

О. І. Васильєва, доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби та кадрової політики Національної академії державного управління при Президентові України

О. В. Євсюкова, кандидат наук з державного управління, докторант Національної академії державного управління при Президентові України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МОДЕЛЮВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ВАЖЕЛІВ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ

Розглянуто проблеми забезпечення результативності нормативно-правового регулювання публічних послуг сервісного спрямування в умовах суспільних трансформацій. Виокремлено особливості й основні напрями правового регулювання публічних послуг на сучасному історичному етапі впровадження адміністративної реформи в Україні за умов ресурсних обмежень. Розкрито змістовність специфічних сервісних функцій та системно-універсальні проблеми, що перешкоджають забезпеченню дієвості та досягненню результативності нормативно-правового регулювання діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг. Визнано й підтверджено, що серед останніх найважливіше значення для України мають: а) інформаційно-методичні проблеми, що обумовлюють нерівність обслуговування населення в різних регіонах держави; рівень ущільнення міжвідомчої взаємодії; б) системно-універсальні перешкоди на шляху розроблення та запровадження у практику державного, регіонального і місцевого управління адміністративних регламентів, у тому числі й стандартизації якості публічних послуг. Аналіз сучасної нормативно-правової бази засвідчив, що створення прозорого механізму надання публічних послуг на різних рівнях та їхня доступність дасть можливість забезпечити перехід національної соціально-економічної системи до адаптивної моделі сервісного розвитку держави.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання; публічні послуги; сервісні послуги; система державного управління; адміністративні регламенти.

The article is devoted to the problems of ensuring the effectiveness of normative and legal regulation of public services in the sphere of service in the conditions of social transformations. The features and main directions of legal regulation of public services at the present historical stage of implementation of administrative reform in Ukraine in the conditions of resource constraints are singled out. The content of specific service functions and systemic and universal problems that impede the effectiveness and achievement of the normative

© О. І. Васильєва, О. В. Євсюкова, 2017

and legal regulation of the activities of public authorities and local self-government bodies regarding the provision of public services are disclosed. It is acknowledged and confirmed that, among the latter, the most important for Ukraine are: a) informational and methodological problems that cause inequality of service provision in different regions of the state; Level of consolidation of interagency interaction; в) systemic and universal obstacles to the development and introduction into practice of the state, regional and local administration of administrative regulations, including standardization of the quality of public services. An analysis of the current regulatory framework has shown that the creation of a transparent mechanism for the provision of public services at various levels and their availability will allow the transition of the national socioeconomic system to an adaptive model of service development of the state.

It is proved that the organization of providing public services requires the development and substantiation of the dominant service concept and the establishment of cross-sectoral interaction, the central element of which should be the Unified system of interagency electronic interaction. Accordingly, the Concept of the Unified System of Interagency Electronic Interaction should be based on the principles of service-oriented architectonics, and the main component of it will be a service network designed to provide logistic communication between information systems of various departments and institutions. It is proved that the organization of providing public services requires the development and substantiation of the dominant service concept and the establishment of cross-sectoral interaction, the central element of which should be the Unified system of interagency electronic interaction. Accordingly, the Concept of the Unified System of Interagency Electronic Interaction should be based on the principles of service-oriented architectonics, and the main component of it will be a service network designed to provide logistic communication between information systems of various departments and institutions. The necessity of operatively joining the Unified system of interagency electronic interaction of all state bodies and local self-government bodies is substantiated. This is a complicated and multidimensional task, the successful solution of which is possible only by putting a specific function on multifunctional centers. It has been pointed out that the provision of electronic services for public services is not only based on the organization of inter-agency electronic interaction, but should also include the use of the Single Public Services Portal. As the service delivery process involves the electronic filing of the application for the provision of the service and, accordingly, tracking the paths and modes of its provision for the use of information technology of the third intellectual level, which will make this work transparent and will develop competition in the IT market in the context of building new industries of social practice in Ukraine. It is confirmed that: the level of interagency coordination is low (it can be considered practically absent); Not also approved a single set of techniques and standards; Coordination of the processes of providing public services for the three basic levels of government (between the state, regions and local self-government bodies) is not effective. Therefore, in the Concept it should be foreseen that, if it is necessary to appeal the quality or not to provide a particular service to citizens, it should be possible to confirm the fact of filing an application. Therefore, in order to ensure the transition to a service model of public administration, stable and understandable information security requirements and conditions should be established, as well as the elimination of technological (digital) inequalities and obstacles to the consolidation and development of interagency cooperation, in-

cluding high-level mechanisms Information security. The necessity of creating a unified systemic representation of public services in the domestic legislation and in the national doctrine of administrative law is proved.

