

Тетяна Дзюга

головний консультант відділу розвитку політичної системи
Національного інституту стратегічних, к.політ.н.

ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

У статті проаналізовано поточний стан, окреслено основні проблеми запровадження в Україні надання населенню адміністративних послуг в електронній формі. Також розглянуто перспективи використання при наданні електронних адміністративних послуг інструментарію «мобільного уряду».

Ключові слова: електронні адміністративні послуги, реформа системи адміністративних послуг, багатоканальний підхід, «мобільний уряд», «сервісна» держава.

Tetyana Dzhyga

PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF ONLINE ADMINISTRATIVE SERVICE DELIVERY IN UKRAINE

Current state of online administrative services delivery in Ukraine is analyzed. Main problems of online administrative services delivery introduction are defined. Perspectives of mobile channel usage for online administrative services delivery in Ukraine are considered.

Keywords: online administrative services, administrative services reform, multichannel approach, m-government, public service dominant approach.

Татьяна Дзюга

ВНЕДРЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье проанализировано состояние, обозначены основные проблемы внедрения в Украине предоставления населению административных услуг в электронной форме. Также рассматриваются перспективы использования при предоставлении электронных административных услуг инструментария «мобильного правительства».

Ключевые слова: электронные административные услуги, реформа системы административных услуг, многоканальный подход, «мобильное правительство», «сервисное» государство.

Запровадження надання населенню адміністративних послуг в електронній формі нині є одним з пріоритетних завдань реформування системи адміністративних послуг, що здійснюється в рамках реалізації в Україні принципу «сервісної держави». Концепція «сервісної держави» передбачає зміну підходу до управління в державному секторі, трансформацію засад відносин між державними організаціями і громадянами. Головним призначенням держави стає служіння людині, а ключовою функцією державних установ - надання якісних публічних послуг громадянам. Сервісний підхід в державному управлінні насамперед передбачає розвиток форм, методів і технологій управління, спрямованих на підвищення якості публічних послуг. Одним з таких методів є перехід на надання адміністративних послуг в електронній формі.

Питанню розвитку інституту адміністративних послуг присвячені роботи багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених. Різні аспекти даної проблеми висвітлено у працях В. Авер'янова, В. Бакуменка, І. Венедиктової, К. Дубич, І. Коліушка, Т. Маматової, Г. Писаренко, В. Сороко, В. Тимошука, І. Хожило, Я. Коженко, А. Мамичева, С. Мартинової, та інших вчених. Проблеми розвитку електронного урядування в Україні, зокрема такого його напрямку, як система надання електронних адміністративних послуг, розглядаються в публікаціях В. Дрешпака, О. Карпенка, І. Клименко, А. Семенченка, А. Серенка, С. Чукут та інших.

Мета статті – проаналізувати поточний стан та визначити основні проблеми запровадження в Україні електронних адміністративних послуг.

На сьогоднішній день рівень розвитку електронних адміністративних послуг в Україні є досить низьким. Так, за результатами дослідження розвитку електронного урядування ООН, індекс онлайн послуг в Україні складає 0,2677, що є нижчим за середньосвітовий показник (0,3919) [14]. При цьому за два останні роки цей показник знизився майже вдвічі, що свідчить про серйозні проблеми у розвитку електронних послуг в державі.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [2], надання населенню адміністративних послуг в електронній формі мало розпочатись з 1 січня 2014 р. через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Наразі портал знаходиться у стані розробки та тестування та не надає жодної адміністративної послуги онлайн. За відсутності впровадженого Єдиного державного порталу адміністративних послуг, деякі органи державної влади та органи місцевого самоврядування запровадили надання окремих адміністративних послуг в електронній формі через власні веб-сторінки.

Нині в Україні половина (46 %) центральних органів виконавчої влади та чверть (25 %) обласних державних адміністрацій мають веб-сторінки для надання онлайн-послуг. З установ, які мають такі сторінки, лише 19 % центральних органів виконавчої влади та 30 % обласних державних адміністрацій надають послуги в електронній формі [12]. При цьому якість таких послуг залишається низькою.

