

Тема 5. Цифрові публічні послуги та моделювання процесів їх надання

5.1. Центри надання адміністративних послуг: функції, завдання і призначення.

5.2. Альтернативні шляхи отримання адміністративних послуг

5.3. Інструментарій реалізації сервісної діяльності органів публічної влади

5.1. Центри надання адміністративних послуг: функції, завдання і призначення

У публічно-правовому обігу поняття «послуга» використовується, насамперед, у країнах англо-американської сім'ї права (Велика Британія, Канада, США) та в північноєвропейських країнах (Фінляндія, Швеція). І навпаки, у країнах романо-германської сім'ї права домінуючим залишається традиційний підхід нормативного визначення відносин між владою і приватними особами через використання таких категорій, як «повноваження», «функції» та «завдання» адміністративних органів.

Разом з тим, *послуга – це дія, результат якої є невідокремлюваним від самої діяльності і споживається у процесі цієї діяльності.*

Послугі, як і всякій правовій категорії, притаманні такі ознаки:

1) під послугою слід розуміти діяльність, пов'язану з задоволенням потреб особи;

2) послуга – це матеріальне благо, оскільки створюється корисний ефект матеріального характеру, має особливу споживчу вартість – корисний ефект (задоволення потреб особи);

3) послуга не має майнового вираження, вона набувається і споживається в процесі її надання, а тому не може в подальшому бути передана іншій особі.

Узагальнюючи всі теоретичні напрацювання щодо даної дефініції, необхідно наголосити, що **публічні послуги** – це публічно-владна діяльність (або її результат), спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, здійснювана публічною адміністрацією, а також альтернативними структурами, створеними з ініціативи органів влади у співпраці з громадськими організаціями, та фінансована, в основному, за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів і контрольована органами, які наділені державно-владними повноваженнями.

У науковій літературі існує загальноприйнята класифікація публічних послуг за ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги:

1) державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами та організаціями;

2) муніципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями;

Державні та муніципальні послуги разом складають сферу публічних послуг.

Адміністративна послуга – це правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи за їх заявою в

процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату.

Ознаки адміністративних послуг:

1. Адміністративні послуги надаються лише за безпосередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи (усна чи письмова) та порядку її отримання органом влади. Немає значення, чи всі особи зобов'язані звертатися за конкретною адміністративною послугою, як, наприклад, за отриманням загальногромадянського паспорта, чи лише окремі категорії суб'єктів права, як у випадку з отриманням будь-якої ліцензії.

2. Необхідність і, відповідно, можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачена законом. Надання адміністративної послуги можливе лише у випадку, коли є спеціальне правове регулювання порядку надання такої послуги. Вимога особи до органу влади вчинити якісь дії на її користь може розглядатися як адміністративна послуга лише тоді, коли порядок розгляду цієї заяви є чітко регламентованим. Не можна вимагати від органу влади надати адміністративну послугу, якщо її надання не передбачено законом.

3. Закон наділяє повноваженнями щодо надання кожної адміністративної послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. За загальним правилом, за конкретною адміністративною послугою можна звернутися лише до певного (тільки одного) органу влади, визначеного законом, на відміну від інших видів звернень, які можуть бути розглянуті та вирішені більш широким колом суб'єктів.

4. Для отримання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, які встановлені законом.

5. Адміністративна послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта, в якому вказано його адресат. При задоволенні заяви особи цей акт має типову форму (свідоцтво, ліцензія), хоча власне адміністративним актом може вважатися лише саме рішення органу про реєстрацію чи видачу свідоцтва.

Узагальнюючи погляди науковців стосовно класифікації адміністративних послуг, слід виділити основні критерії їхнього розподілу залежно від: змісту адміністративної діяльності; рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання; форми їх реалізації; предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів; оплати (безоплатності); суб'єкта, що надає адміністративні послуги.

I. Залежно від змісту адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг виділяють:

а) видачу дозволів (наприклад, на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; на проведення мітингів, демонстрацій; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї; у тому числі акредитація, атестація, сертифікація (наприклад, акредитація вищих навчальних закладів, закладів охорони здоров'я; атестація підприємств, робочих місць; сертифікація товарів, робіт і послуг);

б) реєстрацію з веденням реєстрів (наприклад, реєстрація актів цивільного стану, суб'єктів підприємницької діяльності, автомобототранспортних засобів), у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян);

в) легалізацію актів (консульська легалізація документів), нострифікація (визнання дипломів, виданих в інших країнах) та верифікація (встановлення достовірності сертифікатів про походження товарів з України);

II. Залежно від рівня встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання, зокрема:

а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади);

б) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади);

в) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли відбуваються водночас централізоване і локальне регулювання).

III. Залежно від форми їх реалізації поділяють на такі групи:

а) послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (медичні послуги, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти та ін.);

б) власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій).

IV. Залежно від предмета (характеру) питань, за розв'язанням яких звертаються особи до адміністративних органів:

а) підприємницькі (або господарські);

б) соціальні;

в) земельні;

г) будівельно-комунальні;

д) житлові та інші види адміністративних послуг.

V. За критерієм платності адміністративні послуги можна поділяти на **платні й безплатні**.

Концепція адміністративної реформи України, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р., встановила безплатний стандарт адміністративних послуг. У той самий час передбачалася можливість отримання платних адміністративних послуг на розсуд суб'єкта. Разом із тим, сучасне бачення розвитку адміністративних послуг спрямоване на розвиток платних адміністративних послуг. Активно запроваджується позиція, що безплатними повинні бути виключно послуги: 1) у справах державного пенсійного та соціального забезпечення; 2) у справах, які безпосередньо стосуються реалізації основних прав і свобод людини.

Крім того, передбачається, що безплатними можуть бути послуги у випадках, коли розмір плати настільки дрібний, що плата не виправдовує витрат, пов'язаних з її стягненням.

Залежно від суб'єкта, який надає адміністративні послуги, їх можна поділити на державні послуги і муніципальні послуги.

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями.

Муниципальні послуги – це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, установами, організаціями.

