

Віктор Комаровський

РЕАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА ЗАСАДАХ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Розглянуто основні напрями підвищення ефективності механізмів державного управління шляхом створення інформаційної інфраструктури, в основу якої буде покладена концепція електронного урядування (е – урядування). Дано визначення електронного адміністративного регламенту (ЕАР) та запропонована класифікація основних видів державних послуг. Для визначених типів ЕАР запропоновані можливі напрями їх категоризації, технологічні рішення та стандарти даних. Для практичної реалізації ЕАР пропонується використовувати сервіс-орієнтовану архітектуру інформаційних систем.

Ключові слова: електронне урядування, електронний адміністративний регламент, державні послуги, сервіс-орієнтована архітектура інформаційних систем.

Важливим напрямом щодо підвищення ефективності роботи органів державної влади є використання інформаційних технологій, в тому рахунку компонентів електронного урядування (е – урядування), які за рахунок включення державних інформаційних систем й ресурсів, а також телекомунікаційних засобів, забезпечують їх взаємодію з населенням і організаціями при наданні адміністративних послуг.

В основу побудови будь-яких систем е – урядування повинен бути покладений «стандарт адміністративної послуги» (САП) [7-8], під яким розуміються умови, порядок, критерії й інші елементи здійснення дій і прийняття рішень, що встановлюються для органів виконавчої влади, їх підрозділів і посадових осіб. При наданні адміністративних послуг слід також урахувувати і прийняту систему обов'язкових вимог до адміністративного регламенту, його складових та прийнятої послідовності дій по наданню адміністративної послуги.

Використовуючи поняття САП та адміністративного регламенту, можна перейти до постановки відповідного адміністративно-управлінського процесу, кінцевим результатом якого і є адміністративні послуги, що будуть надаватися громадянам, бізнесу або іншим органам публічної влади.

Під адміністративною послугою слід розуміти нормативно закріплені форми взаємодії державного органа як із зовнішніми клієнтами (громадянами, юридичними особами), так і з іншими державними органами, що мають кінцевий та вимірний результат.

Таким чином, модернізацію державних функцій на засадах використання концепції е – урядування слід починати з визначення переліку та розробки САП з наступним переходом до адміністративного регламенту, а потім, на їх основі створення і відповідних електронних адміністративних регламентів (ЕАР).

ЕАР використовується для автоматизації процесів виконання, аналізу й контролю управлінських дій і процедур при наданні органами влади адміністративних послуг. У підсумку, це дозволяє виключити участь посадових осіб на окремих етапах процесу надання адміністративних послуг та створити можливості для якісного поліпшення виконання органами виконавчої влади своїх функцій, включно:

- забезпечити прозорість правил і процедур адміністративного регламенту;
- знизити операційні витрати та скоротити час прийняття рішень;
- здійснювати моніторинг поточної діяльності органів публічної влади та корегування її у разі необхідності;
- персоніфікувати відповідальність при наданні адміністративних послуг.

Залежно від типу послуги, що надається органами публічної влади, склад учасників взаємодії при документообігу різнити.

У випадку адміністративних публічних послуг здійснюється взаємодія органів влади з населенням, бізнесом і недержавними організаціями. Адміністративна державна послуга представляє взаємодію між державними органами в процесі надання послуги.

Адміністративна публічна послуга. Адміністративні послуги, спрямовані на зовнішні (стосовно держави) клієнтів. Адміністративні публічні послуги можуть носити примусовий характер, покладаючи обов'язок фізичних або юридичних осіб вступити у взаємодію по певному приводі з державним органом.

Державна адміністративна послуга. Державні послуги, спрямовані на інші органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, називаються державними адміністративними послугами. До таких послуг ставиться підготовка документів для державних органів, узгодження, представництво.

Реєстр (перелік) адміністративних послуг. Список адміністративних послуг, що включає їх найменування, основні характеристики та підстави для надання. У нормативно-правовому акті, що регулює статус реєстру, визначені основні вимоги до його представлення та порядок ведення. Реєстрація послуги в реєстрі означає покладення на орган публічної влади зобов'язання розробити її стандарт.

