

*І. В. Печенкін,
аспірант, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0002-64097695*

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.11.126

РОЗВИТОК ТА БАЗОВІ ДЕФІНІЦІЇ КАТЕГОРІАЛЬНО-ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ МЕХАНІЗМІВ ОСКАРЖЕННЯ СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

I. Pechenkin,
Postgraduate student, Educational and Scientific Institute of Public Administration
and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

DEVELOPMENT AND DEFINITIONS OF THE CATEGORIAL-CONCEPTUAL APPARATUS OF MECHANISMS OF APPEALS OF SERVICE ACTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES

Формування та реалізація сервісно-орієнтованої державної політики полягає у чутливому відношенні до потреб людини як споживача послуг у різних сферах життя та реалізації соціального забезпечення з безумовним дотриманням при цьому його конституційних прав і свобод.

У статті досліджено історичні етапи розвитку та базові дефініції категоріально-понятійного апарату механізмів оскарження надання послуг як результат здійснення сервісної діяльності органів публічної влади.

Ефективна державна політика надання послуг та участі в цьому громадянина має стати основним напрямом реформування публічного управління та розвитку курсу на забезпечення прав та законних інтересів людини, переосмислення функцій органів публічної влади відповідно до тенденцій суспільного розвитку.

Наукова новизна полягає в розв'язанні проблем недостатньої обізнаності громадян та посадових осіб органів публічної влади про складові формування сервісно-орієнтованої державної політики по відношенню до надання послуг у процесі цифрової трансформації публічного управління. Розкрито та дано практичну характеристику базовим дефініціям механізмів оскарження сервісної діяльності органів публічної влади. Детальна характеристика таких складових запобігатиме невірному тлумаченню та неефективному застосуванню нормативно-правових норм.

За результатами розгляду теми дано визначення базових дефініцій категоріально-понятійного апарату, а саме: якість сприймання, керованість, зрозумілість логічність та простота інтерфейсу, сумісність, інтероперабельність, мультиплатформність, функції надійності персоналізації. Стисло охарактеризовано історію розвитку, а також розкрито специфічні особливості механізму оскарження надання цифрових управлінських послуг.

Визначено, що забезпечення швидкого користування інформацією, відкритості і прозорості даних сприятиме розвитку економіки за міжнародними стандартами Індустрії 4.0., дозволить забезпечити цифрову трансформацію публічного управління. Механізми оскарження сервісної діяльності вдосконалить контроль за відкритістю та прозорістю прийняття і реалізації управлінських рішень, допоможе протидіяти корупції, надасть змогу для зростання людського потенціалу і конкурентоспроможності.

The formation and implementation of service-oriented state policy is a sensitive attitude to human needs as a consumer of services in various spheres of life and the implementation of social security with unconditional observance of his constitutional rights and freedoms.

The article examines the historical stages of development and the basic definitions of the categorical-conceptual apparatus of mechanisms for appealing the provision of services as a result of the service activities of public authorities.

An effective state policy of providing services and citizen participation should be the main direction of reforming public administration and developing a course to ensure human rights and legitimate interests, rethinking the functions of public authorities in accordance with trends in social development.

The scientific novelty lies in solving the problems of insufficient awareness of citizens and officials of public authorities about the components of the formation of service-oriented public policy in relation to the provision of services in the process of digital transformation of public administration. The practical characteristics of the basic definitions of the mechanisms of appealing against the service activity of public authorities are revealed and given. Detailed characterization of such components will prevent misinterpretation and ineffective application of legal norms.

Based on the results of the topic, the basic definitions of the categorical-conceptual apparatus are defined, namely: quality of perception, controllability, clarity, logic and simplicity of the interface, compatibility, interoperability, multiplatform, reliability functions of personalization. The history of development is briefly described, as well as the specific features of the mechanism of appealing the provision of digital management services are revealed.

It is determined that ensuring the rapid use of information, openness and transparency of data will contribute to the development of the economy according to the international standards of Industry 4.0, Will ensure the digital transformation of public administration. Mechanisms for appealing service activities will improve control over the openness and transparency of management decisions and implementation, will help combat corruption, and will allow for the growth of human potential and competitiveness.

Ключові слова: органи публічної влади, сервісна діяльність, адміністративні послуги, управлінські послуги, механізми оскарження.

Key words: public authorities, service activities, administrative services, management services, appeal mechanisms.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасній науковій літературі, нормативному врегулюванні та практиці забезпечення органами публічної влади надання чітких, ефективних і конкурентних публічних послуг громадянам бракує обґрунтування й визначеності, а також дієвих механізмів контролю та впливу на їх результати.

Процес отримання публічної послуги має бути доступним та структурованим, саме тому за умов сьогодення бракує чіткого роз'яснення суті, порядку надання, доступу та користування публічними послугами. Публічні послуги мають стати частиною державної концепції сервісної державної політики, яка має відповідати обов'язковим для України міжнародним нормам та бути реалістичною, конкретною, ефективною і прозорою для контролю її виконання.

Практика надання публічних послуг викликає обґрунтовану критику і зумовлює необхідність роз'яснення понятійно-категоріального апарату та правової регламентації застосування механізмів оскарження сервісної діяльності органів публічної влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Враховуючи міжгалузевий та багатоаспектний підхід до визначення і врегулювання ефективного застосування механізмів оскарження сервісної діяльності органів

публічної влади, необхідно визначити основні з них у галузі публічного управління, адміністративного права, судового і досудового вирішення спорів як про надання адміністративних послуг, так і інших результатів сервісної діяльності зазначених суб'єктів.

