системі суспільних благ;
- визначити структурно-функціональну характеристику державних послуг;

- вивчити зарубіжний досвід інституційно-адміністративних перетворень в сфері державних послуг;
- провести оцінку інституційних впливів в процесі ринкової раціоналізації надання державних послуг;
- визначити концептуальні засади впровадження сучасних технологій надання державних і муніципальних послуг;
- удосконалити форми і методи підвищення якості і ефективності взаємодії держави і споживачів державних послуг.

**Об’єктом дослідження** є система взаємодії органів влади із споживачами державних послуг.

**Предмет дослідження** – це сукупність інституціональних та організаційно-економічних відносин, які виникають при функціонуванні механізму взаємодії органів влади із споживачами державних послуг.

**Методи дослідження.** В магістерській роботі використані загальнонаукові та спеціальні методи, які дозволили обґрунтувати і удосконалити механізм взаємодії органів влади із споживачами державних послуг.

Для розв’язання визначених завдань використовувалися такі методи дослідження: логічного аналізу (під час розкриття сутності та ознак державних послуг в системі суспільних благ); структурно-функціонального аналізу (для вивчення характеристик державних послуг); порівняльного аналізу (для вивчення зарубіжного досвіду інституційно-адміністративних перетворень в сфері державних послуг); індукції та моделювання (для удосконалення форм і методів підвищення якості і ефективності взаємодії держави і споживачів державних послуг) тощо.

*Інформаційною базою дослідження* є наукова вітчизняна і зарубіжна література з теми дослідження, нормативно-правові акти України, міжнародні правові акти, аналітичні та звітні документи.

**Практичне значення одержаних результатів.** Основні теоретичні положення магістерської роботи доведено до рівня конкретних

концептуальних і практичних висновків, пропозицій та рекомендацій щодо розвитку механізмів взаємодії органів влади із споживачами державних послуг.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

#### 1.1. Сутність та місце державних послуг в системі суспільних благ

В сучасних умовах суспільний сектор економіки України знаходиться в стані значних змін, реформуванні, які викликані переходом до економіки ринкового типу. Він характеризується сукупністю ресурсів економіки, що знаходяться в розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування. Результати його функціонування переважно виражаються в суспільних благах, які надаються державою для задоволення потреб громадян і суспільства в цілому. Принципи, форми, ресурси і результати діяльності суспільного сектора необхідно розглядати через призму виробництва і перетворення економічних благ; при цьому важливим моментом є розуміння особливостей суспільних благ, в тому числі послуг.

Сприятливий розвиток сфери послуг багато в чому обумовлює рівноважний стан економіки, є передумовою єдиного економічного зростання і залежить від ефективного регулювання з боку держави. Державні інститути, поєднуючи використання правових і економічних методів, домагаються балансу публічних і приватних інтересів, реалізують принцип справедливості в сфері виробництва і надання послуг.

У зв'язку з розвитком теорії державних послуг все більше уваги приділяється необхідності термінологічної визначеності, подальшого теоретичного осмислення даного поняття.

Розгляд економічного змісту послуги неможливо без виявлення сутності ряду взаємопов'язаних понять, які часто вживаються синонімічно, як однопорядкові, або які дещо розрізняються без розкриття цих відмінностей.

Зазвичай термін «послуга» застосовується в тому ж контексті, що і поняття, що відображають результати процесу виробництва: економічне (суспільне) благо, продукція, товар.

Приступаючи до розгляду послуг, слід визначити і розмежувати вищевказані визначення суспільного блага, товару і послуги, так як брак уваги до формування понятійного апарату може послужити причиною відсутності відмінностей між даними поняттями як на рівні аналізу нормативних документів, так і на рівні проведення дослідження.

Однією з центральних категорій економічної теорії є благо - явище, предмет, продукт праці, що задовольняє певні людські потреби і відповідає інтересам, цілям, намаганням людей. Економічне благо - більш широке поняття. Економічним продуктом називається все те, що виробляється, створюється, використовується в економіці.

Таким чином, на наш погляд, суспільні блага - це товари і послуги, відтворення яких здійснюється переважно на неринкових засадах з ініціативи держави для задоволення потреб громадян, які не може забезпечити ринок, і від користування якими не може бути усунений жоден громадянин. В даному визначенні відзначені основні властивості суспільних благ.

Говорячи про загальне визначення поняття «суспільне благо», варто відзначити, що воно може конкретизуватися з урахуванням способу виробництва, способу і області застосування.

Так створений в процесі матеріального виробництва, що має матеріально-речову форму продукт буде називатися «продукцією» [40]. Щодо сфери застосування з урахуванням науково-технічного прогресу в області виробництва будь-який результат можна назвати продукцією (виробнича продукція, інформаційна продукція, продукція, створена у власному господарстві для власного споживання та ін.)

Основною проблемою дослідження економіки є вибір шляхів витрачання обмежених ресурсів, які представляються як фактори виробництва і споживчі блага. В даному випадку виробництво обмежених

благ можливо розділити на матеріальні блага і нематеріальні послуги. Результат виробництва перших стає товар, друге - послуга.

Під послугою розуміється доцільна діяльність людини, результат якої має корисний ефект, що задовольняє будь-які потреби людини [78]. Послуга поряд з товаром має вартість і споживчу вартість. Відмінними рисами послуги (від товару) є відсутність речової форми, те, що її споживчою вартістю виступає корисний ефект діяльності, а також її неможливо накопичити. Надання послуг є особливою сферою діяльності - споживчої, в відсутності якої виробнича діяльність втрачає мета (в тому сенсі, що вона стає недосяжною), стає марною і неможливою. Ще одним параметром послуг виступає мінливість якості через людські чинники: по-перше, часто суб'єктом, що надає послуги, виступають люди, по-друге, існують відмінності в сприйнятті споживачів послуг і, отже, різниця в оцінці їх якості.

Відповідно до міжнародного стандарту ІСО 9004-2 та ГОСТ 30335-95/ГОСТ 506-46-94 «Услуги населению. Термины и определения» під «послугою» слід розуміти результат безпосередньої взаємодії виконавця і споживача (замовника), а також власної діяльності виконавця по задоволенню потреб замовника [31, с. 64].

Також, категорії «послуга» можна дати наступне визначення - економічний вид діяльності, в рамках якого процес виробництва (надання) по часових параметрів збігається з результатом (споживанням), і відмінними характеристиками якого є невідчутність, недовговічність, мінливість якості.

Сукупність послуг, наданих органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також підвідомчими їм підприємствами, установами, організаціями визначає сферу публічних послуг, які, в свою чергу, залежно від ієрархії суб'єкта їх надання в державному управлінні розподіляються на державні та муніципальні. Саме державні послуги надають як органи державної влади, державні підприємства і організації, так і органи місцевого самоврядування згідно з порядком виконання

повноважень, визначених і делегованих їм державою за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надають органи місцевого самоврядування, виконавчої влади, підприємства, установи, організації згідно з повноваженнями, визначеними і делегованими органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевого бюджету.

Варто зазначити, що державні і муніципальні послуги діляться на послуги, що надаються домашнім господарствам, і послуги, що надаються суспільству.

Державні послуги надаються переважно органами державної влади та місцевого самоврядування, які в свою чергу можуть передати право на їх надання державним та муніципальним установам і підприємствам. При цьому останні (державні і муніципальні підприємства) є комерційними організаціями, мають в якості однієї з цілей своєї діяльності одержання прибутку, їх майно перебуває в державній або муніципальній власності.

Важливо відзначити, що, незважаючи на можливість передачі права надання розглянутих послуг сторонньої організації, джерелом державних послуг є державний орган влади.

Отже, варто дати розуміння поняттю «державна послуга». Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців» державні послуги – це будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються юридичним і фізичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [56].

На думку Космідайло І.В., державна послуга – це діяльність щодо виконання запиту громадян і (або) організацій про визнання, встановлення, зміни або припинення їх прав, встановлення юридичних фактів, одержання для їх реалізації у відповідних випадках матеріальних або державних засобів, передбачених чинним законодавством, а також надання інформації з питань,

що входять до компетенції органу виконавчої влади і включені до реєстру державних послуг згідно з законодавством [32].

Отже, узагальнюючи вищезазначене, пропонуємо, під державною послугою розуміти нормативно закріплене забезпечення конкретному сторонньому стосовно цього державного або муніципального органу споживачу на підставі його заяви необхідної державно-санкціонованої можливості на одержання певного корисного вимірного результату.

З урахуванням аналізу розглянутих підходів до визначення послуг, а також на основі розгляду законодавчої дефініції державних послуг до основних ознак державної послуги слід віднести:

- надання послуги має здійснюватися за запитами споживачів (ініціатива отримання);

- джерелом державної послуги повинен бути певний державний орган влади, відповідальний за якість її надання, і її надання повинно здійснюватися в межах встановлених повноважень даного державного органу влади;

- послуга повинна бути або бути пов'язана з виконанням законних прав споживачів або сприянням у специфікації і захисту прав власності;

- результатом отримання послуги повинна виступати вигода, що володіє властивостями приватних благ (конкуренція і винятковість).

Разом з тим, в повсякденному житті окрім державної послуги, вживаються такі терміни як адміністративна, муніципальна, соціальна, господарська послуга. Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга визначається як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [55].

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами,

організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Відповідно до Закону України «Про соціальні послуги», соціальні послуги визначені як «комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги (далі – особи, що потребують соціальних послуг), з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя» [58].

Щодо змісту господарської послуги, то їх зміст регламентується Господарським кодексом України [18], і за своєю суттю – це послуги, які пов’язані зі здійсненням господарської діяльності, а отже можуть вважатись видами підприємницької діяльності й їх надання має здійснюватися на конкурентних засадах.

Місце державної послуги в структурній схемі надання послуг на макрорівні представлено на рис.1.1.

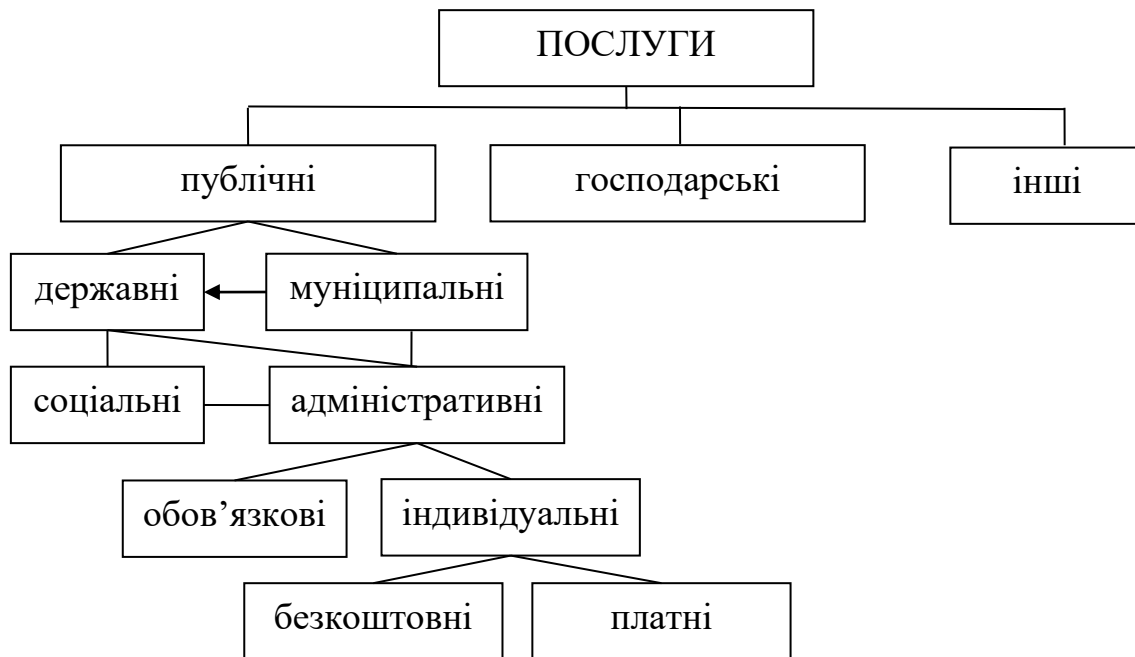


Рис. 1.1. Місце державних послуг в загальній схемі надання послуг

Примітка. Складено автором.

Таким чином, категоріальне співвідношення суспільних благ і державних послуг виражається в збігу їх цільового призначення (задоволенні потреб їх одержувачів), і в наявності інституційних обмежень отримання державних послуг (місце, час їх отримання, законодавче визначення державного органу влади, наділеного повноваженнями для їх надання).

## **1.2. Структурно-функціональна характеристика державних послуг**

Сучасна система надання публічних послуг побудована на використанні прямого державного регулювання в поєднанні з ринковим механізмом. Дана взаємодія необхідна державі для ефективного виробництва публічних послуг, посилення впливу позитивних екстерналій, а також для підтримки економічно обґрунтованих витрат, що забезпечують цілі соціальної політики, скорочення негативного впливу на економіку негативних зовнішніх ефектів процесу надання послуг.

