

Володимир Ключевський

керівник апарату Херсонської обласної державної адміністрації, старший викладач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету (за сумісництвом).

ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ ПРИ НАДАННІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Статтю присвячено обговоренню питань «цифровізації» діяльності органів публічного управління як одного з механізмів запровадження електронного урядування. З'ясовуються основні принципи побудови систем електронного уряду як основи систем надання адміністративних послуг, у тому числі й в електронному вигляді. Аналізується нормативно-правова база надання адміністративних послуг та наводяться основні тенденції надання цих послуг на регіональному рівні. У висновку автор робить узагальнення про те, що надання адміністративних послуг повинно бути наближене до отримувача послуги, надаватися в електронному вигляді або за принципом екстериторіальності – для цього вже створено необхідні інструменти, регламенти та процедури.

Ключові слова: електронне урядування, адміністративні послуги, надання адміністративних послуг в електронному вигляді, центри надання адміністративних послуг.

Volodymyr Kliutsevskiy

Chief of Staff of the Kherson Regional State Administration, Senior Lecturer in Public Administration and Local Government Kherson National Technical University

USE OF MODERN DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES AT REGIONAL LEVEL

The article reveals one of the most relevant topics of use of e-government tools in the activities of public administration bodies at the regional and local levels, namely the provision of administrative services, including in electronic form.

Public authorities cannot be away from the processes of general informatization of society and must meet the requirements of the present in their work. «Digital» technologies in the state sector of Ukraine are the basis of its reform and a potential example for the whole country, in which way it is necessary to take advantage of the "digital" world.

It has been pointed out that the introduction of e-government technologies should take into account certain principles in order to achieve their highest effectiveness.

An analysis of the legal and regulatory framework for the provision of administrative services in electronic form was carried out. It is indicated that today in Ukraine there is a very effective system of regulatory documents, which, moreover, is constantly updated and improved. One example of such improvement can be the Law of Ukraine «On Electronic Trust Services». An important innovation of this law is the adoption of norms governing to the European as well as standards in this area.

The development of the field of public administrative services also involves the development and implementation of communication technologies, the target specification of information in accordance with consumer requests, as well as the development of user information services in the Internet environment. That is why today the most demanded are administrative services provided to citizens at their place of residence or those that can be obtained extraterritorially or electronically.

Therefore, an important transitional stage from the provision of fully «manual» administrative services to completely «electronic» should be the Centers for the Provision of Administrative Services (CPAS).

In the article the analytical data on the number of established in Ukraine CPASs, including in terms of the entities providing administrative services and the number of administrative services provided in them, are provided.

The submitted proposals are of an applied nature and can be applied in the practical activity of local executive bodies and local self-government bodies.

Key words: e-government, administrative services, provision of administrative services in electronic form, Centers for the Provision of Administrative Services.

Постановка проблеми

Стрімкий розвиток і глобальне впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у всі сфери управління, «цифровізація» промисловості, освіти, медицини, побуту – усе це створило умови, коли наше життя «просякнуто» комп'ютерними системами і мережами [1]. Потреба запровадження в діяльність органів публічної влади механізмів, інструментів та елементів електронного урядування ні в кого не викликає сумнівів. Так само як і потреба поліпшення надання адміністративних

послуг, у тому числі й в електронному вигляді, оскільки це сприяє поліпшенню життя пересічних громадян, зростанню їхньої довіри до владних інституцій, зменшує витрати домогосподарств та бізнесу при отриманні цих послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженнями проблем інформатизації органів публічної влади та запровадження в їх діяльність електронного урядування займалися О.

© Ключевський В. І., 2018.

Нестеренко, К. Вознюк, Н. Драгомирецька, К. Линьов, І. Лопушинський, В. Писаренко, А. Семенченко, С. Чукут та ін. Проблематиці надання адміністративних послуг надавали уваги В. Тимошук, І. Коліушко, О. Курінний, А. Чемерис, М. Лесечко, Я. Михайлюк.

Виділення
невирішених
раніше
частин
загальної
проблеми

Держава повинна розробляти та запроваджувати політику інформатизації через системно узгоджені концептуальні засади та принципи, що визначають і регламентують функції, форми і зміст правових, організаційних, економічних та інших взаємовідносин як між державою і суб'єктами, так і між самими суб'єктами у сфері інформатизації [2].