Представлення перерахованих адміністративних послуг у формі ЕАР може бути обумовлено наступними чинниками:

- поліпшення обміну даними й інформацією між всіма гілками влади та громадянами, що звертаються до них;
- забезпечення доступу громадськості, представників ділових кіл та іноземних інвесторів до інформаційних ресурсів в сфері державного управління;
- сприяння впровадженню комплексного підходу до організації надання адміністративної послуги на засадах компонентів е – урядування.

Але постановка питання щодо запровадження в практику роботи органів публічної влади компонентів е – урядування при наданні адміністративних послуг пов'язана із вирішенням низки технологічних завдань, які обумовлюють додаткові вимоги до організації адміністративно-управлінського процесу:

- створення спеціального каналу зв'язку, необхідного для взаємодії з інвесторами;
- 1. формування міжвідомчої взаємодії й інформаційного обміну даними між державними інформаційними системами, що задіяні в інвестиційному процесі;
- технічне забезпечення доступу до інформаційних ресурсів в сфері державного управління;
- надання можливості посадовим особам органів публічної влади здійснювати моніторинг та управління процесом надання адміністративних послуг;

- створення спеціальної системи збору, обробки та збереження накопиченої інформації в різних сферах, пов'язаних із соціально-економічним розвитком території.

До основних факторів, що стримують запровадження і подальший розвиток концепції е – урядування в сфері публічного управління, слід віднести:

- брак знань та практичного досвіду органів влади в комплексному управлінні компонентами е – урядування, стратегічному плануванні їх запровадження на регіональному рівні;
- брак коштів, необхідних для технічного забезпечення реалізації заходів, спрямованих на розвиток системи е – урядування;
- відсутність досвіду здійснення державного моніторингу рівня якості адміністративних послуг, що надаються з боку органів публічної влади.

➤ Порядок та напрями запровадження системи е – урядування в Україні регулює низка документів [1 – 7], які створюють відповідне законодавчо-нормативне підґрунтя. Положення цих документів обов'язково повинні бути враховані при переводі визначених адміністративних послуг в цифрову форму, створення ЕАР та їх категоризації. Одночасно, слід відмітити, що практичні питання, які відносяться до розробки ЕАР [8–12], міжвідомчому узгодженню їх стандартів ще не отримали свого рішення.

➤ Позитивне вирішення питання модернізації системи публічного управління, зменшення рівня корупції тощо, неможливо без одночасного підвищення якості та прозорості адміністративних послуг, що надаються органами публічної влади в цій сфері. Це можливо шляхом впровадження компонентів е – урядування в поточну діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

В інформаційному суспільстві відповідно до визначених ролі і функцій держави, встановлюються свої правила та регламент інформаційного спілкування. Тому і розгляд завдання щодо використання компонентів е – урядування при інформатизації сфери публічного управління слід починати з визначення, з урахуванням специфіки сфери публічного управління, основних понять, які пов'язані із представленням адміністративного регламенту на базі цифрових технологій.

У загальному підході, реалізація алгоритму переводу адміністративного регламенту в цифрову форму передбачає наступні кроки:

- визначення переліку питань і проблем, які є найбільш актуальними для громадськості або місцевого бізнесу, при їх зверненні до посадових осіб, включно питання, вразливі для зловживання владою або ресурсами на місцевому рівні;
- проведення дослідження стану інфраструктури системи надання адміністративних послуг в сфері публічного управління з точки зору їх оптимальності та функціональної ефективності. Аналіз зібраної інформації дозволить перейти від формування технічних вимог до практичної розробки ЕАР;
- оцінка якості та ефективності існуючої системи надання адміністративних послуг органами публічної влади у відповідності до критеріїв ефективності адміністративно-управлінського процесу. Проведення кваліфікованої оцінки діяльності посадових осіб з точки зору тих, хто отримує визначені послуги, дозволить здійснити категоризацію процесів та ЕАР.

Інформатизація адміністративно-управлінського процесу обумовлює необхідність проведення дослідження можливих типів взаємодії, які необхідно застосовувати для підтримки ЕАР:

- внутрішньовідомча інтеграція інформаційних систем;
- міжвідомча інтеграція на рівні обміну даними;
- відкритий доступ для взаємодії з населенням і бізнесом при наданні їм послуг в режимі реального часу.

