

4. Глузман А.В. Университетское педагогическое образование: опыт системного исследования : [монография] / А.В. Глузман. – К. : Видавничий центр «Просвіта», 1997. – 312 с.

5. Бобылев С.Н. Формирование экономики знаний в контексте устойчивого развития / С.Н. Бобылев // Вестник Московского университета. Сер. 6. «Экономика». – 2008. – № 5. – С. 112–114.

6. Киево-Могилянська академія: путь длиною в три века // Офіційний сайт газети «Зеркало недели. Україна». – 1995. – № 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zn.ua/articles/33327>.

7. Субтельний О. Україна: історія / О. Субтельний ; 3-е вид., перероб. і доп. – К. : Либідь, 1993. – 720 с.

8. Очерки истории школы и педагогики за рубежом. – М., 1989. – Ч. 2. – Гл. 8–9.

9. Сірополко С. Історія освіти в Україні / С. Сірополко ; ред. Ю. Вільчинський, Л. Масенко. – К. : Наукова думка, 2001. – 912 с.

10. Мединський Є.М. Історія російської педагогіки до Великої жовтневої соціалістичної революції / Є.М. Мединський. – К.; Х. : Рад. школа, 1938. – 463 с.

11. Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения (1802–1902) / С.В. Рождественский. – СПб., 1902. – 785 с.

12. Войцехівська І., Абліцов В., Божко О. та ін. Історія

України в особах: XIX – XX ст. / [І. Войцехівська, В. Абліцов, О. Божко та ін.]. – К. : Україна, 1995. – 479 с.

13. Козацька І.В. Історія зародження вищої освіти в Україні / І.В. Козацька // Вісн. Черкас. ун-ту. Сер. «Пед. науки». – 2010. – Вип. 189. – Ч. 1. – С. 117–121.

14. Миськів Л.І. Адміністративно-правове забезпечення зародження та розвитку вищої освіти на території сучасної України / Л.І. Миськів // Європейські перспективи. – 2013. – № 4. – С. 61–65.

15. Кірдан О.Л. Управління вищим навчальним закладом: теоретичний аналіз / О.Л. Кірдан // Вісник Глухівського національного педагогічного університету ім. О. Довженка. Сер. «Педагогічні науки». – 2012. – Вип. 20. – С. 44–49.

16. Левицька Н. Університетські статuti Наддніпрянської України (XIX – початок XX ст.) / Н. Левицька // Київська старовина. – 2011. – № 5. – С. 44–55.

17. Общій устав Императорских Российских университетов. 1884: Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. – СПб. : Тип-я «Общественная польза», 1893. – Т. 9. – С. 986.

18. Сравнительная таблица уставов университетов 1884, 1863, 1835 и 1804 гг. – СПб. : тип-я Спб. тьютми, 1901. – С. 45, 81.

19. Эймонтова Р.Г. Русские университеты на грани двух эпох / Р.Г. Эймонтова. – М. : Наука, 1985. – 349 с.

УДК 342.951

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Буханевич О.М., к. ю. н., доцент, здобувач
Інститут законодавства Верховної Ради України

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань впровадження надання адміністративних послуг в електронній формі. Розглянуто сучасний стан системи надання електронних адміністративних послуг. Окреслено правові проблеми впровадження в Україні надання адміністративних послуг в електронному вигляді. Наголошено на необхідності прийняття окремого Закону щодо правового регулювання відносин, що формуються у сфері надання адміністративних послуг в електронній формі.

Ключові слова: електронні адміністративні послуги, інформаційно-комунікаційні технології, електронне урядування, Єдиний державний портал адміністративних послуг, суб'єкти надання адміністративних послуг, суб'єкти звернення.

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов внедрения предоставления административных услуг в электронной форме. Рассмотрено современное состояние системы предоставления электронных административных услуг. Определены правовые проблемы внедрения в Украине предоставления административных услуг в электронном виде. Отмечена необходимость принятия отдельного Закона о правовом регулировании отношений, которые формируются в сфере предоставления административных услуг в электронной форме.

Ключевые слова: электронные административные услуги, информационно-коммуникационные технологии, электронное правительство, Единый государственный портал административных услуг, субъекты предоставления административных услуг, субъекты обращения.

Bukhanevych O.M. IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC PROBLEMS ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE

This article is devoted to research implementation issues of administrative services electronically. The current state of the provision of electronic administrative services. Outlined legal problems of implementation in Ukraine of administrative services electronically. The necessity of adopting a special law on the legal regulation of relations emerging in the field of administrative services electronically.