Key words: *legal regulation; public services; service; system of public administration; administrative regulations.*

Постановка проблеми. Слід визнати, що сервісна діяльність, яка здійснюється державою, виступає одночасно господарським і системно-універсальним механізмом для задоволення не лише індивідуальних, але й суспільних потреб, котрим належить вагоме місце в соціальній політиці провідних держав світу в контексті забезпечення їхнього переходу до сталого розвитку [1, 217–220]. Так, наприклад, у розвинених державах із кінця 80-х рр. XX ст. соціальна функція починає розвиватися на сервісній основі, що дозволило національним соціально-економічним системам генерувати соціетальні ознаки [2]. Першим і визначальним документом, що регламентує втілення у життя сервісної концепції державного управління, стала Європейська соціальна хартія (затверджена 3 травня 1996 р.), в якій закріплено вихідні положення про те, що країни-учасниці “зобов’язуються забезпечити, щоб кожна людина мала отримати від державної або приватної служби консультації або індивідуальну допомогу, які можуть бути необхідними для запобігання, подолання чи полегшення особистої або сімейної потреби” [3].

Необхідно визнати й те, що хартією [3] передбачено таке: до соціальної функції системи державного управління інкорпоровано завдання, що забезпечують як високу якість життя всіх її громадян, так і створення умов для зростання їхньої самостійності та підприємливості. Як засвідчує зарубіжний досвід реалізації пріоритетів соціальної функції у цій площині, найбільш швидко і якісно можна досягти результативності за використання сервісного підходу до вдосконалення структури системи державного управління, детермінантами якого є інформаційні технології III інтелектуального рівня, глобальні та медіасистеми. Серед останніх найважливіше значення для розбудови державного утворення сервісного типу за умов українських реалій набувають проблеми цифрової та інформаційної доступності, а також нерівності щодо забезпечення публічними послугами населення у різних регіонах держави. Поряд із зазначеним існують також і системно-універсальні перешкоди на шляху розробки та запровадження у практику державного управління й місцевого самоврядування адекватних адміністративних регламентів, у тому числі й стандартизації якості публічних послуг [4, 67], що потребує формування, запровадження та реалізації дії прозорого нормативно-правового механізму надання публічних послуг. Це дозволить забезпечити перехід національної соціально-політичної та економічної систем до адаптивної моделі сервісного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Створення прозорого механізму надання публічних послуг на різних рівнях суспільства, їх доступність та юридичну природу, визначення суті сервісної діяльності, можливості застосування сервісного підходу в системі державного управління певною мірою у своїх працях досліджували науковці І. Вендиктова, З. Гладун, В. Долечек, Л. Душакова, В. Єсманова, Н. Мхитарян, Н. Назарбаєв, Є. Школьнік та ін.

Мета статті – розробка та обґрунтування методологічних основ моделювання нормативно-правових важелів, інкорпорованих до відповідного типу механізму,

реалізація якого має бути спрямована на: а) забезпечення високого рівня результативності організації та якості надання публічних послуг; б) генерування у межах національної соціально-політичної системи, що функціонує в ресурсних обмеженнях, сервісно-орієнтованих ознак.

