

УДК 35.077.6

Спасібов Дмитро Вікторович,

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

Департаменту інформаційно-комп'ютерного забезпечення Харківської міської ради,

аспірант кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарPI НАДУ, м. Харків

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Досліджено організаційно-правові особливості запровадження інформаційних систем в практику надання адмінпослуг таких, як: автоматизована система управління обробкою інформації ЦНАП, система управління чергою, інформаційні термінали, веб-сайт ЦНАП, єдиний контакт-центр, система відеоспостереження. Надано шляхи розвитку інфраструктури надання адмінпослуг громадянам за допомогою е-комунікацій.

Ключові слова: електронне урядування, електронна адміністративна послуга, електронна довірча послуга, центр надання адміністративних послуг (ЦНАП), суб'єкт надання послуг, інформаційна система, електронна комунікація

Постановка проблеми. Впровадження в Україні систем е-урядування здійснюється, на жаль, самотужки, кожною областю (містом) окремо, при цьому залучаються різні джерела фінансування (державні, місцеві, міжнародні). Відповідно кожна область, місто або відомство на власний розсуд приймає рішення технічного, архітектурно-системного характеру, обрання розробника, припустимих витрат на розробку, впровадження, модернізацію та супровід. Тому громадяни, що проживають у різних регіонах, можуть отримувати е-послуги різної якості. Проблема посилиться, коли доведеться відпрацьовувати питання інтеграції цих рішень в єдину систему. Як показує практика, тут можливі труднощі, пов'язані з сумісністю різних програмних платформ, на яких побудовані системи надання адмінпослуг [4].

Це свідчить про те, що зусилля на загальнодержавному рівні щодо впровадження надання е-адмінпослуг значно відстає від потреб та очікування суспільства щодо впровадження е-урядування. Саме надання е-адмінпослуг є головною передумовою наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб та одним із головних пріоритетів розвитку е-урядування у світі.

Водночас питання надання е-адмінпослуг ще не знайшли свого належного організаційно-правового висвітлення. Закон України «Про адміністративні послуги» практично не містить норм, які б були присвячені регулюванню особливостей надання адмінпослуг в е-формі. Нагальною є потреба надавати адмінпослуги із використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), що дає змогу значно підвищити показники якості їх надання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами е-послуг та запровадження ІКТ в систему надання адмінпослуг займалися такі вчені, як О. М. Андрєєва, О. В. Баранов, О. М. Буханевич, О. А. Вискуб, В. М. Дрешпак, О. А. Загаєцька, О. В. Карпенко, П. С. Клімушин, І. В. Клименко, С. П. Кандзюба, І. С. Куспляк, Є. О. Легеза, В. Г. Логвінов, М. В. Мазуркевич, Я. В. Михайлюк, А. І. Семенченко, А. О. Серенок, І. О. Тищенко та ін.

Попри досить повний опис сутності, принципів і структур надання публічних послуг громадянам та бізнесу, в цих та інших працях не аналізується достатньою мірою питання впровадження інструментів е-урядування в систему адмінпослуг з метою підвищення якості життя в суспільстві та забезпечення входження України до європейського єдиного ринку цифрових послуг.

Мета статті полягає у визначенні організаційно-правових особливостей запровадження інформаційних систем автоматизації діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Нині для України найактуальнішими завданнями є впровадження інноваційних засобів (технологій та інструментів) із надання е-адмінпослуг. Ці засоби мають забезпечувати доступ до визначених даних із державних інформаційних реєстрів та інших інформаційних систем під час здійснення міжвідомчої е-взаємодії, оброблення е-документів від суб'єктів звернення та обмін даними з єдиним державним порталом адмінпослуг та/або іншими інформаційними системами під час надання е-послуг. Інструменти мають бути розроблені власниками інформаційних систем згідно з єдиними

встановленими вимогами, відкритими форматами та протоколами. До таких засобів належать Єдиний державний портал адмінпослуг, Портал державних послуг (волонтерський), Онлайн-будинок юстиції, податкові системи та портали регіональних центрів надання адмінпослуг [3].