Таким чином, органи публічної влади також не можуть знаходитись осторонь процесів всезагальної інформатизації суспільства та повинні у своїй роботі відповідати вимогам сьогодення. В умовах децентралізації зростає роль органів виконавчої влади на регіональному рівні, а також органів місцевого самоврядування в частині їх впливу на поліпшення умов життя населення, умов ведення бізнесу, задоволення базових та розширених потреб мешканців регіону.

І саме на цих рівнях, з урахуванням принципу субсидіарності, і надаються адміністративні послуги, якісне надання яких є однією зі складових підвищення якості життя мешканців та зростання ефективності публічного управління. Однак удосконалення системи надання адміністративних послуг на регіональному рівні, а також їх надання в електронному вигляді є поки що недостатньо розробленими.

Мета

Метою статті є визначення сучасного стану впровадження в органи публічної влади на регіональному та місцевому рівнях систем надання адміністративних послуг в електронному вигляді як підсистем електронного урядування, аналіз відповідної нормативно-правової бази у цій сфері діяльності та шляхи підвищення ефективності надання адміністративних послуг.

Вклад
основного
матеріалу

Синергетичний потенціал соціальних, мобільних, «хмарних» технологій, а також технологій аналізу даних та «інтернету речей» сукупно здатні привести до трансформаційних змін у державному управлінні та в цілому, тобто зробити державний сектор України ефективним, реактивним і ціннісним.

Саме тому в умовах становлення «цифрових» ринків та економік, коли громадяни стають фактично користувачами технологій, державні установи повинні робити стратегічні інвестиції в ІКТ. В іншому разі вони виявляться недостатньо готовими до нових моделей взаємодії та обслуговування, стануть заручниками старих, нестійких у довгостроковій перспективі моделей управління, наражаються збільшення витрат, зростання неефективності тощо [3].

Забезпечення ефективності державного управління в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства не може бути досягнуто без впровадження «цифрових» технологій у цій сфері. На безперечні переваги функціонування електронного урядування як форми публічного управління, заснованої на застосуванні комп'ютерних та інших «цифрових» технологій, постійно звертають увагу [4].

Так, наприклад, у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» зазначається, що «реалізація Концепції дасть змогу: підвищити ефективність державного управління в результаті спрощення управлінських процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів державного управління; підвищити якість адміністративних послуг та їх доступність...» [5].

Таким чином, держава передбачала не тільки підвищення ефективності функціонування своїх підсистем та процесів, але й піклувалася про підвищення якості надання адміністративних послуг для пересічних громадян. Проте на той момент це неможливо було зробити через відсутність дієвих інструментів «цифровізації» державного управління.

Тому одним із таких інструментів стала система «Електронний уряд», запроваджена постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [6].

У цьому документі визначено, що, створюючи інформаційну систему «Електронний уряд», слід керуватися принципами системності, розвитку, стандартизації тощо для забезпечення якнайбільшої ефективності.

Запровадження системи «Електронний уряд» також показало, що в більшості випадків її можливості можуть, а взагалі-то повинні, бути поширені не тільки для взаємодії органів влади, але й повинні забезпечувати отримання громадянами чи юридичними особами адміністративних послуг різної спрямованості. Однак на той час була відсутня нормативно-правова база для надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

Тому проривним кроком у запровадженні електронних адміністративних послуг стало ухвалення законів України «Про електронні документи і електронний документообіг» [7] та «Про електронний цифровий підпис» [8] (обидва закони набрали чинності з 1 січня 2004 року). Ці документи було розроблено на основі кращих зарубіжних зразків і на той момент були одними з найпрогресивнішими у світі.

Названі законодавчі акти встановлюють основні організаційно-правові засади електронного документообігу, використання електронних документів, визначається правовий статус електронного цифрового підпису та регулюються відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису. Мета законів полягала в наданні електронним документам та цифровому підпису юридичної сили рівної паперовим і заклало підґрунтя для надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

Тому наступним кроком держави до впровадження адміністративних послуг стало ухвалення Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [9], що передбачав, зокрема:

- упровадити механізми надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет, передбачивши відповідні зміни в законодавстві;
- визначити статус і перелік обов'язкових електронних послуг, що повинні надаватися органами

державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам, забезпечити реалізацію принципу «єдиного вікна»;

- ужити додаткових заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням ІКТ зокрема особам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації...».

Наступний Закон України «Про адміністративні послуги» [10] визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг і поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Цей Закон врегулював статуси суб'єктів звернення та суб'єктів надання адміністративних послуг, увів сам термін «адміністративна послуга», що був до цього відсутній, визначив критерії якості надання послуг, а також упорядкував процедури і регламенти надання адміністративних послуг. Саме з цього моменту й розпочалося повсюдне запровадження надання адміністративних послуг, у тому числі й в електронному вигляді.