Слід зазначити, що важливими є насамперед ті класифікації, які мають практичне значення, тобто дають можливість давати рекомендації щодо покращання системи надання адміністративних послуг. Враховуючи наведені класифікаційні види адміністративних послуг, для покращення якості надання адміністративних послуг необхідно:

1. інституційно розмежувати органи, які займаються виробленням політики, та органи, які займаються поточним адмініструванням. У другій категорії необхідно виділити органи, які надають адміністративні послуги та зосередити їх увагу на якісному наданні таких послуг;

2. мінімізувати обсяг (номенклатуру) адміністративних послуг та залишити лише ті послуги, які зумовлені публічними інтересами. Для цього всі послуги необхідно переглянути і згрупувати: а) послуги, надання яких потрібно залишити за державою та місцевим самоврядуванням; б) послуги, які можуть бути скасовані без шкоди для суспільства та держави; в) послуги, надання яких може бути передано недержавним суб'єктам у порядку делегування або приватизації, але має здійснюватися під контролем та під відповідальність держави або місцевого самоврядування. Діяльність щодо перегляду обсягу (номенклатури) адміністративних послуг повинна здійснюватися постійно; 3. максимально децентралізувати надання адміністративних послуг. Основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають ставати органи місцевого самоврядування. Це наблизить надання адміністративних послуг до споживачів, що зручно для останніх, сприятиме більш точному визначенню їх потреб та очікувань, і повинно підвищити відповідальність влади. Крім того, завдання щодо надання адміністративних послуг доцільно передавати через відкриті механізми тендерів, делегування недержавним інституціям, органам професійного самоврядування тощо. Передача публічних завдань повинна відбуватися разом з відповідним публічним фінансуванням на цю діяльність;

4. регламентувати процедуру надання адміністративних послуг. Процедура надання адміністративних послуг повинна ґрунтуватися на принципах цілісності (результативності) адміністративної послуги та «єдиного вікна» – приватна особа подає заяву та за потреби необхідний мінімум документів, а збирання довідок, погодження тощо має здійснюватися всередині публічної адміністрації (в органі та між органами), а не покладатися на особу. При встановленні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися на кінцевий результат та не допускати «подрібнення» адміністративної послуги;

5. створити такі умови, щоб суб'єкти, які надають адміністративні послуги, в питанні внутрішньої організації діяльності могли діяти за принципами приватного сектору. Це повинно поширюватися насамперед на питання добору та управління персоналом, винагороди за працю;

6. виробити стандарти надання адміністративних послуг. Підставами для встановлення стандартів якості надання адміністративних послуг та для

оцінки якості їх надання є критерії результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності. Стандарти якості надання адміністративних послуг повинні регулярно переглядатися та покращуватися;

7. створювати «універсами послуг», що дозволяє: особі в одному місці отримати всі або найбільш поширені адміністративні послуги, які надаються на певному адміністративно-територіальному рівні; вести прийом громадян протягом усього робочого часу; організувати оплату послуг на місці тощо. Для цього на першому етапі необхідно заохочувати співпрацю органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Під стандартами якості адміністративних послуг слід розуміти мінімальні вимоги щодо надання адміністративної послуги, що їх повинен забезпечити адміністративний орган, а також критерії, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги буде задоволений її наданням.

При визначенні стандартів якості адміністративних послуг необхідно враховувати такі критерії:

1. результативність. Адміністративний орган повинен скерувати свою діяльність на те, щоб задовольнити потребу особи, тобто надати їй адміністративну послугу. Орган повинен орієнтуватися на досягнення результату, а не лише формально дотримуватися правил;

2. простота. Вимоги, які ставляться до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обґрунтованими і найпростішими. Спілкування між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) повинно здійснюватися переважно всередині адміністрації, без залучення особи. При вдосконаленні правового регулювання необхідно максимально спростувати правила і порядок надання послуг;

3. строковість, оперативність та своєчасність. Часове обмеження щодо надання адміністративної послуги означає, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), за можливістю якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи у певній ситуації (своєчасність). Своєчасність вимагає, щоб, зважаючи на особливості окремо взятої ситуації, орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон. За цими ознаками своєчасність є найвищою оцінкою якості надання послуги;

4. зручність. Зручно, коли всі або більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (тут же оплатити їх тощо) і коли особа змушена спілкуватися з органом влади не більше двох разів (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат). Зручність може включати в себе доступність (фізичну або територіальну наближеність), тобто можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та особистих зусиль відвідувати адміністративний орган. Зручно, коли особа може завітати до адміністративного органу не тільки в робочі дні й години, а й, наприклад, у вихідний день чи ввечері. Цей критерій також означає, що особі надається максимум способів звернення за послугою чи за інформацією щодо неї (наприклад особисто, поштою, електронною поштою тощо) тощо;

5. чутливість. Орган та його працівники повинні ставитися до кожної особи як до найважливішого споживача/клієнта. Службовець, який спілкується з

приватною особою, повинен роз'яснювати їй її права та обов'язки, повідомляти іншу необхідну інформацію, тобто сприяти особі в позитивному вирішенні її справи;

6. відкритість. Інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги, повинна бути відкритою та легкодоступною. Адміністративний орган повинен консультивати споживачів послуг з усіх питань, пов'язаних з отриманням послуг;

7. рівність. Адміністративний орган повинен однаково (однаково доброзичливо) ставитися до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватись однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами тощо.

8. мінімальна (справедлива) вартість. Особа не повинна відчувати себе ошуканою державою. Вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг. Стандартом також має бути визначення плати за адміністративну послугу в фіксованому розмірі централізовано (це означає, що послуга коштує однаково в різних місцевостях держави тощо). Сюди ж можна включати зручність оплати.

Правову основу у сфері надання адміністративних послуг необхідно поділити на дві великі категорії.

До першої відносяться нормативно-правові акти, які опосередковано регулюють діяльність центрів надання адміністративних послуг. До таких законодавчих актів належить: Конституція України як основоположний нормативно-правовий акт держави, який регулює процес реалізації прав громадян, адже відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека проголошуються найвищою соціальною цінністю та закони України, основну увагу в яких зосереджено на порядку надання конкретних видів адміністративних послуг, як-от: Закон України «Про землеустрій», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», що регулює відносини, які виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, Закон України «Про громадські об'єднання» та інші.

До другої категорії необхідно віднести джерела, які безпосередньо регулюють створення та функціонування центрів. Відповідно до цих нормативних актів адміністративна послуга визначена як державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття на підставі нормативно-правових актів за зверненнями фізичних або юридичних осіб адміністративно-правового акта, спрямованого на реалізацію та захист їхніх прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

Інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р.

Від 15 лютого 2006 р. Схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади ¹, яка дала сучасне

¹ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р. Офіційний вісник України. № 7, 2006. С. 376.

визначення адміністративних послуг як важливої складової державних і муніципальних послуг. А 6 вересня 2012 року прийнятий Закон України «Про адміністративні послуги».

В окремих положеннях Закону вперше визначається поняття адміністративної послуги, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежовуються господарські послуги і владні повноваження у сфері надання адміністративних послуг.

Положеннями Закону України «Про адміністративні послуги»:

–визначено, що дія Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг;

–визначені поняття адміністративної послуги та принципів її надання, суб'єкти надання адміністративної послуги, засади їхньої діяльності, обов'язки адміністративного органу, суб'єкт звернення з визначенням суб'єктивних прав та їхніх обов'язків;

–встановлено, що лише законом визначається вичерпний перелік адміністративних послуг, передбачено надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг;

–запроваджено інститут адміністратора центру надання адміністративних послуг;

–визначено механізм взаємодії центрів надання адміністративних послуг з адміністративними органами, функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, а також надання адміністративних послуг шляхом використання засобів телекомунікації під час надання адміністративних послуг.