Залежно від використання різних критеріїв послуги можуть бути розмежовані за кількома видами. Відповідно до об'єкту та предмету нашого дослідження розглянемо класифікацію видів послуг в залежності від ступеня розвитку ринкових відносин:

1. публічні послуги в чистому вигляді;
2. приватні послуги в чистому вигляді;
3. змішані послуги.

У зв'язку з тим, що послуги є частиною благ, їм також властиво поділ на чисті суспільні, чисті приватні і змішані.

Публічні послуги неподільні і не можуть бути надані індивідуальним споживачам. Ступінь виключності споживача знаходиться в рамках від повної невиключності до низької. Невиключність таких послуг із споживання дає можливість індивідам споживати ці послуги, не оплачуючи їх. Виключити такі послуги з споживання «недобросовісних» платників податків і зробити їх виключно об'єктами індивідуального користування економічно

неможливо навіть за рахунок включення в ціну зовнішнього ефекту. Збір коштів населення на публічні послуги зустрічає небажання окремих індивідів нести витрати на утримання установ, що надають дані послуги, при цьому прагнуть безкоштовно користуватися ними. Отже, виробництво таких послуг обумовлює використання державних інститутів примусового характеру споживання і обов'язкового оподаткування.

Фінансування виробництва чистих публічних послуг здійснюється за рахунок державного, регіонального або місцевого бюджетів. Вони надаються безкоштовно, що забезпечує державні гарантії їх доступності. Держава гарантує мінімальний стандарт їх надання в кожному регіоні, зберігаючи єдиний соціальний простір, реалізуючи основні конституційні права громадян. Відділення в часі і просторі безкоштовного надання населенню таких послуг від джерел їх фінансування через державний бюджет і податкову систему може створювати тільки ілюзію їх безкоштовності.

Зацікавленість приватного капіталу у виробництві чистих публічних послуг відсутня, так як вигоди від їх створення можуть отримувати не тільки безпосередні учасники угоди, а й треті особи, не несучи при цьому ніяких витрат при їх виробництві. Проблема наявності не опосередкованого державою впливу на третіх осіб, «безбілетників», як негативного ефекту тягне порушення рівноваги при розподілі благ і фінансуванні надання послуг.

Виробництво і споживання чистих публічних послуг має на увазі задоволення суспільних потреб загальнонаціонального, регіонального і локального масштабу.

До послуг публічного характеру можна віднести послуги, пов'язані з обороною країни, із забезпеченням внутрішньої безпеки, підтриманням правопорядку, а також послуги, що зумовлюють виконання функцій по державного регулювання економіки, проведення соціальної політики тощо.

Чисті приватні послуги мають такі властивості:

- індивідуальний характер споживання;

- подільність і вибірковість;
- виключність;
- конкурентність.

Виробництво чистих приватних послуг здійснюється на основі приватної власності та вільної ринкової конкуренції. Основою ринкового конкурентного механізму їх надання є рівноважні ціни, які визначаються законом попиту і пропозиції.

До приватних послуг можна віднести технічне обслуговування і ремонт техніки, автосервіс, перукарні, різноманітні рекреаційні послуги та інші.

Велика частина послуг носить змішаний характер, займаючи проміжне становище між публічними та приватними. Змішані послуги мають різну ступінь виключності і конкурентності в споживанні.

У кожного споживача з урахуванням індивідуальних уподобань, досвіду формуються свої власні уявлення про кожену послугу. З огляду на це, а також через характер послуг ускладнюється процес їх нормування. Оцінюючи якість послуг, споживач неусвідомлено зіставляє очікуваний ефект з отриманою вигодою.

Суб'єктивності сприйняттю послугам надають послуги їх особливості:

- логічним продовженням і одночасно завершенням продуктивної діяльності є споживча діяльність;
- взаємодія виробника і споживача послуг є обов'язковою умовою процесу виробництва і споживання;
- виробник і споживач послуг завжди будуть співучасниками процесів виробництва і споживання (споживач – співучасник виробництва, виробник - споживання, з огляду на те що він зацікавлений в моніторингу, аналізі та контролі споживчої діяльності);
- інтегральним результатом, отриманим в результаті складання витрат праці виробника і споживача, завжди буде кінцевим корисним ефектом послуг.

До змішаних послуг переважно відносяться державні та муніципальні. Сфера державних послуг на сучасному етапі розвитку держави стає об'єднуючим фактором міжгалузевої взаємодії, що призводить до виникнення нових форм державного управління та регулювання економічних процесів.

Держава в особі органів влади всіх рівнів тісно взаємопов'язана, взаємообумовлена і не існує окремо з суспільними відносинами. В зв'язку з цим необхідно вивчати дані інститути в їх єдності, нерозривному зв'язку.

Надання державних послуг комерційними організаціями дає можливість віднести їх за представленою раніше класифікацією до змішаних послуг, які на відміну від чистих публічних послуг можуть надаватися не тільки публічно, а й приватно.

Таким чином, за рівнем використання ринкових механізмів змішані державні послуги діляться на два види: тяжіють до публічних та тяжіють до приватних (рис. 1.2).

Важливим моментом є розуміння того, що межі між даними типами послуг досить розпливчасті. Так державні послуги, що тяжіють до публічних, будуть характеризуватися переважно неринковими принципами надання, хоча в силу сучасних адміністративних перетворень їм також будуть притаманні деякі ринкові принципи (на рисунку дана залежність показана пунктиром); і навпаки.

Державні інститути, поєднуючи використання правових і економічних методів, домагаються балансу публічних і приватних інтересів, реалізують принцип справедливості. Надання двох підвидів державних послуг виробляє зовнішні ефекти публічного і приватного характеру відповідно. Публічний ефект є соціально значимим і тягне за собою необхідність посиленого державного регулювання.

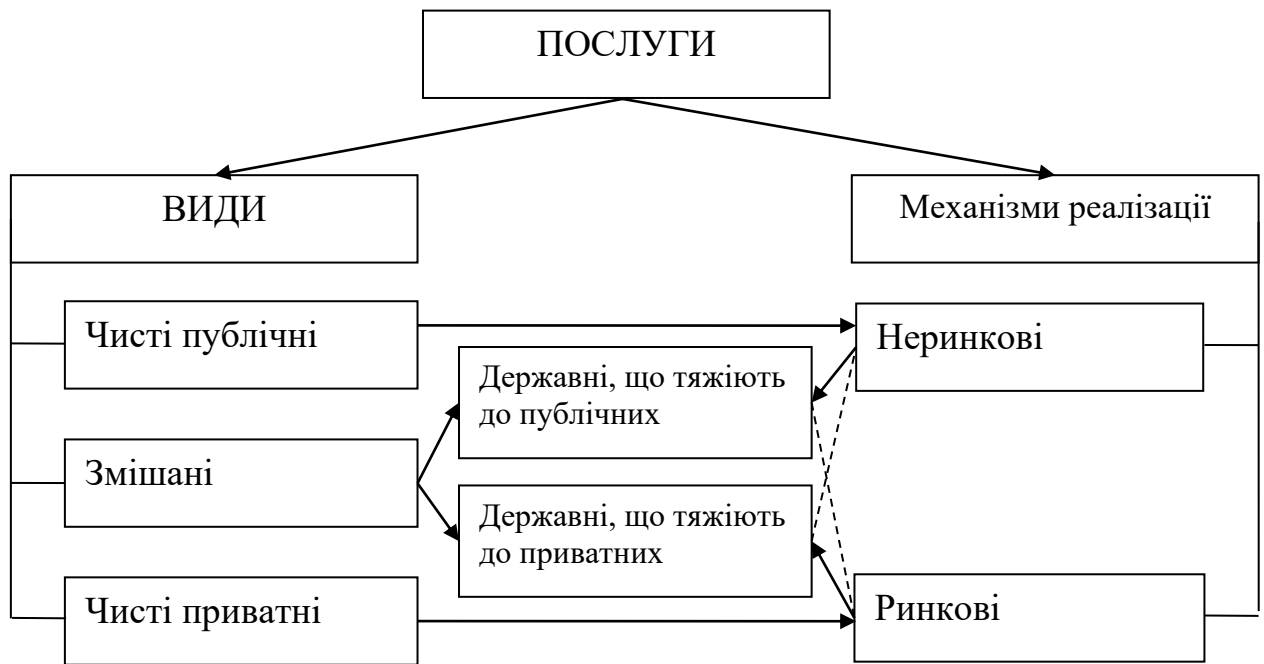


Рис. 1.2. Класифікація послуг за ступенем використання ринкових механізмів  
Примітка. Складено автором.

Формальні державні інститути (закони, контракти) завдяки таким властивостям як здатність примусу всіх економічних суб'єктів до їх виконання, застосування всіляких санкцій і покарань, покликані забезпечити стабільність і передбачуваність економічних процесів в довгостроковому періоді. Вони застосовуються для регулювання надання державних послуг, що тяжіють до суто публічних. В разі недотримання норм і правил, прописаних в законах і контрактах, покарання збільшують трансакційні витрати споживачів, в силу чого вони формують свою поведінку в рамках формальних інститутів. Варто відзначити, що даний механізм діє в країнах з ринковою економікою, розвиненим громадянським суспільством і цивільно-правовою позицією населення.

Загальний стан сфери надання державних послуг, що тяжіють до публічних, можна охарактеризувати наступним чином. До позитивних змін слід віднести багатофункціональність діяльності органів виконавчої влади, що зумовили розширення спектра послуг, що надаються, законодавче регулювання та регламентацію послуг. До числа негативних - використання владного ресурсу, політична природа перетворень, незважаючи на те, що їх

мета має позитивний заряд підвищення ефективності діяльності і якості послуг, що надаються. Також існує значна кількість різних цільових груп споживачів послуг і, отже, варіація попиту на послуги. Це призводить до складності і заплутаності процедур і регламентів їх надання, до наявності слабких стимулів орієнтації послуг на потреби деяких груп споживачів, завищення витрат, складності оцінки результатів діяльності, низькій швидкості змін і адаптації органів виконавчої влади і наданих ними державних послуг до мінливого зовнішнього середовища [5].

Регулювання процесів надання державних послуг, що тяжіють до публічних, властиві деякі характеристики ринку державних послуг, що тяжіють до приватних. Труднощі з віднесенням послуги до того чи іншого типу виникають в зв'язку з неможливістю виділити числові критерії. Єдиним критерієм може виступати тільки компаративний аналіз властивостей даних видів послуг. Відобразимо основні характеристики державних послуг, що тяжіють до публічних і до приватних, і представимо їх в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Компаративний аналіз властивостей державних послуг, що тяжіють до публічних і до приватних

Властивості	Державні послуги, що тяжіють до публічних	Державні послуги, що тяжіють до приватних
Фінансування	Бюджет, державне (муніципальне) завдання	Державне (муніципальне) завдання, державно-приватні інвестиції
Інституціональне регулювання	Закон, контракт	Контракт, «правила гри»
Суб'єкт прийняття рішень	Держава	Держава, ринок
Зв'язок оплаті із попитом та пропозицією	Непрямий, низький	Прямий, високий
Характер зовнішніх ефектів	Публічний	Приватний
Можливість контролю ефектів	Державна влада замикає на себе позитивні і негативні наслідки	Проектується на споживачів
Індивідуальний вибір у відношенні споживання, виду і якості благ	Зазвичай відсутній	Зазвичай присутній
Механізми оцінки потреби, вимір якості і кількості	Відносно важкі	Відносно менш важкі
Динаміка безоплатного споживання	Знижується незначно	Знижується

Примітка. Складено автором.

Загальним механізмом регулювання обох видів послуг, перш за все, виступають процедури стандартизації та регламентації, надання послуг за принципом «єдиного вікна» і, як наслідок, мінімізації контактів споживача з посередником процедури надання послуг (виконавцями, що безпосередньо надають послуги). Оптимізації процесу надання послуг, підвищенню їх якості сприяють адміністративні регламенти, які вводять чіткі стандарти обслуговування населення органами виконавчої влади та підвідомчими їм організаціями. Вони, регламентуючи відповідні адміністративні процеси, замінюючи обмежувальні норми приписами, значно зменшують адміністративне поле розсуду агентів держави, що надають послуги.

На сучасному ринку державних і муніципальних послуг відбувається поєднання бюджетних і ринкових засад фінансування.

У міру інтенсифікації ринкових відносин держава прагне до мінімізації своєї присутності в якості продавця на певних сегментах ринку соціально значущих послуг, залишаючи за собою роль регулятора, що забезпечує досягнення суспільно оптимального рівня їх надання [27].

Впровадження ринкових механізмів в державний сектор, його ринкова раціоналізація передбачає вільну конкуренцію з недержавними структурами і, отже, надання певної свободи діяльності державним організаціям.

Основним регулятором, що визначає ринкову поведінку виробників, стає конкуренція, яка при збереженні істотних обмежень охоплює не тільки галузі, що спочатку створювалися на ліберальних засадах, а й неприбутковий публічний сектор, який характеризується виробництвом суспільних благ [1].

Регулювання державних послуг, що тяжіють до приватних, обумовлено відмовою держави від неефективних форм господарювання, передачею деяких функцій ринку, який привносить в процес надання послуг свій організаційний досвід, знання, навички, новинки.

