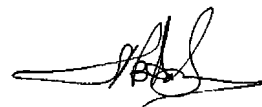


НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

КАРПЕНКО Олександр Валентинович



УДК 35.077(477):005.35

**МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора наук з державного управління

КИЇВ – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентові України.

Науковий консультант – доктор наук з державного управління, професор **ТЕРТИЧКА Валерій Володимирович**,
Національна академія державного управління при Президентові України,
завідувач кафедри державної політики та суспільного розвитку.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор **СТЕПАНОВ Віктор Юрійович**,
Харківська державна академія культури
Міністерства культури України,
декан факультету управління та бізнесу;

доктор наук з державного управління, професор **МАМАТОВА Тетяна Валеріївна**,
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
професор кафедри менеджменту та управління проектами;

доктор наук з державного управління **ДЕГТЯР Олег Андрійович**,
Харківський національний університет міського господарства імені О.М.Бекетова,
доцент кафедри менеджменту і адміністрування.

Захист відбудеться *24 травня 2016 року о 12 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.02 Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 03680, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, к. 212.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії державного управління при Президентові України (03680, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20).

Автореферат розісланий *22 квітня 2016 року*.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л.А.Мельник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У нових реаліях розбудови інформаційного та інноваційного суспільства, а також інтеграції України до ЄС відбувається радикальне переосмислення взаємовідносин держави та суспільства у бік забезпечення потреб кожного громадянина. У зв'язку з цим органи державної влади й органи місцевого самоврядування зменшують бюджетні витрати на власне утримання та розширюють доступ до надання управлінських послуг, водночас підвищуючи їх якість. Наслідком цього є активізація запровадження вітчизняних напрацювань і світових здобутків, пов'язаних із формуванням державного управління в рамках сервісно-орієнтованого підходу “нового державного менеджменту”, який на сучасному етапі сталого розвитку України вбачається пріоритетним над бюрократичним “адміністративним менеджментом” і комунітаристською концепцією “політичних мереж”.

У контексті вироблення нової сервісно-орієнтованої державної політики України стратегічним завданням реформування вітчизняної сфери державного управління є переорієнтація діяльності органів влади від загального адміністрування до безпосереднього надання якісних управлінських послуг. Такий результат можливий лише завдяки підвищенню відповідальності державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, які будуть сприймати громадян як повноцінних клієнтів їхньої сервісної діяльності.

На шляху до реалізації європейських стандартів якості життя в Україні відповідно до Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, держава бере на себе відповідальність щодо забезпечення доступності високоякісних послуг у державному та приватному секторах для кожного громадянина незалежно від його расової, національної, мовної, релігійної та соціальної належності. Тому, в умовах проведення реформ та подальшої інтеграції української громади у світову економічно-розвинену спільноту, новітній етап розвитку державотворення вимагає інноваційних механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики через застосування конкретного, науково обґрунтованого та нормативно визначеного інструментарію на основі впровадження сучасних ІКТ.

Теоретико-методологічним підґрунтям дисертації стали вітчизняні й зарубіжні наукові дослідження з актуальних проблем державного управління, менеджменту, економіки та соціальних комунікацій, серед яких необхідно виділити роботи таких учених, як: В.Авер'янов, Дж.Андерсон, Г.Атаманчук, В.Бакуменко, М.Берзлей, Р.Бех, М.Білинська, О.Валевський, Т.Василевська, О.Власюк, П.Ворона, В.Голубь, В.Гошовська, Ж.Денхард, У.Дженкінс, Д.Карамішев, Д.Кетл, О.Кілієвич, Ю.Ковбасюк, О.Лебединська, Т.Лукіна, В.Малиновський, О.Осауленко, С.Осборн, Л.Пал, К.Полліт, Л.Приходченко, Д.Розенблум, С.Романюк, Р.Роуз, Дж.Сандлер, Л.Сморгунов, Л.Террі, В.Тертичка, Я.Торфін, В.Трощинський, Е.Форстхофф, М.Хаммер, К.Худ та Д.Чампі. Окремі питання державного управління у сфері надання послуг органами влади в Україні були предметом досліджень у працях Т.Буренко,

О.Васильєвої, І.Венедіктової, Н.Гончарук, В.Горника, Ю.Даньшиної, Н.Дацій, О.Дегтяра, В.Долечека, В.Дрешпака, І.Дробота, Ю.Куца, Т.Маматової, В.Мамонової, О.Поляк, А.Попка, Л.Прокопенка, Л.Прудіус, А.Семенченка, В.Степанова, Д.Сухініна, В.Тимощука, А.Чемериса та Ю.Шарова. В Австралії, Канаді, США та країнах ЄС мотиваційним чинником у дослідженнях сервісної діяльності державних інституцій є оцінювання та поліпшення якості послуг для забезпечення потреб населення, а також оптимізація процесів їх надання, що відображено в наукових публікаціях Д.Айткен, Д.Албарі, М.Арнберга, Р.Аукоїна, Д.Боссарда, Г.Боукаерта, Л.Брессер-Перейри, А.Вінберга, Г.Гойртдала, К.Гренрооса, Т.Давенпорта, К.Деммке, К.Есселінга, Д.Кеттл, І.Корте-Реал, Т.Лунде, М.Мура, Р.Нормана, М.Пошара, С.Трози, Д.Туртон, Е.Філкіна, Д.Харрінгтона та Дж.Хартлі.

Позитивно оцінюючи здобутки вітчизняних і зарубіжних учених, слід зазначити, що в Україні практично не існувало чіткого механізму вироблення державної політики щодо надання управлінських послуг органами влади. Найчастіше прийняті акти мали дискусійний характер, а дії центральної й місцевої влади зосереджувалися на ситуативних проблемах, що спричинювало прийняття державно-управлінських рішень, які лобіювалися представниками зацікавлених бізнес-груп. У державно-управлінських дослідженнях і дотепер не розв'язано низку проблем, зокрема, не знайшло адекватного відображення визначення понятійно-категоріального апарату сфери надання управлінських послуг. Загальні тенденції розвитку галузі державного управління об'єктивно вимагають застосування новітніх механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики, але задіяти інноваційні технології сучасної сервісної держави складно через неузгоджене використання різних і суперечливих підходів до нормативно-правового, інституційно-організаційного та ресурсного забезпечення розвитку сфери надання управлінських послуг.

Актуальність дисертації визначається недостатньою розробкою сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, яка, незважаючи на значний доробок вітчизняних і зарубіжних учених, окремо не розглядалася, а механізми її формування та реалізації органами влади не були предметом докторського дослідження в галузі науки державного управління.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проводилося згідно з планом комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” (ДР № 0199U002827) Національної академії державного управління при Президентові України за тематикою науково-дослідних робіт: кафедри державної політики та суспільного розвитку, зокрема “Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження” (ДР № 0112U002452), у рамках якої дисертантом проаналізовано теоретичні засади сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, та “Державна політика і демократичне урядування: сутність і механізми взаємодії” (ДР № 0113U002442), де автором запропоновано функціонально-технологічну модель механізму реалізації процесів електронного надання управлінських послуг; кафедри інформаційної політики та електронного урядування

“Створення онлайн-моделі центру ситуативного управління для моделювання комунікативних процесів у державному управлінні” (ДР № 0112U002456), у рамках якої автор запропонував удосконалити організаційні механізми надання управлінських послуг.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є теоретико-методологічне і науково-практичне обґрунтування механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, напрямів і шляхів удосконалення розвитку сфери надання управлінських послуг органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Для досягнення мети поставлено такі *завдання*:

- узагальнити теоретичні засади сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, визначити умови становлення та розвитку інституту управлінських послуг;

- проаналізувати нормативно-правове забезпечення сфери надання управлінських послуг, визначити напрями та етапи його розвитку, надати рекомендації щодо усунення колізій у здійсненні сервісної діяльності органами влади України;

- розробити модель системи формування дефініцій у сфері надання управлінських послуг для визначення нових термінів та їх тлумачень у процесі побудови понятійно-категоріального апарату науки державного управління;

- розвинути понятійно-категоріальний апарат сфери формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики, зокрема розкрити особливості трактування терміна “управлінські послуги” та обґрунтувати необхідність його подальшого використання як об’єднуючої категорії сервісів органів влади;

- визначити стратегічні пріоритети та сформулювати основні завдання щодо реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні;

- запропонувати комплексний методологічний підхід до застосування кількісного та якісного оцінювання у сфері сервісної діяльності органів влади;

- визначити сукупність базових складових організаційних механізмів надання управлінських послуг;

- проаналізувати функціонування інституту оскаржень сервісної діяльності органів влади та визначити шляхи його вдосконалення;

- розробити функціонально-технологічну модель механізму реалізації процесів електронного надання управлінських послуг;

- обґрунтувати інструментарій реалізації електронного надання управлінських послуг та запропонувати практичні рекомендації щодо його впровадження органами державної влади й органами місцевого самоврядування України;

- розширити спектр сервісної діяльності органів влади в Україні та надати рекомендації щодо вдосконалення ресурсного механізму її реалізації.

Об’єкт дослідження – сервісно-орієнтована державна політика.

Предмет дослідження – механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення означеної мети та вирішення поставлених завдань у дисертаційній роботі використано загальнонаукові й спеціальні методи дослідження, що ґрунтуються на сучасних засадах науки державного управління та споріднених наук, зокрема:

- діалектичний метод дав змогу комплексно дослідити відносини між суб'єктами надання управлінських послуг, які виникають у процесі формування та реалізації сервісної діяльності органів влади;

- використовуючи метод системного та структурно-функціонального аналізу, було розглянуто механізм реалізації процесів електронного надання управлінських послуг як сукупність взаємопов'язаних елементів-підсистем, а за допомогою методу моделювання побудовано його функціонально-технологічну модель;

- порівняльно-правовий метод дав можливість зіставити норми вітчизняного і зарубіжного законодавства щодо трактування базових термінів у сфері надання управлінських послуг, а формально-юридичний метод – визначити понятійний апарат, виявити ознаки категорій та здійснити їх класифікацію;

- за допомогою статистичного методу було проаналізовано основні показники функціонування порталів управлінських послуг;

- у процесі теоретичного обґрунтування та практичної реалізації методики оцінювання порталів управлінських послуг застосовано методи соціологічного опитування, експертних оцінок, анкетування, спостереження, інтерв'ювання, групування та порівняння;

- метод ранжування емпіричних даних і рейтингових оцінок використано для визначення відповідності законодавчих визначень термінів предметного поля “надання послуг” критеріям/категоріям відкритої системи формування дефініцій сфери сервісної діяльності органів влади та рейтингів лідерів ефективності функціонування порталів управлінських послуг.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації розроблено нові наукові положення й отримано нові науково доведені результати, які в сукупності розв'язують важливу проблему в галузі науки державного управління, що полягає у здійсненні теоретико-методологічного і науково-практичного обґрунтування механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні на основі запропонованих концептуальних положень і рекомендацій, зокрема:

уперше:

- визначено сервісну діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування пріоритетним напрямом розвитку державного управління в Україні, сутність якої полягає в наданні управлінських послуг громадянам, які є їх одержувачами – клієнтами держави (вигодонабувачами), а державні службовці й посадові особи органів місцевого самоврядування – надавачами (виконавцями), що реалізують ці послуги від імені держави;

- сформульовано й обґрунтовано сукупність базових складових організаційних механізмів надання управлінських послуг на основі використання CRM-концепції (управління взаємовідносин із клієнтами), що

складається із застосування ERP-систем (організації внутрішньої взаємодії структурних підрозділів державних структур), інструментарію налагодження електронної взаємодії (portal-, cloud- та smart-технологій), а також засобів реінжинірингу державно-управлінських процесів;