Виклад основного матеріалу. Ресурсно-функціональний аналіз політико-правової природи сервісної держави дозволяє автору статті, за врахування результатів науково-прикладних розробок [5; 6], дійти висновку про те, що до базових функцій сучасної системи державного управління та місцевого самоврядування слід зарахувати такі:

а) забезпечення високого рівня задоволеності соціальних, духовних, інтелектуальних та “життєвих” потреб громадян;

б) трансформація, активізація, раціоналізація та організація соціальних зв’язків, які відповідають за підтримку наявних у суспільстві ідеалів, цінностей, норм, стандартів, гарантій (наприклад, гарантовані державою послуги інвалідам, дітям, малозабезпеченим, військовослужбовцям тощо);

в) координація та контролювання взаємовідносин структурних елементів усередині загального механізму державного управління на основі синхронного застосування корелянтами як мобільних і високотехнологічних інформаційних та когнітивно-інформаційних технологій, так і вдосконаленого нормативно-правового й методичного забезпечення;

г) розробка й адаптація до реальних умов функціонування національної соціально-політичної системи сучасних засобів отримання інформації, механізмів відбору, трансляції та застосування у межах системи державного управління і місцевого самоврядування і в усіх галузях соціальної практики й, відповідно, життя суспільства;

д) формування та стимулювання розвитку специфічних галузей соціальної практики (інформаційної індустрії та інфраструктури, ринку знань, інформаційного менеджменту тощо) у контексті забезпечення надійності й збалансованості функціонування державних інституцій та управлінської інфраструктури.

Крім цього, реалізація сервісної функції системи державного управління та місцевого самоврядування дозволяє: а) гармонізувати соціальні інновації та провідні суспільні традиції; б) сформувані нові канали (з використанням нових форм і методів управління й логістики) з відтворення традиційних та інноваційних напрямів розвитку суспільної системи, передачі, трансляції та трансформації соціокультурних, юридичних, політичних, економічних, духовних норм, зразків, стандартів поведінки і взаємодії.

Однак реалізація перерахованих вище завдань у межах загальної функції сервісно-орієнтованої держави потребує впровадження особливої форми організації державної та публічної влади і, відповідно, апарату управління, щоб на більш якісному рівні надавати публічні послуги населенню, перетворюючи гарантію гідного життєзабезпечення людини в Україні не в конституційний міф, а в об’єктивну реальність. З огляду на зазначений вище елементарний склад сервісних функціоналів можна відтворити пріоритетні для сервісної трансформації та реструктуризації системи управління об’єкти локалізації зусиль, що лежатимуть у площині інтересів суб’єктів державного, регіонального і місцевого управління (якими вони надалі будуть опікуватися) (рис. 1).