Всі ЕАР, у тім або іншому ступені, реалізують один з перерахованих способів взаємодії. Для кожного типу необхідно зробити як загальний опис інформаційних систем (призначення, функціональні й технічні характеристики), так і опис їх взаємодії.

Рівень та ступень інформатизації процесу надання адміністративної послуги по суті є критерієм ефективності операцій, які здійснюються в процесі їх надання посадовими особами: робота з інформацією, документами, доступ до баз даних тощо. Тому створення повного ЕАР можливо тільки в результаті комплексної інформатизації всього адміністративно-управлінського процесу по наданню адміністративної послуги. Досягнутий в результаті рівень її ефективності може бути оцінений по критеріях:

- упорядкованості структури обміну даними, який оцінює рівень використання міжвідомчих інформаційних ресурсів;
- оцінки ступеня інтеграції на рівні міжвідомчого інформаційного простору (доступ до державних баз даних та загального інструментарію: сервери цифрових підписів, системи контролю даних, тощо);
- можливості застосування єдиного стандарту, який базується на модульності і гнучкості архітектури, апаратних й програмних можливостей системи в плані можливості її подальшої модернізації.

Відповідно до концепції е – урядування, ефективна взаємодія інформаційних систем всіх органів публічної влади можлива за умов, коли вони побудовані на засадах єдиної функціональної моделі. Це забезпечить непротиворіччя функцій, механізмів і стандартів та дозволить всій системі в цілому вважатися оптимальною.

Існуючі стандарти адміністративних послуг (нормативних вимог до їх якості, форми й порядку надання) є базою для розробки і уніфікації ЕАР. Першим кроком у цьому напрямі повинна стати категоризація адміністративних регламентів і процесів. Урахування при цьому специфіки інформаційного забезпечення процесу надання послуги в конкретній сфері публічного управління дозволить перейти від розгляду загальної постановки концепції е – урядування до галузевої, практична реалізація якої починається на рівні місцевих органів публічної влади.

➤ Впровадження компонентів е – урядування в діяльність органів публічної влади, сприятиме створенню віртуальних організаційних структур органів влади, які мають переваги як зовнішньої, так і внутрішньої взаємодії, що дає їм можливість значно підвищити ефективність процесу надання адміністративних послуг.

Метою статі є дослідження комплексу питань, що відносяться до вдосконалювання інформаційної інфраструктури органів публічної влади шляхом запровадження компонентів е – урядування в процес надання адміністративних послуг на засадах визначення та категоризації ЕАР та управлінських процесів.

Класифікація й категоризація вже існуючих адміністративних послуг, процесів і регламентів є першим кроком у розробці **ЕАР**. Це дозволить згрупувати подібні процеси і послуги, оцінити бюджетні витрати, що необхідні для їх реалізації. Сама класифікація також дозволяє:

- розробити загальні основи й стандарти представлення окремих операцій, які здійснюються при наданні адміністративних послуг;
- здійснити обґрунтований вибір та визначити зміст конкретних адміністративних регламентів для їх подальшої практичної реалізації в формі **ЕАР**.

Відомо, що будь-яка схема класифікації адміністративних послуг визначається обраними критеріями, які представляють ті істотні характеристики регламентів і процедур, що дозволяють їх віднести до тої або іншої категорії.

В цьому плані є сенс спочатку провести категоризацію вже існуючих адміністративних регламентів, а потім на їх базі перейти до визначення передумов розробки відповідних **ЕАР**. У якості основи для такої класифікації може бути використаний рівень унікальності регламенту, згідно з яким процеси й регламенти відносяться до 4 категорій, табл. 1.

Таблиця 1

Класифікація адміністративних процесів й регламентів в інвестиційній сфері

Категорія регламенту	Вид адміністративного регламенту	Опис адміністративного регламенту	Приклад адміністративної послуги або суспільного результату
1	Стандартні структуровані процеси.	Адміністративні процеси і регламенти, які характеризуються високим ступенем повторюваності й формалізацією. Такі процеси можуть бути повністю переведені в цифрову форму.	Видача довідки.
2	Індивідуалізовані процеси.	Представляють ситуації, для яких характерна певна винятковість. Такі процеси вимагають інтерактивну взаємодію з користувачами і увагу з боку відповідальних посадових осіб.	Реєстрація заяви від громадян.
3	Переговірні процеси.	Ці процеси характеризуються високим ступенем інформаційного обміну між залученими сторонами (громадяни, посадові особи, відомства), погляд яких на вирішення проблеми може розрізнятися. Для цих процесів характерний складний, глибокий аналіз обставин і інтерпретація результатів.	Видача дозволу на будівництво, реєстрація комерційних підприємств.
4	Слабко-структуровані процеси.	Прикладами таких процесів є подальше удосконалення нормативної бази та інших процедур.	Зменшення корупційних ризиків в сфері публічного управління.