Дана система надання державних послуг дозволяє поєднувати пряме державне регулювання і використання ринкового механізму, в інтересах держави домагатися ефективного виробництва і надання державних послуг,

незважаючи на підтримку економічно необґрунтованих витрат, забезпечувати цілі соціальної політики.

Існує кілька способів регулювання надання державних послуг, що тяжіють до приватних:

- встановлення законодавчо фіксованого рівня надання, понад якого передбачається приватна (недержавна) форма надання послуг;

- введення соціальних талонів, що дозволяють купувати на них послуги в різних організаціях;

- укладання контрактів з громадськими та приватними організаціями з метою надання їм лімітованих обсягів надання певних видів послуг та інші.

Дані способи інституційного регулювання допускають включення ринкових ланок зі збереженням контролю за державою, що здатні надати державним інститутам стимулюючий зміст.

Таким чином, оптимальним варіантом вдосконалення сфери надання державних послуг виступає взаємодія інститутів держави і ринку, використання прямого державного регулювання в поєднанні з ринковим механізмом. Дане взаємодія дозволяє домогтися балансу публічних і приватних інтересів, призводить до наявності орієнтації послуг на потреби населення, зниження витрат на їх надання, спрощення процедур оцінки результатів діяльності, розмежування функцій визначення політики і виробництва послуг, підвищення швидкості впровадження змін та адаптації організацій і наданих ними державних послуг до мінливого зовнішнього середовища. Також в контексті даної взаємодії доцільно виявити та оцінити комплекс інституційних впливів в процесі ринкової раціоналізації надання державних послуг.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ІЗ СПОЖИВАЧАМИ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

#### **2.1. Зарубіжний досвід інституційно-адміністративних перетворень в сфері державних послуг**

Успіх державного регулювання залежить від своєчасного аналізу проведених ним реформ, міждержавного порівняння практики державного управління та оцінки якості і ефективності діяльності державних органів, основним і найбільш помітним елементом якої є сфера державних послуг. Повноцінний моніторинг і подальша оцінка ефективності проведених в країні реформ державного управління в основі своїй повинні мати систему цілей і показників, розроблену на основі огляду міжнародного досвіду моніторингу та оцінки інституційно-адміністративних перетворень. Своєчасне виявлення недієвих інструментів регулювання дозволить використовувати більш ефективні методи і інструменти державного управління для подальшого планування діяльності.

Для моніторингу перетворень у сфері державного управління міжнародними організаціями використовується підхід, розроблений в рамках програми СІГМА (програма з підтримки вдосконалення державного управління в країнах Центральної та Східної Європи) Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). У рамках даного підходу оцінюється позитивна / негативна динаміка реформ.

«При оцінці в якості цілей реформ у відповідних сферах державного управління використовуються рекомендації ОЕСР, а часто, особливо в разі країн, які заявили про своє бажання увійти до складу Європейського союзу (ЄС) - стандарти країн ЄС.

У 1990-х рр. Інститут Світового банку розробив альтернативний підхід до оцінки прогресу розвитку державного управління, розробивши так званий

інтегральний показник державного управління (Governance Research Indicator Country Snapshot - GRICS)» [22].

Зазначені інтегральні показники якості державного управління застосовуються для міждержавного порівняння, але можуть застосовуватися і для ретроспективного аналізу (зокрема, інтегральний показник GRICS, індекс сприйняття корупції, індекс економічної свободи). Міждержавні порівняння підтверджують тісну кореляцію індикаторів якості державного управління та показників соціально-економічного розвитку: наприклад, рівень ВВП на душу населення тісно пов'язаний з індексом корумпованості влади за версією Transparency International (TI), який також тісно пов'язаний з індексом людського розвитку, що розраховується в рамках «Програми розвитку ООН» [49].

Також в державному секторі знайшла застосування оцінка на основі базових показників (Benchmarking), яка бере початок зі сфери бізнесу і включає оцінку економічної ефективності, задоволення споживачів і державних службовців. Даний інструмент аналізу показав себе як ефективна стратегія підвищення ефективності роботи органів державного управління. «Застосування оцінки включає три основних стадії. Перш за все, детальне розуміння власних процесів. По-друге, аналіз процесів в інших організаціях. Потім, порівняння своїх показників ефективності з показниками інших учасників тестування. І наприкінці, вжиття заходів щодо подолання розриву в ефективності роботи» [72].

Впровадження в практику елементів концепції «нового державного менеджменту» (або концепції «нового публічного менеджменту») та проведення в зв'язку з цим реформи в сфері державного управління в розвинених країнах характеризувалися масштабністю цілей і завдань. Проведення комплексної трансформації, спрямованої на формування нового покоління державних службовців, руйнування укорінених в суспільстві стереотипів і формування позитивного іміджу державної влади, а також культивування нових форм взаємодії між державою та громадянами

відбулося у 80-ті рр. ХХ століття і першу половину 90-х. За цей період часу у багатьох країнах (наприклад, Великобританія, США, Канада) були проведені скорочення державного апарату, модернізація державної служби, що включає в себе контрактацію, впровадження стратегічного планування, бюджетування, орієнтованого на результати, оптимізовані витрати на державне управління, оптимізований внутрішній аудит. У так званих країнах Британської співдружності (Великобританія, Австралія, Нова Зеландія, США, Канада) в найбільш повній формі реалізовані принципи «Нового державного менеджменту», які багато в чому є орієнтирами для інших країн світу. Країни Східної Європи, Латинської Америки, Південно-Східної Азії застосували послідовне запозичення даних управлінських технологій.

Скандинавські країни реалізують підхід, заснований на побудові партнерських відносин і довіри між державою та громадянами, а також на розвитку технологій електронних послуг.

В силу усталених традицій закритої державної служби країни континентальної Європи реалізують більш консервативну модель відносин держави і громадян.

На практиці уряди багатьох розвинених країн пішли на часткову або більш радикальну перебудову системи управління публічним сектором, що свідчить про наявність загальної потреби в адміністративних реформах, хоча і в різний час і з різною швидкістю проведення.

Оскільки надання державних і муніципальних послуг стає центральним елементом «нового публічного менеджменту», особливої уваги заслуговує господарський механізм, пов'язаний з їх наданням.

Як показує зарубіжний досвід, адміністративна реформа та вдосконалення системи надання державних послуг є частиною більш комплексних перетворень в сфері управління в державному секторі. Аналіз зарубіжного досвіду в даній сфері спрямований на виявлення основних причин, тенденцій і підходів до проведення реформ в даній області в таких країнах як: Великобританія, США, Австралія, Канада і ряді інших держав.

Вибір цих країн обумовлений значними результатами, досягнутими цими країнами в ході реформ.

Так, наприклад, у Великій Британії проведення реформ в сфері надання державних послуг почалося з розробки стратегії модернізації державного управління. Ідеологія цієї стратегії полягає в забезпеченні більшої відкритості державного сектора для споживачів з метою підвищення якості та доступності державних послуг та інформації про них. Виходячи з поставлених цілей, в основу стратегії були покладені наступні принципи:

- розробка і впровадження загальнонаціональних стандартів;
- передача більших повноважень органам виконавчої влади того рівня, на якому безпосередньо здійснюється надання послуг;
- велика гнучкість у наданні послуг з урахуванням специфічних особливостей і потреб споживачів;
- можливість вибору для споживача місця отримання і постачальника послуги, що веде до підвищення якості послуг.

Таким чином, досягнення бажаних результатів в процесі реформування державного сектора в значній мірі визначається правильною постановкою завдань і вибором відповідних цим завданням принципів.

Координація процесу реформування державної служби і надання державних послуг повинна здійснюватися одним уповноваженим державним органом. Для забезпечення належного рівня координації, доступу до інформації та взаємодії між учасниками процесу реформування цей державний орган повинен мати відповідний статус.

Крім того, у Великобританії була розроблена так звана «Схема Сертифікації Марки Хартії», яка використовується в якості ефективного методу контролю заохочення найкращих результатів, досягнутих в сфері надання державних послуг, а також стимулювання і підвищення відповідальності державних органів за якісне задоволення потреб населення.

Загальнонаціональна премія «Знак Хартії», затверджена Кабінетом міністрів в 1992 р, є видом винагороди публічних служб. Будь-який

державний орган, чия діяльність безпосередньо пов'язана з прийомом населення і наданням державних послуг, може виставити свою кандидатуру до Відділу Марки Хартії (Charter Mark Unit) Секретаріату кабінету міністрів, який займається питаннями присудження даної нагороди. Премія присуджується на конкурсній основі. Оцінка адміністрацій кандидатів здійснюється за результатами їх роботи по 10 основними критеріями, серед яких добре розроблені стандарти; відкрита і повна інформація; можливість вибору, доступність і корисність послуг; право на апеляцію при їх поганій якості; повага прав громадян; ефективне використання ресурсів; введення інновацій; спільна робота з провайдерами послуг; зворотний зв'язок з населенням; ступінь задоволеності споживачів послуг [63].

У США відповідальність за вироблення конкретних рекомендацій щодо підвищення якості державних послуг була покладена на Міжвідомчу комісію з перегляду діяльності державних установ. Комісія складалася з 250 високопоставлених державних чиновників, які представляють федеральний і місцевий рівні влади, і незалежних консультантів.

Процес вдосконалення надання державних послуг тісно пов'язаний з використанням на практиці принципу «зворотного зв'язку» з споживачем послуг.

У США в рамках загальнонаціональної програми «Перший пріоритет - клієнти» проводиться моніторинг оцінки якості послуг, що надаються і вивчення очікувань споживачів. Поряд з цим проводяться регулярні опитування серед державних службовців, які безпосередньо контактують з населенням в процесі надання послуг, з метою виявлення недоліків і збору пропозицій для досягнення рівня стандартів якості послуг, наданих приватним сектором [28].

В США обговорення розробки проекту американського електронного уряду велось з 1998 року. Однак тільки в 2000 році був відкритий урядовий портал «Перший уряд» [52]. На сьогоднішній день портал містить близько 47 мільйонів сторінок: сайти всіх американських урядових установ як

центральных, так і місцевих. Портал уряду США надає громадянам будь-яку загальнодоступну урядову інформацію.

В Канаді діють телефонізовані центри «1-800 Канада», які надають необхідну інформацію населенню про те, де і коли можна отримати певну послугу. Також діють «Центри доступу», які надають послуги з консультування початківців підприємців. Ці центри розташовуються в будівлях державних установ по всій Канаді. Їх особливість полягає в тому, що крім надання консультацій підприємцям вони роблять значну кількість державних послуг і працюють за принципом «єдиного вікна» [2].

Таким чином, ефективність розглянутих інститутів визначається професіоналізмом в управлінні їх діяльністю, доступністю пропонованих послуг і як можна більш широким охопленням потенційних споживачів державних послуг. Використання нових інформаційно-комунікаційних технологій дозволить розширити доступ споживачів до державних послуг і інформації про них.

Велика територія Канади і низька щільність населення спонукали уряд країни взятися за розвиток інформаційних послуг. Канадський урядовий веб-портал називається «Державна служба Канади» (Introduction to the Government of Canada official web-site / Canada site). Головною метою Канади було забезпечення рівного доступу до публічних послуг: освітнім, медичним, податковим і т.ін.

Проект був впроваджений в 1994 році і передбачав створення в масштабах всього держапарату електронної інформаційної системи, яка повинна була спростити і прискорити обслуговування населення при одночасному зниженні витрат платників податків.

У сучасній Канаді функціонує досить великий урядовий веб-портал, що включає близько 500 сайтів центральних органів виконавчої влади. І будь-який відвідувач цього сайту має можливість не тільки побачити роботу всіх органів влади, а й безпосередньо взаємодіяти з ними. Портал представлений на двох мовах англійській та французькій [51].

В Австралії в 1997 р був прийнятий закон «Про агентства по наданню послуг у Співдружності». Згідно з цим законом, в тому ж році було створено державну установу «Centrelink». Вона надає державні послуги від імені та в партнерстві з 25 федеральними міністерствами і державними агентствами за допомогою Інтернет, телефонізованих центрів з обслуговування клієнтів і в звичайних офісах. Інформація на сайті представлена на 56 мовах. При цьому плата за послуги може проводитися шляхом електронних переказів, чеків і т.ін. У 2002 р цим органом були обслужені 700000 інвалідів, 500000 молодих людей, включаючи студентів, 1,1 млн. безробітних, 2 млн. пенсіонерів, 1,8 млн. сімей. У цьому органі працюють 24000 співробітників.

Щоб уявити масштаби діяльності цієї організації, можна привести наступні дані: річний бюджет становить 53,4 мільярда Австралійських дол. (що дорівнює приблизно 37,1 млрд. дол. США та становить одну третину річного федерального бюджету); щороку цей центр обслуговує більш ніж 5,1 млн. чол. і має більш 400 офісів по всій країні. «Centrelink» не фінансується безпосередньо з бюджету, а отримує кошти за рахунок контрактів на надання послуг строком на три роки. Такий підхід вважається гарною мотивацією для забезпечення якості послуг.