У зв'язку з цими онлайн-послугами прийнято один з найбільш революційних законів у сфері е-послуг – Закон України «Про довірчі послуги» [5], який був розроблений Мін'юстом спільно з експертним середовищем. Це той закон, який фактично не просто відкриває можливість для всіх публічних органів створити систему е-урядування і запустити онлайн-сервіси, а робить це їх обов'язком. Для українця це можливість через мобільний телефон чи інший гаджет отримати будь-яку послугу і Україна в найближчі роки має шанс увійти до клубу найбільш просунутих у сфері е-урядування країн світу.

Метою цього Закону є розбудова єдиного простору довіри на основі системи е-довірчих послуг, визнання в Україні іноземних сертифікатів відкритих ключів, що забезпечує активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий інформаційний простір.

Основними принципами у сфері е-довірчих послуг є: створення сприятливих умов для розвитку та функціонування сфери надання е-довірчих послуг; вільний обіг е-довірчих послуг в Україні, а також можливість вільного доступу до е-довірчих послуг іноземних постачальників; підвищення рівня довіри громадян до онлайн-послуг, зокрема транскордонних; забезпечення свободи договору у сфері е-довірчих послуг; забезпечення захисту прав і законних інтересів споживачів е-довірчих послуг; відповідність вимог до надання е-довірчих послуг європейським та міжнародним стандартам; забезпечення інтероперабельності та технологічної нейтральності національних технічних рішень, а також недопущення їх дискримінації; забезпечення захисту персональних даних, що обробляються під час надання е-довірчих послуг; відкритість для інновацій у сфері е-довірчих послуг.

Втім найбільш успішним прикладом реалізації надання е-послуг на державному рівні є впровадження е-звітності до Державної фіскальної служби

України. Так, за інформацією офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України більше 90 % платників ПДВ і майже 80 % платників ЄСВ звітують в е-формі, що свідчить про великий успіх і популярність цього проекту.

В умовах розвитку інформаційного суспільства та наближення вітчизняних стандартів обслуговування платників податків до міжнародного рівня дедалі більшу роль відіграють податкові системи, які фактично є структурованими процесами управління технологічного та адміністративного забезпечення конкретних процедур податкової роботи.

Податкові системи обслуговування платників податків нині проникають фактично в усі податкові процеси й адміністративні процедури, а тому вони відіграють значну роль у налагодженні рівня довіри між суб'єктами оподаткування на основі простоти і зрозумілості, а також чіткої послідовності дій у разі відповідного запиту на ці послуги. Вони включають такі основні засоби: електронний кабінет платника, електронний цифровий підпис, електронну звітність, реєстр платників ПДВ, онлайн декларування [1].

На сьогодні можна сформулювати шість груп е-засобів центрів надання адмінпослуг (ЦНАП): реєстрація, авторизація, ідентифікація користувача; попередній запис на прийом або консультацію та е-черга; е-консультація; інформаційні послуги, що надаються через сайт (портал) ЦНАП; зворотній зв'язок із зовнішнім користувачем; е-засоби при розгляді справи. Кожна група цих засобів наповнюється базовим переліком конкретних е-послуг ЦНАП, які надаються чи могли би надаватися на основі кращих міжнародних та українських практик [5].

Однією з найбільших переваг е-управління та надання адмінпослуг з використанням сучасних інформаційних технологій є деперсоніфікація надання адмінпослуг громадянам та бізнесу, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах державної влади та має бути враховано в національному антикорупційному законодавстві.

До основних показників моніторингу діяльності ЦНАП належать: кількість зареєстрованих справ, кількість виданих результатів адмінпослуг та

документів дозвільного характеру, кількість відмов у видачі адмінпослуг та документів дозвільного характеру, кількість наданих дозвільними органами та іншими суб'єктами надання адмінпослуг консультацій, кількість наданих консультацій державними адміністраторами тощо. Показники групуються в розрізі кожного центру, його територіального підрозділу, органів та послуг.

Оцінка організації діяльності ЦНАП міст України показала, що можливість отримати адмінпослуги в е-формі сьогодні надають лише 40 % ЦНАП з 98 досліджених [6].