Для більш широкої уяви всього спектру досліджень цієї теми потрібно характеризувати основні напрями, саме тому, з метою зручного користування та умовної класифікації наукових розвідок автором здійснено їх умовний поділ:

Науково-теоретичному обґрунтуванню правових засад забезпечення сервісної діяльності органів публічної влади присвячені наукові дослідження В. Бакуменка; Р. Бойко, Є. Бородіна, Т. Буренко, Ю. Даньшиної, С. Дембицької, В. Дрешпака, Н. Гончарук, Н. Грицяк, А. Каляєва, О. Кучабського, А. Ліпенцева, В. Михайлишина, О. Морозової, Л. Прокопенка.

Теоретичне дослідження наукової проблематики надання адміністративних послуг було висвітлено в працях таких вчених: Л. Акімова, К. Афанасьєв, С. Баранов, В. Бесчастний, О. Буханевич, Н. Васильєва, Д. Влащенко, В. Горохольський, І. Голосніченко, О. Гуненкова, І. Дроздова, К. Дубич, О. Духневич, Е. Женеску, О. Іващенко, Ю. Іщенко, Р. Калюжний, В. Колпаков, І. Коліушко, Є. Легеза, С. Левчук, А. Лис, Д. Лученко, М. Острах, Я. Михайлюк, В. Петьовка, Г. Писаренко, А. Рибинська, К. Фуглевич, А. Хлебніков, О. Циганов.

Питання стандартів і ознак державних послуг, співвідношення видів управлінських послуг, класифікації, аналізу їх змісту, подібностей й відмінностей досліджували Н. Кабаченко, О. Поляк, Л. Прудіус, С. Серьогін, Л. Сідельник, Л. Скоропада, В. Сороко, І. Студеняк, В. Тимошук, І. Хожило, О. Черниш, Г. Чміленко, О. Шапран, Н. Ярош.

Окремі аспекти цифровізації публічного управління досліджували вітчизняні науковці: Г. Аванесова, Є. Архіпова, А. Асанова, Є. Бабаблик, І. Бачило, О. Бухатий, В. Гудницький, Ю. Дубровін, Т. Запорожець, Е. Карловська, О. Карпенко, В. Куйбіда, Я. Коженко, В. Наместнік, А. Осьмак, М. Павлов, О. Серенко, Е. Талупіна, В. Тертичка, Л. Федулова, С. Чукут, Н. Шамрай, а також іноземні науковці А. Вільямс, С. Бастоу, С. Бренен, Х. Гімплей, П. Данлеві, Н. Краузе, Д. Креіс, Х. Маргетс, А. Матеї, Т. Міглані, Х. Навіо-Марко, А. Паломо-Наварро, З. Полковські, М. Пучек, А. Раду, Е. Форстоф, К. Шадибеков.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження формування механізмів оскарження сервісної діяльності органів публічної влади та визначенні основних дефініцій їх понятійно-категоріального апарату.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З давніх часів відоме прагнення людини описати змістовну сутність блага та структурувати його види. Відомим мислителем Аристотелем в одному з трьох його етичних творів "Нікомахова етика", створеному приблизно у 300 році до н.е. у першій та п'ятій з десяти книг згадано, що окрім основних людських благ, існує вище благо для людського суспільства — благо держави, а справедливість виражено у відношенні та поваги до законів [1, с. 144]. Філософ середньовіччя Тома Аквінський у своїх коментарях до "Політики" Аристотеля зазначав: "Аристотель веде мову про утворення держави, дійшовши висновку про те, що всім людям від природи притаманне певне прагнення до державного об'єднання, як і, зрештою, до чеснот. І як чеснот набувають завдяки постійним випробуванням... так і держави утворюються завдяки невтомній діяльності людей. Хто перший впорядкував державу, той учинив людям величезне благо..." [2, с. 549].

Історичний розвиток впливу громадянина на владу, розвиток форм такої взаємодії був підставою для розвитку філософії, права, дав поштовх до створення наукового знання, здобутки яких використовуються в процесі здійснення публічної влади. Формою взаємодії є звернення громадян, в яких можуть бути оскаржені дії публічної влади, тобто пропозиції, які подані різними способами та засобами.

Конституційне право громадянина на звернення не може бути обмежено, оскільки воно є абсолютним та невідчужуваним по своїй соціальній суті. Слід зазначити про те, що: по-перше, шляхом звернення громадяни реалізують свої права і захищені законом інтереси; по-друге, звернення подане у будь-якій унормованій формі виступають ефективним засобом відновлення порушених прав громадян, засобом захисту цих прав; по-третє,

звернення є найважливішим джерелом інформації, які використовують органи публічної влади у взаємодії з громадськістю для вирішення питань державного і суспільного життя, є однією з форм участі у вирішенні державних та суспільних справ, одним із засобів запобігання правопорушенням.

Право на звернення вперше законодавчо було передбачено у Франції за результатами розвитку демократичних свобод громадянина та законодавчого їх закріплення, отриманих після французької революції. У подальшому таку можливість називали правом скарги. З юридичної точки зору право скарги стало означати, що: воно представлене, як законодавчо передбачене логічне доповнення інших матеріальних суб'єктивних прав громадян. Тобто кожний громадянин має право не бути жертвою свавільного рішення зі сторони посадових осіб, він має право оскаржити їх незаконні дії, а також має правові гарантії у тому, що не буде переслідуватися.

Сформувавшись як суб'єктивне, право скарги дало поштовх до виникнення у XIX ст. у країнах Західної Європи адміністративної юстиції — особливого виду судової діяльності, пов'язаного з захистом прав громадянина за його скаргою у захисті від необгрунтованих дій суб'єктів публічного управління.