Узагальнюючи, можна зазначити, що даний Закон уперше об'єднав проблемні питання надання адміністративних послуг і окреслив стандарти їх надання. Як і будь-який нормативний акт, Закон зазнав законодавчих змін, останні з яких відбулися відповідно до 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 03.11.2020 р. № 943-IX². Новий Закон має вирішити одну з головних проблем функціонування центрів надання адміністративних послуг, а саме функціонування ЦНАП при районних державних адміністраціях та при органах місцевого самоврядування.

Відповідно до змін виключні повноваження на створення ЦНАП передано до органів місцевого самоврядування. Процес заміни ЦНАП при РДА у ЦНАП органу місцевого самоврядування тривало до кінця 2021 року, при цьому ЦНАП РДА буде функціонувати до моменту створення в територіальній громаді власного ЦНАП. Це дозволить забезпечити доступність послуг для мешканців громади в перехідний період. Законом встановлено зобов'язання держави забезпечувати фінансове утримання ЦНАП РДА до моменту переходу в орган місцевого самоврядування. Даними змінами нарешті буде приведено в дію

² 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: Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>

реформу децентралізації, а головне – забезпечено право громадян отримати адміністративну послугу доступно, оперативно та своєчасно.

Також відбулися зміни в контексті надання адміністративних послуг:

–законодавчо закріплено різні моделі надання адміністративних послуг у ЦНАП (на розсуд органу місцевого самоврядування) через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктом надання адміністративної послуги або суб'єктом надання адміністративної послуги (з дотриманням графіку роботи ЦНАП). Це дозволить максимально ефективно налагодити процеси надання адміністративних послуг у різних громадах та надавати «швидкі» послуги невідкладно, за один візит;

–усі адміністративні послуги виконавчих органів громади надаватимуться у ЦНАП;

–перелік обов'язкових адміністративних послуг, що мають надаватись через ЦНАП, буде затверджено Кабінетом Міністрів України;

–чітко передбачено, що всі чи окремі завдання адміністратора можуть покладатись на старосту чи інших посадових осіб органів місцевого самоврядування, що утворив ЦНАП.

Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» має сприяти «впорядкуванню та подальшому розвитку системи надання адміністративних послуг на чітко визначених правових засадах, що дасть змогу забезпечити потреби споживачів адміністративних послуг, захист гарантованих та охоронюваних законом їхніх прав та інтересів».

Щодо нормативного закріплення діяльності центру надання адміністративних послуг вагоме значення у формуванні даного механізму відіграє «Примірне положення про центр надання адміністративних послуг», затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 року ³. Примірне положення регулювало низку питань діяльності центрів, зокрема: при яких органах державної влади та місцевого самоврядування можуть утворюватися центри; визначено завдання і права адміністратора. Хотілося би звернути увагу, що зміни до даної Постанови згідно із Законом № 943-ІХ не було внесено, адже пунктом 1 передбачається, що ЦНАП утворюється з метою забезпечення надання адміністративних послуг при райдержадміністраціях, тобто відповідні поправки підлягають внесенню.

До джерел правового регулювання діяльності центрів надання адміністративних послуг слід віднести і Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг», оскільки одним із призначень порталу адміністративних послуг є доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів їх надання і центри надання таких послуг ⁴.

Важливе місце в системі джерел надання адміністративних послуг займає Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання

³ Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF#Text>

⁴ Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF#Text>

адміністративних послуг» від 16.05.2014 року № 523-р⁵, адже ним безпосередньо було затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП. Визначальним для даного переліку стали зміни, які були затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів «Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523» від 17.02.2021 року № 123-р⁸, адже ними було передбачено доповнення переліку адміністративних послуг соціальними послугами, такими як призначення пільги на оплату житла, комунальних послуг, прийняття рішення щодо надання соціальних послуг, призначення державної соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю та інші. Нині лише деякі центри надання адміністративних послуг уже надають соціальну послугу в складі ЦНАП, але законодавче закріплення даної можливості покращить ефективність адміністративних послуг, престиж держави в очах громадян, і, що саме головне, – адміністративні послуги будуть ставати доступніше та простіше для жителів громад, адже поєднання різних видів послуг в одній адміністративній будівлі – це значна допомога громадянам.

У процесі аналізу нормативно-правової бази центрів надання адміністративних послуг стає зрозуміло, що система джерел досить розгалужена і залежить від функціоналу, що підлягає виконанню.

5.2. Альтернативні шляхи отримання адміністративних послуг

Одним із провідних напрямів розвитку системи публічного управління в Україні виступає побудова сучасної системи надання адміністративних послуг. В умовах децентралізації державної влади особлива увага має приділятися рівню територіальних громад, оскільки відповідні органи місцевого самоврядування найбільш наближені до громадян. Водночас особлива увага має приділятися розвитку електронних адміністративних послуг, що дозволяють принципово зменшити рівень корупції публічної влади, зробити спілкування громадян з ними максимально зручним та ефективним.

Функціонування системи надання адміністративних послуг в Україні поки що помітно відрізняється від роботи аналогічних систем у провідних країнах світу, зокрема, країнах ЄС. Зазвичай у зарубіжній практиці публічно-сервісні послуги спрямовані на забезпечення високого рівня соціальних гарантій та стандартів обслуговування населення, а між органами влади та громадянами під час надання публічних послуг існує належний ступінь прозорості. У нашій державі зазначена система суттєвою мірою орієнтована на державний контроль суспільних відносин, а ефективність взаємодії між споживачами та надавачами послуг часто є явно недостатньою. Зазначене зумовлює важливість розуміння сучасних проблем сервісної діяльності органів публічної влади в Україні та шляхів їх розв'язання з урахуванням кращих практик зарубіжних країн.

Нині в Україні робляться значні зусилля для перебудови механізмів державного управління у формат «сервісної держави». Реформа децентралізації та пов'язані з нею перетворення вітчизняної системи надання адміністративних

⁵ Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80#Text>

послуг спрямовані на досягнення якісного, швидкого, зручного обслуговування громадян з мінімальними затратами для них, усунення відповідних корупційних ризиків, налагодження зворотного зв'язку від споживачів послуг та врахування їх думок і пропозицій з метою покращення сервісних механізмів.

Електронна послуга (або е-послуга) – це адміністративна або інша публічна послуга, що надається громадянину або юридичній особі в електронній формі. Завдяки цьому, громадянин має змогу отримати послугу від держави (оформлення ліцензії, соціальної допомоги, особистого документу тощо) без особистого відвідування органів влади.

Е-послуги надаються через Інтернет, тож доступні з дому чи офісу 24 години на добу та сім днів на тиждень. Таким чином, вони є зручнішими та швидшими за особисті візити та мінімізують ризики корупції.

У вересні 2019 р. Президентом України Володимиром Зеленським було запропоновано низку шляхів удосконалення систем надання адміністративних послуг, у результаті чого був виданий Указ Президента «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг», яким було затверджено деталізований перелік заходів, які необхідно впроваджувати органам публічної адміністрації, та доручено Кабінету Міністрів України забезпечити їх реалізацію.