Перспективним напрямом розвитку ЦНАП є запровадження інформаційних систем автоматизації їх діяльності. До таких систем слідує віднести як: *автоматизована система управління обробкою інформації*, яка дозволяє автоматизувати та прискорити прийом, обробку звернень, вести е-документообіг, виконувати у великих обсягах збір, зберігання та аналіз даних про заявників та спростити процес обміну інформацією з житлово-комунальними службами, реєстром територіальної громади та іншими партнерами; *система управління чергою*, яка дозволяє отримати вичерпну статистичну інформацію за будь-який період роботи та надає можливість проводити постійну оцінку ефективності роботи кожного адміністратора і всього ЦНАП; *інформаційні термінали*, за допомогою яких відвідувачі мають змогу ознайомитись з переліком послуг та умовами їх надання, зразками заповнення необхідних документів; *веб-сайт ЦНАП*, який працює в онлайн-режимі та синхронізований з програмою автоматизованого обміну даними, з інформаційними терміналами і системою управління чергою; *єдиний контакт-центр*, за допомогою якого значно зменшилось навантаження на фахівців (всі звернення до контакт-центру автоматично вносяться до відповідної бази даних, що дає можливість оперативно знаходити питання, які найбільш турбують жителів); *система відеоспостереження*, яка дозволяє мінімізувати корупційний ризик при наданні різних документів, також максимально уникати конфліктних ситуацій та забезпечити відео-трансляцію роботи центру на його офіційному сайті.

Проведене дослідження результату впровадження інформаційних систем автоматизації діяльності регіонального ЦНАП м. Харкова показало, що статистика відвідувань веб-сайту зросло до 13 тис. у місяць, час обслуговування 10-12 хвилин, структура наданих послуг – найбільший відсоток послуг складає пенсійне забезпечення, надання субсидій та соціальне обслуговування внутрішньо переміщених осіб, послуги з оформлення компенсацій та допомог (Рисунок).

