

УДК 35.077.6

*П. С. Клімушин,*

к.т.н., доц.,

доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ХарРІ НАДУ;

*Д. В. Спасібов,*

к.т.н., начальник відділу технічного захисту інформації

Департаменту інформаційно-комп'ютерного забезпечення

Харківської міської ради,

м. Харків

## **ЕЛЕКТРОННІ РЕГЛАМЕНТИ ЯК ОСНОВА ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСІВ**

*Досліджено методичні аспекти регламентації адміністративно-управлінських процесів у контексті формування системи електронних адміністративних послуг. Проаналізовано поняття «електронний адміністративний регламент», встановлено його місце в системі електронного урядування та модернізації публічного управління. Запропоновано методологія впровадження електронного адміністративного регламенту як ітераційний процес розвитку його основних форм уявлення: гіпертекстової, сценарної, модельної та програмної.*

**Ключові слова:** електронне урядування, електронна адміністративна послуга, електронний адміністративний регламент, адміністративно-управлінський процес, бізнес-процес, оптимізація бізнес-процесу, форми електронних адміністративних регламентів.

**Постановка проблеми.** Проблеми адміністративної регламентації діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування є актуальними з огляду на проведення реформи системи публічного управління в Україні та приведення форм і методів реалізації їхніх функцій у відповідність до вимог загальноєвропейських стандартів.

Розвиток адміністративного регламентування діяльності органів публічної адміністрації входить і до переліку напрямів адміністративної реформи в Україні. Основною метою реформування є формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні та зовнішньополітичні виклики.

Варто визнати, незважаючи на спроби запровадити в Україні систему оцінювання якості функціонування органів публічної влади, в тому числі й за допомогою міжнародних організацій та інструментів, суттєво покращити їх сервісну діяльність не вдалося. І експерти, і громадяни наголошують на суттєвій розбіжності між потребами споживачів адміністративних послуг та способами їх задоволення представниками публічної адміністрації, що затверджує актуальність досліджень у цій сфері [0].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значну роль у покращенні загального стану у сфері надання електронних адміністративних послуг відіграли наукові дослідження вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема таких, як С. С. Вишнякова, А. В. Клименко, П. С. Клімушин, Н. В. Ключко, А. І. Семенченко, В. М. Сороко, А. В. Данилін, В. А. Дрожжинов, О. А. Загаєцька, О. В. Загвойська, А. В. Чугунов та ін.

Питанням адміністративної регламентації сервісної діяльності органів публічної адміністрації присвятили свої праці К. В. Давидов, Л. Д. Дрюченко, Д. Г. Заброта, Н. Костенюк, В. Г. Логвінов, І. О. Макарова, М. В. Мазуркевич, Н. В. Муленко та ін.

Водночас подальшого аналізу вимагають такі важливі аспекти регламентації електронних адміністративних послуг, як: поняття «електронний адміністративний регламент»; методологія оптимізації адміністративно-управлінських процесів у контексті формування системи електронних адміністративних послуг; проблемні питання щодо запровадження електронних адміністративних у систему електронного урядування тощо.

**Мета статті** полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні методології оптимізації адміністративно-управлінських процесів і вдосконалення алгоритму впровадження електронних адміністративних регламентів у систему електронного урядування.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасній українській практиці регламентація виконання державних функцій і надання адміністративних послуг пов'язана з адміністративною реформою. У ній створенню

адміністративних регламентів відведено основне місце. Адміністративний регламент – це покроковий, алгоритмічний опис оптимізованого адміністративно-управлінського процесу виконання функції або надання адміністративної послуги, в тому числі критерії прийняття рішень і детальна характеристика результату у вигляді стандарту виконання. При описі адміністративного процесу на кожному з його етапів вказуються обов'язки виконавців, необхідні документи і платежі. Адміністративний регламент є нормативно-правовим актом, який доступний клієнтам держави, і може бути ними використаний для контролю і оскарження неправомірних дій чиновників при недотриманні ними встановлених стандартів адміністративних послуг. Основою електронної адміністративної послуги є електронний адміністративний регламент.