– розроблено функціонально-технологічну модель механізму реалізації процесів електронного надання управлінських послуг з метою обґрунтування впровадження інноваційних інструментів сервісної діяльності органів влади та створення на практиці дієвої інфраструктури їх застосування;

– запропоновано комплексний методологічний підхід до кількісного та якісного оцінювання у сфері сервісної діяльності органів влади щодо порталів управлінських послуг і результатів упровадження програми сприяння неурядової організації процесам реалізації органами влади України технологій е-врядування з метою здійснення експертного обґрунтування рекомендацій щодо вироблення сервісно-орієнтованої державної політики;

удосконалено:

– теоретико-методологічний інструментарій створення цілісних терміносистем науки державного управління шляхом розроблення моделі системи формування дефініцій у сфері надання управлінських послуг, яка є відкритою та побудована за принципом змістового віднесення термінів відповідно до певних категорій і критеріїв (дефініція→категорія→критерій) для їх подальшого визначення, тлумачення й уникнення контроверсійності;

– класифікацію управлінських послуг, яка відрізняється від відомих іншою системою ознак, що дало змогу розкрити можливість їх використання як об'єднуючої категорії сервісів органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а саме: за змістом формування та реалізацією (державно-політичні й організаційно-виконавчі); за суб'єктами надання (державні й муніципальні); за фінансовим провадженням (платні і безоплатні); за характером впливу на об'єкт надання (прямої й непрямой дії); за процедурою та формою надання (номінативні й дистанційні); за джерелом ініціативи провадження (втручальні й заявні); за сферою надання (юридично-правові, соціально-гуманітарні, фінансово-економічні, інформаційно-комунікаційні, військово-охоронні, громадсько-побутові тощо);

– підхід до типологізації нормативно-правового забезпечення сфери формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні шляхом виділення й упорядкування його напрямів (інформаційно-комунікативного, дозвільно-погоджувального, економічно-організаційного, соціально-забезпечувального та виконавчо-розпорядчого) у контексті їх подальшого об'єднання в “державно-управлінський” вектор розвитку єдиних правовідносин;

– процес електронного надання управлінських послуг через застосування як етапів суб'єктно-об'єктної взаємодії (інформативно-організаційного, комунікативно-забезпечувального, інтерактивно-процедурного та операційно-транзакційного), так і окремих його складових (електронного оскарження управлінських рішень, он-лайн ідентифікацію фізичних та

юридичних осіб, забезпечення електронних розрахунків у процесі стягнення адміністративних зборів, ведення нормативно-правової та довідкової інформації, операційну реалізацію сервісів, а також здійснення моніторингу та контролю);

набули подальшого розвитку:

– понятійно-категоріальний апарат науки державного управління в частині введення в науковий обіг дефініцій сфери сервісної діяльності органів влади, а саме: “сервісно-орієнтована державна політика – цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави”, “інститут управлінських послуг – сукупність форм, структур організації та засобів реалізації державних і муніципальних сервісів на основі системи правових норм, що регулюють взаємодію суб’єктів та об’єктів їх надання”, “управлінські послуги – результат формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики для забезпечення інтересів, прав, потреб як суспільства, так і окремого громадянина”;

– періодизація розвитку нормативно-правового забезпечення сфери надання управлінських послуг через уточнення його змісту, охарактеризованого попередніми дослідниками, та визначення таких етапів: передумова – 1991–2004 рр., становлення – 2005–2008 рр., формування – 2009–2011 рр., прогресія – 2012–2014 рр., реформування з 2015–2016 рр.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані широким загалом фахівців і науковців, які здійснюють формування та реалізацію сервісно-орієнтованої державної політики в Україні. Окремі положення дисертаційної роботи використано:

– Комітетом з питань бюджету Верховної Ради України під час опрацювання Закону України “Про адміністративні послуги” від 06 вересня 2012 року № 5203-VI та підготовки законодавчих пропозицій щодо внесення змін до бюджетного законодавства у зв’язку з його прийняттям (довідка від 30 жовтня 2014 року № 04-14/17-1858);

– Комітетом з питань молоді, спорту та туризму Верховної Ради України в процесі підготовки законопроекту (реєстр. № 6536) про внесення змін до Закону України “Про туризм” щодо інформаційного забезпечення туристичної індустрії (довідка від 28 травня 2012 року № 04-34/13-433);

– Державним агентством з питань електронного урядування України під час підготовки проекту Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання електронних послуг в Україні” (довідка від 25 вересня 2015 року № 1/06-1-127);

– Державною службою України з питань захисту персональних даних у процесі проведення аналізу офіційних сайтів центральних органів виконавчої влади України на предмет законності, відкритості та прозорості обробки персональних даних (довідка від 31 грудня 2013 року № 03/3171-13);

- Управлінням адміністративних послуг Івано-Франківської міської ради в процесі вдосконалення роботи Центру надання адміністративних послуг м. Івано-Франківськ (довідка від 17 жовтня 2014 року № 1691/01-20/44-в);
- Ворожбянською міською радою Білопільського району Сумської області під час формування виконавчим комітетом реєстру послуг та здійснення електронної процедури їх надання (акт від 11 грудня 2012 року);
- Васильківською районною державною адміністрацією Київської області в процесі створення Центру надання адміністративних послуг (довідка від 10 жовтня 2014 року № 82/7-32);
- Летичівською районною державною адміністрацією Хмельницької області під час складання переліку (реєстру) державних і муніципальних послуг, а також у роботі Центру надання адміністративних послуг (довідка від 17 грудня 2012 року № 111/2012-д);
- Дніпропетровським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України в процесі розробки навчальної дисципліни “Інформаційна політика в Україні” (довідка від 08 квітня 2013 року № 3/1-3-10-340);
- Міжнародним фондом “Відродження” в рамках проведення оцінювання результатів упровадження проектів програми “Громадянське суспільство та належне врядування” з напрямку “електронне урядування/електронна демократія” (довідка від 24 грудня 2013 року).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею. Основні теоретичні положення та практичні розробки, що характеризують наукову новизну і містять нові результати в галузі науки державного управління, отримані автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Ключові положення й результати дисертаційного дослідження оприлюднено на науково-практичних конференціях, зокрема: “Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика” (Одеса, 2011); “Правові аспекти публічного управління: теорія та практика” (Дніпропетровськ, 2011); “Стратегія розвитку Росії до 2020 року: нові підходи, пріоритети, механізми реалізації” (Орел, 2012); “Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України” (Дніпропетровськ, 2012); “Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку” (Київ, 2012); “Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління” (Київ, 2013); “Політико-правові та соціально-економічні проблеми суспільства” (Тбілісі, 2013); “Стратегічне управління: теорія, практика та проблеми” (Владимир, 2013); “Актуальні проблеми державного та муніципального управління в контексті російської модернізації” (Оренбург, 2014); “Сучасні проблеми державного та муніципального управління” (Київ, 2015).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 40 наукових працях, зокрема: в одноосібній монографії, у 23 статтях у наукових фахових виданнях України з державного управління, шести статтях у наукових

періодичних виданнях інших держав з обраного напрямку дослідження, 10 тезах у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 466 сторінок, із них 340 сторінок основного тексту. Робота містить 28 рисунків, 5 таблиць, 6 додатків. Список використаних джерел налічує 530 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, охарактеризовано стан наукової розробки проблеми, висвітлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження; сформульовано наукову новизну одержаних результатів та розкрито їх практичне значення; наведено відомості щодо апробації результатів дослідження, публікацій за темою дисертації, її структури та обсягу.

У **першому розділі** – *“Теоретико-правові засади сервісно-орієнтованої державної політики”* – визначено зміст сервісно-орієнтованої державної політики; проаналізовано нормативно-правове забезпечення сервісної діяльності органів влади; розглянуто різні наукові підходи до використання суміжних категорій послуг у науці державного управління та обґрунтовано їх контроверсійність.

Проаналізовано прагматичність ідеї суспільного договору (public contract), який у правових державах використовується правлячими політиками для досягнення громадянського консенсусу. Політична й ідеологічна основа суспільного договору, а також його горизонтальний та вертикальний характер формування визначають алгоритм взаємовідносин у процесі державного управління, який ґрунтується на принципі лояльності громадськості до влади в обмін на гарантовану нею стабільність. У разі, коли державне управління базується на стабільній політичній системі укладання суспільного договору, демонструється сталий розвиток та успішне подолання зовнішніх криз (ризиків) упродовж тривалого часу. Установлено, що суспільний договір (або соціальний контракт) це не тільки домовленість або обмін сподіваннями із забезпечення прав власності та принципів свободи (або обмін лояльності до влади на стабільність у суспільстві), а й установлений паритет взаємовідносин суб'єктів та об'єктів надання послуг влади з метою отримання суспільних благ, який досягається завдяки виробленню відповідної державної політики.

Аналізуючи сутність таких категорій дослідження, як “державна політика”, “державне управління”, “управлінські послуги”, їх взаємодію та взаємозв'язок у сучасній науці, запропоновано: як об'єднуючий термін використовувати уточнене визначення державної політики як цільового курсу дій (або утримання від дій), обраного органами влади для розв'язання певних суспільних проблем, з урахуванням того, що під курсом дій розуміється не тільки їх основний цільовий напрям, а й сукупність та безпосереднє здійснення

цих дій. Базовим механізмом реалізації сервісно-орієнтованої державної політики є надання управлінських послуг.

Інститут управлінських послуг, який є сукупністю форм організації з їх надання та засобів реалізації на основі системи правових норм, що регулюють взаємодію суб'єктів та об'єктів галузі сервісних відносин, виникає в процесі реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення суспільного розвитку під впливом певних економічних, адміністративних і правових передумов. Суб'єктами таких відносин можуть виступати як органи влади, так і суспільство (або окремі громадяни), а об'єктами – дії, які виникають у процесі реалізації такої взаємодії. Становленню та розвитку інституту управлінських послуг сприятиме послідовна реалізація ефективної реформи державного управління, яка б передбачала створення прозорої та якісної сервісної системи “надавач – одержувач”, побудованої за європейськими стандартами з оптимальним використанням бюджетних коштів, насамперед для забезпечення соціальних потреб суспільства.

Синтезування існуючих наукових підходів до формування законодавчого унормування сервісної діяльності органів влади в Україні дало змогу виявити п'ять напрямів його нормативно-правового забезпечення, а саме: інформаційно-комунікативний, дозвільно-погоджувальний, економічно-організаційний, соціально-забезпечувальний та виконавчо-розпорядчий. Виходячи з компаративного аналізу, зазначений нормотворчий процес можна поділити на п'ять етапів розвитку: “передумова” – 1991–2004 рр. (створення правового підґрунтя для здійснення сервісної діяльності органів влади); “становлення” – 2005–2008 рр. (урегулювання процедури надання управлінських послуг дозвільно-погоджувального характеру з поступовим переходом до виконавчо-розпорядчих сервісів); “формування” – 2009–2011 рр. (трансформація всіх сервісів органів влади в консолідуєчу категорію “адміністративні послуги” з одночасним унормуванням дозвільних центрів як основного місця їх надання); “прогресія” – 2012–2014 рр. (процеси унормування системи надання “адміністративних” послуг); “реформування” з 2015–2016 рр. (визначення пріоритетів реформування сфери надання управлінських послуг у контексті вироблення послідовної сервісно-орієнтованої державної політики).

Доведено недосконалість унормування сфери надання управлінських послуг у контексті відсутності стратегії вироблення єдиних правовідносин, що відповідатимуть європейським принципам побудови сучасної сервісної “держави для громадян” (служінню, гуманізму, демократизації, дебіюрократизації, децентралізації, врядуванню, делегуванню, дерегуляції, транспарентності, інтероперабельності). На етапі “реформування” нормативно-правового забезпечення сервісної діяльності органів влади рекомендовано обрати за основу єдиний консолідуєчий “державно-управлінський” напрям його розвитку.