На виконання заходів, спрямованих насамперед на діджиталізацію послуг, окреслених у цьому Указі, було розроблено Концепцію «Держава у смартфоні», що надалі трансформувалась у Концепцію «Цифрова держава». Концепція містить конкретні практичні кроки, зокрема низку пілотних проєктів, наприклад онлайн-сервіс «Дія» – сайт, а згодом і мобільний застосунок, які об'єднують в єдиному електронному вікні всі послуги, що надає держава громадянам і бізнесу.

Натепер концепція «Цифрова держава» передбачає реалізацію таких проєктів, як:

- е-Health – електронної системи охорони здоров'я, що спрямована на отримання максимально можливої кількості медичних послуг онлайн, забезпечення електронного обміну медичною інформацією та реалізації програми медичних гарантій населенню;

- створення у структурі КМУ Міністерства цифрової трансформації, що відповідає за впровадження електронного урядування, а також утворення у структурі Верховної Ради України Комітету з питань цифрової трансформації;

- запровадження онлайн-сервісу «Дія», в межах якого можна отримати державні послуги у сферах реєстрації бізнесу, будівництва і соціального захисту тощо;

- запуск єдиного електронного кабінету та єдиного електронного підпису; також планується повністю автоматизувати послуги у сфері будівництва, запровадивши е-кабінет забудовника;

- проєкт «е-Малютко», який надає послуги реєстрації народження дитини та її місця проживання, реєстрації немовляти в ЕСОЗ, отримання фінансової допомоги в разі народження дитини, отримання посвідчення дитини та батьків з багатодітної сім'ї;

- проєкт ID-14, який полягає в отриманні 14-річними громадянами паспорта й податкового номера одночасно; також заплановано надання е-послуги щодо реєстрації місця проживання дитини;

– проєкт «е-Пенсія» з функціями онлайн-призначення та перерахунку пенсій, призначення надбавок, допомог, доплат і компенсацій до пенсій, поновлення й переведення пенсійних виплат;

– запровадження SmartID – ідентифікації за електронним цифровим підписом для доступу до всіх е-послуг та підписання е-документів з використанням спеціального мобільного застосунку смартфона;

– проєкт «Цифрові посвідчення громадян»: цифрові водійські права та цифровий студентський квиток, у майбутньому планується розроблення еквівалента цифрового паспорта;

– заміна паперових довідок на електронну взаємодію органів публічної адміністрації;

– запровадження проєкту «е-Резидентство» – надання онлайн статусу нерезидента щодо реєстрації та ведення бізнесу в Україні без необхідності виїзду з країни проживання;

– започаткування онлайн-системи «е-Вибори», що забезпечить автоматизований підрахунок волевиявлення громадян на виборах, і системи «е-Перепис» щодо встановлення кількості населення.

Попри позитивні статистичні дані, світові практики надання адміністративних послуг весь час оновлюються саме в напрямі напрацювання нових е-сервісів, котрі роблять оптимальним процес одержання послуги.

Водночас надання адміністративних послуг характеризується низкою проблем. Так, з погляду нормативно-правового забезпечення головним недоліком є відсутність Адміністративно-процедурного кодексу, що має регламентувати загальні процедури діяльності органів влади, зокрема, у аспекті послуг, починаючи від правил реєстрації звернення за послугою, і закінчуючи процедурою оскарження рішень владних установ. Тому першочерговим є прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що має стати основоположним законодавчим актом для сервісної діяльності органів публічної влади, встановити загальні стандарти обслуговування громадян. Відповідно до цих загальних правових рамок, у спеціальних законах мають регламентуватися процедури надання окремих адміністративних послуг, вимоги до діяльності посадових осіб при їх наданні, гарантії фізичних та юридичних осіб тощо.

Розвиток організаційних механізмів надання адміністративних послуг в Україні відбувається за двома напрямками:

- удосконалення роботи центрів надання адміністративних послуг (далі - ЦНАП);

- електронізація адміністративних послуг.

В Україні функціонує майже 800 ЦНАП, багато з яких відповідають кращим європейським стандартам, але низка проблем їх роботи залишаються досить гострими. Насамперед ЦНАП забезпечують надання послуг шляхом взаємодії їх адміністраторів із суб'єктами надання адміністративних послуг. Перелік послуг, які надаються через центри, суб'єктами надання яких є органи виконавчої влади, визначаються органами (посадовими особами), що ухвалили рішення про утворення центрів, та включає адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України [5]. Отже, вітчизняні ЦНАП реалізують вже застарілу на сьогодні модель «посередник», оскільки послуги надаються органами публічної влади та їх посадовими особами

через адміністраторів центрів, що виступають посередниками між громадянами та владними установами. Громадяни здають документи у ЦНАП, щоб адміністратори передали їх далі у відповідні органи, а потім знову приходять до ЦНАП, щоб цей результат отримати (наприклад, забрати паспорт). Це збільшує терміни опрацювання запитів громадян та знижує якість послуг. У цьому зв'язку доцільним є поступовий перехід до моделі «універсаму послуг» («єдиного офісу», «one-stop-shop»), що в зарубіжній практиці виступає сучасною стадією розвитку сервісних центрів для фізичних та юридичних осіб. У такому сервісному центрі перебувають представники багатьох органів публічної влади, які безпосередньо контактують з громадянами, та інтегровано великий спектр послуг, що характерно, насамперед, для муніципалітетів [10, с. 113].

Фахівці також виділяють низку конкретних проблем роботи ЦНАП. Зокрема, до них належить недостатня інтеграція адміністративних послуг. Так, у багатьох ЦНАП відсутні послуги реєстрації актів цивільного стану (шлюбу, народження, смерті тощо), соціального захисту (субсидії, державні допомоги, пенсійні послуги), реєстрації автомобілів та видачі посвідчення водія. Незручності для громадян створює різниця у графіках роботи ЦНАП для різних послуг. Службовці центральних органів виконавчої влади, які надають послуги в офісі ЦНАП, працюють за своїми власними графіками роботи. При цьому існують суттєві обмеження днів та годин прийому відвідувачів. У низці випадків відсутній електронний документообіг між ЦНАП та органами влади. Це суттєво знижує ефективність послуг, оскільки більшість документів заявників передаються фізично зі ЦНАП до відповідних владних установ у паперовому вигляді, що спричиняє зайві часові й фінансові затрати. Часто спостерігаються недостатні умови для осіб з інвалідністю та відвідувачів з дітьми, в тому числі, щодо облаштування вбиралень для осіб з інвалідністю, пеленальних столиків для матерів з грудними немовлятами, пандусів, дитячих куточків тощо. Наступним недоліком є заповнення заяв переважно самими громадянами, хоча за європейськими стандартами відповідні бланки мають заповнювати виключно службовці ЦНАП, запитуючи необхідну інформацію, а потім показуючи клієнту заповнену заяву на перевірку. У багатьох ЦНАП відзначається відсутність планів підвищення кваліфікації персоналу, що зумовлює ситуативність такого навчання. Особливу увагу доцільно звернути на вкрай обмежений інструментарій для з'ясування думок клієнтів ЦНАП, що у багатьох випадках зводиться виключно до скриньок або журналів для скарг і пропозицій. Анкетування й соціологічні опитування не є поширеною практикою, тим більше у електронному форматі. Крім того, далеко не завжди отриманий зворотний зв'язок враховується у діяльності центрів.