Поняття «електронний адміністративний регламент» має істотні відмінності від визначення «адміністративний регламент». Якщо адміністративний регламент являє собою набір інструкцій, що описують порядок дій виконавця для досягнення необхідного результату публічним органом адміністративної влади в межах своїх повноважень, то електронний адміністративний регламент є виключно автоматизованою інформаційною системою управління, створеної на основі програмних засобів та інформаційних технологій. За допомогою електронних адміністративних регламентів передбачається [0]: технічно забезпечувати ефективне виконання функцій публічного органу; забезпечувати виконання дій і прийняття рішень в найкоротші терміни; використовувати мінімальні ресурсні витрати, включаючи кадрові; чітко визначати критерії вибору варіантів необхідного рішення. Електронний адміністративний регламент заснований на впровадженні електронного урядування в області взаємодії публічних структур, громадян і юридичних осіб. При цьому юридична сила електронного адміністративного регламенту ґрунтується на положеннях адміністративного регламенту.

Електронні адміністративні регламенти [0]: забезпечують прозорість правил і процедур і тим самим розширюють горизонт адміністративного

бачення, можливості планування, контролю та оцінювання діяльності для виконавчої влади в цілому; фіксують і дозволяють аналізувати діяльність публічних органів; персоніфікують відповідальність у системі виконання рішень; мінімізують витрати на пошук інформації та дозволяють оперативно генерувати необхідну інформацію.

Таким чином, при широкому тлумаченні цього терміну, під електронним адміністративним регламентом можна розуміти сукупність інформаційних технологій, що дозволяють реалізувати повноваження та обов'язки органів влади, підтримку адміністративних процесів і автоматизацію контролю виконання вимог, що пред'являються законодавством до адміністративної діяльності. Впровадження електронних адміністративних регламентів дозволяє на основі електронного урядування здійснювати оптимізацію самих адміністративно-управлінських процесів.

Завдання контролю ефективності функціонування публічних інстанцій на кожному з адміністративних рівнів передбачалося вирішити за допомогою впровадження електронних адміністративних регламентів. Саме по собі введення адміністративних регламентів небагато чим відрізняється від введення посадових інструкцій, і не завжди дозволяє ефективно контролювати виконання адміністративно-управлінських приписів. Аналіз досягнутих показників, так само як і відхилень від запланованих величин, постфактум не завжди можливий, крім того, точність такого аналізу часто сумнівна. Вирішити цю проблему дозволяє використання електронної форми адміністративних регламентів, яка представляє собою інструмент автоматизації ділових процесів органів виконавчої влади на основі їх адміністративних регламентів і сучасних систем електронного урядування.

Використання систем електронного урядування дозволяє надати адміністративним регламентам необхідну гнучкість, контролювати процеси прийняття рішень на рівні окремих елементів, крім того, можливою стає систематизація та періодизація накопиченої інформації і, як наслідок, більш глибокий факторний аналіз ефективності функціонування органів публічної

влади. Для успіху проекту створення та впровадження електронних адміністративних регламентів одночасно необхідні як досить високий рівень технічної готовності і зрілості замовника, так і високий рівень кваліфікації виконавця. Необхідно відзначити, що система електронного урядування повинна будуватися на організаційно-технічному механізмі, який гарантує юридичну значимість всіх дій функціональних користувачів – публічних службовців. Без цього механізму автоматизація діяльності органів публічної влади є мультиплексуванням проблем, існуючих в публічному управлінні.