Проведений аналіз наукових підходів різних дослідників підтверджує притаманну всім концепціям контроверсійність тлумачень основних утворювальних дефініцій понятійно-категоріального апарату сфери надання послуг органами влади.

Обґрунтовано помилковість використання понять “публічні послуги” та “адміністративні послуги” в теорії та практиці науки державного управління через невідповідність розуміння їх значень основним засадам сучасного реформування органів влади, ментальності українського суспільства та вимогам реалізації європейської моделі сервісної держави.

У **другому розділі** – *“Методологічні основи здійснення сервісної діяльності органами державної влади та органами місцевого самоврядування”* – розкрито методологію застосування комплексного категоріально-критеріального підходу до формування понятійного апарату предметної сфери “надання послуг” у галузі державного управління; визначено принципи, пріоритети та завдання сервісно-орієнтованої державної політики, здійснено класифікацію управлінських послуг; запропоновано комплексний методологічний підхід до оцінювання у сфері сервісної діяльності органів влади.

Розроблено модель відкритої системи критеріїв та категорій формування дефініцій сфери надання управлінських послуг, яку доцільно використовувати в процесі подальшого визначення нових термінів та їх тлумачень у галузі державного управління. Ця модель розкриває правову, політичну, комунікативну, логічну та мовно-лексичну природу складових елементів понятійно-категоріального апарату державного управління, сприятиме впорядкуванню контроверсійних категорій послуг органів влади, а також унормуванню в законодавстві України оптимального тлумачення таких понять, як “управлінські послуги”, “сервісна діяльність”, “сервісно-орієнтована державна політика”. Використання системи, що складається із 40 критеріїв, систематизованих за чотирма категоріями (соціально-політичною, інформаційно-комунікативною, логіко-семантичною та лексико-лінгвістичною), дасть змогу правильно зрозуміти сенс наукових понять, відобразити їх суть, етимологію, мовну адаптацію, ступінь комунікативності, а також визначити сферу застосування в науково-теоретичних дослідженнях та практичній діяльності (рис. 1).

Відкрита система критеріїв і категорій формування дефініцій сприятиме ефективному застосуванню правильних, зрозумілих наукових визначень актуальних понять сфери сервісної діяльності органів влади в процесі нормативно-правового закріплення в текстах нормативних актів, що стане суттєвим каталізатором підвищення рівня доступності управлінських послуг громадянам України, а також фундаментом його правової захищеності й фактором підвищення довіри до влади.

Доведено необхідність подальшого використання поняття “управлінські послуги” як об’єднуючої категорії послуг органів державної влади й органів місцевого самоврядування в теорії та практиці сучасної державно-управлінської науки. Запропоновано тлумачення терміна “управлінські послуги” як “результат формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики для забезпечення інтересів, прав, потреб як суспільства, так і окремого громадянина”.

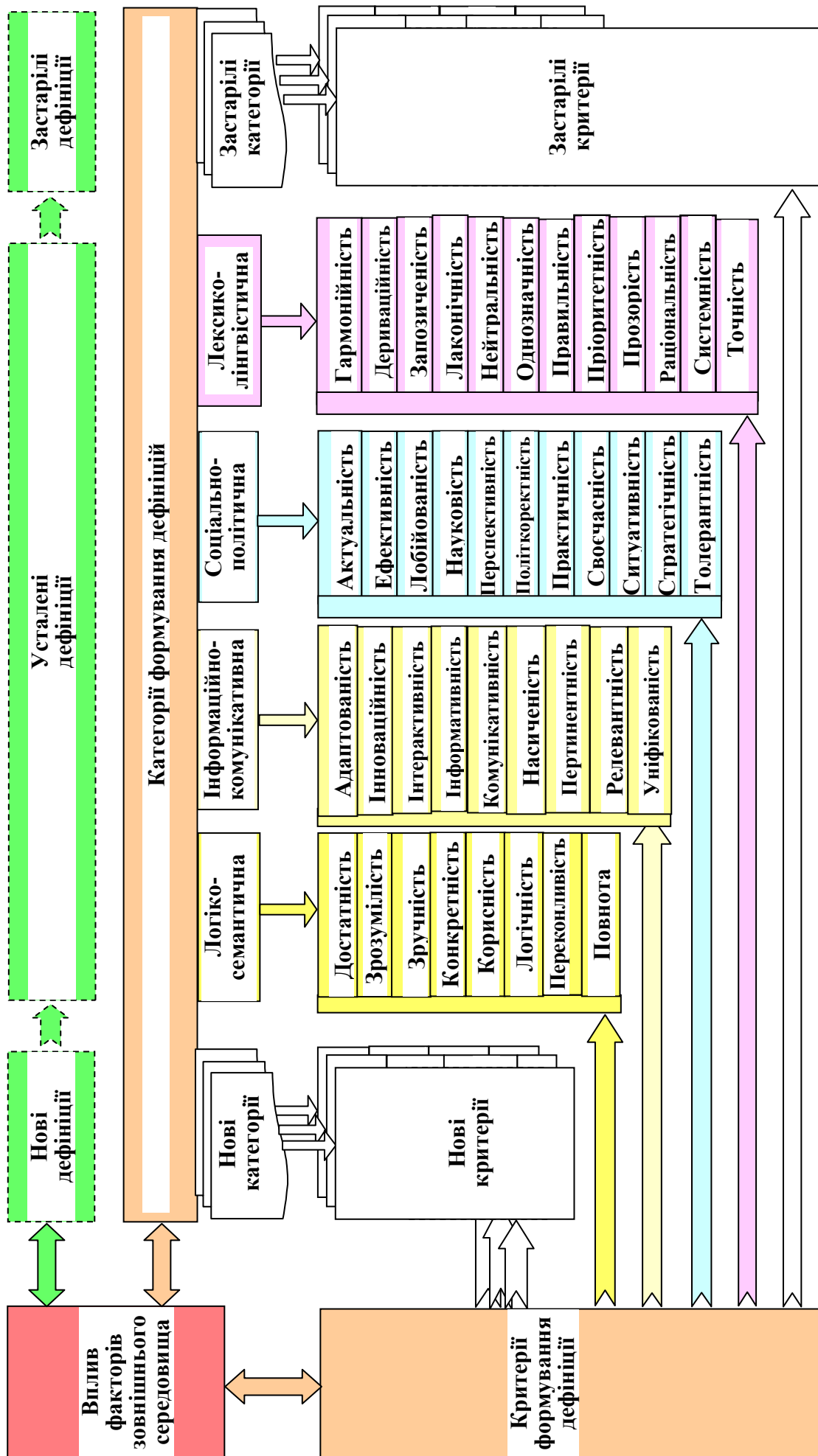


Рис. 1. Відкрита система критеріїв і категорій формування дефініцій сфери надання управлінських послуг

Здійснено узагальнену класифікацію управлінських послуг: за змістом формування та реалізацією (державно-політичні й організаційно-виконавчі); за суб'єктами надання (державні й муніципальні); за фінансовим провадженням (платні і безоплатні); за характером впливу на об'єкт надання (прямої й непрямой дії); за процедурою та формою надання (номінативні й дистанційні); за джерелом ініціативи провадження (втручальні й заявні); за сферою надання (юридично-правові, соціально-гуманітарні, фінансово-економічні, інформаційно-комунікаційні, військово-охоронні, громадсько-побутові тощо).

Установлено стратегічні пріоритети вітчизняної сервісно-орієнтованої державної політики, а саме: створення умов для реалізації прав на забезпечення потреб кожного громадянина суспільства; гарантування захисту прав та законних інтересів користувачів управлінських послуг; забезпечення рівності прав кожного на одержання управлінських послуг за єдиними для всіх процедурами; забезпечення доступності одержання управлінських послуг для кожного громадянина (безоплатно або за економічно обґрунтованою оплатою).

Визначено основні завдання щодо реалізації стратегічних пріоритетів сервісно-орієнтованої державної політики України, серед яких: забезпечити нормативно-правове регулювання, зокрема процедурних питань сфери управлінських послуг; визначити принципи і напрями реформування органів влади для здійснення ефективної сервісної діяльності з його подальшою практичною реалізацією; забезпечити децентралізацію та дерегуляцію (поступове делегування соціально відповідальним суб'єктам недержавного сектору) надання управлінських послуг; установити стандарти управлінських послуг; запровадити уніфіковані, прості, зрозумілі та прозорі процедури з надання управлінських послуг, забезпечити якість їх виконання; стимулювати державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування до надання якісних управлінських послуг та посилити їх персональну відповідальність; запровадити сучасні інноваційні форми і засоби e-Governance через електронне надання управлінських послуг із застосуванням portal-, cloud- та smart-технологій (з метою досягнення максимально зручного одержання послуг користувачем та заощадження бюджетних коштів за рахунок спрощення процедур їх надання); здійснити PR-кампанії з популяризації ідеології державного служіння суспільству – необхідності впровадження основних засад сервісної клієнт-орієнтованої держави, де всі продукти діяльності органів влади є управлінськими послугами; налагодити систему професійної підготовки кадрів у сфері e-Governance, зокрема, безпосередніх надавачів-виконавців управлінських послуг та адміністраторів центрів з їх надання; постійно здійснювати контроль за якістю і законністю надання управлінських послуг; забезпечити процедури досудового оскарження результатів надання управлінських послуг.

Розроблено методику оцінювання результатів упровадження програми сприяння неурядової організації процесам реалізації органами влади України технологій e-врядування. На основі кількісних та якісних методів дослідження здійснюються: перевірки й аналіз фінальних звітів грантістів та структури кейсів упровадження кращих практик e-врядування; інтерв'ювання та

анкетування грантистів і стейкхолдерів – представників органів влади; анкетування бенефіціарів – співробітників центрів надання адміністративних послуг; обговорення на фокус-групах із бенефіціаріями; анкетування користувачів державних і муніципальних сайтів.

Створено уніфіковану методику оцінювання порталів управлінських послуг, первинною інформацією якої є дані, отримані в результаті анкетування пересічних користувачів щодо якості інформаційного наповнення контенту й ефективності роботи сервісів порталу, які потім синтезуються у вторинну інформацію та аналізуються групою залучених експертів. Базовими елементами такого аналізу є оцінка анкет за системою запропонованих автором об'єктивних і суб'єктивних критеріїв, що складаються з певних показників, універсальність яких визначає можливість використання цієї методики для оцінювання будь-якого порталу управлінських послуг. Прикладна фаза експертного оцінювання базується на заповненні відповідних форм, які узагальнюють та систематизують інформацію, отриману з анкет користувачів, із виставленням балів згідно з установленою автором умовно-еталонною шкалою відповідності. Спершу проводиться оцінювання анкет за показниками об'єктивних критеріїв. Після аналізу результатів анкетування за показниками об'єктивних критеріїв проводиться оцінювання суб'єктивної складової методики. Основним завданням методики є створення відповідного алгоритму оцінювання змісту контенту та функціонування сервісів порталів послуг різних країн світу, а вирішенням його прикладної частини – одержання значення інтегрального індексу електронного надання управлінських послуг, який характеризує рівень розвитку їх реалізації в масштабах всієї країни (засобами базового порталу та інших тотожних е-ресурсів органів влади національного сегмента мережі Інтернет, або всієї мережі Екстранет). Запропоновано алгоритм визначення порталного та мережевого індексів електронних управлінських послуг. Індeksi методики рекомендовано використовувати під час формування рейтингів ефективності функціонування порталів державних інституцій країн світу, а їх числове значення розраховувати за допомогою показників матриці електронної взаємодії.

