

МЕТОДОЛОГІЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ТА НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Клімушин П. С.,

к.т.н., доц.,

*доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Спасібов Д. В.,

*к.т.н., слухач факультету підготовки магістрів державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Визначено методологічні засади запровадження електронних адміністративних послуг на основі регламентації процесів їх надання та їх ключові завдання в органах публічної влади.

Ключові слова: електронне урядування, електронна адміністративна послуга, електронні адміністративні регламенти, регламентація процесів надання послуг, центр надання адміністративних послуг.

Klimushyn P. S.,

PhD in Technical Sciences, Associate Professor,

Associate Professor of Information Technology and Management Systems Department, KRI NAPA;

Spasibov D. V.,

PhD in Technical Sciences, Student of Master Training Faculty, KRI NAPA, Kharkiv

METHODOLOGY OF REGULATION AND PROVISION OF ELECTRONIC ADMINISTRATIVE SERVICES

A methodological basis for introduction of electronic administrative services through regulation of the process of their rendering, and the key tasks of administrative services regulation and delivery by public authorities have been determined.

Key words: e-governance, administrative e-service, electronic administrative regulations, regulation of service rendering, center for administrative services.

Постановка проблеми. Забезпечення доступності адміністративних послуг в електронній формі перебуває в полі зору урядів усіх країн, які впроваджують електронні послуги. Кожна країна визначає свою стратегію та методологію надання електронних адміністративних послуг. Тут виникають актуальні завдання методологічного характеру: регламентація адміністративних процесів надання послуг; розроблення електронних адміністративних регламентів; формування системи надання адміністративних електронних послуг та забезпечення їх доступності; створення системи національних та регіональних порталів адміністративних послуг; організація процесів надання адміністративних електронних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішенню завдань надання адміністративних послуг в електронній формі присвячено праці таких вітчизняних та зарубіжних дослідників: Д. В. Дубова, С. В. Дубової, І. Б. Коліушка, В. М. Сороко, А. В. Даниліна, В. А. Дрожжинова, А. В. Чугунова, А. Гронлунда та ін.

Однак, як впливає з проведеного огляду наукових публікацій зазначених авторів, питання регламентації та надання електронних адміністративних послуг вимагає подальших досліджень.

Метою статті є визначення методологічних основ запровадження електронних адміністративних послуг на основі регламентації процесів їх надання.

© Клімушин П. С., Спасібов Д. В., 2016

Виклад основного матеріалу. Регламентация адміністративних процесів надання послуг, таких як адміністративних, посадових і електронних регламентів, стандартів адміністративних послуг, можуть бути задіяні при реалізації наступної послідовності робіт: аналіз поточної регламентуючої бази і адміністративної практики; формування пропозицій по оптимізації процесів (зокрема, з урахуванням потреб споживачів послуг); формування оптимальних моделей адміністративних процесів; формування адміністративного регламенту процесу, посадових регламентів службовців, стандарту адміністративної послуги та їх правове закріплення; формування технічних вимог (технічних завдань) на створення електронних регламентів.

Процес регламентації адміністративних процесів надання послуг може ґрунтуватися на функціонально-орієнтованій та процесно-орієнтованій моделях системи управління.

Функціонально-орієнтована модель системи управління, яка існує на сьогодні і яка раніше здавалася непорушною і ефективною, почала затримувати розвиток органів публічного управління. Недоліками функціональної структури є [3]:

- відсутність орієнтації на клієнта (головний споживач результатів праці виконавця – це його начальник);
- велика кількість узгоджень, що збільшує витрати часу і праці на отримання результату (бюрократизм);
- зростання накладних витрат: процес спочатку розбивається на безліч операцій, кожна з яких виконується в рамках окремого функціонального підрозділу, а потім узгоджується через управлінський апарат;
- кожний підрозділ являє собою відокремлений острівець методів управління і автоматизації;
- яскраво виражена орієнтація керівників на збільшення чисельності персоналу і ускладнення організаційної структури (ієрархії);
- зниження ефективності діяльності підрозділів через відсутність орієнтації на кінцевий результат;
- великий відсоток витрат на узгодження рішень (за експертними оцінками на виконання операції витрачається близько 20 % часу, на передачу результатів – 80 %);
- неможливість швидкої реакції на зміни.