Key words: electronic administrative services, information and communication technologies, e-government, Only State Portal administrative services, subjects providing administrative services, subjects of treatment.

Постановка проблеми. Одним із трендів у розвитку світового суспільства є його трансформація до інформаційного суспільства на основі широкого впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в усі

сфери життєдіяльності людини, суспільства та держави. В умовах сучасного етапу розвитку інформаційного суспільства основною вимогою з боку суб'єктів звернення до адміністративних послуг органів державної та



місцевої влади є доступність і прозорість надання цих послуг, що також ефективно забезпечується поетапним переведенням цих послуг в електронну форму. Такі послуги ще називають електронними адміністративними послугами. Саме надання електронних адміністративних послуг є головною передумовою наближення влади до пересічного громадянина, задоволення його потреб та одним з головних пріоритетів розвитку електронного урядування у світі.

Ступінь розробленості проблеми. Питання організації надання адміністративних послуг досліджує ціла плеяда сучасних українських науковців, зокрема, І.П. Голосніченко, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошук та ін. Не менш активно досліджується питання використання технологій електронного урядування в органах влади. Серед таких варто назвати О.А. Баранова, Н.А. Буличева, Н.В. Літвінову, О.В. Літвінова, Ю.І. Пивовара, С.В. Тітову, О.В. Тітова та ін. Водночас питання надання електронних адміністративних послуг ще не знайшли свого належного наукового висвітлення. Закон України «Про адміністративні послуги» практично не містить норм, які б були присвячені регулюванню особливостей надання адміністративних послуг в електронній формі. Нагальна потреба надання адміністративних послуг з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, що дозволяє значно підвищити показники якості їх надання, визначає актуальність дослідження правових проблем, що при цьому виникають.

Мета статті – аналіз сучасного стану розвитку системи надання електронних адміністративних послуг, визначення правових проблем впровадження електронного урядування в діяльність суб'єктів надання таких послуг та формулювання шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні адміністративні послуги відіграють важливу роль у розвитку сучасного суспільства. За останні роки у сфері надання адміністративних послуг відбулися кардинальні зміни. У 2012 р. Верховною Радою України було прийнято довгоочікуваний Закон України «Про адміністративні послуги». З моменту набуття чинності даного нормативно-правового акту і до цього часу здійснюються різні заходи щодо формування якісної та доступної системи надання адміністративних послуг. Втім, незважаючи на це, слід констатувати, що нині, як і до прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», відносини у сфері надання таких послуг характеризуються «непрозорістю», «завуальованістю» та «корумпованістю».

Усе більш актуальним в наш час стає використання інформаційно-комунікаційних технологій у багатьох сферах суспільного життя. Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» розвиток інформаційного суспільства визначено одним із пріоритетів, що передбачає орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство, в якому

кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними. Це дасть змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя [1].

В умовах інформатизації суспільства та стрімкого науково-технічного прогресу об'єктивною необхідністю стає впровадження електронного урядування в діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг. Електронне урядування не є доповненням або аналогом традиційного урядування, а лише визначає новий спосіб взаємодії на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності надання адміністративних послуг. Термін «електронне урядування» з'явився в середині 1990-х років, коли державні структури у всьому світі усвідомили потенціал Інтернету. Метою його впровадження є підвищення відкритості та прозорості діяльності органів публічної адміністрації; економія часу та матеріальних ресурсів; підвищення якості надання адміністративних послуг споживачам.

У наукових джерелах поняття «електронне урядування» розуміється як спосіб організації публічної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [2]. У Концепції розвитку електронного урядування в Україні електронне урядування визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [3]. Отже, електронне урядування є одним із способів надання адміністративних послуг суб'єктам звернення шляхом переведення таких послуг в Інтернет.

На практиці це означає організацію управління державою та взаємодії з фізичними, юридичними особами та громадськими організаціями шляхом максимального використання в органах публічної адміністрації сучасних інформаційних технологій. Тобто електронне урядування передбачає наступне: будь-яка особа через інформаційно-комунікаційні засоби може звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, і головне – для отримання адміністративних послуг. Скажімо, особа, не відходячи від комп'ютера, може здійснити будь-яку трансакцію з органом влади (зареєструвати юридичну особу, земельну ділянку, посвідчити договір купівлі-продажу, оренди тощо), витрачаючи при цьому якнайменше часу та інших ресурсів, а це, в свою чергу, сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування.