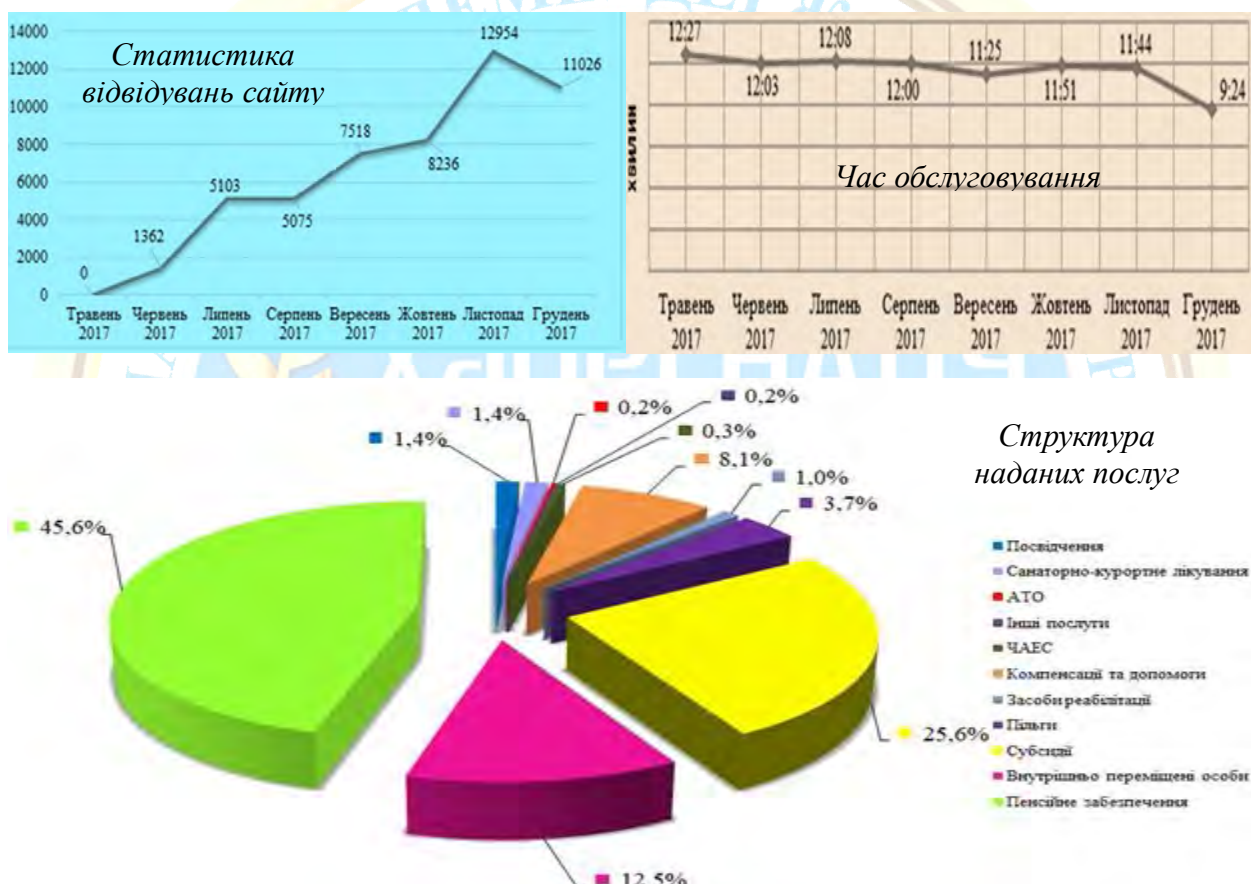


Рисунок. Результати моніторингу ЦНАП м. Харків

Треба зазначити, що за відсутності єдиного сформованого підходу, кожен пілотний проект як на державному рівні, так і на регіональному самостійно вирішує: на якій платформі буде побудовано портал; питання е-ідентифікації та автентифікації; е-взаємодії; а також встановлює власні правила та підходи до запровадження е-послуг, що нерідко призводить до прийняття неякісних і неефективних рішень.

У цілому в Україні сформовано конкурентне поле між органами публічної влади в сфері надання е-адмінпослуг, в якому задіяні різні рівні управління суспільством: національний, відомчий та регіональний. У цих умовах актуальним завданням є інтеграція інформаційних систем органів виконавчої влади в єдину систему е-взаємодії державних інформаційних ресурсів, а також у систему е-взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що суттєво прискорить розвиток е-адмінпослуг у державі.

Разом з тим беззастережне впровадження надання адмінпослуг виключно за допомогою е-комунікацій не враховує існуючі в Україні реалії. До негативних реалій, які суттєво впливають на розвиток в Україні системи надання адмінпослуг за допомогою е-комунікацій, відносяться: відсутність усталеної практики ведення е-документообігу, суперечливе законодавство, недосконала судова система, низький рівень захисту права власності, низький рівень довіри громадян до е-послуг, недостатня поширеність і попит громадян на отримання послуг в е-вигляді, високий рівень шахрайства, невідповідність дій органів виконавчої влади очікуванням громадськості, недостатнє фінансування впровадження надання адмінпослуг в е-формі, імітація реформи системи надання адмінпослуг [7].

Процес надання адмінпослуг в Україні, який передбачає міжвідомчу взаємодію чи звернення громадян до кількості органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаний зі значною втратою часу через відсутність взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами.

Надання міжнародної технічної допомоги у сфері адмінпослуг допускається опосередковано через бюджет. Це, зокрема, унеможливорює використання механізмів державно-приватного партнерства з метою додаткового фінансування розвитку е-адмінпослуг [2].

У процесі запровадження е-адмінпослуг важливо враховувати потреби різних цільових груп споживачів адмінпослуг, зокрема їх можливості та переваги щодо способу отримання адмінпослуг.

Для забезпечення розвитку інфраструктури надання адмінпослуг громадянам за допомогою е-комунікацій доцільно запровадити такі шляхи [7]:

1. Збереження тенденції існування центрів надання адмінпослуг з чітким розмежуванням сфери їх діяльності, як базових елементів інфраструктури надання адмінпослуг. Ці центри, поряд з наданням послуг, також повинні виконувати функцію підтвердження документів, отриманих громадянами з державних інформаційних реєстрів та баз даних.