Іншим прикладом в сфері надання послуг на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій в Австралії є проект «Canberra-Connect», за допомогою якого населенню столиці надаються послуги всіх державних установ. У 2003 р «Canberra-Connect» надавав 132 види послуг в звичайних офісах, 77 - через Інтернет і 62 – через телефонізовані центри. За допомогою веб-сайта [50] цієї організації в режимі он-лайн надаються різні послуги (реєстрація підприємства, реєстрація автомобіля, оплата за комунальні послуги, пошук роботи, послуги охорони здоров'я та ін.).

В кінці ХХ століття широкий розвиток отримали спеціалізовані центри обслуговування населення та організацій. Такі центри представляють собою одну з найбільш поширених і порівняно простих інновацій в державному управлінні. Вони дають можливість ініціювати значні удосконалення в сам

процес надання державних послуг та підвищити якість цих послуг без необхідності суттєвої реорганізації роботи державних агентств і організацій, що надають послуги населенню, а також істотно наблизити постачальників послуг до споживачів [75].

Залежно від ступеня складності наданих послуг центри функціонують як front-office, концентруючись на роботі безпосередньо з заявниками, і back-office - підрозділи, що займаються обробкою документів, міжвідомчим взаємодією і підготовкою рішень за заявами. Центри приймають заяви споживачів від імені відповідної організації, проводять їх первинну обробку, переправляють в орган прийняття рішень і надають необхідну інформацію споживачеві.

Як правило, центри розміщуються в громадських місцях з великою відвідуваністю (наприклад, в супермаркетах) або в інших легкодоступних місцях в центрі міста з метою наближення публічних послуг до споживача. Найчастіше приміщення під центр надавалося місцевою владою, які виступали ініціаторами створення центрів.

Аналіз досвіду інституційно-адміністративних реформ в розвинених країнах дозволяє зробити висновок про застосування принципів доцільності, прагматизму і економічності. Основним фактором при цьому виступає не руйнування системи державного управління, а використання в процесах державного регулювання нових технологій і досвіду сучасних явищ поступального розвитку країн за останні 20 - 30 років. Більшість практичних заходів, використаних в ході адміністративних перетворень, призводять до посилення виконання законодавства, зростання доступності, прозорості та інформаційної відкритості органів виконавчої влади.

Основна мета цих реформ - зробити державу соціально більш згуртованою і сильною, наблизити її до населення і сприяти зростанню конкурентоспроможності країни.

Зіставлення причин реформування державного сектора в розвинених країнах підтверджує, що стимулюючими факторами бюджетної,

адміністративної реформи та реформи державної служби в більшості країн виступають прагнення скоротити державні витрати, підвищити ефективність прийняття політичних рішень і їх подальшої реалізації, підвищити привабливість та імідж державної служби, удосконалити надання державних послуг і зміцнити довіру до уряду з боку населення.

Розгляд світової практики дозволяє виділити основні підходи, застосовувані в розвинених країнах для проведення інституціонально-адміністративних перетворень, в тому числі в системі надання державних послуг. До них можна віднести:

- проведення реформ з широким застосуванням передових інформаційно-комунікаційних технологій;
- застосування в практичній діяльності принципу «зворотного зв'язку» з одержувачами послуг в процесі вдосконалення їх надання;
- пріоритетна бюджетна підтримка реформ;
- послідовність політичної волі у проведенні реформ;
- створення розгалуженої мережі дослідницьких, консалтингових, освітніх та інших структур з метою вдосконалення інфраструктури, що забезпечує систему надання державних послуг.

## **2.2. Оцінка інституційних впливів в процесі ринкової раціоналізації надання державних послуг**

Державне управління є одним з найбільш значущих суспільних благ, яке входить в мінімальний набір функцій, які має виконувати держава в будь-якій економіці.

Вплив як на рівні інституційного середовища, так і на рівні інституційних угод може здійснюватися або за допомогою формальних механізмів, які є законодавчо передбаченими, або через використання неформальних механізмів, які можуть і суперечити формальним правилам.

Органи державної влади можуть сприяти створенню або ефективних ринкових інститутів, або інституційної структури, яка знижує переваги конкуренції в зв'язку з наявністю монопольної влади та інших факторів, які призводять до зростання трансакційних витрат. В даному процесі багато що залежить від порівняльної ефективності певної системи господарської координації і конкретних історичних умов.

Головна роль, яку інститути грають в суспільстві, полягає в зменшенні невизначеності шляхом встановлення стійкої (хоча і необов'язково ефективної) структури взаємодії між людьми [48].

Сприятливий розвиток сфери послуг багато в чому залежить від ефективного регулювання з боку держави. Ринок державних і муніципальних послуг має специфіку, яка визначена особливостями даних послуг. З їх урахуванням формуються межі ринку, його суб'єктний склад і якісне наповнення економічних відносин, а також циклічний характер, зумовлений зростанням / зниженням економіки, добробуту одержувачів послуг, збільшенням / зменшенням їх потреб в державних і муніципальних послугах. Ринок локалізований (одночасна присутність в одному місці виробника і споживача послуги), його функціонування визначається транспортними витратами, рівнем цін на відповідні послуги, їх комплексністю і зосередженням в одному місці [6].

Процес оцінки інституційних впливів в процесі ринкової раціоналізації надання державних послуг можна представити у вигляді взаємодії споживачів і виробників державних послуг (рис. 2.1).

Інституціональні угоди - домовленості між індивідами і / або їх групами, що визначають способи кооперації і конкуренції. Їх прикладом служать контракти - добровільно встановлені економічними агентами правила обміну, правила функціонування економічних і політичних ринків, правила взаємодії всередині ієрархічних структур (організацій), а також різні гібридні форми інституційних угод, що поєднують в собі ознаки ринкових та ієрархічних взаємодій.

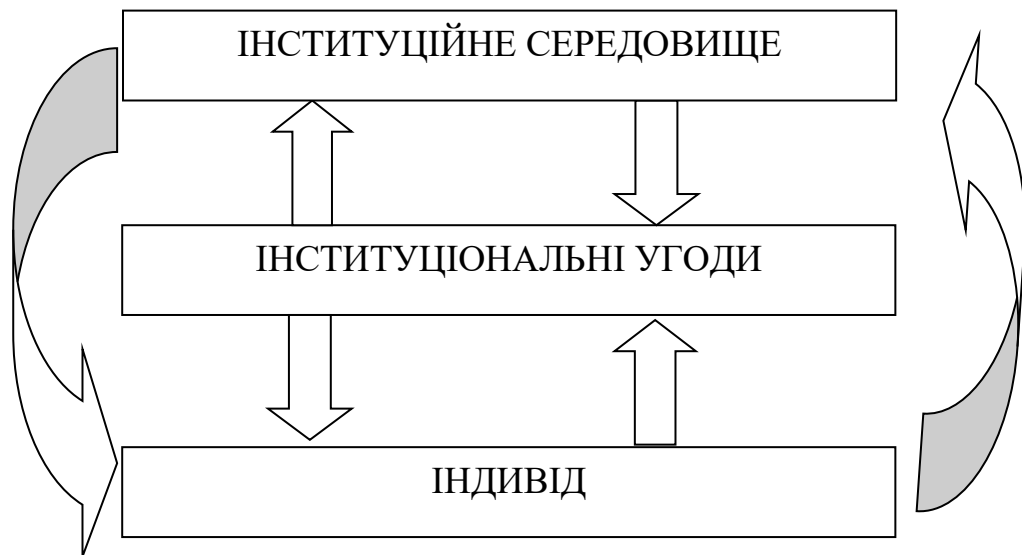


Рис. 2.1. Схема процесу оцінки інституційних впливів щодо взаємодії споживачів і виробників державних послуг

Примітка. Складено автором.

Інституційне середовище - сукупність основоположних соціальних, політичних, юридичних і економічних правил, що визначають рамки людської поведінки. Складовими інституціонального середовища виступають правила соціального життя суспільства, функціонування його політичної сфери, базові правові норми - Конституція, конституційні та інші закони тощо.

Основні взаємозв'язки процесу інституційних впливів представлено наступними аспектами.

#### 1. Вплив індивідів на інституціональні угоди.

Вирішальна роль при створенні інституційних угод належить перевагам і інтересам індивідів, але, звичайно, в рамках, які визначає інституційне середовище. За своєю суттю інституційні угоди є добровільними домовленостями.

Пріоритетна реалізація потреб населення (індивідів) набуває першорядне значення в реформуванні державного управління та становленні здорової соціально-економічної системи держави. Особливу роль відіграють потреби індивідів в державних і муніципальних послугах. Відповідно органи

влади в якості основних цілей діяльності встановлюють показники підвищення якості та ефективності надання послуг, через які здійснюється вплив індивідів на інституційні угоди в рамках, визначених інституційним середовищем.

Оскільки оцінка якості надання державних послуг не вимагає спеціальних знань і особливих професійних навичок, дедалі більший вплив інститутів впливу на органи влади надають краудсорсингові технології, що виступають неформальним механізмом впливу.

Впровадження краудсорсингу в державному секторі має супроводжуватись виконанням наступних умов:

1. Відсутність постійного характеру застосування в зв'язку зі складністю забезпечення постійної мотивованості громадських експертів;

2. Необхідно застосування результатів громадської експертизи в системі з оцінкою специфіки конкретної ситуації і характером діяльності органу влади, який курирує досліджувану сферу, в іншому випадку – небезпека формалізації даного підходу;

3. Перед застосуванням краудсорсингу представниками бізнесу та громадянами, можливо провести пілотний запуск даної технології всередині органу влади з подальшим формуванням групи ініціативних фахівців.

4. З метою підвищення якості краудсорсингу необхідна фільтрація зайвої інформації, що не відноситься до поставлених для вирішення завдань, і захист від думок «лжеекспертів», нездійснених ідей;

5. Важливо забезпечити прозорість результатів обговорення, а також щоденний моніторинг пропозицій, що поступають і постійний діалог з громадськими експертами;

6. Краудсорсинг не повинен стати ініціативою і дорученнями посадових осіб, формалізацією впровадження інновацій товариством з подачі держави, важливий зворотний процес - вплив громадян і бізнесу на діяльність органів влади.

Крім того, додатковою умовою впровадження краудсорсингу може стати необхідність спеціального програмного забезпечення. Застосування даної технології дозволить сприяти розвитку громадянського суспільства, зростанню його впливу на характер прийнятих державних рішень.

## 2. Вплив інституціональних угод одна на одну.

В останні десятиліття спостерігається стійка тенденція формування багатьма розвиненими країнами механізмів стимулювання конкуренції в ряді специфічних сфер і областей публічного сектора, в тому числі в сфері надання державних (муніципальних) послуг.

Держава фінансує виробництво суспільних благ, при цьому забезпечення суспільства благами здійснюють приватні компанії. В кращому випадку державою створюється аналог ринку при розподілі державного замовлення на поставку суспільних благ. Виступаючи від імені суспільства покупцем суспільних благ, держава по суті стає монополістом на їх ринку [39].

На муніципальному рівні процес переходу на складання муніципального завдання, створює необхідність переорієнтації бюджетного планування на надання послуг. Для цього необхідно здійснити ряд заходів: привести реєстр муніципальних послуг відповідно до потреб бюджетного планування; розробити та затвердити вимоги до якості (стандарти) муніципальних послуг; узгодити порядок фінансового забезпечення муніципального завдання на надання муніципальних послуг та методику його розрахунку; крім того, інтегрувати перелік послуг в реєстр витратних зобов'язань і систему оцінки результативності діяльності виконавчих органів влади [30].

Таким чином, досить актуальні на сьогоднішній день трансформаційні процеси, орієнтовані на державне управління на результат і оптимізуючі процеси цілепокладання та бюджетування, є ознаками позитивних змін інституційного середовища.

Дані інституційні особливості є далеко не єдиними. Ряд позитивних змін викликає багатофункціональність діяльності органів виконавчої влади, що зумовила розширення спектра послуг, що надаються; законодавче регулювання і регламентація послуг. До числа негативних ми також можемо віднести монополію організації на надання послуг, використання владного ресурсу і саму політичну природу перетворень, незважаючи на те, що їх мета має позитивну спрямованість на підвищення ефективності діяльності та якості послуг, що надаються. Крім того, існує значна кількість різних цільових груп споживачів послуг і, отже, варіація попиту на послуги.

### 3. Впливи інституційного середовища на інституціональні угоди.

Право визначення непередбачених витрат при укладанні різного роду інституційних угод є прерогативою правил, що входять в склад інституційного середовища. У разі заборони якогось типу угод даними правилами і наявності бажання індивідів все-таки укласти угоду, буде спостерігатися зростання їх витрат (наприклад, на нерозголошення інформації). Крім того, буде скорочуватися і очікувана вигода від таких угод, так як буде знижуватися ймовірність успіху.

Впровадження ринкових механізмів в державний сектор має на увазі вільну конкуренцію з недержавними структурами, а, отже, і надання деякої свободи діяльності державним організаціям.