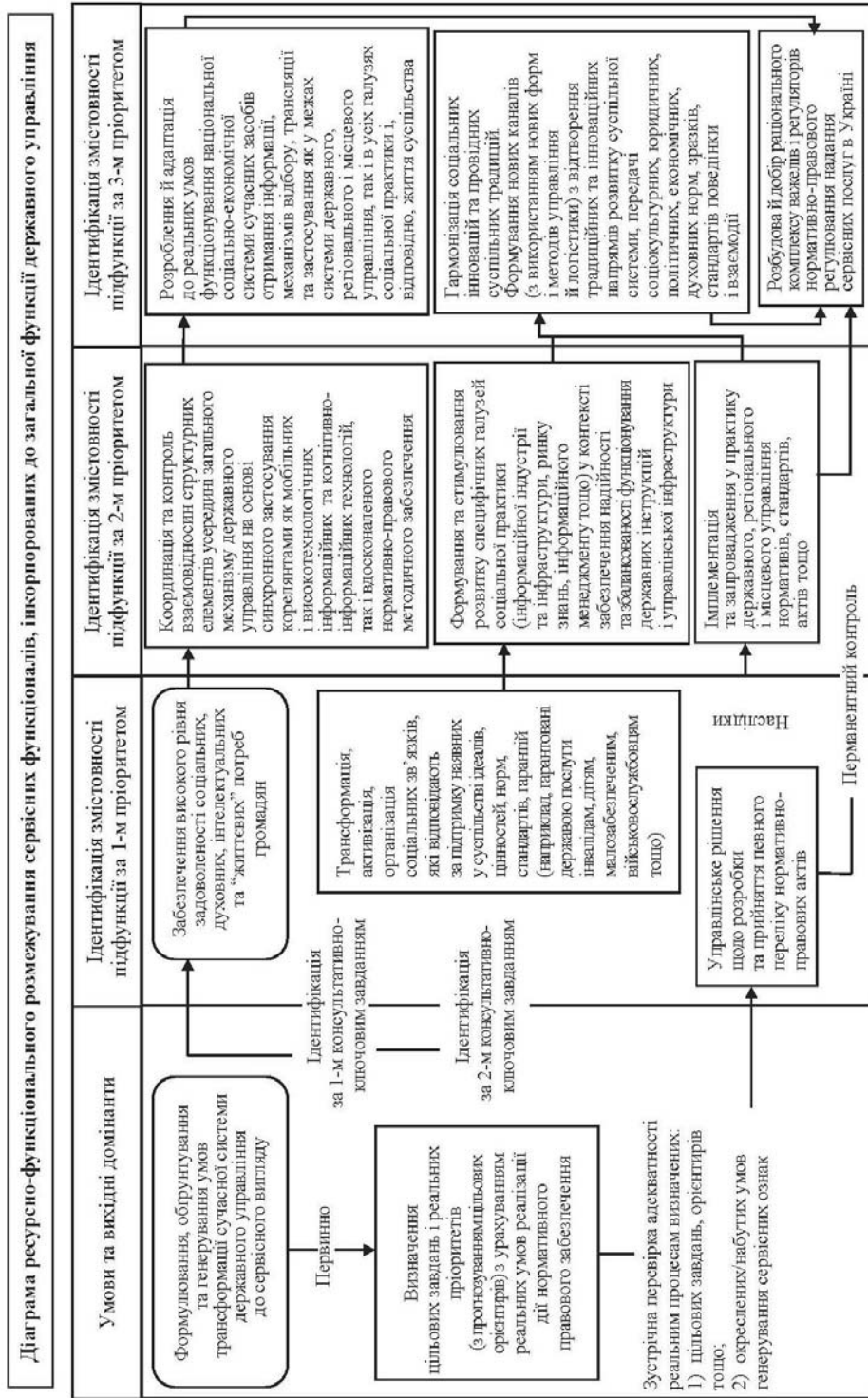


Рис. 1. Діаграма ресурсно-функціонального розмежування сервісних функціоналів, інкорпорованих до загальної функції державного, регіонального і місцевого управління (авторська розробка)

У цьому контексті зазначимо, що процес переходу до сервісно-орієнтованої держави, який супроводжуватиметься низкою вимушених реформ, спричиняє наразі (в умовах нарощення загроз і ризиків українському державотворенню) нескінченну кількість дискусій, які поділили не лише наукові, управлінські кола, але й усю громадськість на тих, хто “за”, і тих, хто “проти” застосування сервісного підходу в системі державного управління. Так, на думку прихильників сервісної моделі державного управління, до яких належать Н. Назарбаєв та Н. Мхитарян, така форма управління не спрямована на перегляд засад держави й не підмінює його базові інститути, вона тільки зміцнює організаційно-правовий каркас публічної влади з метою постійного поліпшення повсякденного життя громадян [7]. Серед аналогічних поглядів певним чином відрізняється позиція В. Есманова та Є. Школьного, які визнають, що сучасна держава “має бути великою сервісною компанією, провайдером послуг, а вибори повинні бути зручним способом вибору послуг” [8].

Однак нині складно визначити ефективність та результативність владних відносин у державі у зв'язку з браком (не прийняттям) сервісної концепції розвитку держави і, відповідно, архітектурної моделі інституціоналізації сучасної системи державного управління процесами сервісного спрямування.

За цих умов особливого значення набуває суб'єктна орієнтація діяльності сфери державного управління [9] у контексті нормативно-правового регулювання діяльності з надання публічних послуг, до яких доцільно зарахувати:

- можливість отримання: а) публічних послуг в електронній формі; б) публічних послуг у багатофункціональних центрах-організаціях за принципом “одного вікна”; в) публічних послуг своєчасно та відповідно до стандарту надання публічної послуги; г) повної, актуальної та достовірної інформації щодо порядку надання публічних послуг, у тому числі в електронній формі; д) одержання заявником із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій та вдосконаленого інформаційно-методичного забезпечення результатів надання публічної послуги; ж) сплати заявником (споживачем) державного мита за надання публічних послуг; з) здійснення заявником (споживачем) плати за надання публічних послуг дистанційно, тобто в електронній формі;