Залежно від співвідношення кількості локальних і зовнішніх сервісів електронної реалізації управлінських послуг портали класифіковано за типологією організації на:

– внутрішньо-інтегровані – переважна більшість послуг надається локально за допомогою власного контенту та внутрішніх сервісів порталу (реалізовано цілісну систему забезпечення електронної взаємодії – відвідувачі обслуговуються безпосередньо в режимі “єдиної точки одержання управлінських послуг”);

– зовнішньо-інтегровані – переважна більшість послуг надається поза межами порталу за допомогою сторонніх мережевих сервісів, які розташовані на інших е-ресурсах (портали функціонують у режимі “єдиної точки доступу до інформації про послуги”, тобто є офіційними інформаційними шлюзами інтеграції різних он-лайн сайтів органів влади та являють собою постійно

зростаючий перелік посилань на інші е-ресурси, на які переадресовуються користувачі управлінських послуг);

– змішано-інтегровані – приблизно однакова кількість послуг надається як безпосередньо на порталі, так і поза його межами (одночасно для певних послуг портал є єдиною точкою доступу для їх отримання, для інших – точкою доступу щодо отримання інформації про них).

У **третьому розділі** – *“Механізми надання управлінських послуг органами влади”* – визначено організаційний механізм здійснення сервісної діяльності ситуативними центрами органів влади із застосуванням CRM-концепції; розглянуто механізми оскарження результатів сервісної діяльності органів влади; розроблено функціонально-технологічну модель механізму реалізації процесів електронного надання управлінських послуг.

Визначено сукупність базових складових організаційних механізмів надання управлінських послуг на основі використання CRM-концепції (управління взаємовідносинами з клієнтами), який складається із застосування ERP-систем (організації внутрішньої взаємодії структурних підрозділів державних структур), інструментарію налагодження електронної взаємодії (portal-, cloud- та smart-технологій), а також засобів реінжинірингу державно-управлінських процесів. Доведено, що CRM-системи – це не лише комплексні інформаційні рішення, за допомогою яких упроваджуються, оцінюються та контролюються процеси управління роботою з клієнтами, а й ефективна стратегія побудови взаємовідношень із кожним клієнтом (стратегія управління клієнтами), що базується на персоніфікованому підході вивчення та забезпечення унікальних потреб. Установлено, що застосування CRM-концепції у сфері сервісної діяльності органів влади знижує адміністративне навантаження, заощаджує бюджетні витрати, спрощує процедуру одержання управлінських послуг шляхом скорочення кількості необхідних документів та зменшення кількості відвідувань споживачем державних фронт-офісів, що приводить до економії загального часу на операційне надання сервісів і підвищує рівень забезпеченості потреб клієнтів.

Обґрунтовано необхідність застосування ситуативних центрів для здійснення державного управління керівниками органів влади та їх структурними підрозділами з метою ефективного реагування на складні ситуації, що виникають під впливом певних оперативних обставин, шляхом одержання ними в режимі “єдиного вікна” безпосереднього доступу до мережових експертних знань у контексті вироблення необхідних рішень.

Зазначено, що сучасний ситуативний центр має 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 для реалізації інформаційної взаємодії між різними органами державної влади.

Обґрунтовано, що важливим інструментом забезпечення інтеграції та ефективного використання організаційного потенціалу ситуативних центрів є

об'єднання їх в єдину систему інформаційного забезпечення органів влади, основним призначенням якої є забезпечення ефективної консолідації, цілеспрямованого використання та розвитку організаційних можливостей суспільства на базі застосування інформаційно-аналітичних технологій для оперативного управління.

Визначено перспективи розвитку ситуативних центрів, що базуватимуться на: використанні нових методик моніторингу та оцінювання державної політики, розробці спеціалізованих методів використання соціальних мереж (для виявлення тенденцій розвитку суспільних процесів), удосконаленні інструментально-моделюючих засобів та технологій оперативного аналізу різних форматів даних у режимі он-лайн.

Проаналізовано функціонування інституту оскаржень сервісної діяльності органів влади, визначено його перевагу над іншими видами оскаржень (зокрема над судовими) за рахунок економії витрат на його провадження, оперативності реалізації, а також зменшення рівня формалізму та бюрократизму. Розкрито існуючий механізм провадження з розгляду і вирішення адміністративних справ за скаргами громадян через різні форми звернення. Для вдосконалення функціонування інституту оскаржень сервісної діяльності органів влади в Україні рекомендовано створити Державну інспекцію з якості надання управлінських послуг та запровадити посаду омбудсмена одержувачів управлінських послуг з метою забезпечення ефективної організації захисту їх законних інтересів, що сприятиме посиленню контролю за прийняттям рішень, усуненню бюрократизму та унеможливленню невинуватої регламентації задля дотримання формальностей у процесі розгляду порушень прав і свобод громадян.

З метою науково-теоретичного обґрунтування впровадження інноваційних інструментів і засобів сервісної діяльності органів влади та створення на практиці дієвої інфраструктури їх застосування розроблено функціонально-технологічну модель механізму реалізації процесів електронного надання управлінських послуг. Визначено функціональні складові, що зумовлюють формування інфраструктури, а саме: користувачі управлінських послуг, технологічна система надання послуг органів влади (ядро, інтегровані підсистеми та існуючі інформаційні системи), а також інститут оскаржень сервісної діяльності органів влади (Державна інспекція з якості надання управлінських послуг та омбудсмен із захисту прав їх одержувачів з окремою інформаційною системою “Подання омбудсмена”). Технологічними складовими моделі, що формуються із застосуванням різних засобів ІКТ, визначено: ядро системи – “Портал надання управлінських послуг” та інтегровані елементи системи: “Підсистема-шлюз взаємодії надавач – користувач”, “Підсистема операційної підтримки діяльності суб'єктів сервісної діяльності”, “Підсистема інструментарію довідкових служб та спеціалізованих реєстрів”, “Підсистема моніторингу та оцінки послуг”, “Підсистема оскаржень діяльності надавача послуг”, “Підсистема перевірки та контролю за наданням послуг (он-лайн перевірка стану реалізації)” (рис. 2).

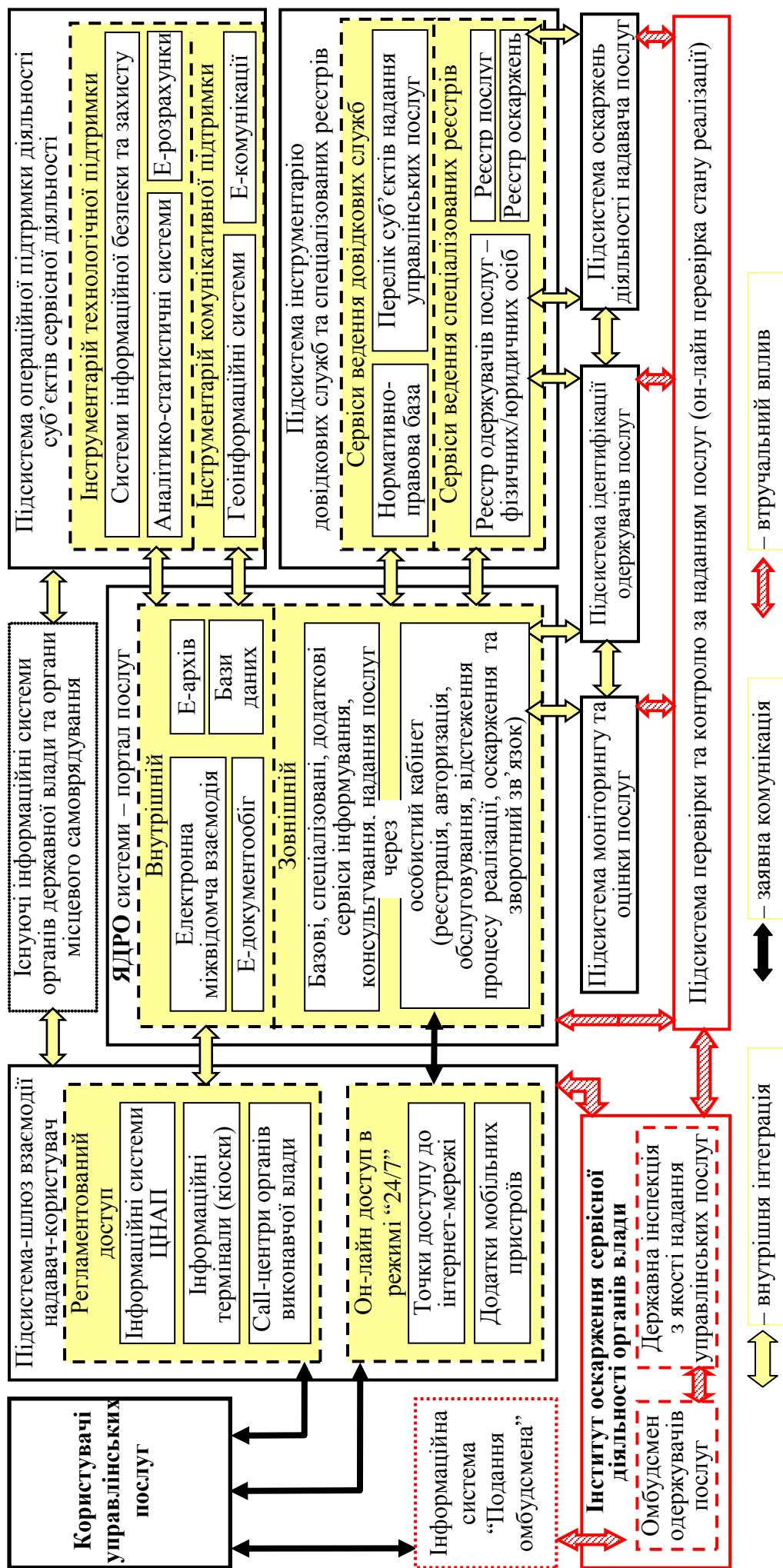


Рис. 2. Функціонально-технологічна модель механізму реалізації процесів електронного надання управлінських послуг

У четвертому розділі – “Інструментарій електронного надання управлінських послуг” – дано визначення поняття електронних управлінських послуг та встановлено основні етапи електронної взаємодії суб’єктів і об’єктів їх надання, визначено механізми електронного надання послуг органами влади засобами порталних технологій та реінжинірингу, досліджено зарубіжний досвід використання порталів із надання управлінських послуг державними інституціями.

Враховуючи позитивні здобутки законодавчих підходів різних країн світу та вітчизняну специфіку впровадження сервісно-орієнтованого державного управління в подальших дослідженнях (за відсутності унормованого трактування в Україні) рекомендовано під терміном “електронні управлінські послуги” розуміти процес надання сервісів органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема за принципом “єдиного вікна” через інтернет-(екстранет-) портали в рамках існуючих видів електронної взаємодії із застосуванням електронної ідентифікації та за умови здійснення електронних платежів.

На основі теорії “e-Governance” класифіковано реалізацію електронної взаємодії в процесі надання управлінських послуг за п’ятьма етапами: інформативно-організаційний, комунікативно-забезпечувальний, інтерактивно-процедурний, операційно-транзакційний та суцільно-об’єднувальний.

Обґрунтовано необхідність здійснення реінжинірингу системи державного управління (зокрема радикальних змін та перетворень у процесах діяльності державних установ), що зумовлена, насамперед, недосконалістю нормативно-правової бази, дублюванням функцій структурних підрозділів органів влади, низьким рівнем ефективності виконання державно-управлінських рішень, системними помилками у використанні ресурсів, корупцією тощо.

Доведено помилковість звуження розуміння використання технологій реінжинірингу лише до “адміністративних” процесів замість “державно-управлінських” у контексті реалій сучасної інституційної практики реформування органів влади (головним чином через помилковість трактування терміна “government process reengineering”).

Запропоновано серед ІКТ-засобів забезпечення сфери взаємодії між органами влади та громадянами як базову основу реалізації реінжинірингу державно-управлінських процесів застосовувати електронне надання управлінських послуг. Реалізація електронних управлінських послуг передбачає проведення реінжинірингу всіх державно-управлінських процесів, пов’язаних з обслуговуванням фізичних та юридичних осіб упродовж всієї процедури їх формування та реалізації – від створення відповідних регламентів до безпосереднього отримання необхідних результатів (забезпечення потреб як суспільства, так і кожного громадянина).