У напрямі електронізації послуг Міністерство цифрової трансформації України в 2020 р. запустило Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія». На порталі зараз можна отримати 27 електронних публічних послуг, серед яких: реєстрація фізичної особи-підприємця, зміна виду або припинення підприємницької діяльності; оформлення довідки про несудимість; призначення допомоги при народженні дитини чи щомісячного відшкодування вартості послуг із догляду за дитиною до трьох років; подання позову до суду; реєстрація авто; відновлення та обмін посвідчення водія; оформлення низки ліцензій та дозволів тощо. Також громадяни можуть перевірити наявну інформацію про себе

із п'яти зараз підключених державних реєстрів: Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Єдиний державний реєстр зареєстрованих транспортних засобів та їх власників Міністерства внутрішніх справ, Державний земельний кадастр, Державний реєстр обтяжень рухомого майна. Планується незабаром під'єднати онлайн-послуги з прописки дитини, послуги у сфері будівництва, соціального захисту та реєстрації юридичних осіб.

Водночас зазначений портал перебуває лише на початку свого становлення і потребує значного удосконалення у частині розширення переліку електронних послуг, їх систематизації й зручності для користування фізичними та юридичними особами. Виходячи з Концепції розвитку електронного урядування в Україні, портал «Дія» має стати єдиною точкою доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг. Останні мають бути запроваджені в усіх сферах суспільного життя з акцентом на надання інтегрованих електронних послуг за життєвими та бізнес-ситуаціями. Таким прикладом є запровадження комплексної соціальної послуги «єМалятко». Водночас необхідне стимулювання використання електронних послуг фізичними та юридичними особами [6]. У підсумку портал «Дія» повинен містити:

- вичерпну інформацію про види адміністративних послуг, що надаються фізичним та юридичним особам, суб'єктів їх надання та категорії одержувачів цих послуг, перелік документів, необхідних для одержання кожної адміністративної послуги;

- електронні форми заяв та інших документів, які можна заповнювати онлайн та подавати для одержання адміністративних послуг;

- сервіс для внесення встановленої плати за надання адміністративних послуг, що відповідно до законодавства є платними, з використанням електронних платіжних систем;

- інструменти для відстеження стану проходження документів, повідомлення про результати надання адміністративних послуг;

- отримання споживачем цих результатів у електронному вигляді або інформації про те, де і як їх можна отримати.

Доцільно виділити також загальні проблеми надання адміністративних послуг, пов'язані з їх кадровим забезпеченням та участю громадськості в удосконаленні їх механізмів. За першим напрямом доцільно зазначити, що службовці у цій сфері далеко не завжди орієнтовані на цінності сервісної держави, співпрацю з громадянами, універсалізм у наданні послуг, впровадження електронних технологій та ін.

Для розв'язання зазначеної проблеми під час добору кадрів у ЦНАП потрібно, крім професійних якостей, звертати увагу на етичні та психологічні якості, що допомагають налагодити дієвий контакт зі споживачами послуг (активність, працездатність, комунікабельність, ввічливість, вміння створити доброзичливу атмосферу тощо). Необхідно також налагодити планове навчання та підвищення кваліфікації таких працівників, спрямоване на формування кадрового складу компетентних працівників, налаштованих на обслуговування громадян в умовах сучасного інформаційного суспільства.

У напрямі участі громадськості необхідне налагодження громадського контролю за наданням адміністративних послуг та забезпечення зворотного

зв'язку між органами публічної влади, ЦНАП та населенням, створення різноманітних каналів для систематичного подання скарг та пропозицій, проведення активних консультацій з громадянами щодо поліпшення якості, удосконалення процедур надання послуг. На офіційних порталах органів публічної влади доцільно передбачити поштові скриньки та консультаційні форуми, через які громадяни можуть залишати пропозиції чи зауваження щодо організації надання адміністративних послуг.

На місцевому рівні розвиток сфери муніципальних послуг в Україні стримують недоліки територіальної організації влади. зокрема: відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць і застарілість порядку та критеріїв їх віднесення до відповідних категорій; значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня; подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня. Наведені недоліки покликана виправити адміністративно-територіальна реформа, що наразі впроваджується у нашій державі.

Суттєвою проблемою є територіальний та галузевий монополізм у наданні адміністративних послуг, коли їх можна отримати лише від конкретного органу або за місцем реєстрації особи. Це нерідко породжує суттєві незручності для громадян, знижує якість їх обслуговування та виступає одним з основних джерел корупційних ризиків. Для розв'язання цієї проблеми фахівці рекомендують запровадження конкурентних підходів у сферу надання адміністративних послуг на місцевому рівні шляхом формування альтернативних систем надання послуг наступними способами:

- заснування орієнтованих на надання послуг спеціалізованих організацій або створення інших гнучких схем надання послуг;
- запровадження співпраці між органами влади через спільне надання послуг на місцевому рівні;
- залучення до надання послуг приватних структур на умовах контракту;
- співпраця із сектором неурядових організацій;
- делегування функцій і повноважень з надання послуг на регіональний та місцевий рівні;
- комерціалізація деяких послуг з метою підвищення їх ефективності;
- приватизація деяких функцій з надання послуг.

Крім загальнодержавних проблем, доцільно відзначити специфічні проблеми надання адміністративних послуг на території Донецької та Луганської областей, враховуючи збройний конфлікт і тимчасову окупацію частини території регіонів. У таких умовах особливо гостро відчувається проблема обслуговування людей похилого віку, інвалідів та інших маломобільних груп населення. Для її розв'язання доцільно суттєво збільшити кількість мобільних кейсів, з якими адміністратори ЦНАП зможуть надавати послуги на дому зазначених категоріям громадян. Водночас необхідне збільшення штату ЦНАП, спеціальний відбір та навчання службовців для такої сервісної діяльності.

Спеціальної уваги потребує розв'язання проблеми підвищення якості та доступності послуг щодо включення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і Державного реєстру

речових прав на нерухоме майно. Враховуючи високу затребуваність цих послуг, вони мають бути інтегровані у всі ЦНАП Донецької та Луганської областей.

В умовах збройного конфлікту проблемою є забезпечення доступних та якісних послуг для громадян, які проживають поблизу «лінії зіткнення». Дієвим засобом розв'язання цієї проблеми є збільшення кількості мобільних офісів, що будуть пересуватися населеними пунктами біля контрольних пунктів в'їзду/виїзду, та забезпечення можливості надання через них якомога ширшого спектру послуг. За заявками виконавчих комітетів місцевих рад можна скласти графіки виїзду мобільних офісів для цільових категорій громадян.