Однак життя не стоїть на місці і 7 жовтня 2018 року Закон України «Про електронний цифровий підпис» втратив чинність через ухвалення нового Закону України «Про електронні довірчі послуги» [11], що по-новому регулює питання використання електронного підпису в нашій державі, а також регламентує порядок здійснення електронної ідентифікації. Важливим нововведенням нового Закону є приведення норм, що регулюють використання електронного підпису, а також стандартів у цій сфері, до європейських. Таким чином, на сьогодні в Україні вже створено нормативно-правову базу для якісного надання адміністративних послуг, у тому числі й в електронному вигляді.

Якщо ж розглядати надання адміністративних послуг на регіональному рівні, то тут є великі можливості для вдосконалення цієї системи та підвищення ефективності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, адже сфера застосування норм цього закону доволі широка і з модернізацією публічного управління та його «цифровізацією» буде тільки розширюватися.

Ураховуючи вдосконалення інформаційно-комунікаційних процесів, орієнтованих на поліпшення якості надання публічних послуг населенню, це стає основним функціональним змістом діяльності органів публічної влади. Крім того, критеріями, за якими визначається ефективність державного управління внаслідок застосування цифрових технологій, є: рівень відкритості та доступності діяльності органів державної влади, рівень довіри громадян до цих органів, ступінь залучення громадян до ухвалення публічно-владних рішень, рівень корумпованості органів державної влади [12].

Головною вимогою з боку громадян та бізнесу до послуг держави є їх доступність та прозорість (некорупційність), що ефективно досягається шляхом запровадження надання адміністративних послуг в електронному вигляді [13]. Електронний спосіб надання послуги передбачає можливість для громадянина чи бізнесмена отримати потрібну інформацію, довідку, соціальну допомогу, ліцензію або дозвіл он-лайн без відвідування органу влади, у будь-який зручний час за принципом 24 години/7 днів на тиждень/365 днів на рік.

У той же час, у ході процесів децентралізації, що активно проходять в нашій країні, держава декларує запровадження принципу субсидіарності в усіх сферах. Цей принцип полягає в тому, що рішення з відповідних питань повинні ухвалюватися на тому рівні, на якому виникають ці питання, а публічні (адміністративні) послуги повинні надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг [14].

Саме тому сьогодні найбільш витребуваними стають адміністративні послуги, що надаються громадянам за місцем проживання або ті, що можна отримати за принципом екстериторіальності [15] чи в електронному вигляді.

Перехідним етапом від надання повністю «ручної» адміністративної послуги до повністю «електронної», а також елементом запровадження принципу субсидіарності можуть стати Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи). За словами заступника міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Льва Парцхаладзе на початок 2018 року в Україні вже діяло 746 ЦНАПів [16], і їх кількість 2018 року продовжувала зростати і на 01.10.2018 р. їх стало вже 775 [17].

Перелік адміністративних послуг, що надаються через Центр надання адміністративних послуг, визначається органом, який ухвалив рішення про утворення Центру надання адміністративних послуг і має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України [там же]. На сьогодні перелік таких послуг, що повинні обов'язково надаватися через ЦНАП, включає у себе 136 найменувань, хоча в ЦНАПі можуть надаватися й інші послуги за межами цього переліку.

Для підвищення доступності та якості адміністративних послуг у регіонах Кабінет Міністрів України спільно Програмою ULEAD з Європою / Programme ULEAD with Europe [18], Офісом реформи адміністративних послуг [19], International Development Law Organization (IDLO) [20], Офісом ефективного регулювання [21] та ініціативною владою на місцях працює над проектом створення сучасних центрів надання адміністративних послуг. Усі ці ЦНАПи створюються з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і можуть надавати більшість адміністративних послуг з переліку КМУ та інші супутні послуги.

Так, на 01 серпня 2018 року в Україні за сприяння програми U-LEAD з Європою вже створено 112 ЦНАПів різного підпорядкування та форм – від міжрайонних та заснованих на міжмуніципальному співробітництві до ЦНАПів ОТГ та мобільних ЦНАПів. І вже відібрано 118 заявок на створення ЦНАПів 2019 року.

Крім того, у Україні діє Єдиний державний портал адміністративних послуг [22], що повністю функціонує в електронному вигляді в мережі Інтернет та може надавати 209 адміністративних послуг.