В Україні право скарги, як суб'єктивне право, було закріплено у законодавстві у другій половині XIX століття, а основними джерелами розвитку нормативного регулювання цієї сфери в історії України радянського періоду. Серед основних нормативно-правових актів зазначеного періоду можемо відзначити такі: постанову VI Всеросійського надзвичайного з'їзду Ради від 10 листопада 1918 року "Про чітке дотримання законів", яка проголосила право кожного громадянина оскаржити дії будь-якої посадової особи; Указ Президії Верховної Ради СРСР від 12.04.1968 року. "Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг"; стаття 58 Конституції СРСР, яка закріплювала право громадян оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів; Закон СРСР від 30.06.1987 року "Про порядок оскарження у суді неправомірних дій посадових осіб, які утискають права громадян"

У сучасній Україні законодавче врегулювання оскарження дій органів публічної влади реально розпочалось з прийняттям Конституції України, в якій передбачені права людини і громадянина у цій сфері та обов'язки органів публічної влади щодо їх забезпечення. В подальшому розвиток реалізації цих прав було забезпечено нормами Закону України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР, який й досі регулює питання практичної реалізації конституційного права громадянами вносити в органи публічної влади, пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і місцевих органів влади. Однак нині правове забезпечення його виконання викликає обгрунтовану критику та потребує оновлення.

Завдяки законодавчо передбаченій правовій основі — скарга набуває якості правового засобу на ряду з іншими засобами контролю за діяльністю апарату органів публічної влади. Тільки на відміну від інших засобів, у

процесі подання та при здійсненні контролю за результатами розгляду скарги зазначені механізми оскарження сервісної діяльності мають ефективніше використовуватися громадянином у процесі цифрової трансформації публічного управління., що потребує вдосконалення правового регулювання. Завдяки цифровим можливостям функція скарги може бути вдосконала: під час захисту свої права і інтересів проти будь-якого адміністративного свавілля; має стати унікальною і універсальною зброєю самозахисту громадян; право оскаржити дії посадової особи удосконалюючи тим ефективність їх роботи; аналіз розгляду скарг може стати підставою для притягнення посадової особи до встановленої законом відповідальності.

Результати історичного розвитку правовідносин між державою і громадянином нині надають нових можливостей впливу на процес прийняття і реалізації рішень органів публічної влади встановленням сучасних ефективних засобів громадського контролю. Зокрема, одними з таких засобів є застосування механізмів оскарження сервісної діяльності органів публічної влади.

На думку автора, розвиток в Україні еволюційного етапу класичної теорії публічного управління — належного урядування ("good governance") після етапів публічного адміністрування, публічного управління та нового публічного управління потребує відповідного правового врегулювання та застосування цифрових інструментів під час її здійснення. Впровадження інформаційно-комунікативних технологій у діяльності органів публічної влади стрімкими темпами у світі прямує до цифровізації публічного управління. Цьому етапу передували етапи інформатизації державного управління та електронного урядування. Така діяльність має бути науково обґрунтована та законодавчо врегульована.

Взаємодія органів влади та громадянського суспільства й окремого громадянина зокрема безперервно змінюються і вдосконалюється, що, безумовно, являється складовою цивілізаційного сучасного розвитку. Сервісна державна політика у забезпеченні взаємодії держави і громадянина потребує технологічного забезпечення в бік осучаснення. Вплив громадянина на процес прийняття і реалізації управлінських рішень повинен набути не декларативного статусу, а реального правового і технологічного механізму оскарження прийнятого рішення або наданої адміністративної послуги органами публічної влади шляхом цифровізації публічного урядування.

Цифровізація — це процес впровадження інформаційно-комунікативних технологій (далі ІКТ) для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства та держави, а політика сервісної діяльності полягає у введенні єдиних стандартів для зберігання і використання інформації; об'єднанні баз даних органів влади на єдиних інформаційних платформах; інтероперабельності цих систем; забезпечення умов для широкого доступу до них. Забезпечення швидкого користування інформацією, відкритості і прозорості даних сприятиме розвитку економіки за міжнародними стандартами Індустрії 4.0. [14], реформуванню публічного управління, відкритості та прозорості прийняття і реалізації рішень, про-

тидії корупції, надасть змогу для зростання людського потенціалу і конкурентоспроможності, пришвидшить процес децентралізації в Україні.

Зазначений термін розкривається автором та має важливе значення для розуміння сучасного стратегічного планування, цифрової трансформації публічного управління в Україні. Сучасні політичні, соціально-економічні та інформаційно-комунікативні механізми взаємодії держави і суспільства в Україні вдосконалюються під впливом нових викликів, та потребують переосмислення управлінських підходів до сервісно-орієнтованих механізмів її реалізації.

Продовжуючи характеризувати складові категоріально-понятійного апарату цифровізації та механізмів оскарження сервісної діяльності органів публічної влади необхідно звернути увагу на такі поняття, як інтероперабельність (interoperability, здатність до спільної роботи, взаємодії) — функціональної сумісності, тобто здатність програмних, програмно-апаратних продуктів різних виробників взаємодіяти і функціонувати між собою. Поняття цього терміну, на відміну від терміну взаємодія, є більш вузьким та вказує на певні технічні або технологічні особливості функціонування процесів і систем, водночас є чітко унормованим та стандартизованим. Інтероперабельність може бути визначена як: "можливість обміну інформацією та взаємного використання інформації, яка отримується в результаті обміну".