Рівень готовності до надання адміністративних послуг в електронній формі органів місцевого самовряду-

вання так само є низьким. За результатами громадського моніторингу впровадження до діяльності органів місцевого самоврядування України технологій електронного урядування, на сьогоднішній день не на всіх веб-сайтах органів місцевого самоврядування наявна інформація щодо переліку та опису адміністративних послуг, які надаються міською владою (така інформація відсутня на 6 % веб-сайтів органів місцевого самоврядування). Більшість веб-сайтів органів місцевого самоврядування (70 %) надає можливість завантажити бланки заяв, необхідні для одержання адміністративної послуги, проте отримати адміністративні послуги в електронній формі можна лише на 11 % веб-сайтів органів місцевого самоврядування. Так само вкрай рідко громадяни мають можливість відслідкувати стан опрацювання заяви на отримання адміністративної послуги (9 % веб-сайтів органів місцевого самоврядування [15]).

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 влади та органах місцевого самоврядування. Так, 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, 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 [7]. 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 [15]).

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.

До чинників, які ускладнюють повноцінне впровадження електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, належать:

- відсутність єдиних загальнодержавних стандартів функціонування систем електронного документообігу, уніфікованих вимог до програмного забезпечення, що ускладнює процес запровадження внутрішніх систем електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого са-

моврядування, а також інтеграцію цих систем;

- недосконалість вітчизняного законодавства про електронний документообіг та електронний цифровий підпис;
- усталені традиції ведення документообігу в паперовій формі в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- недостатній рівень захисту інформації в системах електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

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 гривень, для створення та впровадження інформаційної системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів необхідно 150 млн гривень [10]. 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 [2]. Надання міжнародної технічної допомоги у сфері адміністративних послуг допускається опосередковано через бюджет [3]. Це, зокрема, унеможливує використання механізмів державно-приватного партнерства з метою додаткового фінансування розвитку електронних адміністративних послуг.

Розвиток електронних адміністративних послуг в Україні також стримує невисокий рівень комп'ютеризації домогосподарств, нерівномірний та недостатній рівень проникнення Інтернету в Україні, недостатній рівень комп'ютерної грамотності, а також обізнаності населення щодо можливостей та переваг отримання адміністративних послуг в електронній формі. Згідно з результатами соціологічного дослідження, нині лише половина українців (54,6 %) мають вдома комп'ютер [6]. До мережі Інтернет вдома має доступ так само лише половина (51%) населення України. При цьому більшість з тих, хто не користується Інтернетом, не відчувають в цьому необхідності [9]. Опитування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг в п'яти областях України показало, що п'ята частина (20 %) респондентів не мають комп'ютера та можливості виходу в Інтернет [7]. Більше половини українських користувачів Інтернет мешкає у містах з населенням понад 1 млн жителів, сільські мешканці складають лише п'яту частину інтернет-аудиторії [4, с. 49].

Опитування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг показало, що найбільш відомими та найбільш популярними серед відвідувачів центрів є інформаційні послуги, які надаються онлайн (інформація про перелік та опис адміністративних послуг, яка опублікована на веб-сайті центру надання адміністративних послуг). Відповідно до результатів опитування, переважна більшість відвідувачів центрів (78 %) знає про наявність такого електронного сервісу, і половина (48,8 % респондентів) ним користується.

Другою за популярністю серед відвідувачів центрів є можливість попереднього запису онлайн на консультацію або прийом документів, а також «електронна черга». Нею користується 44 % респондентів. Най-

менш відомими та затребуваними серед споживачів адміністративних послуг є такі електронні сервіси, як можливість перегляду стану розгляду справи онлайн (26,5 %), процедура реєстрації на порталі, ідентифікації та використання електронних підписів (21,2 %) [7]. При цьому головними причинами невикористання таких послуг відвідувачі центрів назвали нестачу інформації про електронні послуги та невміння ними користуватись.

Невисокий рівень доступу населення до комп'ютерного обладнання та Інтернету, недостатній рівень компетентності у сфері ІКТ, а також поінформованості про електронні послуги, зокрема, обумовлюють низький попит на користування електронними сервісами серед споживачів адміністративних послуг.