Специфічною проблемою для Донецької та Луганської областей є також важкодоступність ЦНАП у віддалених населених пунктах, насамперед на тимчасово окупованих територіях. У цьому аспекті покращення ситуації можливе шляхом розвитку регіональних систем електронних адміністративних послуг, що мають доповнювати Єдиний державний вебпортал електронних послуг. У містах та об'єднаних територіальних громадах зазначених областей доцільно створювати локальні вебсайти для забезпечення громадян популярними послугами, які можливо повністю або, принаймні, частково перевести у електронний формат.

Розвиток системи надання адміністративних послуг в Україні на сучасному етапі характеризується низкою проблем, що зумовлюють шляхи удосконалення цієї системи. Так, з погляду нормативно-правового забезпечення першочергове значення має ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу як основоположного законодавчого акту для сервісної діяльності органів публічної влади. Щодо організації надання адміністративних послуг доцільним є перехід від моделі «посередник» до моделі «універсаму послуг» («one-stop-shop»), що в зарубіжній практиці виступає найсучаснішою стадією розвитку таких сервісних центрів.

Для наближення ЦНАП до кращих європейських стандартів необхідно розв'язати низку конкретних проблем їхньої роботи, серед яких - недостатня інтеграція адміністративних послуг, різниця у графіках роботи ЦНАП для різних послуг, відсутність у низці випадків електронного документообігу між ЦНАП та органами влади, недостатні умови для осіб з інвалідністю та відвідувачів з дітьми тощо. У напрямі електронізації послуг Єдиний державний вебпортал електронних послуг «Дія» потребує значного удосконалення щодо розширення переліку електронних послуг, їх систематизації й зручності для користування.

Під час добору кадрів у ЦНАП потрібно звертати увагу на етичні та психологічні якості, що допомагають налагодити дієвий контакт зі споживачами послуг. У напрямі участі громадськості необхідне налагодження контролю громадськості за наданням адміністративних послуг та забезпечення зворотного зв'язку від населення, створення різноманітних каналів для систематичного збору думок, проведення активних консультацій з громадянами. Для подолання територіального та галузевого монополізму доцільним є запровадження конкурентних підходів на місцевому рівні шляхом формування альтернативних систем надання послуг.

На території Донецької та Луганської областей, враховуючи збройний конфлікт і тимчасову окупацію частини території регіонів, гостро відчувається проблема обслуговування людей похилого віку, інвалідів та інших

маломобільних груп населення. Для її розв'язання доцільно суттєво збільшити кількість мобільних кейсів, з якими адміністратори ЦНАП зможуть надавати послуги на дому зазначених категоріям громадян. Дієвим засобом забезпечення доступних та якісних послуг для громадян, які проживають поблизу «лінії зіткнення», є збільшення кількості мобільних офісів, що будуть пересуватися населеними пунктами біля контрольних пунктів в'їзду/ виїзду. Специфічною проблемою для Донецької та Луганської областей є також важкодоступність ЦНАП у віддалених населених пунктах, насамперед, на тимчасово окупованих територіях. У цьому аспекті покращення ситуації можливе шляхом розвитку регіональних систем електронних адміністративних послуг, що мають доповнювати Єдиний державний вебпортал електронних послуг.

5.3. Інструментарій реалізації сервісної діяльності органів публічної влади

На сучасному етапі розвитку України здійснюється складний, динамічний перехід до формування сервісної держави, де особливу актуальність і соціальну значимість набувають питання, пов'язані з підвищенням ефективності діяльності органів публічної влади. Варто зазначити, що особлива увага має бути сконцентрована на забезпеченні відкритості, вмінні вести конструктивний діалог органів публічної влади із суспільством із метою подолання взаємного відчуження влади від громадян. Потребують подальшого вивчення взаємовідносин між органами публічної влади і громадянами у напрямі забезпечення останніх, публічними послугами, удосконалення процесу організації – основи реінжинірингу публічної влади задля забезпечення високої якості зазначених послуг. Указане залежить від ступеня орієнтованості органів публічної влади на громадян, як клієнтів.

Поряд із зазначеним існують системно-універсальні перешкоди на шляху забезпечення законних інтересів та потреб громадян щодо удосконалення системи надання публічних послуг, недостатність розроблених ефективних механізмів, що стимулює взаємодію органів публічної влади й приватного сектора громадянського суспільства та є основою дієвості публічного управління у площині розбудови сервісно-орієнтованої держави.

Трансформація державної управлінської діяльності в умовах загальносвітової тенденції переходу до моделі суспільства сервісного типу висуває підвищені вимоги до моделей публічного управління. Перегляд відносин між державою і суспільством наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст., якісне ускладнення суспільного середовища, що характеризується підвищенням суб'єктності, зумовлює необхідність запровадження, адекватного цим тенденціям, реінжинірингу системи публічного управління (далі – СПУ).

Сутність указанного реінжинірингу полягає у перебудові системи публічного управління з метою формування відповідного політичного, соціально-економічного середовища, що сприяє суб'єктно-орієнтованій спрямованості діяльності СПУ, яка передбачає зміну об'єктного державного впливу на суб'єкт-суб'єктну взаємодію, максимальну реалізацію суб'єктних якостей учасників

такої взаємодії, пере-орієнтацію на задоволення потреб зовнішніх суб'єктів.

Дотримання зазначених умов конструюється у межах зміни бюрократичної на сервіс-орієнтовану модель публічного управління, в основі якої полягає сервіс-домінуюча логіка її функціонування і розвитку. Запровадження сервіс-домінуючої логіки функціонування і розвитку СПУ вбачається інноваційним напрямом.

Трансформація СПУ процесами сервісного спрямування заснована на ідеї сервісного публічного управління, здійснюваного органами публічної влади.

Беручи до уваги думку Д. Кеттла, у сучасному процесі реінжинірингу (реформування) виділяють п'ять стратегій:

- ефективність (органи влади мають сприяти пошуку засобів збільшення кількості послуг за умов незмінності або зменшення державних витрат);

- маркетизація (влада намагається запровадити стимули «ринкового типу»);

- орієнтація на надання публічних послуг (влада стимулює зусилля на створення або заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих на споживача (наприклад, ринок створює можливість вибору товару));

- децентралізація (зміщення центру реалізації різноманітності послуг із державного рівня на інші рівні управління);

- відповідальність за результати (функціонування адміністративної складової СПУ, яке оцінюється за результатами споживача послуг).

Використання сервісного підходу, спонукає до розгляду функцій державного управління суспільним сервісом, а сама держава, що побудована на підставі сервісного підходу, перетворюється у сервісну державу.

За умов сьогодення модель «сервісної» держави характеризується незавершеністю її теоретичного обґрунтування, що пов'язане з відсутністю опису безліч державних/публічних послуг у категоріальних визначеннях економічної теорії та теорії публічного управління; недостатністю уваги до афіліації держави у систему сервісних інституцій; наявністю протиріч щодо принципів побудови держави сервісного типу в українському трансформаційному суспільстві, яка зберігає де-факто ієрархічну природу, що не дозволяє використовувати ідею моделювання сервісної державності.