Характеризуючи поняття функціональна сумісність зазначимо що це — здатність продукту або системи, інтерфейси яких повністю відкриті, взаємодіяти і функціонувати з іншими продуктами або системами без будь-яких обмежень доступу й реалізації.

На думку сучасного українського вченого з розробки окремих аспектів цифровізації публічного управління А.С. Осьмака [7, с. 45—48] — інтероперабельність, як функціональна сумісність систем в ІКТ, має декілька аспектів:

інтероперабельність мережевих протоколів описує базовий зв'язок між системами і відбувається на двох рівнях: вищому — взаємодіють прикладні програми та на нижчому — описує передачу сигналів, тому й потрібна для гарантування можливості передавання та приймання сигналів, часової сумісності (синхронізації) сигналів, можливості розширення мереж та гарантування безпеки;

інтероперабельність файлової системи вимагає можливості відкриття та відображення файлу в його первинному форматі в іншій системі для передавання файлів та доступу до них, правил іменування, методів доступу та керування файлами;

інтероперабельність прикладних задач стосується здатності різних систем використовувати й подавати дані однаковим способом. Для цього необхідна семантична інтероперабельність, яка означає що прикладні задачі однозначно інтерпретують дані для забезпечення заданого відображення. Семантична інтероперабельність може бути досягнута завдяки використанню трансляторів для конвертування даних і баз даних у форматі прикладних задач;

виклик віддалених процедур належить до набору операцій, які запускають процедури на віддалених сис-

темах. Ця форма інтероперабельності стандартизує виконання програм під керуванням іншої операційної системи;

засоби пошуку та доступу баз даних забезпечують можливість робити запити та маніпулювати даними в загальній базі даних, що розподілена на різних платформах. Проблеми інтероперабельності включають вирішення задач розміщення та доступу до збережених даних.

Нині в рамках співпраці між урядами та ІКТ сервісами країн додано новий рівень для узгодженого законодавства щодо транскордонного обміну інформацією — правову сумісність, яка базується на політичному контексті та уточненню визначення інших рівнів інтероперабельності, таких як: політичний контекст, правова сумісність, організаційна сумісність, семантична сумісність, технічна сумісність. Питання адміністративно-правового оскарження послуг публічної влади, рівно як і питання розробки сервісної політики держави і цифровізації публічного врядування висвітлювалися багатьма вітчизняними науковцями протягом останнього часу.

Однак, на нашу думку, окрім ґрунтовних наукових розробок на зазначені теми, саме розкриття напряму механізмів оскарження результатів сервісної діяльності органів публічної влади достатньої уваги досі приділено не було.

Процес оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної влади має судовий та позасудовий (адміністративний) рівень, що унормовано нормативними актами адміністративного права та іншими нормами, однак низка наукових проблем залишається недостатньо розробленими, а процесуальні форми недолугими та малоефективними. Серед наукових проблем можна назвати відсутність концептуального, цілісного бачення змісту оскарження, механізму оскарження і досить різноманітне вживання самого терміну "оскарження", а також невирішеність низки питань правового регулювання процедур оскарження. Основними з них є унормування загальних та спеціальних процедур судового оскарження, зв'язки між судовим та адміністративним оскарженням і регламентацію оскарження в адміністративно-юрисдикційній сфері, непрямі позасудові можливості оскарження (діяльність третейських судів, арбітражний процес, звернення зі скаргами до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Уповноваженого Президента України з прав дитини, Конституційного суду та ін.).

Окремим питанням постає наукове обґрунтування та нормативне визначення поняття "послуга" та порядок можливості впливу на управлінську послугу громадянином. Таке право можуть реалізовувати через механізм оскарження приватні особи, які перебувають чи можуть перебувати у правовідносинах з органами публічної влади, їх посадовими особами, іншими владними суб'єктами, здатні домогтися скасування чи визнання протиправним певного рішення, дії чи бездіяльності. У свою чергу вплив, який чинять приватні особи на суб'єктів публічно-владних повноважень через механізм оскарження, має й більш широке значення, оскільки за його допомогою відбувається "зворотний" зв'язок суспільства і держави, корегуються певні рішення суб'єктів публічно-владних повноважень, їх правозастосовна прак-

тика, що сприяє забезпеченню верховенства права і демократії в країні. Нині бракує чіткого налагодженого механізму вироблення державної політики щодо надання послуг органами публічної влади. Найчастіше прийняті нормативно-правові акти носять тимчасовий й суперечливий характер, а дії органів публічної влади осереджуються на ситуативних проблемах [3, с. 234].

Український вчений А.А. Хлебніков розглядає послугу як нову якість, що виникає в процесі діяльності, результатом якої є задоволення потреб населення, а ефект від її надання може бути постійним чи тимчасовим, оборотним і необоротним, фізичним і духовним [9, с. 45]. За наведеною ним класифікацією послуги можна поділити на: матеріальні та нематеріальні; за функціональною ознакою: виробничі, споживчі, соціальні, розподільчі; за ступенем матеріальності: матеріальні та нематеріальні; за рівнем значущості: основними та додатковими; за терміном дії: кінцеві та постійні; за критерієм законності: в рамках та поза унормованого чинного законодавства; за економічними ознаками: ринкові та неринкові, комерційні та некомерційні, платні та безплатні; за формою власності: вироблені господарюючим суб'єктом приватної власності або державними і комунальними підприємствами та організаціями; за способом доставки споживачу: пов'язані з інвестиціями, торгівлею, інвестиціями і торгівлею; за участю в міжнародному обміні: об'єктів зовнішньої торгівлі, які не можуть бути предметом експорту та тих, які виробляються для внутрішнього споживання й на експорт; за формою обслуговування: абонементного обслуговування, термінове, але за місцем проживання, роботи, відпочинку; за рівнем суб'єкта надання: державними, регіональними, місцевими; за способом фінансування: бюджетні, позабюджетні; за формою обліку: враховані, невраховані.