- надання: а) публічних послуг органами згідно з адміністративними регламентами; б) публічних послуг згідно з усталеним реєстром державних послуг;

- використання інформаційно-телекомунікаційних технологій та адаптованого до використовуваних на різних рівнях управління мереж удосконаленого інформаційно-методичного забезпечення під час надання публічних послуг;

- доступність для копіювання та заповнення в електронній формі запиту та інших документів, необхідних для отримання публічних послуг;

- видачу на безкоштовній основі та використання універсальної електронної карти громадянина як документа, що засвідчує його особу для отримання публічних послуг, підтверджує права застрахованої особи в системах обов'язкового страхування, інші права громадянина.

Отже, з урахуванням вищезазначеного, на авторське переконання, у цілому можна класифікувати особливості нормативно-правового регулювання публічних послуг за такими трьома напрямками, розмежувавши їх відповідними пріоритетами:

1) статусне регулювання, що включає в себе категоріальну визначеність і специфікацію публічних послуг щодо інших дій, які продукуються органом влади, насамперед, щодо сервісних функцій держави;

2) регулювання надання державних послуг на основі адміністративно-правових регламентів;

3) правова та когнітивно-інформаційна стандартизація державних послуг із паритетністю щодо формування й реалізації публічних послуг із урахуванням сучасної політики децентралізації влади.

Вважаємо за необхідне підтримати Л. Душакову і Н. Чепурнову з приводу доцільності та нагальності вдосконалення правового регулювання надання державних послуг на основі принципу вертикальної “розгортки” [10]. Зазначені пропозиції убезпечують чіткість нормативної ієрархії, яку можна відтворити й запровадити за результатами прийняття відповідного закону України, що врегулює відносини, котрі виникають у зв’язку з наданням публічних послуг уповноваженими суб’єктами публічного управління, які опікуються цими проблемами. Поряд із зазначеним цей закон України може передбачати низку досить важливих позицій, що визначатимуть специфіку нормативно-правового регулювання відносин у зв’язку з наданням публічних послуг. У тому числі можна: сформувати специфічний понятійний апарат; охопити як державний, так і регіональний та місцевий рівень надання публічних послуг; визначити і розвинути основи юридичного змісту правовідносин, що виникають між заявником і продуцентом публічної послуги; вирізнити загальні вимоги до надання публічних послуг; затвердити порядок розроблення і прийняття, а також структуру адміністративного регламенту надання публічних послуг; регламентувати й стандартизувати питання надання послуг у багатофункціональних центрах; прийняти й запровадити порядок та визначити особливості надання послуг із використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій; регламентувати й контролювати організацію діяльності з випуску, видачі та обслуговування універсальних електронних карт.

Поряд із вищевикладеним, варто визнати, що результати системного дослідження проблематики нормативно-правового регулювання й моделювання наслідків його запровадження дають змогу засвідчити, що реалізація цих особливостей надання публічних послуг можлива лише у разі усунення наявної нині когнітивно-інформаційної та комунікаційної нерівності.

Отже, використання інформаційно-телекомунікаційних технологій має досить обмежений характер через об’єктивні причини соціального, технологічного і територіального характеру. Але, незважаючи на законодавчі нововведення, дієвого механізму притягнення до адміністративної відповідальності операторів персональних даних (банків, страховиків, медичних установ тощо) на даний час немає (як і контролю за наданням публічних послуг).

Зазначимо, що правовому регулюванню не підлягають показники, які відтворюють рівень якості надання послуг.

Отже, результати аналізу змістовності й дієвості сучасних нормативно-правових актів України дозволяють сформувати і запропонувати до використання

корелянтам певний перелік критеріїв, за якими доцільно діяти у площині введення у практику державного управління та місцевого самоврядування, з подальшим розвитком сервісного механізму нормативно-правового регулювання динамічних змін рівня якості надання публічних послуг у контексті сервісно-орієнтованого розвитку держави (рис. 2).