2. Створення онлайн засобів на сайтах суб'єктів надання адмінпослуг для забезпечення більш ефективної системи надання адмінпослуг.

3. Розвиток регіональних та районних центрів надання е-адмінпослуг для розширення інфраструктури взаємодії між суб'єктами надання послуг.

4. Удосконалення роботи єдиного державного порталу адмінпослуг як порталу, на якому будь-який громадянин може отримати всі види адмінпослуг без територіальних або інших обмежень. Такий підхід найбільшою мірою відповідає кращим закордонним практикам організації системи надання адмінпослуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку. Проаналізовано особливості функціонування інформаційних систем із надання адмінпослуг, де показано: 1) сформовано конкурентне поле між публічними адміністраціями на всіх рівнях управління суспільством: національному, відомчому, регіональному та місцевому; 2) діють е-засоби: е-ідентифікація, е-черга, е-консультація, інформаційні засоби, зворотнього зв'язку, е-засоби при розгляді справи, надання пріоритетних е-послуг; 3) здійснюються моніторинги діяльності ЦНАП та якості надання послуг; 4) визначено напрями розвитку інноваційних е-засобів: інтеграція інформаційних систем національного, відомчого та регіонального рівнів; підвищення інвестиційної привабливості проектів розвитку е-урядування та е-демократії; популяризація інструментів надання е-адмінпослуг серед мешканців; розвиток ефективної взаємодії між населенням і регіональними органами влади і органами місцевого самоврядування за допомогою інформаційних систем; підвищення контролю якості послуг шляхом взаємодії громадян із регіональними та муніципальними

відомствами; створення єдиної технологічної платформи для формування інноваційних соціально значимих сервісів для громадян і організацій.

Актуальними подальшими завданнями досліджень є: визначення економії коштів шляхом впровадження інноваційних технологій надання послуг; формування єдиних стандартів роботи всіх центрів надання послуг; обґрунтування ефективного управління процесами надання послуг, контролю і онлайн моніторингу; забезпечення високих стандартів надання послуг одночасно по всіх містах та регіонах суспільства; вирівнювання можливостей отримання якісних послуг для населення регіону.

Список використаних джерел:

1. Баранов О. А., Попова І. М. Адміністративні послуги як базовий елемент впровадження електронного урядування. *Модернізація державного управління, державної служби і кадрової політики*: зб. доп. щоріч. Рішельєвських академ. (Одеса, 15–17 верес. 2010 р.). Одеса: Юридична література, 2010. С. 79–81. URL: <http://www.its.kpi.ua/> (дата звернення: 12.06.2018).
2. Буханевич О. М. Проблеми впровадження електронних адміністративних послуг в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 57–60.
3. Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.
4. Організація та проведення громадського моніторингу якості електронних сервісів Центрів надання адміністративних послуг. Аналітичний звіт, 2014 / Національний центр електронного урядування URL: http://nc.gov.ua/menu/publications/doc/analytical_report/Analytical%20report.pdf (дата звернення: 12.06.2018).
5. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2155-19/page> (дата звернення: 12.06.2018).
6. Серенок А. О. Надання адміністративних послуг в електронній формі в органах місцевого самоврядування: результати дослідження 2016 року. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1 (51). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-1/doc/2/01.pdf> (дата звернення: 12.06.2018).
7. Туркова О. К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2, ч. 3. С. 189–194.

Spasibov D. V. Organizational and Legal Features of Introducing Information Systems of Administrative Service Providers.

The organizational and legal features of introducing information systems in the practice of administrative service rendering have been explored, in particular: an automated system for managing the process of information handling by the CAS, queue management system, information terminals, the CAS website, single contact center, video surveillance system. The ways to develop the infrastructure of administrative services provision to citizens through e-communications are offered.

Key words: e-governance, electronic administrative services, electronic trust service, center for administrative services (CAS), service provider, information system, electronic communication.

Надійшла до редколегії 12.06.2018 р.