Доведено необхідність використання процесного підходу у разі застосування технології реінжинірингу з метою ефективного управління відповідною установою (організацією чи підрозділом) та запобігання руйнації радикальними діями існуючих позитивних здобутків. Як дієву технологію

реінжинірингу рекомендовано використовувати інтегровані корпоративні інформаційні ERP-системи (системи планування ресурсів організації), які підтримують не окремі сфери діяльності, а державно-управлінські процеси в цілому. Корпоративний рівень є основною категорією процесного підходу управління у сфері надання управлінських послуг, що пов'язано із запровадженням технологій корпоративних інформаційних систем, зокрема порталів, які є невід'ємним інструментарієм його реалізації.

У сфері надання управлінських послуг обґрунтовано переваги застосування органами влади порталів над окремими сайтами завдяки їх технологічним можливостям та особливостям внутрішньо-організаційної побудови. Доведено, що функціонально реалізувати єдину систему надання управлінських послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування України можливо лише за допомогою готових комплексних інформаційних рішень – технологій порталних платформ, які акумулюють у собі інформаційну різноманітність, долають негативні наслідки різного територіального розташування, уніфікують технологічні відмінності побудови центральних і регіональних сайтів органів влади, розв'язують проблеми трудомісткого й масштабного впровадження та заощаджують значні бюджетні витрати. Запропоновано об'єднати всі портали органів влади в єдину мережеву державну інфраструктуру – екстранет-портал із надання управлінських послуг для реалізації ефективної комунікативної взаємодії між усіма суб'єктами й об'єктами управлінського процесу.

Зазначено, що нові складові єдиної інфраструктури (портали та сайти) слід створювати на засадах уніфікованого стандарту за встановленим алгоритмом розбудови через централізоване впровадження програмних заходів і комплексних інформаційних рішень в органах влади. Обґрунтовано необхідність використання готових комплексних інформаційних рішень (платформ) світових виробників під час розбудови порталів державного управління з метою оперативного розв'язання проблем трудомісткого й масштабного впровадження та заощадження значних бюджетних витрат.

Проведено аналіз світового досвіду впровадження існуючих portal-платформ в IT-інфраструктуру органів влади, на основі якого запропоновано та обґрунтовано вибір технологій впровадження інструментарію порталів управлінських послуг в Україні. Стандартизованим підходом до створення нових інтернет/інтранет-порталів рекомендовано вважати використання відкритих програмних продуктів, натомість пропрієтарну платформу запропоновано використовувати лише на заключному етапі побудови єдиного екстранет-порталу органів влади України.

Досліджено заплановані заходи з реалізації основних засад сервісо-орієнтованої державної політики України щодо забезпечення доступності управлінських послуг, їх якості та викорінення корупції в органах влади в рамках реалізації міжнародної ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд". Виявлено недосконалість запропонованого підходу щодо формування лише зведеного реєстру так званих адміністративних послуг (з оприлюдненням на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України) та

створення відокремленого електронного ресурсу “Єдиний державний портал адміністративних послуг”, оскільки запропоновані заходи мають псевдо-системний характер та відділяють центральні суб’єкти надання управлінських сервісів від місцевих, що неминуче призведе до неузгодженості їхньої роботи.

Визначено світові тенденції сучасного розвитку реалізації сервісно-орієнтованої державної політики засобами порталів управлінських послуг, а саме: у більшості країн пріоритетним напрямом реалізації сервісної діяльності державних інституцій стає надання “втручальних” послуг, на відміну від України, де сервіси органів влади мають переважно “заявний” характер надання, тобто джерелом ініціативи їх провадження є громадяни; у контексті процесів децентралізації владних повноважень на муніципальних електронних ресурсах у загальній кількості управлінських послуг значно зросла частка сервісів опосередкованої дії, які мають суспільно значущу цінність одночасно для всіх членів громади певного адміністративно-територіального утворення (інформативно-попереджувальна, антимонопольно-регулююча, наглядово-контролююча та інша соціально відповідальна діяльність органів місцевої влади); високою популярністю користуються портали, які пропагують максимальну відкритість інформаційного контенту та простоту в користуванні сервісами з надання управлінських послуг, зокрема доступних для людей з обмеженими можливостями.

Для збалансування узгодженої діяльності суб’єктів надання управлінських послуг на центральному, регіональному та місцевому рівнях, а також здійснення стандартизації й уніфікації безпосередньо власне управлінських послуг запропоновано запровадити типове технологічне рішення щодо побудови єдиної сервісної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування України (екстранет-порталу) – трирівневу вертикально-інтегровану систему порталів та реєстрів управлінських послуг із змішано-інтегрованою типологією організації їх електронного надання на основі моделі “Сервіс-орієнтованої архітектури”, яка має розподілену структуру вузлів (центрального, регіональних і місцевих). Ефективність побудови такої архітектури експериментально підтверджено практичними результатами застосування авторської методики оцінювання порталів управлінських послуг, яке впродовж 2013 року здійснено із залученням відповідних користувачів та експертів у кількості 400 осіб. Гіпотезу автора було підтверджено розрахунками експертів ООН у звіті United Nations Department of Economic and Social Affairs за 2014 рік. На основі розрахунку показників матриці електронної взаємодії одержано числові значення інтегральних індексів електронного надання управлінських послуг, а також портальних і мережевих індексів надання управлінських послуг 90 країн світу, за якими сформовано рейтинги лідерів ефективності функціонування порталів окремо за внутрішньо-інтегрованою, зовнішньо-інтегрованою та змішано-інтегрованою типологіями організації електронного надання управлінських послуг. Установлено, що максимальні числові значення індексів одержали ті країни (Австрія, Франція), які використовують портали за змішано-

інтегрованою побудовою та розміщенням сервісів електронного надання управлінських послуг, здобувши при цьому найвищі показники рівня популярності серед користувачів.

У п'ятому розділі – *“Удосконалення механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні”* – розглянуто подальший розвиток механізму нормативно-правового забезпечення сфери сервісної діяльності органів влади в Україні та шляхи його вдосконалення; надано практичні рекомендації щодо розширення механізму надання управлінських послуг шляхом запровадження нових видів і технологій їх реалізації; здійснено оцінку результатів упровадження програми сприяння неурядової організації процесам реалізації органами влади України технологій е-врядування (на прикладі програми “Громадянське суспільство та належне врядування” Міжнародного фонду “Відродження”).

Визначено проблемні питання щодо формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики України, зокрема: недосконалість понятійно-категоріального апарату; викривлене розуміння громадськістю основних засад сервісної держави; правові колізії у законних та підзаконних актах щодо реалізації управлінських послуг; нерозкритість механізмів реалізації процедури (процесу) їх надання; відсутність механізмів громадського контролю (нагляду) за якістю сервісної діяльності вітчизняних органів влади.

З метою вдосконалення механізму нормативно-правового забезпечення сервісної діяльності органів влади в Україні рекомендовано вжити таких заходів щодо розв'язання існуючих проблем у цій сфері, а саме:

– усунути існуючу компетенційну суперечність між Верховною Радою України та Президентом України, оскільки якщо в законі(ах), які приймає парламент, буде встановлено конкретний суб'єкт надання адміністративної послуги (орган виконавчої влади) та його повноваження, то Глава держави фактично обмежується у своїх конституційних повноваженнях щодо формування системи органів виконавчої влади;

– внести необхідні зміни у ст. 7 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” з метою включення функцій з надання управлінських послуг до основних завдань міністерств (а не тільки до служб, агентств, інспекцій, як передбачено нині), оскільки вони фактично реалізують їх значно більшу частину, ніж інші центральні органи виконавчої влади;

– на регіональному та місцевому рівнях запровадити управлінські регламенти – нормативно-правові акти, які встановлюють порядок і стандарт надання управлінських послуг з метою створення дієвого правового механізму із забезпечення ефективної діяльності місцевих органів влади (з чітким закріпленням функцій з надання послуг) та здійснення контролю за процедурами розгляду документів і звернень;

– законодавчо визначити перелік послуг відповідно до положення ч. 2 ст. 5 Закону України “Про адміністративні послуги”, а не шляхом ухвалення урядових підзаконних актів;

– створити правові умови щодо стимулювання процесу внесення пропозицій щодо формування, удосконалення та реалізації управлінських послуг через існуючі громадські ради чи недержавні організації, які б виступали ініціаторами внесення нових і популярних сервісів, у яких зацікавлені громадяни того чи іншого регіону, міста, районного центру, селища;

– відкласти ухвалення передчасного адміністративно-процедурного кодексу, оскільки такий системний документ на сучасному етапі розвитку сфери надання управлінських послуг в Україні може не враховувати специфіки реалізації сервісів на галузевому та місцевому рівнях.

Запропоновано вдосконалити функціонування електронного ресурсу “Єдиний державний портал адміністративних послуг” шляхом таких дій:

– здійснити законодавче визначення порталу як інформаційної системи, що забезпечує реалізацію управлінських послуг органів влади в електронній формі;

– розширити функції сервісу “особистий кабінет” від можливості технологічної реалізації електронного документообігу (між одержувачем послуги та суб’єктами її надання) до проведення моніторингу процедури послуги (інтерактивного відстеження) на всіх етапах її виконання;

– здійснити унормування інструментарію реєстрації користувачів порталу через використання засобів їх електронної ідентифікації;

– використовувати для опису механізмів формування інформаційного наповнення порталу термін “контент”, під яким слід розуміти будь-яке інформаційно значуще наповнення інформаційного ресурсу, що надається його користувачам.

Рекомендовано вдосконалити механізм державного регулювання взаємовідносин бізнес-еліти та органів влади за рахунок розширення спектра сервісної діяльності органів влади шляхом запровадження нової складової – лобістських послуг (як окремого виду управлінських послуг) з метою детінізації взаємовідносин фінансової олігархії та державного управління, а також уникнення в подальшому в Україні силового протистояння представників правлячої та опозиційної бізнес-еліт із залученням електоральних мас. Рекомендовано створити необхідні політико-правові умови для запровадження системи “цивілізованого” лобізму через гарантування недоторканності капіталів та позбавлення представників фінансової олігархії можливості незаконно впливати на державно-управлінські процеси.

Запропоновано впровадити в навчальний процес Національної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів спеціалізацію “Аналіз державної політики” в межах спеціальності “Публічне управління та адміністрування” (07074) за освітньою програмою галузі знань “Управління та адміністрування”, у рамках якої запровадити викладання дисципліни “Сервісно-орієнтована державна політика та управління”. У подальшому запропоновано створити окрему спеціалізацію “Сервісна діяльність органів влади” з викладанням таких дисциплін, як “Реінжиніринг

державно-управлінських процесів”, “Бенчмаркінг державного управління”, “Інструменти електронного надання управлінських послуг”.

Установлено роль управлінських послуг у системі забезпечення захисту державних інтересів як чинника національної безпеки України. Доведено, що сфера управлінських послуг є головним компонентом збалансованої економічної системи країни лише в тому разі, коли управлінські послуги делегуватимуться приватному сектору. Децентралізація більшості послуг органів влади приведе до того, що суспільство самостійно регулюватиме розв'язання насущних проблем. Зменшення ролі держави, яка не чинитиме спротиву щодо розвитку громадянського суспільства, приведе до підвищення рівня самосвідомості та соціальної відповідальності середнього бізнесу. Обґрунтовано, що разом із заходами оборонного характеру щодо захисту національного інформаційного простору України необхідно використовувати наступальні інформаційні операції (інформаційні атаки та інформаційні диверсії) як елементи інформаційної війни в контексті реалізації сервісно-орієнтованої державної політики у сфері надання мілітарно-безпекових послуг.