Зазначимо, що реінжиніринг публічної влади повинен відбуватися у напрямі створення, функціонування та розвитку сервіс-орієнтованої СПУ, яка позиціонувалася невід'ємним елементом механізму соціально-політичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної і політичної активності. Однак створення сервісно-орієнтованої СПУ, орієнтованої на потреби громадян та бізнесу, можливе лише за умов перетворення її у відкриту систему, взаємодіючу з громадянами та об'єднаннями, яка реагує на їхні потреби та запити.

Проблематика реінжинірингу політики публічного управління вимагає формування відповідних передумов до створення сервісно-орієнтованої моделі держави у контексті міжсекторної співпраці «бізнес – влада – суспільство» та визначення пріоритетів трансформації сфери надання публічних послуг.

Суспільні трансформації, які відбуваються у країні, повинні призвести до такої ситуації, за якої кожний громадянин буде не тільки знати, але й мати можливість реально вимагати від суб'єктів публічного управління відповідного рівня та якості послуг, які йому зобов'язані надати зазначені суб'єкти на конкретному рівні влади. Застосовуючи принципи інституціонального підходу,

зазначимо, що всі функції, які виконують органи публічної влади, пов'язані з наданням послуг, тобто результатом виконання певної функції, завжди є публічна послуга.

Згідно із сервісною логікою удосконалення інститутів держави, визначено, що, з одного боку, сервісний продукт виступає державною послугою та результатом діяльності, тобто у цьому контексті варто стверджувати про публічну послугу та, як про різновид блага. З іншого боку, сервісна логіка ототожнюється з послугою у якості дії, діяльності, процесу, взаємодії, а не результату, продукту діяльності. Таким чином, на нашу думку, саме організаційно-процесуальний характер сервісу може бути *покладено в авторське бачення сутності поняття «сервісна діяльність органів публічної влади»* – системо утворюючого потенційно-факторного елемента специфічної активності суб'єктів, що виступають між собою кінцевим сервісним продуктом (за допомогою професійно підготовлених фахівців) та характеризують у функціональній площині формування цілісної сукупності взаємозалежних елементів надання якісних послуг у кореляції з індивідуальними потребами користувачів.

Також зауважимо, що призначення впровадження сервісної логіки полягає в обслуговуванні процесу споживання публічних послуг, створення корисної цінності, планування вартості, стандартизації, регламентації тощо, розуміння сервісного характеру відносин громадян та держави щодо участі в публічному управлінні.

Слід зазначити, що загальні тенденції розвитку СПУ об'єктивно вимагають застосування новітніх механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої політики держави. Проте задіяти інноваційні технології сучасної сервісної держави складно через неузгодження використання різних та суперечливих підходів до ресурсного, нормативно-правового, інституціонального, організаційно-економічного, інформаційного та рефлексивного забезпечення розвитку сфери надання публічних послуг.

Тому зазначимо, що реалізація сервісно-орієнтованої концепції функціонування та розвитку СПУ має базуватися на засадах системного, сервісного, синергетичного та суб'єктно-орієнтованого підходів. При цьому варто розкрити сутність процесу сервісизації – сучасної тенденції розвитку СПУ з виокремленням ключових концептів із метою формування методологічних підходів до побудови сервісно-орієнтованої моделі публічного управління у контексті реінжинірингу політики публічного менеджменту та системи управління в цілому.

Таким чином, без світоглядно-методо-логічної зміни уявлень та трансформації змістовності функцій із сервісно-орієнтованого розвитку органів публічної влади (відповідно до принципу держава для людини, а не людина для держави), проголошених у сучасному державному реформуванні, залишатимуться декларативними. У вказаній відповідності зазначимо, що саме сервісизація є сукупністю соціально-економічних та організаційних взаємодій, що характеризують зміщенням діяльності зі сфери адміністративного виробництва у площину створення та максимізації споживної цінності публічної послуги. Останнє стане можливим лише за умови використання у модельних вирішеннях багаторівневої системи відносних показників, сформованої за

критеріями мінімізації різних за природою витрат при максимізації соціальної ефективності

Зазначимо, що системо утворюючим фактором сервісизації (як результату) має бути процес суб'єктивації, який, на нашу думку, є механізмом введення соціально-економічних і функціональних суб'єктів в інституціональне середовище держави завдяки комунікативній діяльності та наявності у учасників інституціонального потенціалу.

Винятково вагоме значення має те, що суб'єктивація передбачає, по-перше, не лише декларування необхідної орієнтації, а орієнтації на формування процесів взаємодії та взаємо орієнтованих реакцій. По-друге, наділення учасників взаємодіє інституціональними ресурсами для актуалізації таких ресурсів, як знання, досвід, активність, необхідним є інституціональний потенціал (фінанси, влада, інформація). Тому для формування повноцінних суб'єктів реальний ресурс впливу мають отримати організації громадянського суспільства та бізнес-структури.

Таким чином, з урахуванням положень теорії публічного управління, економічної теорії, соціальної та політичної наук, нами деталізовано сутність і зміст поняття «сервісно-орієнтована держава» у функціональній площині, що дозволяє сформуванню цілісної сукупності взаємозалежних засобів, способів та інструментарію цілеспрямованого державного впливу, задіяних у площині: а) надання сервісного продукту (публічної) послуги, якому властивий певний ефект корисності, що оцінюється послугою отримувачем та суспільством; б) створення можливості та умов для виробництва такого продукту, а також сервісно-орієнтованих технологій (як перспективної інноваційної форми розвитку СПУ); в) наявності взаємо доповнень, цілей та інтересів, ресурсів й потенціалу усіх ієрархічних рівнів, які задіяні у процесі надання публічних послуг; г) трансформації руху внутрішніх потоків інституціональних одиниць СПУ, яка відбувається за їх взаємодії із зовнішнім середовищем.

За умов сервісизації та суб'єктивації виняткової актуальності здобувають питання щодо забезпечення ефективного функціонування СПУ в процесі організації надання публічних послуг, що дає змогу, на нашу думку, системно дослідити явища та процеси, які знаходяться в дослідницькому полі сервісно-орієнтованої концепції. Під час дослідження сервісної діяльності суб'єктів СПУ нами за основу взято принципи суб'єктно-орієнтованого підходу, який є єдністю цільової орієнтації та розглядає сформовану сервісно-орієнтовану модель держави сукупністю системно пов'язаних між собою суб'єктів сервісної діяльності, складових сервісно-орієнтованих систем та державних регуляторів, які (відповідно до власної цілі) поєднуються для вирішення конкретних завдань і досягнення означених орієнтирів із метою ідентифікації і формування ефективних механізмів та сервісних технологій для реінжинірингу СПУ.

На підставі сервісного підходу нами розглядаються елементи системи – сукупності сервісних механізмів, що забезпечують гомеостаз системи під час взаємодії із зовнішнім середовищем. Особливостями цього підходу є те, що він тісно пов'язаний із системним і мультиплікативним підходом; реалізується за релевантного забезпечення інформаційно-комунікативних технологій; використовується під час визначення специфічних сервісних функцій для ідентифікації існуючих видів послуг (державних, муніципальних, управлінських,

адміністративних, соціальних) публічними з безпосереднім ініціюванням міжсекторної взаємодії (держави – бізнесу суспільства (громади)).