Наслідком низької ефективності адміністративно-управлінських процесів органів публічної влади є [0; **Ошибка! Источник ссылки не найден.**]: надмірний робочий час, що витрачається на одиницю показника результативності; надмірні витрати користувачів адміністративних послуг; надмірні, довільно встановлювані вимоги до громадян і організацій у зв'язку з виконання державних функцій; широкі можливості для отримання адміністративної ренти – корупції за рахунок штучного ускладнення адміністративного процесу; відсутність орієнтації адміністративно-управлінських процесів органів публічної влади на поліпшення їх показників результативності, на підвищення якості адміністративних послуг; відомча роз'єднаність, через що виникає дублювання функцій, істотно збільшуються витрати громадян і господарюючих суб'єктів на взаємодію з органів публічної влади; відсутність відкритої і доступної інформації про процеси, що відбуваються у владних структурах, відсутність стимулів для оптимізації адміністративно-управлінських процесів; складність суспільного контролю їх діяльності.

Першопричиною надмірних тимчасових і матеріальних витрат, зокрема і неефективної роботи апарату в цілому, є неоптимальність формалізованих і нормативно закріплених адміністративно-управлінських процесів органів публічної влади.

Завданням опису і оптимізації бізнес-процесів має цілий комплекс рішень в корпоративному секторі. Тому актуальною проблемою для публічного

управління є питання, наскільки технології опису і оптимізації бізнес-процесів можливо застосувати в публічному секторі, наскільки принципово адміністративно-управлінські процеси відрізняються від бізнес-процесів.

Результати аналізу цієї проблеми та пропозицій щодо напрямів її вирішення переконують: потрібне переосмислення форми і змісту адміністративно-управлінських процесів у владних структурах, потрібна розробка нової філософії та методології реалізації цих процесів, що базуються на принципово інших засадах, зокрема на сучасних методах і підходах операційного менеджменту, таких як упровадження інструментарію моделювання та оптимізації бізнес-процесів. Світовий досвід показує, що цей інструментарій може бути використаний для реінжинірингу адміністративно-управлінських процесів не тільки в комерційних і некомерційних організаціях, а й у специфічних ділових процесах, що мають місце в органах публічної влади [0].

Тут можливо упровадження інструментарію моделювання та оптимізації бізнес-процесів у діяльність органів публічної влади методології SADT (Structured Analysis and Design Technique – методологія структурного аналізу і проектування), сімейства стандартів IDEF або будь-якого з їх послідовників та чисельних засобів реалізації, що створили цілу індустрію BPM (Business Process Modeling – моделювання бізнес-процесів). Це BPMN (Business Process Modeling Notation – стандарт нотації моделювання бізнес-процесів) і засоби його реалізації – BPML (Business Process Modeling Language – мова моделювання бізнес-процесів) та BPEL (Business Process Execution Language – мова реалізації бізнес-процесів); ARIS (Architecture of Integrated Information Systems – архітектура інтегрованих інформаційних систем); DFD (Data Flow Diagrams – діаграми потоків даних); BPwin – програмний засіб функціонального моделювання, що реалізує технології IDEF0, IDEF3, DFD); UML (Unified Modeling Language – уніфікована мова моделювання) та програмний засіб її підтримки – CASE-інструмент Rational Rose; Oracle WFD (Work Flow Diagram – діаграми потоків робіт); UFO-аналіз (аналіз Union – вузлів зв'язків, Function – функцій, Object – об'єктів) і програмний засіб його підтримки – CASE-

інструмент UFOtoolkit та ін.

Впровадження електронних адміністративно-управлінських процесів методологічно неможливо без розмежування основних форм електронних адміністративних регламентів: гіпертекстової, сценарної, модельної та програмної. Неважко помітити, що названі чотири основні форми одночасно є і етапи розвитку електронних адміністративних регламентів [0; 7].

*Гіпертекстова форма* відповідає першому і найлегшому етапу впровадження електронних адміністративних регламентів. Тут достатньо перевести тексти звичайних нормативних адміністративних актів органів виконавчої влади в машиночитану форму.