Аналіз типового, узагальненого адміністративно-управлінського процесу дозволяє виявити загальні для багатьох регламентів і процесів характеристики й на цій основі визначити перелік базових компонентів й сервісів, які потім стануть складовими для відповідних **ЕАР**. Для цього будь-яка адміністративна послуга повинна бути представлена окремими етапами: підпроцеси, операції й мікрооперації:

- визначення переліку основних складових адміністративно-управлінського процесу (підпроцеси), включно форму представлення інформації на вході й виході системи та її співвіднесення з окремими відповідальними за виконання (структурними підрозділами органів публічної влади);
- представлення підпроцесу у вигляді послідовності окремих операцій. З кожною операцією також слід пов'язати певні відповідальні структурні підрозділи установи;
- перехід від загального опису операцій до їх представлення на базі окремих мікро-операцій з наступним переведенням мікро-операцій в цифрову форму.

Таке представлення адміністративно-управлінського процесу свідчить, що завдання по створенню **ЕАР** є, по

суті, представлення визначеного адміністративного регламенту на рівні окремих мікро-операцій, рис. 1.



Рис. 1. Представлення визначеного адміністративного регламенту на базі підпроцесів й операцій

Запропонований вище підхід може бути використаний як основа для розробки й аналізу таких типів **EAP**, як:

- інтерактивний веб-портал;
- система управління відносинами із заявками та зверненнями громадян;
- інтеграція регіональної галузевої (інвестиційної) інформаційної системи до вищого рівня ;
- підтримка роботи з електронними формами, електронними документами і цифровими архівами, що відносяться до сфери публічної діяльності;
- система реєстрації й авторизації інвесторів на одержання послуг в електронній формі.

Створення систем, що забезпечують реалізацію **EAP**, повинно також ґрунтуватися на урахуванні специфіки та цілісному підході до опису діяльності посадової особи по наданню адміністративної послуги. Це означає, що повинні бути розглянуті всі кроки процесу

Таким чином, використання **EAP** при реалізації концепції **e** – урядування дозволяє упорядкувати адміністративно-управлінські процеси вже на засадах розробки стандартів адміністративних послуг. Така постановка завдання потребує попереднього визначення:

- послідовності дій і рішень, необхідних для надання адміністративної послуги;
- переліку структурних підрозділів і посадових осіб, що будуть залучені до здійснення дії або ухвалення рішення;
- терміну надання послуги;
- форми й порядку контролю за здійсненням дій і прийняттям рішень;
- переліку і шаблонів документів, що використовуються при наданні послуги та їх реєстрації.

Для практичної реалізації галузевих **EAP** в окремих сферах необхідно:

- створення загальної архітектури програмного забезпечення проміжного рівня, що зокрема повинна мати такі функціональні характеристики:
- можливість взаємодії й використання функціонала вже існуючих систем;
- відстеження, контроль адміністративних транзакцій і процесів, їх представлення у формі єдиних каталогів;
- забезпечення реалізації **EAP** в принципово розподіленому середовищі;
- незалежність від мережних