Управлінські послуги можна розглядати як процес, і як результат. Як процес послуги представляють собою діяльність, спрямовану на задоволення потреб їх споживачів. У процесі надання послуг не створюється новий, раніше не існуючий матеріальний продукт, але змінюється якість вже створеного продукту. Як результат — вони є благами, наданими не у вигляді речей, товарів, а у формі діяльності. Характеристики послуг: недовговічність, невідчутність, невіддільність, мінливість якості, під час надання послуги не передаються права власності.

У свій час сучасний український вчений Ославський М.І. [6, с. 423] запропонував таку класифікацію адміністративної послуги (табл. 1).

У той же час нормативно-правове регулювання визначення та надання послуг в Україні не регулює поняття "управлінська послуга", а здійснюється відповідно до вимог Законів України "Про адміністративні послуги" [10]. Окрім того, нині можна відмітити такі нормативно-правові акти в цій сфері:

— Постанови КМУ: "Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг" від 3 січня 2013 року № 13, "Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг" від 30 січня 2013 року № 57, "Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг" від 20 лютого 2013 року № 118, "Про затверджен-

ня вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги" від 30.01.2013 року № 44, "Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг" від 01.08.2013 року № 588; розпорядження КМУ "Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг" від 16 травня 2014 року № 523-р.

Крім того, у травні 2014 року видано Розпорядження Кабінету Міністрів № 523-р "Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг", яке врегулювало перелік найбільш популярних (базових) послуг, що мають надаватися через ЦНАП.

Потрібно зазначити про осучаснення та наявність прогресу в цій сфері нині. Цифрова трансформація стає пріоритетом розвитку держави з вжиттям послідовних та ефективних кроків з інституційних змін її впровадження. Оскільки питання цифровізації публічного управління, разом зі зміною відношення до якості надання адміністративних послуг було забюрократизовано, на базі Державного агентства з питань електронного урядування України створено Міністерство цифрової трансформації України, а його очільник займає посаду віцепрем'єра в Уряді.

Відповідно до постанови КМУ від 18.09.2019 року № 856 міністерство стає головним органом з формування і реалізації державної політики у сферах: цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування, електронного демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері розвитку цифрових навичок у громадян та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних розвитку національних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікації, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії.

На розвиток цифровізації публічного управління націлена в даний час політика Уряду країни, тому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 року № 1556-р було схвалено Концепцію розвитку штучного інтелекту в Україні, якою передбачені, шляхи і способи розв'язання проблем у ключових сферах державної політики. Цим документом для досягнення передбачено забезпечення: виконання завдань з формування переліку адміністративних послуг, рішення за якими приймаються автоматично; запровадження діалогового інтерфейсу для електронних адміністративних послуг; розвитку технологій штучного інтелекту для: цифрової ідентифікації та верифікації осіб, проведення аналізу, прогнозування та моделювання розвитку показників ефективності системи публічного управління, з метою виявлення випадків неправомірного втручання у діяльність державних електронних систем; виявлення недобросовісної практики в діяльності посадових осіб та державних службовців за різними напрямками шляхом проведення аналізу текстів управлінських рішень та інших даних, які формуються в комп'ютеризованих системах/реєстрах під час провадження такої діяльності.

Таблиця 1. Класифікація адміністративної послуги

За рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та видом правового регулювання процедури їх надання	Адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів); адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання)
За критерієм платності	Платні послуги; безплатні послуги
За змістом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг	Реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація (проставлення штампів Апостиль); встановлення статусу
За предметом (характером) питань щодо вирішення яких звертаються приватні особи:	Підприємницькі (господарські) послуги; соціальні послуги; земельні послуги; будівельно-комунальні послуги тощо

Якісне та швидке виконання поставлених завдань допоможе Україні успішно освоювати п'ятий рівень промислового виробництва, в той час як країни світу переходять вже до шостого, тому органи публічної влади мають забезпечити системні, а головне реальні зміни в якості надання послуг.

Для розв'язання проблем, пов'язаних із функціонуванням державних реєстрів, кадастрів, баз даних, архівів, власником яких є держава, необхідно: вжити заходи про:

- визначення напрямів конвертації даних в електронну форму, створення або актуалізація та очищення наявних державних електронних інформаційних ресурсів;

- забезпечення у рамках розвитку відкритих даних пріоритетності оприлюднення динамічних даних; оприлюднення таких даних у режимі реального часу через прикладний програмний інтерфейс (API);

- визначення переліку тематичних категорій наборів даних високої суспільної цінності, розпорядниками яких є органи державної влади.

- розроблення механізмів анонімності персональних та інших даних під час обробки у системах штучного інтелекту, що унеможливить ідентифікацію осіб.

Окрім того, необхідно зазначити про те, що у вітчизняній та зарубіжній літературі на даний момент не сформовано загальноприйняте визначення поняття соціальної послуги. У Законі України "Про соціальні послуги" визначено, що "соціальні послуги — це комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем" [11].

Крім того, діючий в Україні з середини 1990-х років міждержавний стандарт "ДЕСТ 30335-95 Послуги насе-

ленню", послугу визначає як "результат безпосередньої взаємодії виконавця і споживача, а також власної діяльності виконавця щодо задоволення потреби споживача" [12].