*Сценарна форма* є формалізована за форматом, структурою і лексикою опис природною мовою послідовності адміністративних процедур і процесів. На цьому етапі необхідно, щоб було налаштовано взаємодія між ІТ-фахівцями та юристами, які розробляють адміністративні акти. Прообразом сценарної форми можуть служити блок-схеми адміністративних процедур і процесів, що встановлюються в додатках до адміністративних регламентів органів виконавчої влади.

*Модельна форма* виконується на спеціальній формальній стандартизованій мові моделювання ділових процесів. Цей етап повинен повністю проводитися фахівцями з моделювання та оптимізації бізнес-процесів.

Нарешті *програмна форма* впровадження електронних адміністративних регламентів знаменує собою вищий етап його розвитку – запис на мові конкретного ІТ-інструменту реалізації засобів підтримки ділових процесів. На цьому етапі повинні бути задіяні зусилля фахівців з розробки та впровадження корпоративних інформаційних систем, тобто систем електронного урядування.

Важливою методологічною проблемою упровадження електронних адміністративних регламентів є реінжиніринг адміністративних процедур і процесів. Справа в тому, що відповідно до загальносвітової практики упровадження інформаційних систем у бізнесі і державному секторі у процесі

реінжинірингу для ділових процесів складаються дві моделі: «як є» і «як повинно бути». Упроваджуючи в управлінську практику електронні адміністративні регламенти, основні зусилля з реінжинірингу адміністративних процедур слід зосереджувати на етапі упровадження модельних інструментів.

Спочатку створюватимуться моделі, що відбивають управлінську реальність (як є). Потім, після вивчення всіх обставин та факторів за підсумками оптимізації процесів створюють моделі, «як повинно бути». На основі нових моделей може бути складено нові правові акти управління органів виконавчої влади та посадові регламенти публічних службовців [0; 0].

Необхідно підкреслити, що розглянуті етапи впровадження електронних адміністративних регламентів є послідовно пронумеровані, але вони не можуть слідувати строго лінійно від першого до останнього і завершитися підсумковим результатом. Тут слід використовувати ітераційні процеси розробки результативного програмного продукту. Типовий алгоритм впровадження електронного адміністративного регламенту наданий на рисунку.



Рисунок. Алгоритм впровадження електронного адміністративного



регламенту

Неважко помітити, що зазначений алгоритм передбачає тільки один цикл оптимізації і в принципі їх може бути і більше, включаючи реалізацію електронного адміністративного регламенту в програмній формі. Проте такі цикли конвертації необхідні, так як саме комплекс результатів всіх чотирьох етапів повинен являти собою повний електронний адміністративний регламент. Зрозуміло, цей комплекс повинен відповідати вимогам несуперечності як внутрішньої, так і зовнішньої.

Проте в Україні розробка поняття, визначення юридичної природи, змісту, методології розробки та реальне впровадження електронних адміністративних регламентів пов'язане з цілою низкою проблем. Одной з таких проблем перш за все є надання юридичної сили електронним адміністративним процедурам, яка може досить різнитися в залежності від того, який нормативно-правовий акт у тому чи іншому випадку обслуговується.

У випадку з електронних адміністративних регламентів її рішення можливо на увазі диференційованого підходу до різних елементів їх форми. Перші два елементи (текст і сценарій) порівняно легко піддаються юридичної формалізації і просто включаються в текст традиційного нормативного акта.

Третя форма (модель) носить прикордонний характер. Четверта (власне програма) – в цілому за рамками адміністративного права. Тому доцільно визначити правові основи перших трьох форм електронних адміністративних регламентів переважно в первісному нормативному правовому акті. Легалізація ж використовуваних програмних засобів повинна здійснюватися самостійним нормативним актом.

Створення електронних адміністративних регламентів вимагатиме формування цілого комплексу інших електронно-юридичних документів, наприклад, запровадження електронних посадових регламентів, тобто реалізованих у вигляді програмних продуктів алгоритмів виконання посадових обов'язків.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у**

даному напрямку. Отже, електронні адміністративні регламенти є ефективним засобом саме запобігання проявам корупції в системі публічної адміністрації, а їх розробка і запровадження – нагальним завданням як науковців, так і практиків.