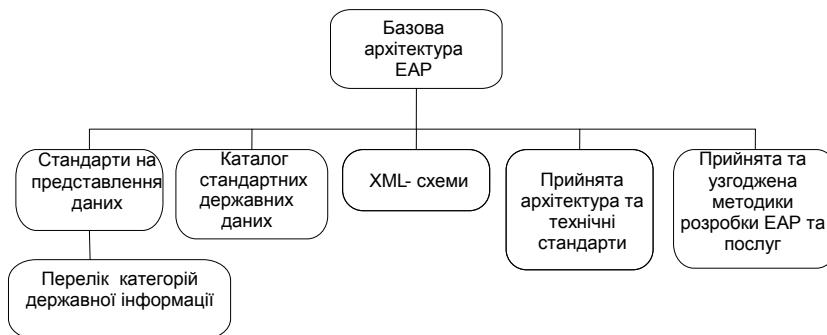


Рис. 2. Структура необхідних стандартів і методик для розробки EAP

надання послуги, від початку й до кінця, наприклад, від моменту одержання запиту від громадянина і до моменту надання довідки або прийняття рішення. При цьому остаточний вибір визначених процесів і регламентів повинен проводитися з урахуванням можливостей повторного використання або можливості опису на основі інших, раніше описаних процесів.

Виходячи з викладеного, можливо визначити перелік стандартів по представленню **EAP** на рівні органів публічної влади, рис. 2.

Згідно з рисунком 2, технологічні рішення та стандарти даних для розробки **EAP** включають:

1) методику опису адміністративних процесів і регламентів з урахуванням можливості їх подальшої реалізації в цифровій формі;

2) визначення єдиних відкритих стандартів XML на дані й інформацію, що використовують в процесі надання адміністративних послуг, включно реалізацію адміністративних регламентів та міжвідомчу взаємодію;

3) перелік базових технологічних компонентів, що забезпечують реалізацію елементів інфраструктури **EAP**;

4) цифрові архіви і управління цифровими даними, розробка стандартів і рекомендацій для конкретних сфер адміністративного процесу;

5) узгодження і прийняття до реалізації єдиного підходу до архітектури систем реалізації **EAP** (наприклад, чотирьохрівнева архітектура) і відповідних технологічних стандартів.

Перераховані рішення є необхідними елементами загальної технологічної інфраструктури інтегрованих адміністративних послуг. Такий підхід дозволяє врахувати всю розмаїтість, складність, різні рівні розвитку, наявність успадкованих систем, які є в окремих відомствах і на різних рівнях державного управління.

і апаратних платформ, операційних систем, які використовують у відомчих базах даних;

• можливість обробляти й реалізовувати транзакції й робочі процеси як в асинхронному режимі, так і в режимі реального часу.

• розробити єдину методику опису й моделювання адміністративних регламентів і процесів;

• розробити і запровадити в практику роботи структурних підрозділів органів публічної влади єдиних стандартів на елементи даних, які використовуються більшістю відомств і різних рівнів органів влади.

Доцільним у даній ситуації є використання підходів, коли документообіг між відомчими системами базується на використанні погоджених XML-форматів, а відомства й регіони поряд зі своїми власними технологічними рішеннями, використовують загальні сервіси (базові компоненти), що входять до єдиної інформаційної інфраструктури держави. Такий підхід має переваги з погляду сумісності систем, їхньої гнучкості, взаємозамінності окремих модулів, можливостей використання централізованих, загальних сервісів, високого ступеня незалежності від конкретних технологічних рішень і початальників.

Використання базових компонент для реалізації **EAP** дає ряд відчутних переваг, оскільки стандартизація близьких по своїй логіці процесів і систем різних відомств створює основу для створення систем з набору компонентів, які можна використовувати в інформаційних системах різних відомств.

Для практичного використання компонентного підходу є сенс використовувати концепцію сервіс – орієнтованої архітектури інформаційних систем, яка найбільш підходить для реалізації **EAP** в органах публічної

влади. Такий підхід припускає, що окремі сервіси, як наприклад, система управління електронним документообігом, функціонують автономно, використовують своє операційне середовище в системі е – урядування, обмежують взаємодією з іншими сервісами по комунікаційних каналах.

Таким чином, сервіс-орієнтована архітектура прикладних інформаційних систем представляється у вигляді набору програмних модулів (сервісів), які доступні користувачам або модулям інших сервісів в режимі «запит-відповідь» через формальні інтерфейси доступу. При цьому «споживач послуги» звертається до сервісу через інтерфейси, використовуючи відповідні комунікаційні механізми.