Відсутність стимулів для оптимізації адміністративних процесів, наростання складності і надмірності процедур також є віддзеркаленням особливостей державної служби в цілому. Причиною цього є як завантаженість, так і низька мотивація до змін.

Основна перевага процесно-орієнтованого підходу перед функціонально-орієнтованою моделлю системи управління полягає у спрямованості всієї діяльності публічних органів на кінцевий результат, що дозволяє [3]:

- швидше реагувати на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища, оскільки перебудовувати набори функцій, небаачивши зв'язку між ними, набагато складніше;
- націлювати всіх співробітників на кінцевий результат адміністративних процесів надання послуг, а не на задоволення вимог керівника, як при функціональному підході;
- ефективніше скорочувати витрати, оскільки робота з процесами дозволяє уникати дублювання і витрат, які не є необхідними для досягнення результату;
- оцінювати ефективність операцій (функцій), що виконують в рамках адміністративного процесу, з погляду ефективності процесу в цілому;
- скорочувати час виконання процесу при підвищенні якості виконуваних робіт за рахунок виключення операцій передачі інформації за ієрархією управління.

Слід зазначити, що нормативно-правові акти у сфері регламентації на процесно-орієнтовану модель системи управління повинні будуватися, перш за все на рівні деталізації опису адміністративних процесів (до рівня дій, документів тощо). Також повинен бути зв'язок між адміністративним регламентом виконання функцій і

посадовими регламентами державних службовців. Стандарти адміністративних послуг виступають як одна з проєкцій представлення адміністративного процесу, яка направлена на споживача послуги, і така, що містить тільки інформацію про точки взаємодії з державним органом в ході процесу надання послуги.

У сфері *адміністративної регламентації* з використанням технологій електронного урядування ключовими є поняття регламенту, адміністративного регламенту і електронного адміністративного регламенту [2].

Регламент – це правила або сукупність інструкцій, призначених для упорядкування діяльності, управління сукупністю процесів. Адміністративний регламент – це організаційно-розпорядчі документи, покликані не тільки надати легітимність, а й інтегрувати процеси, об'єкти і суб'єкти для реалізації певних команд цільових державних функцій. Електронні адміністративні регламенти також призначені для подібної інтеграції, але з використанням інформаційних технологій, а також для підвищення ефективності їх виконання.

Вивчення наукових та нормативних джерел дозволяє виокремити такі ознаки адміністративних регламентів: це різновид нормативно-правового акту, що містить відповідне публічно-управлінське рішення; він є наслідком врегулювання публічних відносин; є певна процедура їх розроблення, прийняття та запровадження; метою їх прийняття є врегулювання та деталізація діяльності органів, посадових осіб у процесі виконання покладених на них завдань; їх призначенням є підвищення ефективності діяльності органів публічної влади щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, законних інтересів, фізичних та юридичних осіб; їх результатом є адміністративна процедура; можливість систематизації таких нормативно-правових актів у вигляді зведення [1].

При цьому важливими аспектами регламентації адміністративних послуг є: розробка послуги (визначення потреби в її запровадженні, суб'єктів розроблення, суб'єктів споживання, попередня оцінка можливих ризиків, у тому числі й корупційних); створення технологічної карти надання послуги (детальний опис провадження, алгоритмізація дій посадових осіб та споживачів); інформаційне забезпечення послуги (інформування про неї, висвітлення процесу надання, повідомлення про прийняте рішення); коригування послуги (змісту, процедури надання).

Запровадження *електронних адміністративних регламентів* дає змогу зробити адміністративні послуги доступними та прозорими, тобто зменшити їх корупційну складову, що ефективно досягається шляхом запровадження електронних послуг.

Упровадження в Україні електронних послуг за відсутності національної системи електронної взаємодії, єдиного державного порталу адміністративних послуг та електронної взаємодії органів влади якоюсь мірою відбувається через реалізацію органами влади окремих пілотних проєктів та забезпечення надання електронної звітності.