У результаті проведених досліджень удосконалено поняття «електронний адміністративний регламент» як сукупність інформаційних технологій, що дозволяють реалізувати повноваження та обов'язки органів влади, підтримку адміністративно-управлінських процесів і автоматизацію контролю виконання вимог, що пред'являються законодавством до адміністративної діяльності. Впровадження електронних адміністративних регламентів дозволяє на основі електронного урядування здійснювати оптимізацію самих адміністративно-управлінських процесів. За допомогою електронних адміністративних регламентів передбачається: технічно забезпечувати ефективне виконання функцій публічного органу; забезпечувати виконання дій і прийняття рішень в найкоротші терміни; використовувати мінімальні ресурсні витрати, включаючи кадрові; чітко визначати критерії вибору варіантів необхідного рішення. Електронний адміністративний регламент заснований на впровадженні електронного урядування в області взаємодії публічних структур, громадян і юридичних осіб. При цьому юридична сила електронного адміністративного регламенту ґрунтується на положеннях адміністративного регламенту.

Таким чином, у процесі досліджень визначено, що реалізація електронних адміністративних регламентів базується на оптимізації адміністративно-управлінських процедур з використанням добро відпрацьованих методологій управління бізнес-процесів. Для цього в роботі удосконалено ітераційний алгоритм розробки результативного програмного продукту електронного адміністративного регламенту та визначена методологія запровадження електронних адміністративних регламентів.

Наведені результати мають практичну значність і можуть використані в рамках виконання міжнародної програми USAID «Прозорість та підзвітність в державному управлінні та послугах» під час подальших досліджень.

**Список використаних джерел:**

1. Давыдов К. В. Электронные административные процедуры и регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. *Вестник Воронеж. гос. ун-та*. Серия: Право. 2010. № 2. С. 169–182.
2. Дрюченко Л. Д. Упровадження інструментарію моделювання та оптимізації бізнес-процесів у діяльність органів місцевого самоврядування. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2010. Вип. 1 (3). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10dldoms.pdf> (дата звернення 17.05.2017).
3. Заброта Д. Г. Адміністративні регламенти як засіб запобігання корупції. *Вісник Запоріж. нац. ун-ту*. Юрид. науки. 2014. № 1. С. 109–119. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu\\_Jur\\_2014\\_1\\_21.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2014_1_21.pdf) (дата звернення 17.05.2017).
4. Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: [монографія]. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.
5. Логвінов В., Костенюк Н., Мазуркевич М. Надання електронних державних послуг на основі регламентації адміністративно-управлінських процесів. *Актуальні проблеми державного управління*. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2013. № 1 (53). С. 103–108.
6. Муленко Н. В. Правовой феномен «административный регламент» в государственном управлении. *Проблемы правоохранительной деятельности*. Белгород: Бел. юрид. ин-т МВД РФ, 2015. № 2. С. 111–117.
7. Теоретичні та організаційно-методичні засади надання державних послуг в електронній формі: наук. розробка / авт. кол.: В. Г. Логвінов, І. О. Макарова, М. В. Мазуркевич та ін. Київ: НАДУ, 2012. 60 с.

***Klimushyn P. S., Spasibov D. V. Electronic Regulations as Basis for Optimization of Administrative and Management Processes.***

*Methodological aspects of administrative and managerial processes regulation in the context of forming a system of electronic administrative services are investigated. The concept of 'electronic administrative regulations' is analyzed; its place in the system of electronic management and public administration modernization is specified. The methodology of introduction of electronic administrative regulations as an iterative process of developing its basic representation forms is offered: hypertext, scenario, model and program.*

**Key words:** e-governance, electronic administrative services, electronic administrative regulations, administrative and managerial process, business process, business process optimization, forms of electronic administrative regulations.

*Надійшла до редколегії 26.06.2017 р.*