Реалізовано методику оцінювання результатів упровадження програми неурядової організації щодо сприяння наданню управлінських послуг органами влади України на прикладі дослідження програми “Громадянське суспільство та належне врядування” Міжнародного фонду “Відродження” з напрямку e-Governance/e-Democracy. У результаті оцінювання обґрунтовано, що найкращі результати проектів щодо реалізації сервісно-орієнтованої державної політики на місцевому рівні демонструються в разі співпраці місцевих органів влади з представниками бізнесових структур через недержавні організації, які успішно налагоджують діалог із представниками територіальних громад.

ВИСНОВКИ

У дисертації розроблено нові наукові положення, які в сукупності розв'язують важливу проблему в галузі науки державного управління, що полягає в здійсненні теоретико-методологічного і науково-практичного обґрунтування механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, напрямів і шляхів удосконалення розвитку сфери надання управлінських послуг органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Результати проведених досліджень дають підстави для формування таких висновків і рекомендацій.

1. Узагальнення теоретичних засад сервісно-орієнтованої державної політики дало змогу довести прагматичність ідеї суспільного договору (public contract) як установленого паритету взаємовідносин суб'єктів і об'єктів сервісної діяльності органів влади з метою отримання суспільних благ. Обґрунтовано, що реалізація взаємодії держави та суспільства в Україні має здійснюватись через застосування механізмів вироблення сервісно-орієнтованої державної політики. На підставі аналізу наукових розробок вітчизняних і зарубіжних учених з актуальних проблем державного управління зроблено висновок про зниження ефективності надання

управлінських послуг у сучасних умовах України через неузгоджене використання різних і суперечливих підходів до впровадження сервісної діяльності органів влади. Доведено, що на цьому етапі розвитку науки державного управління необхідні науково-обґрунтовані механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики, які б передбачали широке використання нормативно-правового, інституційно-організаційного та ресурсно-комунікативного інструментарію з ефективного забезпечення сфери надання управлінських послуг органами влади України.

У процесі реалізації сервісно-орієнтованої державної політики, спрямованої на забезпечення суспільного розвитку під впливом певних економічних, адміністративних і правових передумов, виникає інститут управлінських послуг як сукупність форм організації їх надання та засобів реалізації на основі системи правових норм, що регулюють взаємодію суб'єктів і об'єктів галузі сервісних відносин. Послідовна реалізація ефективної реформи державного управління, яка б передбачала створення прозорої та якісної сервісної системи “надавач – одержувач”, побудованої за європейськими стандартами з оптимальним використанням бюджетних коштів (насамперед для забезпечення соціальних потреб суспільства), сприятиме становленню та розвитку інституту управлінських послуг.

2. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення сфери надання управлінських послуг в Україні й запропоновано синтезувати існуючі наукові підходи до формування законодавчого унормування сервісної діяльності органів влади за п'ятьма напрямками: інформаційно-комунікативним, дозвільно-погоджувальним, економічно-організаційним, соціально-забезпечувальним та виконавчо-розпорядчим. Доведено недосконалість унормування сфери надання управлінських послуг у контексті відсутності стратегії вироблення єдиних правовідносин, що відповідатимуть європейським принципам побудови сучасної сервісної “держави для громадян” (служіння, гуманізму, демократизації, дебіюрократизації, децентралізації, врядування, делегування, дерегуляції, транспарентності, інтероперабельності, інноваційності тощо).

Виходячи з компаративного аналізу здійснено періодизацію зазначеного нормотворчого процесу за п'ятьма етапами розвитку: “передумова” – 1991–2004 рр. (створення правового підґрунтя для здійснення сервісної діяльності органів влади); “становлення” – 2005–2008 рр. (урегулювання процедури надання управлінських послуг дозвільно-погоджувального характеру з поступовим переходом до виконавчо-розпорядчих сервісів); “формування” – 2009–2011 рр. (трансформація всіх сервісів органів влади в консолідуючу категорію “адміністративні послуги” з одночасним унормуванням дозвільних центрів як основного місця їх надання); “прогресія” – 2012–2014 рр. (процеси унормування системи надання “адміністративних” послуг); “реформування” з 2015–2016 рр. (визначення пріоритетів реформування сфери надання управлінських послуг у контексті вироблення сервісно-орієнтованої державної політики). На етапі “реформування” нормативно-правового забезпечення сервісної діяльності органів влади запропоновано обрати за основу єдиний консолідуючий “державно-управлінський” напрям його розвитку.

Рекомендовано вжити таких заходів щодо вдосконалення правового поля сервісної діяльності органів влади в Україні, а саме: внести необхідні зміни в ст. 7 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” з метою включення функцій з надання управлінських послуг до основних завдань міністерств (а не тільки до служб, агентств, інспекцій, як передбачено нині), оскільки вони фактично реалізують значно більшу їх частину, ніж інші центральні органи виконавчої влади; на регіональному та місцевому рівнях запровадити управлінські регламенти – нормативно-правові акти, які встановлюють порядок і стандарт надання управлінських послуг з метою створення дієвого правового механізму із забезпечення ефективної діяльності місцевих органів влади (з чітким закріпленням функцій із надання послуг) та здійснення контролю за процедурами розгляду документів і звернень; законодавчо визначити перелік “адміністративних” послуг відповідно до положення ч. 2 ст. 5 Закону України “Про адміністративні послуги”, а не шляхом ухвалення урядових підзаконних актів; створити правові умови зі стимулювання процесу внесення пропозицій щодо формування, удосконалення та реалізації управлінських послуг через існуючі громадські ради чи недержавні організації, які б виступали ініціаторами внесення нових і популярних сервісів, у яких зацікавлені громадяни регіону, міста, районного центру, селища.

3. Розроблено модель системи формування дефініцій у сфері надання управлінських послуг, яка є відкритою та побудована за принципом змістового віднесення термінів відповідно до певних категорій та критеріїв. Зазначена модель розкриває правову, політичну, комунікативну, логічну та мовно-лексичну природу складових елементів понятійно-категоріального апарату, сприятиме впорядкуванню контроверсійних категорій послуг органів влади, а також унормуванню в законодавстві України однозначного тлумачення таких понять, як “управлінські послуги”, “сервісна діяльність” та “сервісно-орієнтована державна політика”. Використання відкритої системи, що складається з 40 критеріїв систематизованих за чотирма категоріями (соціально-політичною, інформаційно-комунікативною, логіко-семантичною та лексико-лінгвістичною), дасть змогу правильно зрозуміти сенс наукових понять, відобразити їх суть, етимологію, мовну адаптацію, ступінь комунікативності, визначити сферу застосування в теорії та на практиці державного управління.

4. Розвинено понятійно-категоріальний апарат сфери формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики, зокрема встановлено контроверсійність сучасних тлумачень його основних утворювальних дефініцій у наукових підходах вітчизняних і зарубіжних дослідників у частині застосування різних категорій послуг у теорії та практиці державного управління. Установлено суперечливість уживання терміна “публічні послуги” та переважність використання управлінських послуг над адміністративними в галузі державного управління, оскільки останні застосовуються лише як виконавчо-розпорядчий інструмент, що значно звужує сферу їх застосування, унаслідок чого не враховується процес здійснення сервісно-орієнтованої державної політики для забезпечення суспільних благ у цілому, зокрема потреб,

інтересів, прав, свобод фізичних та юридичних осіб, а також існування інших послуг органів влади (правових, освітніх, медичних, військових, інформаційних тощо).

Обґрунтовано необхідність подальшого використання поняття “управлінські послуги” як об’єднуючої категорії послуг органів державної влади й органів місцевого самоврядування в теорії та практиці сучасної державно-управлінської науки. Запропоновано тлумачення терміна “управлінські послуги” як результату формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики для забезпечення інтересів, прав, потреб як суспільства, так і окремого громадянина.

Здійснено узагальнену класифікацію управлінських послуг за такими ознаками: змістом формування та реалізацією (державно-політичні й організаційно-виконавчі); суб’єктами надання (державні й муніципальні); фінансовим провадженням (платні і безоплатні); характером впливу на об’єкт надання (прямої та непрямой дії); процедурою та формою надання (номінативні й дистанційні); джерелом ініціативи провадження (втручальні й заявні); сферою надання (юридично-правові, соціально-гуманітарні, фінансово-економічні, інформаційно-комунікаційні, військово-охоронні, громадсько-побутові тощо).

5. Визначено стратегічні пріоритети вітчизняної сервісно-орієнтованої державної політики: створення умов для реалізації прав на забезпечення потреб кожного громадянина суспільства; гарантування захисту прав та законних інтересів користувачів управлінських послуг; забезпечення рівності прав кожного на одержання управлінських послуг за єдиними для всіх процедурами; забезпечення доступності одержання послуг органів влади для кожного громадянина (безоплатно або за економічно обґрунтованою оплатою).

Сформульовано основні завдання щодо реалізації сервісно-орієнтованої державної політики України, серед яких: забезпечити нормативно-правове регулювання, зокрема процедурних питань сфери управлінських послуг; визначити принципи і напрями реформування органів влади для здійснення ефективної сервісної діяльності з його подальшою практичною реалізацією; забезпечити децентралізацію та дерегуляцію надання управлінських послуг; установити стандарти управлінських послуг; запровадити уніфіковані, прості, зрозумілі та прозорі процедури з надання управлінських послуг, а також забезпечити якість їх виконання; стимулювати державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування до надання якісних послуг, посилити їх персональну відповідальність; запровадити сучасні інноваційні форми та засоби e-Governance через електронне надання управлінських послуг із застосуванням portal-, cloud- та smart-технологій; здійснити PR-кампанії з популяризації ідеології державного служіння суспільству; налагодити систему професійної підготовки кадрів у сфері e-врядування, насамперед безпосередніх надавачів управлінських послуг; постійно здійснювати контроль за якістю й законністю надання управлінських послуг; забезпечити процедури досудового оскарження результатів надання управлінських послуг.

6. Запропоновано комплексний методологічний підхід до кількісного та якісного оцінювання у сфері сервісної діяльності органів влади, на основі якого розроблено та застосовано на практиці:

– методику оцінювання результатів упровадження програми сприяння неурядової організації процесам реалізації органами влади України технологій е-врядування, основою якої було: здійснення перевірки та аналіз фінальних звітів грантистів і структури кейсів упровадження кращих практик електронного врядування; інтерв'ювання й анкетування грантистів і стейкхолдерів – представників органів державної влади й органів місцевого самоврядування; анкетування бенефіціарів – співробітників центрів надання адміністративних послуг; обговорення на фокус-групах із бенефіціаріями; анкетування користувачів державних і муніципальних сайтів;

– методику оцінювання порталів управлінських послуг, метою якої є здійснення експертного обґрунтування ефективності реалізації управлінських послуг засобами порталів органів влади, прогнозування їх подальшого розвитку та вироблення відповідних рекомендацій. Базовими елементами запропонованої методики є відповідні систематизовані критерії, що складаються з певних показників, за якими і здійснюється оцінювання порталів. Практична фаза дослідження містить інтегровану систему оцінок, які підсумовуються за кожним критерієм експертного оцінювання та акумулюються із застосуванням матриці електронної взаємодії в порталній індекс надання управлінських послуг, мережевий індекс надання управлінських послуг і підсумковий інтегральний індекс електронного надання управлінських послуг країни. Класифіковано портали управлінських послуг залежно від типології їх організації (загальновідсоткового співвідношення сегментації розташування внутрішніх і зовнішніх сервісів електронного надання управлінських послуг) на: внутрішньо-інтегровані (працюють у режимі єдиної точки одержання державних і муніципальних послуг незалежно від їх складності), зовнішньо-інтегровану (працюють у режимі єдиної точки доступу до інформації про послуги) та змішано-інтегровані (одночасно працюють у комбінованому режимі єдиної точки доступу до послуг і до інформації про них залежно від їх розташування).