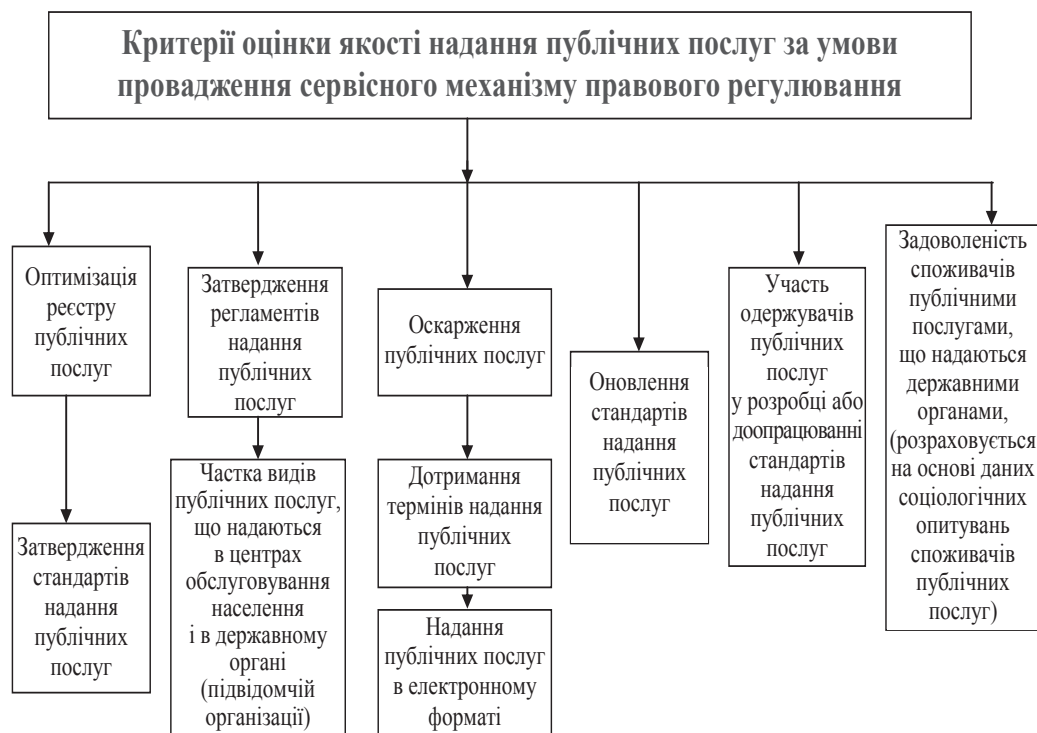


Рис. 2. Критерії щодо обґрунтування, розбудови й запровадження сервісного механізму нормативно-правового регулювання динамічності зрушень вимірів якості надання публічних послуг в умовах розбудови сервісно-орієнтованої держави (авторська розробка)

Відповідно до зазначеного вище слід зауважити, що надалі викристалізовується нагальна необхідність подальшого розвитку вихідних положень теорії публічного управління, які базуватимуться на авторській концепції розвитку сервісно-орієнтованої держави в умовах нарощення суспільно-політичних загроз і ризиків українському державотворенню. При цьому автори статті переконані, що домінанти останньої передбачатимуть одночасне врахування принципів системного, синергетичного, сервісного та суб'єктно-орієнтованого підходів до процесів, розбудови й формування в Україні сервісно-орієнтованої держави.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Підсумовуючи результати науково-прикладних розробок, пропо-

нованих нами у статті, зазначимо, що організація надання публічних послуг потребує насамперед розробки й обґрунтування домінант сервісної концепції та налагодження міжсекторної взаємодії, центральною ланкою якої має стати Єдина система міжвідомчої електронної взаємодії. Отже переконані, що Концепція Єдиної системи міжвідомчої електронної взаємодії має ґрунтуватися на принципах сервісно-орієнтованої архітектоники, а основним її компонентом буде сервісна мережа, призначена для забезпечення логістичного зв'язку інформаційних систем різних відомств та установ. Однак, як відомо, інтеграція до відомчих інформаційних систем (і глобальних мереж відповідно) персональних даних неможлива без підвищення вимог до рівня інформаційної безпеки [6, 100]. Через те вважаємо, що оперативне приєднання до Єдиної системи міжвідомчої електронної взаємодії всіх державних органів та органів місцевого самоврядування ще не на часі. Це складне й багатовимірне завдання, успішне виконання якого можливе лише за умови покладення цієї специфічної функції на багатофункціональні центри, які можуть запитувати (в алармовому режимі) відсутні документи під час подання заяв у будь-яких державних інституцій.