Водночас, попри законодавче врегулювання з 2012 року, поняття та порядку організації надання адміністративної послуги, досі критика їх якості викликає потребу врегулювання контролю за якістю цього процесу. Наприклад, якість можна розглядати як ступень задоволення й отримання очікуваних результатів споживача (саме в такому значенні закріплений цей термін у міжнародних стандартах ISO 9000), як ступень дотримання приписів вимог і стандартів, з позиції відповідності наданих послуг, їхньої вартості. Якість послуги законодавчо визначена як сукупність споживчих властивостей послуги (безперервність, доступність), що визначають її здатність задовольнити потреби споживача й характеризується встановленими показниками.

Можемо визначити якість публічної послуги як сукупність її характеристик, що визначають здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника. Для чіткості опису критеріїв вважаємо доцільним спершу визначити поняття одиниці послуги, яке об'єднує в єдине ціле повний перелік дії, які необхідно здійснити для її виконання.

Класичні і цифрові послуги можна поєднати за наступними ступенями: дотримання запропонованих вимог і стандартів; загальну сукупність технічних, технологічних і експлуатаційних характеристик, за допомогою яких послуга відповідає потребам споживача; забезпечення його очікувань. Але у будь-якому випадку такі критерії мають бути відображені у єдиному стандарті надання адміністративної послуги, що необхідно передбачити у відповідному нормативно-правовому акті, якого в даний час немає. Такий норматив має містити вичерпну інформацію про підстави здійснення сервісної діяльності, перелік документів, необхідних для отримання сервісу, порядок та розмір плати за його надання, строк надання публічної послуги, пільги щодо її отримання, виду нормативного документу, прийнятого за результатами надання публічної послуги, підстави відмови в її наданні, а також про порядок організації роботи адміністративного органу публічної влади з надання такої послуги.

Для визначення критеріїв оцінювання якості надання цифрових публічних послуг необхідно передусім визначити аудиторію отримувачів таких послуг, що можливо здійснити через рейтингові індекси оцінки рівня цифровізації економіки. Спираючись на них можна визначити два основних чинники, які впливають на формування критеріїв оцінювання цифрових публічних послуг: технічний (технологічний рівень цифрової інфраструктури та технічний рівень отримувача послуг) і соціальний (рівень цифрової компетенції отримувача послуг). Зазначені чинники спроможності впливають на оцінку якості надання цифрових публічних послуг і визначають технічну можливість надати/отримати її та рівень цифрових навичок.

Склад загальних критеріїв відображає основні проблеми, з якими стикаються споживачі в процесі отримання публічних послуг, у зв'язку з чим мають бути обов'язковими для всіх таких послуг. На додаток до загаль-

них критеріїв варто використовувати конкретні критерії, які відображають специфічні особливості процесу надання певного виду публічної послуги. Конкретні критерії для кожного виду публічних послуг визначаються індивідуально з огляду на специфічні особливості. У критеріях оцінки цифрових публічних послуг додається також питання якості сприйняття цифрової інформації, логічність і простота інтерфейсу, функції надійності персоналізації тощо.

Досліджуючи інструменти якісного впровадження сервісної політики держави, варто звернути увагу на маркетинговий підхід до якості надання сервісних послуг, на якій звертав увагу український науковець Осьмак А.С. Слід зауважити на тому, що, на його думку, до найважливіших характеристик оцінювання послуги, що забезпечує її здатність задовольняти певні потреби належать: надійність, ввічливість, конфіденційність, доступність, комунікативність, уважне ставлення суб'єктом надання до її отримувача, який оцінюючи якість послуги, порівнює деякі фактичні значення параметрів якості з очікуваними ним величинами, а в разі їх узгодження залишається задоволеним.

Відомими маркетологами Мери Джо Битнер та Валери Зейтамлем було запропоновано розроблену модель, яка і має назву "модель Бітнер-Зейтамля" [13], в якій виділено десять критеріїв, за допомогою яких споживачі, на їх думку, судять про послуги, і поділили їх у міру зростання складності оцінки на наступні детермінанти: надійність, реактивність (оперативність), компетентність, доступність, ввічливість, комунікативність, довіра, безпека, розуміння/знання, відчутність та навели базові складники, які відповідають кожній з детермінант.

Повертаючись до теми механізмів оскарження сервісної діяльності органів публічної влади варто дослухатися до думки авторитетного вченого з даної теми О.В. Карпенка, який зауважив що виходом з безальтернативного становища, крім судового оскарження та оскарження керуючим органам, підходу до отримання та впливу на процес та результат надання управлінських послуг є створення ситуаційних центрів [4, с. 192]. Сучасний ситуаційний центр повинен стати організаційно-технологічною комплекс-системою робочих місць управлінців та експертів-аналітиків (компактно розташованих у спеціальних приміщеннях), які обладнано програмно-технічними та комунікативними засобами забезпечення підтримки прийняття державно-управлінських рішень та для реалізації інформаційної взаємодії між різними органами публічної влади. Крім того, розширення можливостей контролю через створення окремого державного органу (Агентства), який розроблятиме й вноситиме пропозиції стосовно вдосконалення сфери надання послуг та усунення причин й умов, які спричинюють скарги. Вважаємо такі пропозиції перспективним для розвитку прозорості надання публічних послуг, конкурентної економіки та співпраці з нашими європейськими партнерами на прикладі Республіки Польща [8, с. 123].