На процес запровадження в Україні електронних сервісів негативно впливає й відсутність єдиної стратегії впровадження електронних адміністративних послуг. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що успіх впровадження електронних послуг в державі значною мірою залежить від наявності національної стратегії розвитку електронних послуг. Дослідження розвитку електронного урядування, проведене ООН [14], показало, що в країнах, які демонструють значний прогрес у розвитку електронних послуг, розвиток інформаційних та комунікаційних технологій входить до числа національних пріоритетів, а стратегія впровадження електронних послуг інтегрована в національні плани розвитку. Зазвичай, також в таких країнах утворено державний орган, відповідальний за розвиток електронного урядування, призначено посадову особу, яка координує впровадження електронних послуг на національному рівні, виділяються значні фінансові кошти на розвиток електронних послуг. Розвиток електронних адміністративних послуг в Україні має несистемний характер. Органи державної влади, які надають адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування та місцеві адміністрації, при яких створено центри надання адміністративних послуг, застосовують різні підходи до впровадження електронних адміністративних послуг, вирішення питань, пов'язаних із технічними, програмними, фінансовими аспектами цього процесу. Це ускладнюватиме подальшу інтеграцію різних систем надання адміністративних послуг в єдину загальнодержавну систему, а також не дозволить забезпечити однакові умови надання населенню електронних адміністративних послуг на місцевому рівні.

У процесі запровадження електронних адміністративних послуг важливо враховувати потреби різних цільових груп споживачів адміністративних послуг, зокрема їх можливості та преференції щодо способу отримання адміністративних послуг. Оскільки не усі види адміністративних послуг можуть бути переведені в електронний формат, а також через те, що частина споживачів послуг надає перевагу персональному спілкуванню в процесі отримання послуги, у більшості країн світу основними каналами надання державних послуг залишається безпосереднє обслуговування громадян у центрах надання послуг та по телефону. Поряд із цим дедалі більш поширеним стає застосування урядами різних держав інклюзивного багатоканального підходу до надання державних послуг, що передбачає їх доступність для споживача через кілька різних каналів (окрім центрів надання послуг та кол-центрів, через публічні кіоски, персональні комп'ютери, мобільні телефони, соціальні мережі). Згідно з результатами дослідження розвитку електронного урядування ООН [14], у 2014 р. національні уряди усіх країн-членів ООН тією чи іншою мірою забезпечили громадянам онлайн доступ до ін-

формації та послуг через урядові веб-портали. За останні два роки значно збільшилась кількість країн (з 24 у 2012 р. до 36 у 2014 р.), де застосовують публічні кіоски для надання деяких видів державних послуг онлайн. Зазвичай цей канал надання послуг використовують у віддалених місцевостях із низьким рівнем доступу до Інтернету. Також за останні два роки подвоїлась кількість країн (до 50 держав у 2014 р.), які використовують мобільні портали і мобільні додатки для надання державних послуг в електронній формі. Швидкими темпами зростає й використання урядами такого каналу, як соціальні мережі (на 50 % у 2014 р.). Нині у 118 країнах світу вони використовуються органами влади для проведення електронних консультацій з громадськістю. Застосування мультимедіальної стратегії у наданні державних послуг дозволяє зробити більш зручним, спростити і розширити доступ громадян до державних послуг, задовольнити потреби різних груп споживачів послуг, а також стимулювати використання населенням електронних сервісів.

З огляду на наявне співвідношення власників мобільних телефонів і власників персональних комп'ютерів, а також на тенденцію швидкого зростання кількості користувачів смартфонів в Україні, перспективним видається використання мобільного зв'язку як додаткового каналу надання електронних адміністративних послуг. Нині мобільний зв'язок є найбільш доступним та поширеним засобом комунікації в Україні. В країні майже вдвічі більше людей, які мають мобільний телефон, ніж тих, у кого є персональний комп'ютер (88 % українців користуються мобільним зв'язком, 54,6 % українців мають комп'ютер). Забезпеченість населення мобільним зв'язком в середньому по Україні є майже втричі більшою, ніж забезпеченість домогосподарств комп'ютерами [5–6, 11]. Швидкими темпами збільшується й кількість користувачів смартфонів (за останні два роки їх кількість в Україні зросла втричі – з 7 % у 2012 р. до 24 % у 2014 р.) [1]. При цьому 71 % українських користувачів смартфонів щодня використовують цей пристрій для виходу в Інтернет. Попри те, що рівень проникнення мобільного Інтернету в Україні поки що залишається на низькому рівні, його роль у житті українців зростає. Нині 14 % українців частіше використовують для виходу в Інтернет смартфони, ніж комп'ютери, а ще 8 % – виключно мобільні телефони [13].