Зміна формальних правил, в контексті яких здійснюються взаємини державних службовців та споживачів послуг, може виступати наслідком взаємодій всередині наступних ринків:

політичний - при цьому одержувачі послуг впливають на законодавчий орган (законотворчий суб'єкт) за допомогою виборів;

ринок інститутів - за допомогою явних інституційних угод і спільних дій індивідів одержувачі послуг безпосередньо впливають на існуючі правила (змінюють їх) або впроваджують нові.

### 4. Впливи інституціональних угод на індивідуальну поведінку.

Незважаючи на те, що економічні агенти добровільно укладають інституційні угоди, можуть виникнути різні умови, при яких виконання укладеного контракту може стати не вигідним для однієї сторони. Але його розірвання принесе, наприклад, другій стороні збитки більше, ніж вигода першої сторони. У подібних ситуаціях необхідно передбачити механізм примусу до виконання укладених угод, контрактів, що могло б впливати на дії першого економічного агента і запобігти непотрібні соціальні втрати.

У діяльності інститутів впливу через досудові процедури оскарження або судові механізми індивід може впливати за допомогою взаємодії з безпосереднім принципалом державного службовця (вищим чиновником), або через використання міжвідомчих процедур оскарження, звернення до суду для відшкодування шкоди в разі надання адміністративної послуги неналежної якості.

#### 5. Впливи інституціональних угод на інституційне середовище.

Прикладом цього впливу виступають розподільчі ефекти інститутів. При наявності відчутних вигод від інституціональної угоди може сформуватися група з його учасників, які будуть зацікавлені в зростанні їх переваг. Для цього в певних ситуаціях за допомогою впливу, наприклад, на законодавчий процес, дана група (індивіди) здатна закріпити отримані вигоди, формалізуючи попередню приватну угоду через прийняття закону.

Інституціональні угоди для сукупності індивідів регіону виступають стимулом для лобіювання спеціальних інтересів, виходу на ринок сусідніх регіонів, а потім і на федеральний рівень з метою закріплення одержуваних переваг за допомогою формалізації сформованих механізмів отримання прибутку, а також подальших наслідках на законодавчий процес.

Також в якості сукупності індивідів можливо розглядати підприємницький сектор з некомерційними організаціями підприємців, об'єднаними інституційними угодами і створеними першочергово для лобіювання їх інтересів.

Державні і муніципальні послуги об'єднали в собі такі засоби регулювання ринкових відносин, як узгодження певних дій з органами виконавчої влади регіонального та місцевого рівнів, дозвіл вчинення дій, реєстрація дій, надання прав на користування ресурсами та інші. Саме правозастосовний характер є їх відмінною рисою.

Такі проблеми як високі витрати бізнесу на подолання адміністративних бар'єрів, низька якість надання державних послуг підприємцям, обмеження доступу на ринок суб'єктам малого та середнього підприємництва, нерозвиненість інституту державно-приватного партнерства обумовлені багато в чому недостатністю регулювання сфери надання даних послуг.

Державні і муніципальні послуги, які надаються в рамках процесів організації діяльності суб'єктів підприємництва, такі як реєстрація, ліцензування, стандартизація і сертифікація, поточний контроль за діяльністю господарюючих суб'єктів, найчастіше є непрозорими, напівформальними (особливо на муніципальному рівні) і, отже, з широкими можливостями отримання / давання хабаря.

Зниження адміністративних бар'єрів в частині надання державних і муніципальних послуг впливає на рівень добробуту через зниження ціни кінцевої продукції, створюваної підприємницьким сектором, так як трансакційні витрати підприємців, пов'язані з бар'єрами, часто перекладаються на споживачів. скорочення масштабів адміністративних бар'єрів здатне підвищити рівень добробуту суспільства за рахунок активізації підприємництва, посилення конкурентного середовища і внаслідок цього більш ефективної аллокації ресурсів суспільства.

На жаль, прийняті нормативно-правові акти у сфері регулювання підприємницького сектора містять швидше компромісні рішення, ніж реально дієві механізми подолання бар'єрів в сфері надання послуг. Вони не забезпечують невідворотності санкцій за їх недотримання. Також має місце невизначеність набору необхідних послуг; рівність агентів, на яких

здійснюється вплив, в нормативно-правових актах є формальним, але не чинним механізмом.

Також існують інші способи зниження адміністративних бар'єрів. Першим способом зниження є ринкові механізми подолання бар'єрів: цінова конкуренція (витрати подолання бар'єрів стають нижче прибутку, бар'єри перестають ними бути); одержувачем адміністративної ренти від подолання бар'єру перестає бути конкретний орган влади, привласнення ренти стає колективним, бар'єр розсіюється. Остання ситуація дає можливість для здійснення інституційних проектів, спрямованих на юридичну скасування бар'єрів.

Другий спосіб, спрямований на повне зняття адміністративних бар'єрів, реалізується через скасування відповідного нормативного акту (тобто безпосередній вплив інституціональних угод на інституційне середовище). Даний спосіб можливо реалізувати при наявності значного публічного впливу, організованого за допомогою інституціональних проектів або угод груп індивідів (в даному випадку підприємців), судових, адміністративних або погоджувальних процедур, а також органу влади або уповноваженої особи, що володіє політичною волею і достатньою компетенцією для його скасування.

Таким чином, з метою оптимізації процесу надання послуг підприємницькому сектору та зниження адміністративних бар'єрів:

- послуги, пов'язані з веденням реєстрів, реєстрів і кадастрів, видачею витягів з них повинні надаватися без допомоги додаткових зусиль одержувачів, а на основі міжвідомчої взаємодії;

- одним з можливих рішень проблеми скорочення масштабів адміністративних бар'єрів є стандартизація і регламентація, надання послуг за принципом «одного вікна», мінімізація контактів підприємця з чиновником;

– цінова конкуренція і пряме скасування нормативного акту, що встановлює адміністративні бар'єри, також можуть виступати заходами, спрямованими на їх зниження або повну ліквідацію.

Таким чином, необхідно вдосконалювати системну роботу по поліпшенню підприємницького клімату. У даних умовах органи державної влади повинні знижувати адміністративні бар'єри, обмежувати втручання державних службовців у підприємницький сектор, розвивати інформаційну інфраструктуру і сприяти формування чітких і стабільних правил гри.

#### 6. Впливи інституційного середовища на індивідуальну поведінку.

Встановлені державою норми і правила покликані добитися від раціонально діючих господарюючих суб'єктів певного, заздалегідь розрахованого результату.

У сфері надання державних і муніципальних послуг необхідно стимулювати розвиток рівномірної інституційного середовища. Робота по підвищенню якості послуг не обмежується такою актуальною в останні роки регламентацією послуг, що надаються державними організаціями, безпосередньо зайнятими виробництвом і наданням послуг населенню (автономними установами, багатофункціональними центрами різної організаційно-правової форми). На сучасному етапі стоїть завдання розбудови безпекового інфраструктури надання послуг, формування єдиних загальнонаціональних стандартів, яке має розпочатися з вдосконалення зведеного реєстру державних послуг, і продовжитися їх переведенням у електронний вид.

Вплив інституційного середовища на індивідів на практиці реалізується в оптимізації процесів надання послуг органами влади. Кінцевим результатом надання адміністративної послуги є позитивний ефект, з метою досягнення якого заявник звертається в організацію, уповноважену на надання державних послуг, а також задоволеність заявника якістю, своєчасністю надання та повнотою отримання адміністративної послуги.

#### 7. Впливи індивідів на інституційне середовище.

Існує два види даного вплив індивідів: за допомогою участі в виборах в законодавчі органи влади, які приймають закони; за допомогою укладення інституційних угод, які, в свою чергу, можуть впливати на інституційне середовище, або безпосередньо - минаючи укладання угод.

Таким чином, вплив громадян на органи влади першочергово виражається у впливі споживачів на якість державних послуг, і реалізується за допомогою їх участі в інститутах громадянського суспільства:

1) Шляхом впливу на формальні правила, вдосконалення інституційного середовища в рамках формальних інститутів. дані процеси характеризуються участю в провадженні нормотворчих ініціатив – в виробленні стандартів державних послуг (правил, що регулюють параметри якості послуг) через законодавче включення в процес прийняття актів інституційних груп інтересів.

2) Шляхом впливу на механізм примусу до виконання встановлених норм (формальні правила). Особливу увагу в даному процесі приділяється моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Таким чином, необхідно вдосконалювати системну роботу по поліпшенню взаємовпливу інституційного середовища і індивідів через вдосконалення інституційних угод (що на практиці буде виражатися в удосконаленні взаємодії влади, бізнесу і суспільства). В даних умовах доцільно запропонувати наступні напрямки регулюючого впливу з боку органів державної влади з метою вдосконалення інституційного механізму вибору суб'єктів надання державних послуг: знижувати адміністративні бар'єри, обмежувати втручання державних службовців, розвивати інформаційну інфраструктуру, комплексно оцінювати і фінансувати відтворення державних послуг (оптимізуючи складання державного і муніципального завдання), впроваджувати механізми конкуренції в виробництво державних послуг, а також сприяти формування чітких і стабільних правил гри за допомогою контрактації, стандартизації та регламентації.

### РОЗДІЛ 3

## НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ІЗ СПОЖИВАЧАМИ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

### 3.1. Впровадження сучасних технологій надання державних і муніципальних послуг

Оцінка сучасних інституційних, правових та технічних можливостей дозволяє зробити класифікацію організаційно-управлінських технологій надання послуг, що використовуються в рамках концепції «Нового державного менеджменту», на три типи (рис. 3.1):

1. Надання послуг в режимі «єдиного вікна»;
2. Надання послуг по конкретному результату (на умовах контрактного виконання);
3. Надання послуг в електронному форматі.

Аналіз даних технологій дозволить виявити характеристики економічного ефекту інституціонально-адміністративних перетворень в сфері державних послуг і обґрунтувати необхідність пріоритетних можливостей і напрямків формування інституту державних послуг.

*1. Надання послуг в режимі «єдиного вікна»* мінімізує кількість операцій із взаємодії одержувачів послуг з органами; дозволяє заявнику здійснити в період початкового звернення всі необхідні операції по взаємодії з органами влади, що надають послуги. Реалізацію дана технологія отримала в створенні і розвитку ЦНАПів, а також у формуванні розгалуженої інфраструктурної мережі, що підвищує якість надання послуг, що сприяє з'єднанню інтелектуальних і технологічних ресурсів. На виході процесу надання послуг за допомогою даної технології маємо надання послуг в коротші терміни, економію коштів одержувача і суб'єкта, що надає послуги, за рахунок ефекту масштабу.



Рис. 3.1. Сучасні технології надання державних і муніципальних послуг

Примітка. Складено автором.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [55], центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) - це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації.

Разом з тим у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [60] передбачено, що центр надання адміністративних послуг утворюється як постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ органу місцевого самоврядування.

ЦНАП в процесі надання послуг взаємодіють з органами державної влади та місцевого самоврядування за такими напрямками:

- 1) прийом запитів заявників про надання послуг;
- 2) представництво інтересів заявників при взаємодії з органами, що надають послуги;

- 3) представництво інтересів органів, що надають послуги, при взаємодії із заявниками;
- 4) інформування заявників про порядок надання послуг у ЦНАПі, про стан виконання запитів про надання послуг, а також з інших питань, пов'язаних з наданням послуг;
- 5) взаємодія з органами влади з питань надання послуг;
- 6) видачу заявникам документів органів, що надають послуги, по результатами надання послуг;
- 7) прийом, обробку інформації з інформаційних систем органів, що надають послуги, і видачу заявникам на підставі такої інформації документів;
- 8) інші функції.

Найважливішим фактором підвищення якості послуг в економічному відношенні є економія на масштабах в процесі надання послуг, яка дозволяє зекономлені кошти направляти на розвиток інфраструктури надання послуг, технічне оснащення даного процесу. Масштаб в процесі надання державних і муніципальних послуг можна характеризувати як довготривалий стійкий рівень випуску даних послуг. Практично в будь-якому вигляді робіт, в тому числі і в наданні послуг, існує тенденція до зниження величини витрат у міру зростання обсягів виробництва / надання. Використання економії за рахунок масштабу в процесі надання послуг дозволяє при збільшенні масштабів окремим державним (муніципальним) службовцям працювати над вирішенням більш спеціалізованих завдань, підвищуючи свій професіоналізм і знижуючи втрати часу при переході від одного завдання до іншого, а також скоротити додаткові постійні витрати, пов'язані з процесом надання послуг, з розрахунку на одиницю продукції (послугу), з огляду на те, що їх можна розділити на більшу кількість запитів з надання таких послуг [7].

Тому пріоритетною формою надання послуг на сучасному етапі є розвинені мережі ЦНАП, що дозволяють застосовувати досвід і напрацювання перших ЦНАПів в створенні нових в рамках єдиної

взаємозалежної системи. Дана організаційно-технологічна форма надання послуг є реальним прикладом економії на масштабах.