Водночас потрібно зазначити про те, що категорія "публічні послуги" об'єднує поняття адміністративні, муніципальні, державні послуги і характеризує нормативно регламентовану діяльність, пов'язану з отриманням/наданням певних індивідуальних, колективних або соціальних благ. До категорії публічних послуг можна

відносити послуги, що відповідають наступним критеріям:

- діяльність щодо надання / отримання таких послуг відбувається відкрито, в публічній сфері;
- така діяльність регулюється нормативно;
- відповідальними за якість надання послуги є органи влади, які або безпосередньо надають такі послуги, або контролюють, регулюють процес їх надання;
- ініціатива отримання послуги йде від споживача, який має потребу в отриманні певних індивідуальних або соціальних благ;
- результатом отримання публічної послуги є певні блага.

Виконання та ефективне використання вищезазначених категорій дозволить у побудові розвинутої економіки за стандартами європейської Індустрії 4.0. — Стратегії втілення кіберфізичних систем у виробництво та обслуговування людських потреб [14], яка була розроблена у 2011 році в Німеччині як скоординованої, державної ініціативи по мобілізації всіх національних ресурсів з метою прискорення технологічних змін та утримання лідерства в світовій конкуренції, реформуванні публічного управління, відкритості та прозорості прийняття і реалізації рішень, протидії корупції.

Отже, можемо погодитися з думкою українського вченого П.С. Клімушина про те, що створення цифрових інфраструктур — основний чинник розширення доступу громадян до глобального інформаційного середовища та знань [5, с. 3].

Таким чином, сервісна діяльність має орієнтуватися на пріоритетність прав і законних інтересів особи та громадянина, які є клієнтами споживання послуг органів публічної влади в сервісно-орієнтованій державі.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проведеним дослідженням здійснено науково-теоретичне обґрунтування необхідності уточнення та обґрунтування окремих складових понятійно-категоріального апарату оскарження сервісної діяльності органів публічної влади в Україні, розробки та вдосконалення напрямів прозорого контролю за якістю надання послуг.

Дослідженням обґрунтовано, що під терміном цифровізація публічного управління слід трактувати сервісну діяльність органів влади, введення єдиних стандартів для зберігання і використання інформації, об'єднання баз даних органів влади на єдиних інформаційних платформах, інтероперабельність цих систем, забезпечення умов для широкого доступу до них, а також є визнаним механізмом економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність, вартість та якість економічної, громадської та особистої діяльності. Зазначений термін являється ключовим у процесі цифрової трансформації публічного управління, має важливе значення для формування і реалізації сервісноорієнтованої державної політики України.

Доведено, що цифровізація публічного управління являється важливим напрямом як наукових досліджень, так і практико-орієнтованої діяльності, що потребує єдиного трактування та використання понятійно-категоріального апарату, а ключовою при цьому залишається

проблема невірною розуміння та перекладу іноземною мовою використовуваної термінології.

За результатами опрацювання наукових досліджень іноземних та вітчизняних науковців і практиків розкрито сутність і зміст найбільш поширених термінів та понять у сфері цифровізації публічної влади та застосування механізмів оскарження сервісної діяльності. Виявлено основні проблеми та недоліки існуючих оціночних критеріїв якості послуг органів публічної влади. Визначено поняття транзакції послуги як сукупності всіх операцій для здійснення закінчених дій та досліджено сутність конфлікту між новими процесами, орієнтованими на віддалені послуги, і уподобаннями споживачів на особисту участь у їх наданні.

Крім того, визначено специфічні особливості надання цифрових управлінських послуг, а саме: якість сприймання, керованість, зрозумілість логічність та простота інтерфейсу, сумісність, інтероперабельність, мультиплатформність, функції надійності персоналізації. Для поєднання критеріїв оцінки послуг у різних варіантах їхнього надання введено поняття оціночної інтероперабельності управлінської послуги.

Забезпечення швидкого користування інформацією, відкритості і прозорості даних сприятиме розвитку економіки за міжнародними стандартами Індустрії 4.0 сприятиме реформуванню публічного управління, відкритості та прозорості прийняття і реалізації рішень, протидії корупції, надасть змогу для зростання людського потенціалу і конкурентоспроможності, а також пришвидшить процес децентралізації в Україні.

Сучасні політичні, соціально-економічні та інформаційно-комунікативні інструменти взаємодії держави і суспільства в Україні безперервно вдосконалюються під впливом нових викликів, що спричиняють зміни процесів вироблення державної політики, яка у своєму еволюційному розвитку потребує як переосмислення традиційних управлінських підходів, так і застосування нових сервісно-орієнтованих механізмів щодо її формування та реалізації.

Вільний доступ до Інтернету визнано ООН фундаментальним правом людини — цифровим правом. Запровадження в Україні законодавчого закріплених і науково обґрунтованих кроків реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту та сприяння світового розвитку шостого рівня промислового виробництва дозволить здійснити згаданий в статті стрибкоподібний розвиток цифрових технологій та цифровізації публічного управління в Україні. Отже, потреба у доступі до інформації про публічну послугу та можливість впливу і правове забезпечення її оскарження має бути забезпечена владою та є основою публічного управління, що, в тому числі, надасть реальну змогу протидіяти неефективності управління, розвитку економіки, подолання корупції. Взаємодія органів публічної влади та громадянина має базуватися на відкритості, якості наданих послуг і неможлива без відповідного технологічного забезпечення, яке еволюціонує.

Література:

1. Васильченко С. Аристотель. Никомахова етика. Філософи Греції. ЗАО "Издательство "ЭКМО-Пресс", Москва, 1997. С.144. 480 с.