7. Визначено сукупність базових складових організаційних механізмів надання управлінських послуг на основі використання CRM-концепції (Концепції управління взаємовідносинами з клієнтами), що складається із застосування ERP-систем (організації внутрішньої взаємодії структурних підрозділів державних структур), інструментарію налагодження електронної взаємодії (portal-, cloud- та smart-технологій), а також засобів реінжинірингу державно-управлінських процесів.

Доведено, що CRM-концепція – це ефективна стратегія побудови персональних взаємовідносин із кожним клієнтом, яка ґрунтується на персоніфікованому підході до забезпечення його унікальних потреб. Модернізація системи надання управлінських послуг відповідно до CRM-концепції має передбачити усунення адміністративного тиску, забезпечити

економію бюджетних витрат, зменшення навантаження на клієнтів шляхом скорочення кількості необхідних документів для отримання послуг і відвідувань державних фронт-офісів, зменшення термінів реалізації сервісної діяльності. Обґрунтовано необхідність застосування ситуативних центрів для здійснення ефективного державного управління з метою оперативного реагування керівників органів влади на складні ситуації, що виникають під впливом певних оперативних обставин, шляхом одержання ними в режимі “єдиного вікна” безпосереднього доступу до мережевих експертних знань у контексті вироблення необхідних рішень. Доведено, що організаційний механізм створення ситуативних центрів разом із використанням оперативних інформаційно-аналітичних ресурсів та залученням висококваліфікованих експертів-аналітиків здатний налагодити ефективну взаємодію держави та суспільства для успішного вирішення проблемних ситуацій у процесі практичної реалізації сервісно-орієнтованої державної політики.

8. Проаналізовано функціонування інституту оскаржень сервісної діяльності органів влади, визначено його перевагу над іншими видами оскаржень (зокрема над судовими) за рахунок економії витрат на його провадження, оперативності реалізації, а також зменшення рівня формалізму та бюрократизму. Запропоновано механізм оскарження результатів надання управлінської послуги через різні форми звернення.

Для вдосконалення функціонування інституту оскаржень сервісної діяльності органів влади в Україні рекомендовано створити Державну інспекцію з якості надання управлінських послуг та запровадити посаду омбудсмена одержувачів управлінських послуг з метою забезпечення ефективної організації захисту їх законних інтересів, що сприятиме посиленню контролю за прийняттям рішень, усуненню бюрократизму та унеможливленню невинуватеної регламентації для дотримання формальностей у процесі розгляду порушень прав і свобод громадян.

9. Розроблено функціонально-технологічну модель механізму реалізації процесів електронного надання управлінських послуг з метою науково-теоретичного обґрунтування впровадження інноваційних інструментів сервісної діяльності органів влади та створення на практиці дієвої інфраструктури їх застосування. Визначено її функціональні складові, що зумовлюють формування інфраструктури, а саме: користувачі управлінських послуг, технологічна система надання послуг органів влади (ядро, інтегровані підсистеми та існуючі інформаційні системи), а також інституція контролю якості й оскарження процедур/результатів надання управлінських послуг (Державна інспекція з якості надання управлінських послуг та омбудсмен із захисту прав їх одержувачів з окремою інформаційною системою “Подання омбудсмена”). Технологічними складовими розробленої моделі, що формуються із застосуванням різних засобів ІКТ, визначено ядро системи – “Портал надання управлінських послуг” та інтегровані елементи системи: “Підсистема-шлюз взаємодії надавач – користувач”, “Підсистема операційної підтримки діяльності суб’єктів сервісної діяльності”, “Підсистема інструментарію довідкових служб та спеціалізованих реєстрів”, “Підсистема

моніторингу та оцінки послуг”, “Підсистема оскарження діяльності надавача послуг”, “Підсистема перевірки та контролю за наданням послуг (он-лайн перевірка стану реалізації)”.

10. Обґрунтовано інструментарій реалізації електронного надання управлінських послуг та запропоновано практичні рекомендації щодо його впровадження, а саме:

- необхідність застосування технологій реінжинірингу системи державного управління в процесі вироблення сервісно-орієнтованої державної політики, а як ІКТ-засоби його реалізації рекомендовано використовувати інтегровані корпоративні інформаційні ERP-системи, які підтримують не окремі сфери діяльності, а державно-управлінські процеси в цілому;

- застосування порталних технологій як інструментарію реалізації корпоративних інформаційних систем електронного надання управлінських послуг через їх багатofункціональність, універсальність технічних можливостей та особливість внутрішньо-організаційної побудови;

- технологічність реалізації єдиної системи надання управлінських послуг за допомогою готових комплексних інформаційних рішень – технологій порталних платформ, які акумулюють у собі інформаційну різноманітність, долають негативні наслідки різного територіального розташування, уніфікують технологічні відмінності побудови центральних і регіональних сайтів органів влади, розв’язують проблеми трудомісткого й масштабного впровадження та заощаджують значні бюджетні витрати.

Визначено основні етапи розвитку електронної взаємодії в процесі надання управлінських послуг: інформативно-організаційний, комунікативно-забезпечувальний, інтерактивно-процедурний, операційно-транзакційний.

Рекомендовано об’єднати всі портали органів влади в єдину мережеву державну інфраструктуру – екстранет-портал з надання управлінських послуг для реалізації ефективної комунікативної взаємодії між всіма суб’єктами й об’єктами управлінського процесу, яку рекомендовано побудувати за допомогою універсального технологічного рішення на основі трирівневої вертикально-інтегрованої системи порталів і реєстрів із змішано-інтегрованою типологією організації електронного надання управлінських послуг (із застосуванням моделі “Сервіс-орієнтованої архітектури”, яка має розподілену структуру вузлів – одного центрального, регіональних і місцевих). Ефективність побудови такої архітектури експериментально підтверджено здобуттям відповідних результатів унаслідок практичного застосування розробленої автором методики оцінювання порталів управлінських послуг.

11. Запропоновано розширити спектр сервісної діяльності органів влади України шляхом запровадження нової складової – лобістських послуг з метою детінізації взаємовідносин фінансової олігархії та державного управління, а також уникнення в подальшому в Україні силового протистояння представників правлячої та опозиційної бізнес-еліт із використанням електоральних мас. Рекомендовано унормувати “цивілізований” лобізм як

ефективний інституційний механізм взаємовідносин представницьких груп з органами влади через: законодавче закріплення правових засад, структури, меж, видів, форм, засобів та інструментів лобістської діяльності в Україні; визначення прав, обов'язків, відповідальності та гарантії діяльності суб'єктів надання лобістських послуг.

Рекомендовано вдосконалити ресурсний механізм реалізації сервісної діяльності органів влади шляхом здійснення професійної підготовки кадрів у Національній академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутах, де за освітньою програмою спеціальності “Публічне управління та адміністрування” (07074) започаткувати спеціалізацію “Аналіз державної політики”, у рамках якої забезпечити викладання дисципліни “Сервісно-орієнтована державна політика”. У стратегічній перспективі запропоновано створити окрему спеціалізацію “Сервісна діяльність органів влади”, у рамках якої викладатимуться такі дисципліни, як “Реінжиніринг державно-управлінських процесів”, “Бенчмаркінг державного управління”, “Інструменти електронного надання управлінських послуг”.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади : монографія / О. В. Карпенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : [АМУ], 2014. – 408 с.

2. Карпенко О. В. Про доцільність впровадження в Україні інституту цивілізованого лобізму державно-управлінських рішень [Електронний ресурс] / О. Карпенко // Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Електрон. дані. – Львів, 2011. – Вип. 7. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik7/fail/karpenko.pdf. – Назва з екрана.

3. Карпенко О. В. Наступальні інформаційні операції як сучасний механізм захисту державних інтересів України / О. Карпенко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Львів, 2011. – Вип. 27. – С. 276–281.

4. Карпенко О. В. Аналітичне мислення державних службовців у процесі надання управлінських послуг / Карпенко О. В. // Наук. пр. Серія “Державне управління” / Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”. – 2011. – Вип. 160, т. 172. – С. 93–96.

5. Карпенко О. В. Специфіка нормативно-правового трактування терміну “інформаційні послуги” у законодавстві країн СНД / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2011. – Вип. 4. – С. 10–16.

6. Карпенко А. В. Предоставление управленческих услуг государственными органами исполнительной власти и органами местного

самоуправління України / Карпенко А. В. // Изв. Акад. упр.: теория, стратегии, инновации : теорет. и науч.-метод. журн. / АМОУ ВПО “Самарская академия государственного и муниципального управления”. – Самара : Изд-во “Самарский муниципальный институт управления”, 2011. – № 5. – С. 3–11.

7. Карпенко А. В. Реформирование государственных механизмов предоставления управленческих услуг органами исполнительной власти Украины / Александр Карпенко // Публичное управление : науч. журн. / Акад. гос. упр. Республики Армения. – Ереван : Гос. служба, 2012. – № 1/2. – С. 10–21.

8. Карпенко А. В. Критерии формирования дефиниций понятийно-категориального аппарата сферы предоставления управленческих услуг органами государственной власти и местного самоуправления Украины / Карпенко А. В. // Вестн. гос. и муницип. упр. / ФГБОУ ВПО РАНХиГС. – Орел : Изд-во Орлов. филиал РАНХиГС, 2012. – № 1. – С. 10–18.

9. Карпенко О. В. Інформаційно-аналітичне забезпечення процесу надання управлінських послуг ситуативними центрами органів державної влади / Карпенко О. В. // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2012. – Вип. 1. – С. 169–175.

10. Карпенко А. В. К вопросу определения термина “информационные услуги” в сфере государственного управления на базе нормативно-правовых актов Украины и законодательства стран СНГ / Карпенко А. В. // Науч. вестн. Урал. акад. гос. службы: политология, экономика, социология, право. – 2012. – № 2. – С. 77–85.

11. Карпенко О. В. Контroversійне використання суміжних категорій послуг у науці державного управління / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2012. – Вип. 2. – С. 12–16.

12. Карпенко О. В. Реалізація державної політики у сфері надання освітніх послуг (на прикладі Республіки Казахстан) / Карпенко О. В. // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2012. – Вип. 2. – С. 150–158.

13. Карпенко О. В. Створення порталів органів влади на відкритих платформах як функціонально-технологічний механізм інформаційного забезпечення реалізації управлінських послуг [Електронний ресурс] / Карпенко Олександр Валентинович // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Електрон. дані. – Одеса, 2012. – Вип. 11. – Режим доступу: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-11.pdf>. – Назва з екрана.

14. Карпенко О. В. Відкрита система критеріїв формування дефініцій науки державного управління / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2012. – Вип. 3. – С. 13–18.

15. Карпенко О. В. Розбудова системи порталів послуг органів виконавчої влади України у рамках реалізації Ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” / О. Карпенко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Львів, 2012. – Вип. 32. – С. 216–223.

16. Карпенко О. В. Портальні технології як базовий інструментарій реінжинірингу державного управління / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2012. – Вип. 4. – С. 73–76.

17. Карпенко А. В. Управленческая и административная категория услуг в современной науке / Карпенко А. В. // Вестн. гос. и муницип. упр. / ФГБОУ ВПО РАНХиГС. – Орел : Изд-во Орлов. филиала РАНХиГС, 2013. – № 1. – С. 45–52.

18. Карпенко О. В. Управлінські та адміністративні послуги: синонімічність чи дихотомія / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2013. – Вип. 1. – С. 76–81.

19. Карпенко О. В. Показники та форми оцінювання анкет користувачів порталів державних та муніципальних послуг / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2013. – Вип. 2. – С. 57–67.

20. Карпенко О. В. Правові колізії надання державних та муніципальних послуг в Україні / Карпенко О. В. // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. Серія “Управління” / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2013. – Вип. 2. – С. 172–176.

21. Карпенко О. В. Методика оцінки порталів послуг органів державного управління / Карпенко О. В. // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. Серія “Управління” / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2013. – Вип. 3. – С. 136–145.