Надання послуг в рамках ЦНАП також дозволяє економити кошти за рахунок досвіду. Скорочення витрат, що виникає з ростом кумулятивних обсягів виробництва, відрізняється від економії за рахунок масштабу, що залежить від поточного обсягу послуг, що надаються. Економія на витратах за рахунок накопиченого досвіду будується на навчанні в процесі діяльності: чим більше працівники ЦНАП надають послуг, тим більше вони дізнаються про те, як зробити процес надання більш ефективним. Економія за рахунок накопиченого досвіду зачіпає не тільки кваліфікацію і вартість робочої сили, а й вартість управління і проводяться на базі ЦНАП досліджень.

На додаток до ефективності внутрішніх витрат ЦНАП також можуть знизити витрати за рахунок правильного вибору і управління своїми зовнішніми контактами з одержувачами державних і муніципальних послуг та органами влади, які беруть участь в процесі їх надання. Дана економія може бути організована за допомогою укладення міжвідомчих угод і може бути названа за аналогією з виробничою «економією від інтеграції». Її суть полягає в концентрації і організації подачі значного кількості запитів в органи влади одноразово для отримання проміжних документів, необхідних для надання послуги.

Безумовно більший ефект від економії на масштабах органи державної влади отримують при наданні послуг в електронному вигляді. Однак важливо відзначити, що «контактна» або «фізична» форма надання буде ще тривалий період мати місце на ринку надання послуг.

Таким чином, стосовно розвитку мережі ЦНАПів вирішальним джерелом економії на масштабі надання послуг служить можливість в умовах великих ЦНАПів організувати масове надання стандартизованих послуг. Стосовно до ЦНАПів, що надають послуги в декількох сферах, економія на масштабі у все більшій мірі характеризується створенням єдиних

стандартів з широким застосуванням і зрозумілою для працівників ЦНАП структурою.

Ефект від створення ЦНАП, як правило, має двосторонній характер:

1) Для споживачів державних та муніципальних послуг – підвищення якості надання послуг за рахунок спрощення процедур, забезпечення єдиного стандарту їх надання, скорочення термінів, створення найбільш комфортних умов, ліквідація ринку «посередницьких послуг»;

2) Для органів державного і місцевого самоврядування – підвищення ефективності їх діяльності, оптимізація міжвідомчої і міжрівневої взаємодії, скорочення витрат бюджету на забезпечення стандарту комфортності надання державних послуг, поліпшення умов праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак, незважаючи на налагоджений в рамках даної технології процес надання державних і муніципальних послуг, її явним недоліком є недосконалість реалізації в частині міжвідомчої взаємодії: до сих пір відсутні домовленості і (або) угоди між рядом органів виконавчої влади та ЦНАП, що дозволяють синхронізувати процедури надання, скоротити терміни і кількість звернень за отриманням послуг.

Основне завдання ЦНАП - створення єдиного місця прийому, реєстрації та видачі необхідних документів громадянам і юридичним особам при наданні всіх державних і муніципальних послуг, надання громадянам і юридичним особам можливості отримувати одночасно кілька взаємопов'язаних державних і муніципальних послуг.

2. *Надання послуг по конкретному результату (на умовах контрактного виконання).* Взаємини споживача і органу влади – суб'єкта, який надає державну послугу, засновані на формалізованих і закріплених в контракті результатах, виражених кількісними та якісними параметрами. При цьому результат висловлює поліпшення стану одержувача і зростання задоволеності якістю послуг. На виході крім зазначеного підвищення

задоволеності споживачів послуг отримуємо розвиток конкурентного середовища в процесі надання послуг.

Зазначені раніше тенденції порушення рівноваги при розподілі благ і фінансуванні державних (муніципальних) завдань по надання послуг (проблема «безбілетників») припускають розмежування функцій визначення політики і виробництва послуг. За межі адміністративного відомства виводяться державні організації, безпосередньо зайняті виробництвом і наданням послуг населенню.

Ті функції по виробництву і наданню послуг, які на основі принципів аутсорсингу передані на виконання в недержавний сектор, але є значущими, держава продовжує контролювати, щоб забезпечити їх виконання за обсягом і якістю. У цьому випадку держава залишає їх на бюджетному фінансуванні на умовах контрактного виконання.

В області передачі органами державної влади деяких процедур загального процесу надання адміністративної послуги, за винятком етапу прийняття рішення, лежать значні перспективи для оптимізації надання державних послуг з метою спрощення процедур взаємодії держави з підприємницьким сектором і громадянами.

«Державний орган має право самостійно вирішити питання про передачу частини процесу надання адміністративної послуги (наприклад, прийому і видачі документів), орієнтуючись, в першу чергу, на принципи економічної і організаційної доцільності» [44].

Даний процес отримує розвиток в рамках створення автономних установ і формування ним державного (муніципального) завдання. Нині показники оцінки потреби в послугах, що фінансуються через формування завдання, визначаються з урахуванням одиниць виміру їх обсягу.

Вартісні показники оцінки потреби визначаються як норматив бюджетних витрат на надання одиниці адміністративної послуги в грошовій одиниці в розрахунку на кожну натуральну одиницю вимірювання обсягу наданих державних послуг. У зв'язку з вищесказаним найбільш актуальною

стає розробка фінансових нормативів надання державних послуг в розрахунку на одного споживача, що в свою чергу зводиться до орієнтації на результат в державному управлінні і передбачає оптимізацію процесів визначення мети й бюджетування.

Варто відзначити, що аутсорсинг в сфері надання державних і муніципальних послуг виражений двома видами:

1. Перш за все це внутрішній аутсорсинг, який на основі принципів співвідпорядкованості характеризується передачею надання державних послуг з більш верхнього рівня влади на нижчий.

2. Зовнішній аутсорсинг, виражений передачею процесу надання державних і муніципальних послуг органами влади будь-якого рівня недержавним організаціям на умовах контрактного виконання.

Також можливий проміжний вид аутсорсингу (передача надання державних послуг та відповідного функціоналу регіональним органом виконавчої влади органам місцевого самоврядування), який за своїм змістом і процедурою відноситься до першого виду - передача процесу надання послуг всередині суб'єкта їх надання, але відповідно до того, що органи місцевого самоврядування розмежовані з органами державного управління, тяжіє до зовнішнього.

Недосконалості технології надання послуг по конкретному результату пов'язані з можливими недоліками процесу реалізації контрактних відносин, що виникають при взаємодії органів влади з постачальниками державних послуг, а також існуючими інституційними умовами і обмеженнями (наприклад, ризиками при зміні організаційно-правової форми організацій-постачальників державних послуг, недоотримання ними запланованого прибутку при помилках в розробці фінансових нормативів і як наслідок погіршення якості надаваних ними послуг) і їх можливими негативними наслідками, потенційними витратами.

Впровадження державного (муніципального) завдання на надання державних і муніципальних послуг та їх оплату за реальними результатами

має на увазі створення стимулів для орієнтації державних установ на запити споживачів.

*3. Надання послуг в електронному форматі.* В рамках даної технології виключаються детермінати відстані і черговості, суб'єктивний фактор прийняття рішень про надання / ненадання послуги, підвищується економія часу і витрачених на надання послуги засобів. На виході маємо надання послуги в дистанційному режимі без безпосереднього звернення.

Надання послуг в електронному форматі - це модель їх надання інформаційного, інтерактивного або транзакційного характеру, в рамках якої використовується сукупність каналів, засобів і методів взаємодії, заснованих на використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (далі - ІКТ). Даний напрямок є ключовим імперативом інституціоналізації електронного уряду.

Важливий результат впровадження електронного уряду – зменшення витрат і підвищення ефективності надання державних послуг. Зазначені раніше в дослідженні характеристики по економії на масштабах надання, зростання якості державних послуг, їх ефективності, зниження витрат на їх надання, частково застосовні і для даної організаційно-управлінської технології.

Першочерговим завданням електронного уряду виступає задоволення потреб населення - одержувачів державних послуг за допомогою застосування ІКТ.

Але розширене впровадження інтерактивних послуг стикається з низкою проблем, які виступають явним недоліком даної технології їх надання. До сих пір не вирішено такий ключовий технічний процес, як електронна ідентифікація одержувача послуги. Пропоноване рішення у вигляді електронно-цифрового підпису занадто дороге для більшості громадян. Можливі варіанти (номера паспорта, пенсійного посвідчення та соціального страхування, ППН) відкривають можливості для махінацій, так як

вся ця інформація відома у повному обсязі відділам кадрів, а перекладена в електронний формат вона стає досить легкою здобиччю хакерів.

Для того щоб інформатизація реально сприяла підвищенню ефективності державного управління, необхідно, з одного боку, оптимізувати і раціоналізувати існуючі управлінські ланцюжка, створюючи інституційні передумови для розвитку, а з іншого – створити відповідну законодавчу базу, яка б дозволила прирівняти електронний документообіг до паперового [23]. Тому перехід на «Електронні регламенти» і «електронний документообіг» є одним з найбільш актуальних напрямків, обговорення проблем «електронної держави», що йде в руслі більш загального обговорення питань реформування державного апарату. Надання інтерактивних послуг потенційно може принести реальну додаткову користь громадянам у вигляді економії часу, що витрачається на взаємодію з державою, а також покликане стати потужним інструментом протидії опортуністичної поведінки і корупції. «Наприклад, в контрактній системі електронні процедури знижують можливість фальсифікації, підміну і передчасне розкриття заявок, а також можливість «привести свого постачальника» [74].

Користь для держави буде складатися не тільки в підвищенні якості обслуговування громадян, а й в економії коштів, які витрачаються на таке обслуговування.

Актуальним напрямком удосконалення процедури надання державних послуг є впровадження Інтернет-порталів. Єдиний портал державних послуг, забезпечить доступ заявників до відомостей про послуги, розміщених в зведеному реєстрі державних послуг, створений для забезпечення інформатизації та в рамках вдосконалення інфраструктури електронного уряду. Формування єдиної інфраструктури дозволить забезпечити взаємодію всіх інформаційних систем, що використовуються при наданні державних послуг, на підставі застосування єдиних підходів і принципів такої взаємодії.

Групування послуг на обласному порталі повинно включати переліки послуг за напрямками діяльності, за життєвими ситуацій, а також за групами

одержувачів (громадяни, представники бізнесу, органи влади), що дозволяє вирішити деякі проблеми: врахувати інтереси різних груп населення, підвищити прозорість процедур надання послуг і адекватність методів оцінки результатів реаліям.

Таким чином, аналіз організаційно-управлінських технологій дозволяє виявити наступні характеристики економічного ефекту інституційно-адміністративних перетворень в даній сфері, обґрунтувати необхідність реалізації та запропонувати ранжування наступних пріоритетних напрямків формування інституту державних послуг:

1. Протидію корупції,
2. Оптимізація міжвідомчої і межрівневої взаємодії,
3. Програмно-цільове планування,
4. Оптимізація процедур надання,
5. Економія на масштабах в процесі надання державних послуг,
6. Розвиток принципів аутсорсингу.

В рамках ринкової раціоналізації системи надання державних (муніципальних) послуг необхідна інтеграція інтелектуальних і технологічних ресурсів для організації ефективної взаємодії різних інститутів влади в інтересах громадян.

Отже, зазначені інституційно-варіативні технології покликані сприяти підвищенню функціональної ролі державних послуг в соціально-економічному розвитку держави, а також з урахуванням норм існуючого законодавства, сприяють підвищенню соціальної ефективності функціонування державного апарату шляхом розширення права вибору споживача, що в свою чергу, дозволяє встановити оптимальні межі сектора державних послуг і створити реальні передумови формування соціальної держави.

### **3.2. Удосконалення форм і методів підвищення якості і ефективності взаємодії держави і споживачів державних послуг**

В рамках інституціональної теорії адміністративні процедури і стандарти можна розглядати, як контракт з правом отримати майбутні вигоди при виконанні встановленого набору умов. є велика кількість даних процедур і стандартів. Зіставлення та узагальнення результатів аналізу науково-інформаційних джерел і теоретичних досліджень дозволяє сказати, що найбільш характерні три їх види:

1. Розмежування контрольних, правозастосовних та правовстановлюючих функцій органів державної влади;

2. Конкурсні процедури, що відображають впровадження конкурентних принципів в державне управління;

3. Надання державних послуг, у тому числі інформування про діяльності, спрямоване на підвищення прозорості та забезпечення рівного доступу до послуг та інформації [26].

До впровадження оптимальних стандартів надання публічних послуг необхідно додати адміністративні регламенти їх виконання. Вони допомагають оптимізувати процес виконання державних функцій і ввести чіткі стандарти обслуговування населення органами виконавчої влади та підвідомчими їм організаціями. Адміністративні регламенти, описуючи відповідні адміністративні процеси за допомогою приписів замість обмежувальних норм, різко скорочують поле адміністративного розсуду агентів держави, які надають послуги, збільшують радіус контролю вище стоячих інстанцій апарату. Слід домагатися, щоб системи адміністративних регламентів були прозорі і доступні для клієнтів держави - споживачів відповідних державних послуг. Це дозволить залучити до контролю над діяльністю органів виконавчої влади зацікавлених громадян, підприємства і організації. З огляду на певний збіг інтересів громадянського суспільства і політичного керівництва країни в питаннях контролю над апаратом (в його низових ланках), побудова системи стандартів державних послуг і

адміністративних регламентів може не тільки обмежити корупцію, а й стимулювати формування нових способів користування послугами держави громадянами і бізнесом.