Великої популярності набув також Портал державних послуг iGov [23], де вже працює більше 300 послуг, і ще така ж кількість послуг знаходиться в процесі розроблення.

Не відстає від світових та національних тенденцій і Херсонська область. Так, на 01.12.2018 р. тут діють 26 ЦНАПів, що створені при районних державних адміністраціях, при виконкомах міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад.

Останнім відкрили ЦНАП у Новотроїцькому районі, який надаватиме 135 адміністративних послуг для громадян України [24]. На облаштування кабінету з оформленням ID-паспортів громадян України та біометричних закордонних паспортів було витрачено 163,3 тис. грн. державної субвенції, обласного й місцевого бюджетів.

Висновки

Таким чином, у практичному сенсі запровадження надання адміністративних послуг в електронному вигляді передбачає створення для отримувача послуги таких нових сервісів:

- зручний та оперативний доступ до повної, актуальної, точної та достовірної інформації про послугу через мережу Інтернет;
- завантаження або заповнення он-лайн електронних форм документів, необхідних для отримання послуги;
- он-лайн інформування замовника про хід розгляду та результат надання послуги;
- отримання результату надання послуг в електронній формі;
- он-лайн оплата за надані послуги, у разі такої потреби.

«Цифровізація» державного управління та «електронізація» адміністративних послуг – це той тренд, який у майбутньому дасть змогу поліпшити не тільки процеси надання таких послуг на регіональному рівні, але й наблизить їх до громадян та, у кінцевій меті, взагалі буде сприяти підвищенню рівня якості життя мешканців у власних громадах

Література.

1. Орлов О. В., Поліщук В.В. Огляд проблеми впровадження систем електронного документообігу в органах державної влади // Теорія та практика державного управління. Вип. 3 (46). URL: <http://www.kbuuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-3/doc/1/02.pdf>.
2. Інформатизація законотворчої, нормотворчої, правозастосовної та правоосвітньої діяльності: посіб. Київ: Парламентське вид-во, 1999. 199 с.
3. Лопушинський І. П., Ключевський В. І. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету / голов. ред. проф. Лопушинський І. П. 2018. № 2. URL: <http://www.srbss-nbuu.ua/>.
4. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020): Концептуальні засади (версія 1.0). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року: Проект. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>.
5. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/proshvalennya-konceptsiyi-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-20182020-rokita-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizatsiyi>.
6. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-p>.
7. Про електронні документи і електронний документообіг / Закон України від 22.05.2003 р. №851-IV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>.
8. Про електронний цифровий підпис / Закон України від 22.05.2003 р. №852-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.
9. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки. Закон України від 09.01.2007 № 537-V. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
10. Про адміністративні послуги / Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 32, ст.409.
11. Про електронні довірчі послуг. Закон України від 05.10.2017 року № 2155-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>.
12. Берназюк О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Інформаційне право*. 2017. №10. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/35.pdf>.
13. «Зелена книга» електронного урядування. URL: http://e-zakon.org/greenbook/documents/ЗЕЛЕНА_КНИГА_90_14.11.2014.pdf.
14. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. DESPRO. Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
15. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-2016-p>.
16. Парцхаладзе Л. В Україні вже працює більш ніж 740 сучасних Центрів надання адміністративних послуг. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2519949-v-ukraini-vze-pracue-ponad-740-sucasnih-snapiv.html>.
17. ЦНАПи для громадян та бізнесу. Єдиний державний портал електронних послуг. URL: <https://poslugu.gov.ua/info/news/207/details>.
18. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через Центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р (із доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>.
19. Програма U-LEAD з Європою: Компонент 2 - поліпшення якості надання адміністративних послуг для населення. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/>.
20. Портал реформи адміністративних послуг. URL: <http://snap.in.ua/>.
21. Організація міжнародного законодавчого розвитку в Україні. URL: <https://www.idlo.int/what-we-do/initiatives/transparency-and-accountability-public-administration-electronic-public>.
22. Офіс ефективного регулювання: зменшення інструментів регулювання і переведення їх в електронний формат. URL: <http://brdo.com.ua/top/podolaty-koruptsiyuv-zemelnyh-vidnosynah-dopomozhe-zmenschennya-instrumentiv-regulyvannya-perevedennya-yih-v-elektronnyj-format/>.

22. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://poslugu.gov.ua/>.

23. Портал державних послуг iGov. URL: <https://igov.org.ua/>).

24. У Новотроїцькому районі відкрився Центр надання адміністративних послуг. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10112>.