Застосування інформаційно-комунікаційних технологій у сфері надання адміністративних послуг сприятиме підвищенню оперативності процесу надання адміністративних послуг, прозорості, відкритості та ефективності цієї діяльності, зниженню ресурсних витрат адміністративних органів і рівня корупції та зловживань серед відповідних посадових осіб суб'єктів надання таких послуг, покращенню якості та доступності адміністративних послуг, налагодженню зворотного зв'язку органів влади та фізичних і юридичних осіб – одержувачів адміністративних послуг, а також зростанню довіри суспільства до влади.

Стрімкий розвиток і розповсюдження інформаційно-комунікаційних технологій зумовлює переведення надання адміністративних послуг в електронний вигляд. Про важливість можливості звернення щодо надання адміністративних послуг з використанням Інтернету зазначається і у Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р. [4], тому пріоритетним напрямом розвитку системи надання адміністративних послуг є впровадження механізму надання електронних адміністративних послуг.

Необхідно відмітити, що, відповідно до ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги», надання суб'єктам звернення адміністративних послуг в електронній формі мало розпочатись з 1 січня 2014 р. через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Однак на даний час надання електронних адміністративних послуг через портал не забезпечується. Слід також звернути увагу на те, що згідно Концепції розвитку електронного урядування в Україні протягом 2013–2014 рр. урядом планувалося забезпечити організацію надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя [3]. Наразі означені вище ініціативи залишилися нереалізованими.

Натомість нещодавно в Україні запрацював портал iGov.org.ua, на якому IT-волонтери за підтримки державних структур та деяких компаній втілюють можливість замовлення та отримання державних послуг онлайн. У ході презентації було зазначено, що на порталі зібрані майже всі послуги, які надає наша держава громадянам і бізнесу. З них дев'ять послуг (вони позначені зеленим кружком) вже доступні, 47 планується впровадити в найближчому майбутньому (жовтий кружок), а ще 492 знаходяться у роботі (позначено сірим кружком). Щоб скористатися послугами порталу, необхідно або отримати електронний цифровий підпис, або оформити банківську картку та зареєструватися в системі ідентифікації громадянина BankID [5].

У цілому ідея створення порталу iGov.org.ua заслуговує на увагу, однак таким порталом має бути Єдиний державний портал адміністративних послуг, який і повинен забезпечувати надання електронних адміністративних послуг. Для цього є правові підстави, які випливають із Закону України «Про адміністративні послуги». Єдина затримка – вжиття кардинальних заходів з боку адміністративних

органів. По-перше, необхідно внести відповідні зміни до законодавства щодо переведення адміністративних послуг в електронний вигляд, взаємодії всіх органів публічної адміністрації між собою, електронної ідентифікації громадян і відкриття доступу до державних даних. По-друге, залучити відповідних спеціалістів з метою належної підтримки та модернізації Єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Практика надання електронних послуг є досить розповсюдженою у зарубіжних країнах. Міжнародний досвід показує, що технології електронного урядування сприяють покращенню ефективності та якості адміністративних послуг, зниженню корупції, зниженню адміністративного тягаря для громадян та бізнесу, а також посиленню демократії та конкурентоспроможності. Крім цього, надання адміністративних послуг через Інтернет є набагато швидшим та дешевшим процесом. Наприклад, в Канаді порахували, що вартість надання послуги при фізичному відвідуванні людиною офісу складає в середньому 28 доларів, а надання послуги через Інтернет коштує лише 15 центів [6]. Загальнодержавні портали, за допомогою яких будь-яка особа, не виходячи з дому, може здійснити найбільш затребувані адміністративні процедури, існують в багатьох країнах, серед яких особливо слід виділити Естонію, Грецію, Сінгапур, Чехію, Швецію, Угорщину.

За результатами дослідження розвитку електронного урядування ООН, індекс онлайн-послуг в Україні у 2014 р. складає 0,2677, що є нижчим за середньосвітовий показник (0,3919). При цьому за два останні роки цей показник знизився майже вдвічі (індекс онлайн-послуг в Україні у 2012 р. – 0,4248) [7], що свідчить про серйозні проблеми у розвитку електронних послуг в державі.

Однією з головних перешкод на шляху впровадження надання населенню адміністративних послуг в електронній формі в Україні є низький рівень розвитку електронного документообігу в органах державної та місцевої влади. Наприклад, попри наявність автоматизованих систем документообігу в органах виконавчої влади (в 100% центральних органів виконавчої влади та у 80% обласних державних адміністрацій), їх використовує лише третина співробітників (34% працівників центральних органів виконавчої влади та 36% обласних державних адміністрацій) [8].