Таким чином, незважаючи на те, що впровадження вищевказаних процедур реалізується швидше паралельно, ніж послідовно, саме третій вид (Надання державних послуг) раціоналізує взаємовідносини органів влади зі споживачами послуг. У контексті сучасного реформування виключно велике значення має формування позитивних прецедентів (good practices) - «місцевих історій успіху», які стверджують можливість ефективної реалізації інтересів через нові практики. Такі прецеденти забезпечують демонстраційний ефект, дозволяють долати негативні очікування і формувати довіру громадян і бізнесу до нових інститутам.

В цілому регламентування та стандартизація послуг, що надаються органами державної влади громадянам, набуває першочергового значення. Основною метою адміністративних перетворень є підвищення якості послуг, які держава і муніципалітети надають населенню і організаціям. Реформа розрахована на тривалий період. І саме важливе, що тут має бути зроблено, - розробити чіткі стандарти і регламенти надання державних послуг.

Регламентації повинні підлягати суспільно значущі послуги, які потребують першочергового впровадження. Це знаходить застосування в законодавчій практиці. Критеріями для визнання державної послуги суспільно значущою і вимагає першочергової розробки можуть виступати: масовість, вплив на діяльність суб'єктів підприємництва, соціальна значимість, типовий характер (до типових послуг відносяться державна реєстрація, оформлення та видача документів, що підтверджують вчинення юридично значущих дій і інші).

Виникає необхідність виявлення і фрагментарною опрацювання законодавчо закріплених, раціонально реалізованих і затребуваних процедур надання послуг, а також аналізу інституційно-правової бази в сфері їх надання.

Доцільність надання будь-якої державної послуги в рамках підвищення якості та ефективності взаємодії органів виконавчої влади і споживачів послуг варто оцінювати по відповідності / невідповідності наступним загально визнаним критеріям, які затверджені рекомендаціями по формуванню відомостей про заплановані бюджетні асигнування за видами і типами витрат представлені в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1.

## Критерії якості надання державних та муніципальних послуг

Найменування критеріїв	Значення критеріїв для органів виконавчої влади і споживачів державних послуг
Скорочення затрат	Кількісно характеризує відсоток зниження витрат державного органу, викликаний використанням нових впроваджених технологій надання державних послуг (наприклад, інформаційні системи, ІКТ-технології, ЦНАП, державні завдання і ін.)
Підвищення продуктивності	Характеризує збільшення обсягу виконуваних робіт при використанні нових впроваджених технологій (збільшення кількості надаваних державних послуг, збільшення кількості оброблюваних документів, збільшення обсягу даних, що надаються громадянам у відкритому доступі на офіційних сайтах та ін.)
Скорочення часу виконання функцій / надання державних послуг (міжвідомчий обмін даними, час проходження документів, прийняття рішень)	Характеризує скорочення витрат часу на надання державних послуг ОВВ, збільшення швидкості міжвідомчого взаємодії, збільшення швидкості документообігу, збільшення швидкості пошуку необхідної для роботи інформації та ін.

Примітка. Складено автором.

Роль держави в даному процесі, крім повного або часткового фінансування, полягає в прийнятті рішень про організацію процесу надання послуг, тобто у виборі організаційно-правової форми постачальника, виборі формату взаємин з цим постачальником, а також визначенні соціально ефективного обсягу надання послуг. Даний процес отримує розвиток у створенні автономних установ і формуванні їм державного (муніципального) завдання.

З постачальниками послуг органи державної влади можуть взаємодіяти за допомогою контрактних відносин. При прийнятті рішень про організаційно-правову форму постачальників державних послуг необхідно враховувати існуючі пріоритети оптимізації масштабів державного сектора і підвищення ефективності бюджетних витрат. Досягненню цих пріоритетів може сприяти поступове збільшення частки послуг, що надаються автономними установами. Однак при розробці та впровадженні рішень по збільшенню обсягу переданих послуг необхідно враховувати існуючі інституційні умови і обмеження, а також потенційні витрати і можливі негативні наслідки.

Для реалізації завдання в такій постановці потрібно розробка вимог до надання державної (муніципальної) послуги, опис її можливих додаткових споживчих властивостей, показників якості, вимог до технічних можливостей постачальника і т.ін. Ці вимоги повинні бути покладені в основу формування умов розміщення замовлення на надання державної (муніципальної) послуги на конкурсній основі, а також можуть використовуватися при формуванні державного (муніципального) завдання [10].

Таким чином, зростає необхідність розвитку економічних передумов для створення раціональної системи надання державних послуг і плану переходу системи в нову якість.

Також доцільно виділити інструменти і механізми в частині підвищення ефективності діяльності державних (муніципальних) установ. Введені інструменти, механізми і порядок формування державного завдання дали розвиток ряду позитивних змін в частині переведення бюджетних установ в автономні.

Постановою закріплений трирічний термін, протягом якого автономні установи фінансується з бюджету не меншому обсязі, ніж до переходу, що є позитивним моментом в частині зниження небажаних фінансових наслідків від переходу бюджетних установ у автономні.

У разі зменшення бюджетного завдання три роки бюджет буде направляти субсидії для вирівнювання фінансових умов. Даний часовий лаг дозволить сформувати практику роботи з новими умовами взаємовідносин з бюджетом.

Застосування в процесі надання державних послуг технології управління за результатами на сучасному етапі обумовлює необхідність оцінки результативності не тільки окремих сфер установ, надають державних послуги, а й аналізу ефективності даних організацій в цілому.

Передача органами державної влади деяких процедур загального процесу надання адміністративної послуги разом з фінансуванням, за винятком етапу прийняття рішення, кілька механізмів якої були описані в роботі, буде неефективною без оцінки організацій, яким передаються дані процедури. Що підтверджує необхідність розробки певної моделі, здатної оцінити і ефективність функціонування таких установ, і якість надання державних і муніципальних послуг ними.

При формуванні моделі також важливо враховувати зазначені раніше критерії доцільності зміни типу державних (муніципальних) установ на основі визначення їх економічного потенціалу. Однак вони в повному обсязі обґрунтовують необхідність зміни організаційно-правової форми даних установ. Дана оцінка буде неповною без визначення базового рівня надання державних послуг на основі соціального стандарту і інших критеріїв та показників.

Більшість методів і підходів до оцінки ефективності надання послуг, які використовуються органами влади раніше, ґрунтувалися на результативності та корисності результатів лише для самих органів влади. Про це свідчить наявність і пріоритетність таких показників, як скорочення витрат (з метою економії коштів). Але в описуваних оцінках були відсутні показники, властиві самому ефекту - відношення економії коштів до результатів зі боку споживачів державних послуг.

Слід зазначити, що в світовій практиці бенчмаркінг ефективності діяльності (в тому числі на основі показників задоволеності клієнтів) часто використовується як один з елементів «аналізу витрат і ефективності» (cost-effectiveness). Зокрема, доповнивши зібрану і проаналізовану інформацію даними про витрати на надання кожної з послуг, дослідники та консультанти змогли б зробити цілий пласт нових, якісно обґрунтованих висновків про ступінь ефективності витрачання бюджетних коштів (як на послугу в цілому, так і на окремі її елементи, наприклад на інформування клієнтів) [16].

Модель комплексного моніторингу ефективності функціонування установ і якості надання державних та муніципальних послуг дозволить прийняти рішення про необхідність вдосконалення діяльності установи, що надає державні та муніципальні послуги. З її допомогою можливе виявлення не тільки організацій з низькою ефективністю, але і заходів, які необхідно в них провести для оптимізації їх функціонування і підвищення якості надання послуг.

Також запропонована модель може бути використана при здійсненні компаративної оцінки організацій, що надають державні і муніципальні послуги, на території одного регіону. За допомогою її використання можливо виділити лідерів в області підвищення ефективності надання державних послуг з подальшим використанням та поширенням їх досвіду.

Крім того, пропонована модель дозволяє не тільки виявити наскільки ефективно / неефективно установа і його система надання послуг в цілому, але і точково визначити, в яких саме сферах інституту державних послуг існують проблеми і чим це викликано.

Доцільність застосування даної моделі зумовлена підвищенням спроможності органів виконавчої влади забезпечити:

- досягнення конкретних результатів в економіці та соціальній сфері;
- підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг;

- знизити витрати в разі неефективних державних (муніципальних) закупівель.

Показники, що пропонуються в моделі, можуть бути використані органами виконавчої влади для формування періодичних планів по реалізації функцій з надання державних послуг та аналізу їх практичної реалізації. Також ряд з них можуть бути використані в державному (муніципальному) завданні в числі показників якості державних і муніципальних послуг, а результати перевірки на основі даної моделі – при формуванні самих державних (муніципальних) завдань по наданню послуг. Зріз на основі законодавчо встановлених стандартів надання послуг (наведених раніше), спільно зі значно доповненим автором переліком показників буде корисний при формуванні та обґрунтуванні бюджетних витрат, але крім того і при визначенні найбільш доцільних напрямів використання наявних ресурсів. Також дана оцінка на основі запропонованих показників може бути корисна для досягнення суспільного ефекту - схвалення діяльності даних установ з боку споживачів державних і муніципальних послуг, зростання довіри і обґрунтування необхідності їх надання.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі подано теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання – модернізація механізму взаємодії органів влади із споживачами державних послуг. Отримані в процесі дослідження результати дають змогу сформулювати висновки і пропозиції, що мають теоретичне й практичне значення.

1. В процесі дослідження визначено, що під державною послугою слід розуміти нормативно закріплене забезпечення конкретному сторонньому стосовно цього державного або муніципального органу споживачу на підставі його заяви необхідної державно-санкціонованої можливості на одержання певного корисного вимірного результату.

Визначено, що категоріальне співвідношення суспільних благ і державних послуг виражається в збігу їх цільового призначення (задоволенні потреб їх одержувачів), і в наявності інституційних обмежень отримання державних послуг (місце, час їх отримання, законодавче визначення державного органу влади, наділеного повноваженнями для їх надання).

2. Проведено класифікацію державних послуг за ступенем використання ринкових механізмів. Державні послуги поділяються на два види: послуги, що тяжіють до публічних, і послуги, які тяжіють до приватних. Різниця виділених видів послуг проявляється в наступних властивостях: індивідуальний вибір щодо споживання, виду і якості благ, механізми оцінки потреби, вимірювання якості і кількості, динаміка безкоштовного споживання, фінансування, інституційне регулювання, суб'єкт прийняття рішень, зв'язок оплати з попитом і споживанням, характер зовнішніх ефектів, можливість контролю ефектів.

Механізмом регулювання державних послуг, що тяжіють до публічних, виступає вплив на формальні інститути; механізмом регулювання державних послуг, тяжіють до приватних - на неформальні інститути.

3. Розглянута світова практика проведення інституційно-адміністративних перетворень, в тому числі в системі надання державних

послуг. Деякі з описаних інститутів і механізмів проведення реформ повністю перенесені в Україну, інші - вимагають перетворення з метою впровадження у вітчизняне інституційне середовище.

Компаративний аналіз зарубіжного досвіду інституціонально-адміністративних реформ (в тому числі в сфері надання державних послуг) дозволив виявити ступінь запровадження найбільш ефективних інститутів в українську практику:

- повна ступінь запровадження інститутів, до числа яких можливо віднести проведення реформ з широким застосуванням передових інформаційно-комунікаційних технологій, застосування у практичній діяльності принципу «зворотного зв'язку» з одержувачами послуг в процесі вдосконалення їх надання;

- неповна ступінь запровадження інститутів, в числі яких пріоритетна бюджетна підтримка реформ, послідовність політичної волі в проведенні реформ, створення розгалуженої мережі дослідницьких, консалтингових, освітніх та інших структур з метою вдосконалення забезпечує інфраструктури системи надання державних послуг.

4. Проведено оцінку процесу інституційних впливів ринкової раціоналізації надання державних послуг. Основні взаємозв'язки процесу інституційних впливів представлено наступними аспектами: вплив індивідів на інституціональні угоди; вплив інституціональних угод одна на одну; впливи інституційного середовища на інституціональні угоди; впливи інституціональних угод на індивідуальну поведінку; впливи інституціональних угод на інституційне середовище; впливи інституційного середовища на індивідуальну поведінку; впливи індивідів на інституційне середовище.

5. На основі оцінки сучасних інституційних, правових та технічних можливостей запропоновано сучасні організаційно-управлінських технологій надання послуг, що використовуються в рамках концепції «Нового державного менеджменту», а саме:

1. Надання послуг в режимі «єдиного вікна» - мінімізує кількість операцій із взаємодії одержувачів послуг з органами; дозволяє заявнику здійснити в період початкового звернення всі необхідні операції по взаємодії з органами влади, що надають послуги.

2. Надання послуг по конкретному результату (на умовах контрактного виконання) - взаємини споживача і органу влади – суб'єкта, який надає державну послугу, засновані на формалізованих і закріплених в контракті результатах, виражених кількісними та якісними параметрами.