Наразі потенціал «мобільного уряду» в Україні використовується недостатньо. Згідно з результатами громадського моніторингу впровадження до діяльності органів місцевого самоврядування України технологій електронного урядування, на сьогоднішній день мобільна версія веб-сайту наявна лише на 3 % веб-сайтів органів місцевого самоврядування [15]. Рідко використовується при наданні адміністративних послуг й такий інструмент «мобільного уряду», як СМС повідомлення. Використання таких технологій «мобільного уряду», як СМС повідомлення, мобільні портали, мобільні додатки у сфері надання адміністративних послуг, зокрема, дозволяє надавати громадянам інформацію про адміністративні послуги, отримувати зворотний зв'язок від споживачів послуг (наприклад, щодо якості обслуговування), надає споживачам адміністративних послуг можливість замовити необхідну послугу, записатись на прийом, отримати бланки заяв для оформлення адміністративної послуги, а також інформацію про хід розгляду їхніх заяв.

Перевагами використання мобільного зв'язку як додаткового каналу надання електронних адміністра-

тивних послуг є широке охоплення аудиторії, можливість надання послуг в будь-який час, незалежно від місцезнаходження споживача послуги, а також простий, зручний та зрозумілий для споживача спосіб надання послуги. Окрім цього, використання інструментів «мобільного уряду» сприяє популяризації електронних адміністративних послуг, стимулює використання населенням нових видів електронних сервісів.

Отже, основними перешкодами на шляху запровадження в Україні електронних адміністративних послуг є відсутність системи електронної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, несформованість нормативно-правової бази, що регулює сферу надання електронних послуг, недостатнє фінансування впровадження надання адміністративних послуг в електронній формі, а також низький рівень готовності як працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, так і населення до впровадження електронних сервісів.

У процесі впровадження електронних послуг важливо враховувати потреби різних груп споживачів адміністративних послуг, що актуалізує питання застосування інклюзивного мультиканального підходу до надання державних послуг населенню. Перспективним в цьому контексті видається використання мобільного зв'язку як додаткового каналу надання електронних адміністративних послуг.

Література.

1. В Україні стало утричі більше користувачів смартфонів. 23.07.14 р. Forbes Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.ua/ua/news/1375562-v-ukrayini-stalo-utrichi-bilshe-koristuvachiv-smartfoniv>.
2. Закон України «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
3. Конотопцев О. Використання інформаційно-комунікаційних технологій в процесі надання адміністративних послуг. Сайт Фонду місцевої демократії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fmd.kh.ua/news/vikoristannya-informatsijno-komunikatsijnih-tehnologij-v-protsezi-nadannya-administrativnih-poslug.html>.
4. Крайнікова Т. Профіль українського інтернет-користувача (аналіз вторинних соціологічних досліджень) / Т. Крайнікова // Вісник Книжкової палати. – 2014. – № 2. – С. 48–51.
5. Мобільний зв'язок. 2014 р. НКРЗІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=149&language=uk>.
6. Новини. 10.10.14. Інститут соціології НАНУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.i-soc.com.ua/institute/>.
7. 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.
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. Половина українців не користується Інтернетом. 09.10.2014. Новини освіти в Україні. Освіта. UA. – Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/news/43141/>.

10. Розпорядження КМУ від 24 липня 2013 р. № 614-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

11. Україна – країна мобільного зв'язку. Прес-релізи та звіти. 04.02.2014. Київський міжнародний інститут соціології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=224&page=1>.

12. У рамках Міжнародного наукового конгресу «Інформаційне суспільство в Україні» презентовано Оцінку електронної готовності України. 30.10.2013 р. Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nc.gov.ua/news/index.php?ID=844>.

13. Google показав портрет українського користувача інтернету: 71 % заходить зі смартфона. 23.07.14 р. Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/technology/2014/07/23/175759/>.

14. 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.

15. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді [Електронний ресурс] ; за. заг. ред. І. С. Куспляк, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. – 86 с. – Режим доступу: <http://nc.gov.ua/news/index.php?ID=1577>.