22. Карпенко А. В. Определение обобщающей категории услуг органов власти / А. В. Карпенко // Гос. упр. и гос. служба : междунар. науч.-аналит. журн. / РГКП “Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан”. – Астана, 2013. – № 4. – С. 149–156.

23. Карпенко О. В. Нормативно-правове забезпечення сфери надання дозвільних послуг органами виконавчої влади України / Карпенко О. В. // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. Серія “Управління” / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2013. – Вип. 4. – С. 128–136.

24. Карпенко О. В. Формування правових засад сервісної діяльності органів державної влади в Україні: комунікативний аспект розвитку / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2013. – Вип. 4. – С. 67–71.

25. Карпенко О. В. Виконавчо-розпорядчий аспект нормативно-правового забезпечення сфери надання управлінських послуг в Україні (2006–2011 рр.) / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2014. – Вип. 1. – С. 61–65.

26. Карпенко О. В. Застосування алгоритму розрахунків портального, мережевого та інтегрального індексів для вирішення прикладного завдання методики оцінювання порталів управлінських послуг / Олександр Карпенко //

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2014. – Вип. 2. – С. 33–37.

27. Карпенко О. В. Оцінка проектів неурядових організацій з підтримки ініціатив щодо розвитку порталів державних та муніципальних послуг / Карпенко О. В. // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. : зб. наук. пр. Серія “Управління” / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2014. – Вип. 1. – С. 128–139.

28. Карпенко О. В. Класифікація нормативно-правового забезпечення сервісної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні / О. Карпенко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Львів, 2014. – Вип. 39. – С. 159–171.

29. Карпенко О. В. Роль анкетування в процесі оцінки порталів державно-управлінських послуг [Електронний ресурс] / Карпенко Олександр Валентинович // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Електрон. дані. – Одеса, 2014. – Вип. 14. – Режим доступу: <http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/E-14.pdf>. – Назва з екрана.

30. Карпенко О. В. Світові тенденції реалізації сервісно-орієнтованої державної політики засобами порталів управлінських послуг / Карпенко О. В. // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2015. – Вип. 2. – С. 59–68.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

31. Карпенко О. В. Про необхідність законодавчого визначення терміну “інформаційні послуги” у галузі державного управління / Карпенко Олександр // Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика : матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 жовт. 2011 р. : у 2 т. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Одеса, 2011. – Т. 2. – С. 197–198.

32. Карпенко О. В. Адміністративний регламент як правовий інструмент надання державно-управлінських послуг органами виконавчої влади суб’єктів Російської Федерації / Олександр Карпенко // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф., 14 груд. 2011 р., м. Дніпропетровськ / Дніпропетров. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Дніпропетровськ, 2011. – С. 87–89.

33. Карпенко А. В. Организационно-правовые механизмы преодоления коррупции в сфере предоставления услуг органами исполнительной власти Украины / Карпенко А. В. // Стратегия развития России до 2020 года: новые подходы, приоритеты, механизмы реализации : материалы междунар. конф. молодых ученых (14 марта 2012 г.) / ФГБОУ ВПО РАНХиГС [и др.]. – Орел, 2012. – С. 291–294.

34. Карпенко О. В. Поміркований патерналізм як форма реалізації сучасної сервісної держави / Карпенко О. В. // Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (6 квіт. 2012 р.) : у 2 ч. / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2012. – Ч. 1. – С. 83.

35. Карпенко О. В. Надання управлінських послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування України: європейський чи російський шлях реалізації? / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 9-ї регіон. наук.-практ. конф. (17 трав. 2012 р., м. Дніпропетровськ) / Дніпропетров. регіон. ін-т держ. упр. [та ін.]. – Дніпропетровськ, 2012. – С. 180–182.

36. Карпенко О. В. Застосування CRM-концепції у процесі модернізації системи державних та муніципальних послуг / Карпенко О. В. // Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (12 квіт. 2013 р.) : у 2 ч. / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2013. – Ч. 2. – С. 116–118.

37. Карпенко А. В. Управленческие услуги как функция современного социального государства / Александр В. Карпенко // Политико-правовые и социально-экономические проблемы общества : материалы междунар. науч. конф. (11–12.09.2013) / Междунар. акад. соц.-эконом. наук. – Тбилиси, 2013. – С. 148–150.

38. Карпенко А. В. Стратегия оценки деятельности негосударственной организации при внедрении проектов электронного управления в Украине / А. В. Карпенко // Стратегическое управление: теория, практика и проблемы : материалы XI Междунар. науч.-практ. конф., 20 дек. 2013 г. / ФГБОУ ВПО РАНХиГС. – Владимир, 2013. – Т. 1. – С. 174–184.

39. Карпенко А. В. Проблемы нормативно-правового обеспечения функциональных сервисов единого государственного портала управленческих услуг Украины / А. В. Карпенко // Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика : сб. ст. / ФГБОУ ВПО РАНХиГС [и др.]. – Оренбург, 2014. – Вып. 3. – С. 19–22.

40. Карпенко О. В. Зарубіжний досвід використання державними інституціями порталів управлінських послуг / Карпенко О. В. // Сучасні проблеми державного та муніципального управління : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (3 квіт. 2015 р.) : у 2 ч. / Акад. муніцип. упр. – Київ, 2015. – Ч. 2. – С. 42–43.

АНОТАЦІЯ

Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національна академія державного управління при Президентіві України, Київ, 2016.

У дисертації здійснено теоретико-методологічне і науково-практичне обґрунтування механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні. Уперше пріоритетним напрямом розвитку

державного управління в Україні визначено сервісну діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, сутністю якої є надання управлінських послуг громадянам, які є їх одержувачами – клієнтами держави (вигодонабувачами), а державні службовці й посадові особи органів місцевого самоврядування – надавачами (виконавцями), які реалізують ці послуги від імені держави. Обґрунтовано необхідність використання поняття “управлінські послуги” як об’єднуючої категорії послуг органів влади в теорії та практиці сучасної державно-управлінської науки.

Розроблено функціонально-технологічну модель механізму реалізації процесів електронного надання управлінських послуг із метою обґрунтування впровадження інноваційних інструментів сервісної діяльності органів влади та створення на практиці дієвої інфраструктури їх застосування.

Визначено нормативно-правові, інституційно-організаційні й ресурсно-комунікативні механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні, а також запропоновано рекомендації щодо їх удосконалення.

Ключові слова: сервісно-орієнтована державна політика, управлінські послуги, механізми державного управління, сервісна діяльність органів влади, електронне надання послуг, портальні технології, реінжиніринг державно-управлінських процесів.

АННОТАЦІЯ

Карпенко А. В. Механизмы формирования и реализации сервисно-ориентированной государственной политики в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора наук государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, 2016.

В диссертации осуществлено теоретико-методологическое и научно-практическое обоснование механизмов формирования и реализации сервисно-ориентированной государственной политики в Украине, которая является целенаправленным курсом действий и совокупностью практически реализуемых средств (механизмов, инструментов, рычагов, способов) органов власти для создания, обеспечения, функционирования и развития сервисного государства.

Впервые приоритетным направлением развития государственного управления Украины предложено считать сервисную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, сущностью которой является предоставление управленческих услуг гражданам как получателям – клиентам государства (выгодоприобретателям), при этом государственные служащие и должностные лица органов местного самоуправления являются поставщиками (реализаторами) этих услуг от имени

государства. Обоснована необходимость дальнейшего использования в теории и практике современной государственно-управленческой науки понятия “управленческие услуги” в качестве объединяющей категории услуг органов власти, под которым следует понимать результат формирования и реализации сервисно-ориентированной государственной политики с целью обеспечения интересов, прав, потребностей как общества в целом, так и отдельного гражданина.

Сформулирована и обоснована совокупность базовых составляющих организационных механизмов оказания управленческих услуг на основе применения CRM-концепции (управление взаимоотношениями с клиентами), реализованной на основе применения ERP-систем (организации внутреннего взаимодействия структурных подразделений государственных структур), инструментария обеспечения электронного взаимодействия (portal-, cloud- и smart-технологий), а также средств реинжиниринга государственно-управленческих процессов.

Разработана функционально-технологическая модель механизма по реализации процессов электронного предоставления управленческих услуг с целью научно-теоретического обоснования процессов по внедрению инновационных механизмов сервисной деятельности органов власти и создания на практике дееспособной инфраструктуры по их применению.

Предложен комплексный методологический подход к осуществлению количественного и качественного оценивания в сфере сервисной деятельности органов власти, на основе которого разработаны методики: оценивания результатов программы содействия неправительственной организации процессам реализации органами власти технологий электронного управления в Украине и оценивания порталов управленческих услуг.

Усовершенствован процесс электронного предоставления управленческих услуг через применение как этапов субъектно-объектного взаимодействия (информативно-организационного, коммуникативно-обеспечительного, интерактивно-процедурного и операционно-транзакционного), так и отдельных его составляющих (электронного обжалования управленческих решений, он-лайн идентификацию физических и юридических лиц, обеспечения электронных платежей в процессе взимания административных сборов, ведения нормативно-правовой и справочной информации, операционной реализации сервисов, а также осуществления мониторинга и контроля).

Предложено объединить все порталы органов власти в единую сетевую государственную сеть-инфраструктуру (экстранет-портал) по предоставлению управленческих услуг для реализации коммуникативного взаимодействия между всеми субъектами и объектами управленческого процесса, которую рекомендовано построить с помощью универсального технологического решения на основе трехуровневой вертикально-интегрированной системы порталов и реестров со смешанно-интегрированной типологией организации электронного предоставления сервисов.

Предложено расширить спектр сервисной деятельности органов власти Украины путем внедрения новой составляющей – лоббистских услуг с целью детенизации взаимоотношений финансовой олигархии и государственного управления. Рекомендовано законодательно унормировать лоббизм как институциональный механизм взаимоотношений представительных групп с органами власти путем закрепления правовых основ, структуры, границ, видов, форм, средств и инструментов лоббистской деятельности в Украине.

Определен ряд нормативно-правовых, институционально-организационных и ресурсно-коммуникативных механизмов формирования и реализации сервисно-ориентированной государственной политики в Украине, а также даны рекомендации по их усовершенствованию.

Ключевые слова: сервисно-ориентированная государственная политика, управленческие услуги, механизмы государственного управления, сервисная деятельность органов власти, электронное предоставление услуг, порталные технологии, реинжиниринг государственно-управленческих процессов.

ANNOTATION

Karpenko O. V. Mechanisms of service-oriented public policy making in Ukraine. – Manuscript.

Thesis for obtaining the doctor of sciences degree in public administration, specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, 2016.

The thesis presents theoretic and methodological foundation for the mechanisms of service-oriented public policy making in Ukraine. For the first time public services delivery has been defined as the priority of the public administration development in Ukraine. It is described as delivering public services to citizens who are viewed as clients of the state by public authorities' and local governments' officials who are viewed as the services providers. The term "public administration services" has been defined. It has also been proposed to use it as a generalizing category for services delivered by public authorities in theory and practice of public administration.

The functional and technological model of e-services delivery has been developed with the view to substantiate the introduction of the innovative instruments of public services delivery as well as development an effective infrastructure for their use. A number of legal, institutional, organizational, resource and communicative mechanisms of service-oriented public policy making in Ukraine have been defined. The recommendations for their enhancement have been proposed.

Key words: service-oriented public policy, public administration services, mechanisms of public administration, public services delivery, e-services delivery, web-portal technologies, re-engineering of public-administration processes.

Підп. до друку 18.04.2016.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 2,2.
Ум.-друк. арк. 1,9.
Тираж 100 пр.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.

Віддруковано з оригінал-макета в управлінні з видавничої діяльності
Національної академії державного управління
при Президентові України.
03680, Київ, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-77-95