2. Котусенко В.В. Тома Аквінський. Коментарі до Арістотелевої "Політики" / пер. з лат. О. Кислюка. Київ: Основи, 2003. С. 549. — 796 с.

3. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади / О.В. Карпенко. — К.: АМУ, 2014. С. 234. — 408 с.

4. Карпенко О.В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні: дис. докт. наук. з держ. управ., 25.00.02. К.: НАДУ при Президентіві України. 2016. 466 с. URL: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/065072aе-cac6-4f52-a283-d6e0aеbc0f24.pdf> (Дата звернення: 22.07.2020).

5. Клімушин П.С. Концепція сервісно-орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління / П.С. Клімушин. 2017: ХРІДУ, Харків, 2017. Теорія і практика державного управління. № 2 (57), С. 1—8.

6. Ославський М.Н. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посібник. К.: Знання, 2009. С. 423. 756 с.

7. Осьмак А.С. Механізми забезпечення інтеграбельності сервісної діяльності органів публічної влади // дис. докт. філософії. НАДУ при Президентіві України. К. 2020. С. 45—48. — 255 с. Режим доступу: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=236>

8. Печенкін І.В. Створення та напрями розвитку цифровізації публічного управління у правовідносинах України та Республіки Польща. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 2020 р.): у 3 т. / за заг. ред. А.П. Савкова, М.М. Білинської, О.М. Петрос. Київ: НАДУ, 2020. Т. 2. С. 123. 252 с.

9. Хлебніков А.А. Розвиток системи надання публічних послуг в Україні. дис. к. н. держ. упр. 25.00.02. // А.А. Хлебніков. ХРІДУ НАДУ при Президентіві України. — Х.: 2019. 212 с.

10. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. Ст. 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

11. Про соціальні послуги. Закон України від 17.01.2019 р. №2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

12. Офіційний сайт Будстандарт. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=76399

13. Valarie A. Zeithaml, Mary Jo Bitner, Services Marketing: Integrating Customer Focus Across the Firm, 13.03.2017. URL: https://www.amazon.com/s?i=stripbooks&rh=p_27%3AValarie+A.+Zeithaml&s=relevancerank&text=Valarie+A.+Zeithaml&ref=dp_byline_sr_book_1 (Дата звернення: 12.01.2021).

14. Асоціація підприємств промислової автоматизації в Україні. Індустрія 4.0 в Україні. URL: <https://industry4-0-ukraine.com.ua/>

References:

1. Vasilchenko, S. (1997), Aristotel. Nikomahova etika. Philosophi Gretsii. [Aristotle. Nicomachean ethics. Greek philosophers], JeKSMO-Press, Moscow, Russia.

2. Kostusenko, V. (2003), Toma Akvinskiy. Komentary do "Politiky" Arestotelya. [Thomas Aquinas. Comments on Aristotle's "Politics"], Basics, Kyiv, Ukraine.

3. Karpenko, O.V. (2014), Upravlinsky poslugi v Ukraini: mekhanizmy nadannya organamy vlady. [Management services in Ukraine: mechanisms for providing authorities], AMU, Kiyv, Ukraine.

4. Karpenko, O.V. (2016), "Mechanisms of formation and implementation of service-oriented state policy in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, NAPA, Kyiv, Ukraine, available at: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/065072aе-cac6-4f52-a283-d6e0aеbc0f24.pdf> (Accessed 20 May 2021).

5. Klimushin, P.S. (2017), "The concept of service-oriented state in the context of modernization of public administration", Theory and practice of public administration, vol. 2 (57), pp. 1—8.

6. Oslavskiy, M.I. (2009), Vikonavcha vlada v Ukrayini: organizatsiyno-pravovi zasady. [Executive power in Ukraine: organizational and legal principles], Znannia, Kyiv, Ukraine.

7. Osmak, A.S. (2020), "Mechanisms for ensuring the interoperability of service activities of public authorities", Abstract of Ph.D. dissertation, NAPA, Kyiv, Ukraine, pp. 45—48, available at: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=236> (Accessed 20 May 2021).

8. Pechenkin, I.V. (2020), "Creation and directions of development of digitalization of public administration in legal relations of Ukraine and the Republic of Poland", Ukraina 2030: publichne upravlinnia dlia staloho rozvytku: materialy schorich. mizhnar. nauk.-prakt. konf. [Ukraine 2030: public administration for sustainable development: materials annually. international scientific-practical conf.], NAPA, Kyiv, Ukraine, vol. 2, p. 123.

9. Hlebnikov, A.A. (2019), "Development of the public service delivery system in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, NAPA, Kyiv, Ukraine, available at: https://scholar.google.com.ua/scholar?q=related:JOWFFc-QmsrcJ:scholar.google.com/&scioq=&hl=uk&as_sdt=0,5 (Accessed 20 May 2021).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On administrative service", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (Accessed 20 May 2021).

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "About social services", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> (Accessed 20 May 2021).

12. Official site of Budstandart (2021), available at: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=76399 (Accessed 20 May 2021).

13. Zeithaml, V. A. and Bitner, M. J. (2017), "Services Marketing: Integrating Customer Focus Across the Firm", available at: https://www.amazon.com/s?i=stripbooks&rh=p_27%3AValarie+A.+Zeithaml&s=relevancerank&text=Valarie+A.+Zeithaml&ref=dp_byline_sr_book_1 (Accessed 20 May 2021).

14. Association of Industrial Automation Enterprises in Ukraine. Official site (2021), "Electronic resource. Industry 4.0.", available at: <https://industry4-0-ukraine.com.ua/> (Accessed 20 May 2021).

Стаття надійшла до редакції 31.05.2021 р.