3. Надання послуг в електронному форматі - виключаються детермінати відстані і черговості, суб'єктивний фактор прийняття рішень про надання / ненадання послуги, підвищується економія часу і витрачених на надання послуги засобів.

6. Пропонується модель моніторингу ефективності функціонування установ та якості надання державних та муніципальних послуг, що відрізняється від існуючої розширенням агентів моніторингу, включенням цільових груп показників з процентною градацією, що дозволить провести їх підсумкову оцінку. За допомогою моделі можливе виявлення не тільки організацій з низькою ефективністю, але і заходів, які необхідно в них провести для оптимізації їх функціонування і підвищення якості надання послуг. Також з її допомогою можливо здійснювати компаративний оцінку організацій з метою виділити лідерів в області підвищення ефективності надання державних послуг, а також самообстеження з метою точкового виявлення проблем функціонування організацій.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абубакиров Р.Ф. Сфера услуг современной российской экономики: состояние и перспективы развития. *Экономические науки*. 2008. № 7 (44). С. 41.
2. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я. М.: ИНФРА-М. 2006. URL: [http://lawlist.narod.ru/library/books\\_ed/admin\\_pravo/admin\\_pravo\\_publicacia.htm](http://lawlist.narod.ru/library/books_ed/admin_pravo/admin_pravo_publicacia.htm)
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид.лит., 1997. 400 с.
4. Афанасьев К. Державні управлінські послуги в механізмі адміністративного регулювання. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2006. №3. С.88.
5. Аширова М.Н. Методология использования рыночных механизмов в процессе предоставления государственных услуг. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2011. № 1. С. 211.
6. Аширова М.Н. Роль государства в инициализации рыночных институтов предоставления услуг. *Власть и управление в современном мире: Сборник материалов междисциплинарной аспирантской конференции СЗАГС. РАГС. 27-28 мая 2011 года, Санкт-Петербург: СЗАГС, 2012. С. 135-139.*
7. Аширова М.Н. Современные технологии оказания государственных и муниципальных услуг: институциональный и вариативный анализ. *Вестник Череповецкого государственного университета*. 2011. № 2. С. 35
8. Бабич О.Б. Концептуальне забезпечення порядку надання державних послуг. *Інноваційна модель соціально-економічного розвитку Запорізького регіону*. Запоріжжя, 2003. С. 111-117.
9. Бакуменко В.Д., Князев В.М., Сурмін Ю.П. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого. *Вісник УАДУ*. 2003. № 2. С. 11–27.

10. Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И. Направления совершенствования организационно-финансовых механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг. *Электронный журнал «Госменеджмент»*, 13.05.13. URL: <http://www.gosman.ru/?news=30520>

11. Бікулов Д. Т. Реформування місцевих державних адміністрацій в Україні. *Держава та регіони. Сер. Держ. упр.*. 2015. Вип. 1. С. 59-62.

12. Білова Т. Г., Побіженко І. О., Дьоміна В. М. Порівняльний аналіз контенту сайтів органів державної влади. *Зб. наук. пр. Харків. ун-ту повітр. сил.* 2018. Вип. 3. С. 122-126.

13. Білова Т. Т., Побіженко І. О. Модель інформаційного наповнення сайту органу державної влади. *Системи оброб. інформації.* 2018. Вип. 1. С. 27-31.

14. Буренко Т.О. Проблеми формування системи державних адміністративних послуг в умовах демократичного врядування. *Демократичне врядування: наука, освіта, практика.* К., 2009. Т. 3. С. 188-189.

15. Васіна А.Ю. Удосконалення механізму надання управлінських та адміністративних послуг органами державної виконавчої влади. *Управління розвитком.* Х., 2005. С. 101-104.

16. Головщинский К.И., Никифоров С.А., Елисеенко В.Ф. Опыт проведения бенчмаркинга качества государственных услуг. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2008. № 2. С.168.

17. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів. *Право України.* 2003. №10. С.120.

18. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

19. Даньшина Ю. В. Мережева взаємодія суб'єктів в управлінні системою надання адміністративних послуг. *Економіка України.* 2018. № 7. С. 35-45.

20. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. : НАДУ, 2014. 448 с.

21. Дегтяр А.О. Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері : монографія. Х.: Вид-во «САМ», 2014. 250с.

22. Добролюбова Е.И. Всемирный банк. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы (рабочие материалы). URL : <http://www.politanaliz.ru/articles.html>.

23. Дьякова Е. Г. «Электронный гражданин» в «электронном государстве»: роль медиаобразования / Медиакультура новой России: методология, технологии, практики / отв. ред. Н. Б. Кириллова. М.; Екатеринбург: Академ. проект, 2007. 359с.

24. Жарая С.Б. Досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних системах державного управління. *Науковий вісник*. К., 2010. Вип. 1. С. 64-70.

25. Заблоцький В. В., Палант О. Ю., Гаврильченко О. В., Угоднікова О. І. Законодавче забезпечення державного управління потенціалом розвитку сфери послуг як елемент соціально-економічних трансформацій. *Фінанс.-кредит. діяльність: проблеми теорії та практики* : зб. наук. пр. 2018. Вип. 2. С. 438-445.

26. Игнатова Т. В. Административная реформа в России и за рубежом: учеб. пособие. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2006. с. 25.

27. Кандрашина Е.А., Коновалова Ю.В. Рынок социально значимых услуг: понятие и структура. *Экономические науки*. 2008. № 9 (46). С.211.

28. Капаров С. Г. Стандарты предоставления государственных услуг - новый этап административной реформы. *Чиновник*. 2004. № 5 (33). URL: <http://chinovnik.uara.ru/ru-ru/issue/2004/05/>

29. Кахович О. О., Тимченко Л. М. Роль і місце адміністративних послуг у системі публічних послуг у західноєвропейській доктрині адміністративного права. *Держава та регіони. Сер. Право*. 2018. Вип. 1. С. 83-88.

30. Клишина М. Некоторые вопросы применения государственных и муниципальных заданий. *Бюджет*. 2008. № 11. С. 10.
31. Коняева В.В. Напрямки реформування організаційно-правових механізмів надання державних послуг. *Актуальні проблеми державного управління*. Х., 2012. № 1 (41). С. 319-326.
32. Космідайло І.В. Державні послуги: місце в системі державного управління та їх класифікація. *Ефективна економіка*. № 7. 2012. URL : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1250>.
33. Красноносова О. М. Розвиток місцевого самоврядування в ході реформування територіального устрою України. *Бізнес Інформ*. 2018. № 5. С. 105-110.
34. Круглов В. В. Моделі державно-приватного партнерства. *Держава та регіони. Сер. Держ. упр.* 2018. № 2. С. 56-61.
35. Крюков О. І. Інформаційна безпека держави в умовах глобалізації. *Державне будівництво*. 2007. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2007\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_2_12).
36. Кучеренко С. Ю., Різник В. В. Модернізація системи надання державних послуг місцевих органів влади в Україні у контексті реформи децентралізації. *Екон. вісн. ун-ту / Переяслав-Хмельниц. держ. пед. ун-т ім. Г. Сковороди*. 2018. Вип. 39. С. 94-101.
37. Литвиненко В. М. Деякі питання стандартизації при наданні соціальних послуг. *Актуал. проблеми юрид. науки та практики*. 2015. Вип. 1. С. 61-67.
38. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. Луцьк:Вежа, 2000. 558 с.
39. Малкина М. Ю. Институциональные ловушки системы государственных финансов Российской Федерации. *Journal Of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*. 2011. Том 3, № 4. С. 48-59.

40. Маршалл А. Принципы экономической науки. В 3-х томах. М.: Прогресс, 1993. Т.2. С. 51.
41. Місюра В. Я. Методологічні засади аналізу соціально орієнтованої сервісної політики держави. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2015. № 4. С. 12-17.
42. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. М.:, Экслибрис Пресс, 2010. 321 с.
43. Мороз Н. С. Державна інформаційна політика України у сфері інформатизації діяльності органів державної влади. *Вісн. Нац. ун-ту «Львів. політехніка»*. 2015. № 825. С. 42-47.
44. Морозова Е.В. Государственные услуги в предпринимательской деятельности. *Представительная власть*. 2009. № 2-3. URL : <http://www.pvlast.ru/archive/index.577.php>
45. Мужайло В., Кривоногова І. Формування ринку соціальних послуг в умовах сучасної України. *Наук. вісн. Одес. нац. екон. ун-т*. 2018. № 2. С. 124-139.
46. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги». К.: ФОП Москаленко О.М., 2013. 391 с.
47. Нижник Н. Р., Машков О. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. К. : УАДУ, 1998. 160 с.
48. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: ФЭК «Начала». С.21.
49. Олейник А. Административная реформа: незачет по качеству власти. URL : <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2006/11/29/116666>.
50. Офіційний сайт австралійської урядової організації «Canberra-Connect». URL: <http://www.canberraconnect.act.gov.au>
51. Офіційний сайт уряду Канади. URL: <http://www.canada.gc.ca/>

52. Офіційний урядовий портал «Перший уряд». URL : <http://www.firstgov.gov>

53. Петроє О. Передумови розвитку соціального діалогу в державному управлінні України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 3. С. 242-249.

54. Помаза-Пономаренко А. Л., Домбровська С. М., Лукиша Р. Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія. Х. : НУЦЗУ, 2018. 216 с.

55. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

56. Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>

57. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/>

58. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua>

59. Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах : матеріали доп. круглого столу (18 квіт. 2018 р.) / ред.: Р. В. Войтович, П. В. Ворона; Ін-т підгот. Кадрів держ. служби зайнятості України, Круглий стіл «Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах». Київ : ПК ДСЗУ, 2018. 242 с.

60. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 02.03.2020 р. № 2679. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/XI01068A?an=3>

61. Романюк С. А. Суперечності та виклики реалізації реформи системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: методологічні аспекти. *Демографія та соц. економіка*. 2018. № 2. С. 117-129.
62. Рощук М. В. Розвиток електронного урядування в Україні: правовий аспект забезпечення безпеки інформації. *Безпека інформації*. 2018. 24, № 1. С. 17-22.
63. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании. *Проблемы теории и практики управления*. 2000. № 3. С. 53.
64. Сиволапенко Т. Л. Аналіз нормативно-правового забезпечення сервісно орієнтованої держави. *Держава та регіони. Сер. Держ. упр.* 2018. Вип. 1. С. 170-176.
65. Синицина Н. Надання управлінських послуг державними службовцями: питання професійної компетентності. *Освіта і упр.* 2011. 14, № 1. С. 25-30.
66. Сігайов А. А., Агапова А. І. Аутсорсинг як інструмент ведення бізнесу в Україні та світі. *Формування ринк. відносин в Україні : зб. наук. пр.* 2018. № 5. С. 7-13.
67. Сорокіна І. С. Районна державна адміністрація як суб'єкт надання адміністративних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 20 с.
68. Телешун С. О., Титаренко О. Р., Ситник С. В., Вировий С. І. Публічна політика та управління : наук. розробка. К. : НАДУ, 2010. 36 с.
69. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.:Факт, 2009. 496 с.
70. Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы. *Законодательство и экономика*. 2004. № 4. С. 21-32.
71. Толкованов В. Розвиток і впровадження інструментів політики державного управління: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 12. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik12/fail/tolkovanov.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/tolkovanov.pdf).

72. Цуркер К. Инструменты оценки эффективности государственных служащих и органов государственного управления. *Управленческое консультирование*. 2002. №1. URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/2002/n01/s02-1-09.htm>

73. Чаусовська С. І. Поняття публічних послуг та їх класифікація. *Держава та регіони. Сер. Держ. упр.*. 2017. Вип. 1. С. 102-108.

74. Чемерисов М.В. Электронные процедуры в контрактной системе: алгоритмы, порядок внедрения, преимущества. *Электронный журнал «Госменеджмент»*. 31.07.2014 г. URL: <http://www.gosman.ru/?rubrics=91&page=1>

75. Шадрин А.Е. Административная реформа. Краткий обзор опыта зарубежных стран (Австралии, Новой Зеландии, Канады, США, Великобритании, Нидерландов, Швеции). URL : [http://www.politanaliz.ru/articles\\_593.html](http://www.politanaliz.ru/articles_593.html)

76. Швець І. Ю., Швець Ю. Ю. Електронне урядування в Україні : навч. посіб. Сімф. : ДІАЙПІ, 2013. 245 с.

77. Щербаківська Л. М. Розвиток та підвищення якості державних послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2015. 20 с.

78. Экономическая энциклопедия. М., 1995. С. 436.

**Виконала:** студентка  
магістратури за спеціальністю  
281 Публічне управління та  
адміністрування денної форми  
навчання

\_\_\_\_\_ О.М. Цвітун

**Науковий керівник:**  
професор кафедри публічного  
управління та адміністрування,  
д.е.н., професор

\_\_\_\_\_ В.І. Пила

**Робота допущена до захисту:**  
завідувач кафедри публічного  
управління та адміністрування,  
д.держ.упр., доцент

\_\_\_\_\_ Е.В. Щепанський