Система внутрішнього електронного документообігу, що охоплює усі етапи від створення документів до відправлення, запроваджена у половині органів місцевого самоврядування (46%). При цьому лише у 13% з них до системи електронного документообігу підключені усі структурні підрозділи. Електронні архіви вхідної та вихідної документації створено лише у третині (32%) міських рад. Низьким також є рівень захисту інформації в системі: для обміну електронними документами з іншими державними організаціями лише чверть органів місцевого самоврядування використовують захищені канали зв'язку [9], інші використовують



електронну пошту. Не використовуються додаткові інструменти захисту й при взаємодії із зовнішніми користувачами. Так, жоден центр надання адміністративних послуг, який надає громадянам адміністративні послуги онлайн, не використовує цифрові підписи для зовнішніх користувачів [10]. Недостатня увага також приділяється навчанню співробітників органів місцевого самоврядування роботі у системі електронного документообігу, підвищенню кваліфікації з питань електронного урядування (така робота проводиться лише у 38% міських рад [9]).

На сьогоднішній день не завершено процес інтеграції інформаційних систем органів виконавчої влади, не створено систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, а також систему електронної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що суттєво уповільнює розвиток електронних адміністративних послуг в державі [11].

Розвиток електронних послуг в Україні також ускладнюється через недостатнє фінансування впровадження надання адміністративних послуг в електронній формі. Запровадження інформаційно-комунікаційних технологій до процесу надання адміністративних послуг потребує значних витрат. Так, наприклад, орієнтовний обсяг фінансування, необхідний лише для модернізації та забезпечення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, становить 198 млн. грн., для створення та впровадження інформаційної системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів необхідно 150 млн. грн. [4]. При цьому чинне законодавство про адміністративні послуги передбачає здійснення фінансового забезпечення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг виключно за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів [12, ст. 18]. Надання міжнародної технічної допомоги у сфері адміністративних послуг допускається опосередковано через бюджет [13]. Це, зокрема, унеможливує використання механізмів державно-приватного партнерства з метою додаткового фінансування розвитку електронних адміністративних послуг [11].

До інших правових проблем впровадження електронних адміністративних послуг слід віднести такі: 1) недосконалість нормативно-правова база, що регулює сферу надання електронних послуг; 2) недосконалість чинного законодавства про електронний документообіг та електронний цифровий підпис; 3) неврегульованість питання електронної ідентифікації; 4) не визначено правові умови захисту персональних даних в процесі надання електронних адміністративних послуг; 5) відсутність єдиної стратегії впровадження електронних адміністративних послуг.

Таким чином, електронізація адміністративних послуг можлива лише у випадку їх

чіткого визначення, стандартизації та уніфікації процесу надання та форми документу, який використовується для оформлення результатів адміністративної послуги, тому сьогодні вкрай необхідно прийняти окремий закон щодо правового регулювання відносин, що формуються у сфері надання адміністративних послуг в електронній формі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр. : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – С. 102.
2. Станов В.В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні / В.В. Станов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/05.pdf>.
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p>.
4. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 614-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-p>.
5. В Україні з'явилася можливість замовляти державні послуги онлайн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/06/16/7071422/?attempt=2>.
6. Громадськість вимагає якісних адміністративних послуг (підсумки конференції) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1340-hromadskist-vymahaie-iaakisnykh-administratyvnykh-poslul-pidsumky-konferentsii.html>.
7. United Nations E-government Survey 2014 E-Government for the Future We Want, United Nations, New York, 2014, United Nations Public Administration Country Studies United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf.
8. Оцінка електронної готовності України, 2013 р., Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nc.gov.ua/menu/publications/doc/elektronn_urad/E-ocinka-2013.pdf.
9. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді / За. заг. ред. І.С. Куспляк, А.О. Серенок. – Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. – 86 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua/news/index.php?ID=1577>.
10. Організація та проведення громадського моніторингу якості електронних сервісів Центрів надання адміністративних послуг. Аналітичний звіт, 2014 // Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nc.gov.ua/menu/publications/doc/analytical_report/Analytical%20report.pdf.
11. Сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку в Україні електронних адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1716/>.
12. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – С. 409.
13. Конотопцев О. Використання інформаційно-комунікаційних технологій в процесі надання адміністративних послуг / О. Конотопцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fmd.kh.ua/news/vikoristannya-informatsijno-komunikatsijnih-tehnologij-v-protsesi-nadannya-administrativnih-poslug.html>.