Слід зазначити, що використання сервіс-орієнтованої архітектури при реалізації **EAP** в органах публічної влади передбачає можливість:

- забезпечення можливості обміну інформації з іншими сервісами, що входять до державної інформаційної мережі;
- застосування принципу автономності галузевих інформаційних систем. Це дозволяє забезпечити можливість «тривалих транзакцій» та взаємодію державних інформаційних систем, «вільне зв'язування» інформаційних систем, коли одна інформаційна система відомства може продовжити виконувати роботу, не чекаючи моментальної відповіді від іншої системи;
- багаторазового звертання до функціонала інформаційних систем різними державними організаціями в рамках цілісної архітектури е – урядування;
- організації взаємодії інформаційних систем на рівні «сервісів», коли система органу виконавчої влади надає інформаційні послуги іншим системам.

При цьому основна увага в розробці інформаційних систем переноситься із програмного проектування окремих систем на моделювання бізнес-процесів і розробку цілісної архітектури, з наступним придбанням й інтеграцією компонент або навіть готових систем. Використання універсальних стандартів при інформаційному обміні, таких як XML, модульна архітектура тощо, забезпечує можливість гнучкого налаштування й довгострокової ефективності системи. Урахування викладеного приводить до істотних змін в практичній реалізації систем е – урядування, коли інформаційна система розглядається як набір базових, стандартних сервісів. Процес документообігу, побудований на базі цієї концепції, повинен урахувати можливість наступного забезпечення створення нових прикладних систем як сервісів або відкриття функціонала вже в наявних, так званих успадкованих систем.

1) Підхід до реалізації **EAP** в органах публічної влади повинен базуватися на використанні централізовано-децентралізованих методів створення архітектури й реалізації відповідних систем. Децентралізація полягає в тім, що відповідальність за створення й експлуатацію відповідних систем будуть нести безпосередньо відомства, регіональні й місцеві органи влади. При цьому координація й інтеграція цих процесів забезпечується через механізми розробки єдиних архітектурних принципів, єдиних методик опису адміністративних регламентів і процесів, єдиних стандартів на використовувані схеми даних;

2) відповідно до сучасної державної політики в області використання інформаційних технологій, при запровадженні елементів е – урядування в органах публічної влади, слід ураховувати наступні принципи:

3) підпорядкування процесів використання інформаційних технологій рішенням пріоритетних завдань програм соціально-економічного розвитку регіону;

4) створення загальних для органів виконавчих влади області елементів інформаційно-технологічної інфраструктури, інтегрованої в державну;

5) уніфікації елементів інформаційно-технологічної інфраструктури, використання типових рішень при створенні державних інформаційних систем органів виконавчої влади як на рівні обласної державної адміністрацій, так і районних;

6) основними пріоритетами використання інформаційних технологій в органах публічної влади є підвищення ефективності механізмів державного управління на основі створення й розвитку:

7) систем інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів публічної влади;

систем обліку й аналізу об'єктів державного управління, у тому числі об'єктів, що є державним майном та земельними ділянками;

8) систем, що забезпечують розміщення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів публічної влади, доступ громадян і організацій до відкритих відомчих інформаційних ресурсів, інтерактивне інформаційне обслуговування громадян і організацій;

9) забезпечення діяльності органів публічної влади, електронного документообігу на основі електронних адміністративних регламентів;

10) планування й моніторингу діяльності підвідомчих організацій і підрозділів;

11) управління проектною діяльністю.

Література.

1) Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2) Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки».

3) Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації».

4) Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг».

5) Закон України «Про електронний цифровий підпис».

6) Розпорядження КМУ від 1 березня 2010 р. № 360 р, Київ. Про питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування.

7) Розпорядження КМУ від 13 грудня 2010 р. № 2250-р, Київ, Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні.

8) Канада: електронное взаимодействие правительства с бизнесом и гражданами <http://www.ibiz.ru/egov/article.phtml?id=17>.

9) «Сингапур: единый портал электронного обслуживания граждан», eGovernment – технологии и решения для электронного правительства www.egovment.ru/article.phtml?id=46.

10) Перспективы развития «электронного правительства» в Германии http://www.microsoft.com/rus/government/newsletters/issue10/issue10_8.asp.

11) Досвід впровадження е-демократії та е – урядування в Україні / За ред. С.В. Дзюби. – 2010. – 90 с.

12) Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) / За ред. к.ю.н. А.В. Пазюка. – Київ: МГО «Прайвесі Юкрейн», 2004. – 206 с.