Важливим для подальшого дослідження є те, що процес реалізації сервісного підходу полягає у визначеності стратегічних пріоритетів сервісно-орієнтованої публічної політики; підборі засобів досягнення цілей; статусному регулюванню, що включає категоріальну визначеність і специфікацію публічних послуг щодо інших сервісно-орієнтованих технологій, які продукуються органами влади, зокрема стосовно державних функцій; оптимізації сервісно-орієнтованої діяльності за допомогою правової стандартизації публічних послуг; корегуванні зусиль за сценаріями розвитку сервісно-орієнтованої держави на підставі адміністративно-правових регламентів.

Виокремлюючи системний підхід, варто зазначити, що його імплементація розривається у вимогах до функціонування теорії систем. За таких обставин, кожний об'єкт розглядається складною системою і чинником інтенсифікації розвитку загальної сервісно-орієнтованої системи держави. Також дослідження напрямів формування сервісних технологій та їх умонтування у СПУ зумовлює характерні особливості побудови систематизації публічних послуг, що властиві мультиатрибутивній моделі багаторівневої ієрархічної структури (гнучкість та адаптивність, функціональність та інтегрування, доступність тощо).

Межі сервісної системи публічних послуг окреслюються функціонально та інтегрально пронизують усі сфери життєдіяльності, включаючи функціонування механізму публічного. Тобто вхід у систему – це сервісна діяльність, а вихід – це загальний соціально-економічний ефект функціонування цієї системи.

Зазначимо, що зміст принципів та характерні риси системного підходу включають різні аспекти аналізу сервісної системи публічних послуг із виокремленням найвагомішого компонента, а саме: а) елементний – для визначення складників, що входять до сервісноорієнтованої СПУ та параметрів; б) структурний – для виявлення зв'язків і залежностей між підсистемами та показниками моніторингу, раціональне використання стійких, об'єктивних причино-наслідкових зв'язків та взаємодій у між суб'єктному орієнтаційному процесі; в) функціональний – визначення функцій, для виконання яких проектується й запроваджуються сервісно-орієнтовані технології; г) комунікативний – для виявлення зовнішніх зв'язків між органами публічної влади і громадянами у напрямі надання публічних послуг, удосконалення сфери надання публічних послуг, що сприяє удосконаленню організаційно-економічного механізму за рахунок акценту на зовнішньо зорієнтовані між суб'єктні комунікації; д) інтегративний – розкриває джерела, фактори збереження, стабілізації, удосконалення структури публічного менеджменту для гармонізації процесів цілепокладання та ціле досягання суб'єктів сервісної діяльності СПУ; е) цільовий – для наукового визначення цілей розвитку сервісно-орієнтованої держави та реалізації стратегії суб'єктно-орієнтованого напрямку сервісної діяльності органів публічної влади.

Винятково вагоме значення має те, що суб'єктно-орієнтоване управління має синергетичну природу, тому що створений для кожного учасника взаємодії позитивний або негативний ефект виникає лише: а) у процесі взаємодії, що не зумовлено індивідуальними діями суб'єктів; б) змінює характеристики відносин суб'єктів СПУ; в) призводить до реінжинірингу діяльності останньої у сервісному

форму. Особливостями синергетичного підходу (як сукупності комунікаційних процесів орієнтаційної взаємодії суб'єктів сервісної діяльності) є декомпозиція проблематики щодо реалізації механізмів сервісно-орієнтованої системи в умовах реінжинірингу політики публічного управління, а саме, за: 1) визначення об'єкта локалізації зусиль та сервісних функцій держави; 2) застосування методичного апарату вирішення цільових завдань; 3) адаптації механізмів публічного управління інновацій- ним впровадженням інституту сервісу, який радикально змінює взаємодію публічної влади з громадянським суспільством.

За допомогою принципів синергетичного підходу можливо реалізувати загальну стратегію сервісно-орієнтованого розвитку держави, яка б мала відбутися у результаті взаємодії та залежності суб'єктів-об'єктів за умов чіткого ціле визначення орієнтиру сервісного спрямування, зменшення хаотичності ухвалення державно-управлінських рішень та консолідації ресурсів у між секторну співпрацю (влада – бізнес – суспільство).

Значна кількість політичних та державних діячів запевняли, що у 2018 р. буде важко виправдати збереження вертикальної структури публічного управління й надання публічних послуг на базі відособлених вертикальних відомств, що функціонально обмежені.

Отже, у сервісно-орієнтованій моделі держави людина, її права та свободи визнаються головною соціальною цінністю, а головним завданням органів публічної влади стає саме надання якісних послуг громадянам. Змінюються взаємовідносини громадян із владою, у яких вони виступають не прохачами, а сповивачами послуг.

При цьому державна влада переорієнтовується на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування. Для представленого дослідження важливим є те, що визначення в Конституції України основних прав і свобод людини та громадянина, фактично встановлює основи та межі діяльності державних інституцій, зокрема в частині гарантій надання публічних послуг. Перехід до такої системи взаємовідносин між органами публічної влади і громадянами, можливий лише за умов: розроблення й упровадження відповідних навчальних програм, консультацій, семінарів державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню для забезпечення консультацій із питань надання публічних послуг; завершення формування електронної системи надання послуг (розміщення на офіційних сайтах державних органів правил, вимог, порядку надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків й інших документів). Що стосується якості надання публічних послуг, то на рівні міністерств повинні існувати служби публічного аудиту (контролю) якості послуг, які б займались опитуванням населення, проведенням постійного моніторингу рівня задоволення населення публічними послугами, розробкою й удосконаленням систем індикаторів оціни якості послуг, аудитом системи забезпечення якості наданих публічних послуг і розробленням рекомендацій для підзвітних відомств.

Вагоме значення для подальшого розвитку сервісно-орієнтованої держави в Україні, підвищення рівня задоволення населення якісними публічними послугами та такими, що мають споживчу цінність, необхідно забезпечити зміни у функціонуванні суб'єктів СПУ, першочергово спрямованих на забезпечення

громадян якісними публічними послугами. Упровадження процесу сервісизації (як сучасної тенденції розвитку СПУ) дає змогу побудувати сервісно-орієнтовану модель публічного управління у контексті реінжинірингу політики публічного менеджменту, де управлінський характер, чітка й об'єктивно правова природа цільових функціоналів сприяють формуванню суб'єктно-орієнтованого механізму розвитку сервісної діяльності органів публічної влади в умовах суспільних трансформацій. Зважаючи на розбудову моделі сервісно-орієнтованої держави, подальших розробок потребує процес взаємовідносин інституту держави з іншими інститутами політичної системи України для ініціювання реінжинірингу державно-управлінських процесів створення сервісно-орієнтованих технологій держави.