Водночас надання в електронній формі публічних послуг не лише ґрунтується на організації міжвідомчої електронної взаємодії, але має передбачати використання Єдиного порталу публічних послуг. Оскільки процес надання послуги включає в себе подачу електронної заяви і, відповідно, відстеження шляхів та режимів її надання за використання інформаційних технологій III інтелектуального рівня, які зроблять цю роботу прозорою й розвиватимуть конкуренцію на IT-ринку у контексті розбудови нових галузей соціальної практики в Україні.

Необхідно підтвердити, що: а) рівень міжвідомчої координації низький (практично відсутній); б) не затверджено також і єдиний набір методик та стандартів; в) координація процесів надання публічних послуг за трьома базовими рівнями управління (між державою, регіонами і органами місцевого самоврядування) неефективна. Тому в Концепції треба передбачити й те, що у разі необхідності оскарження якості чи ненадання певної послуги у громадян має бути можливість підтвердження факту подачі заяви. При цьому залишається питання: у кого можна отримати таке підтвердження у письмовому вигляді, оскільки Міністерство інфраструктури (як і оператор Єдиного порталу державних послуг) без створення широкої філіальної мережі фізично не в змозі виконувати наглядові, моніторингові і контрольні функції.

Отже, для забезпечення переходу до сервісної моделі державного управління слід сформулювати стабільні й зрозумілі вимоги та умови щодо захисту інформації, а також опрацювати питання усунення технологічної (цифрової) нерівності, перешкод на шляху ущільнення й розвитку міжвідомчого співробітництва, включаючи механізми забезпечення високого рівня інформаційної безпеки. Оскільки єдине системне уявлення про публічні послуги в Україні так і не склалося, то подібна ситуація характерна як для законодавства, так і для доктрини адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг / В. Долечек // Вісник НАДУ. – 2012. – № 1. – С. 217–224.

2. Афонін Е. А. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління [Електронний ресурс] / Е. А. Афонін // Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навчальний посібник. – К. : НАДУ, 2010. – С. 265–289. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/books/2010/10aeakzv.pdf>
3. Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS № 163) (укр./рос.) Рада Європи ; Хартія : Міжнародний документ від 03.05.1996 р. № ETS N 163 (м. Страсбург, 03.05.1996 р.) [Електронний ресурс]. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_062
4. Венедиктова І. В. Юридична природа публічних послуг / І. В. Венедиктова // Вісник Харківського нац. ун-ту. Серія “Право”. – 2009. – Вип. 1 (5). – С. 66–69.
5. Гладун З. С. Проблеми здійснення в Україні адміністративної реформи / З. С. Гладун // Актуальні проблеми правознавства : науковий збірник ЮІ ТАНГ. – 2000. – Вип. 1. – С. 72.
6. Микитенко В. В. Інформаційно-методичний простір формування набору стратегій для забезпечення економічної безпеки держави / В. В. Микитенко // Виклики та можливості впровадження електронного урядування в умовах кризи : збірник матеріалів ; [за загальною редакцією доктора наук з державного управління С. А. Чукут, канд. наук з державного управління О. В. Загвойської. – К. : НАДУ, 2010. – С. 97–122.
7. Мхитарян Н. Можливості розширення співпраці з Казахстаном в контексті енергетичних і економічних інтересів України [Електронний ресурс] : аналітична записка / Мхитарян Н. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/Juli2009/17.htm>
8. Школьний Є. Як українська влада наживається на видачі довідок та паспортів [Електронний ресурс] / Є. Школьний // Українська правда. Рубрика: Економічна правда (від 08.08.2016 р.). – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/2016/08/8/601773>
9. Райт Г. Державне управління : монографія / Г. Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленко, С. Соколик. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
10. Душакова Л. А. Административное право : учебно-методический комплекс / Л. А. Душакова, Н. М. Чепурнова. – М. : ЕАО, 2008. – 371 с.