Прикладом таких пілотних проєктів з впровадження електронних адміністративних послуг є проєкт громадського веб-порталу адміністративних послуг (<http://igov.org.ua>). У червні 2015 р. команда українських волонтерів спільно з органами державної влади запустила його альфа-версію. В основі проєкту лежить ідея акумуляції в одному місці всіх послуг, які державні органи надають громадянам і бізнесу. Першими чотирма містами в Україні, де стали доступними електронні адміністративні послуги, стали Дніпропетровськ, Львів, Миколаїв та Луцьк.

Аналізуючи інформацію офіційного сайту Міністерства юстиції України, зауважимо, що на його веб-сторінках також передбачений розділ “Електронні сервіси онлайн”, який містить перелік адміністративних послуг, виділені ті з них, які надаються в електронній формі шляхом створення гіперпосилань на відповідну веб-сторінку, через яку здійснюють їх надання.

Втім найбільш успішним прикладом реалізації надання електронних послуг на державному рівні є впровадження електронної звітності до Державної податкової інспекції України. Так, за інформацією офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України більше 90 % платників ПДВ і майже 80 % платників ЄСВ звітують в електронній формі, що свідчить про великий успіх і популярність цього проекту.

Спостерігається позитивний досвід окремих регіонів України щодо створення регіональних (міських) порталів адміністративних послуг, таких як у м. Вінниця (з 2008 р.), м. Івано-Франківськ та Дніпропетровська область (з 2010 р.), м. Київ, м. Харків та Одеська область (з 2011 р.), які успішно надають електронні сервіси і впроваджують надання пілотних адміністративних послуг в електронній формі. Як показують результати різних досліджень, розвиток е-урядування в цих містах і регіонах набагато випереджає центральний рівень і діючу нормативно-правову базу.

Разом з тим беззастережне впровадження надання адміністративних послуг виключно за допомогою електронних комунікацій не враховує існуючі в Україні реалії. До негативних реалій, які суттєво впливають на розвиток в Україні системи надання адміністративних послуг за допомогою електронних комунікацій, відносяться [4]: відсутність усталеної практики ведення електронного документообігу, суперечливе законодавство, недосконала судова система, низький рівень захисту права власності, низький рівень довіри громадян до електронних послуг, недостатня поширеність і попит громадян на отримання послуг в електронному вигляді, високий рівень шахрайства, невідповідність дій органів виконавчої влади очікуванням громадськості, імітація реформи системи надання адміністративних послуг. Процедура надання адміністративних послуг в переважній більшості залишаються складними, в якійсь мірі корупційними і вимагають багато часу, зусиль і ресурсів з боку замовників.

Однією з найбільших переваг електронного управління та надання адміністративних послуг з використанням сучасних інформаційних технологій є *деперсоніфікація надання адміністративних послуг громадянам та бізнесу*, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах державної влади та має бути враховано в національному антикорупційному законодавстві. Процес надання адміністративних послуг в Україні, який передбачає міжвідомчу взаємодію чи звернення громадян до кількості органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язаний зі значною втратою часу через відсутність взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами.

Останнім трендом в процесі вдосконалення адміністративних послуг є *створення центрів надання адміністративних послуг*, перевагою яких повинно стати усунення можливостей безпосереднього контактування заявника із суб'єктом надання адміністративної послуги. Незважаючи на те, що в цих центрах тепер надається різна кількість послуг, поступово відбувається процес формування так званого єдиного вікна і вибудовування єдиних правил. Використання електронних комунікацій дозволить максимізувати цей позитив.

Для забезпечення розвитку інфраструктури надання адміністративних послуг громадянам за допомогою електронних комунікацій доцільно запровадити такі шляхи [4]:

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

2. Створення онлайн сервісів на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг для забезпечення більш ефективної системи надання адміністративних послуг.

3. Розвиток регіональних центрів надання електронних адміністративних послуг для розширення сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами надання послуг.

4. Удосконалення роботи єдиного державного порталу адміністративних послуг (<http://poslugu.gov.ua/>) як порталу, на якому будь-який громадянин може отримати всі види адміністративних послуг без територіальних або інших обмежень. Такий підхід найбільшою мірою відповідає кращим закордонним практикам організації системи надання адміністративних послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку. Ключовими завданнями регламентації та надання адміністративних послуг в органах публічної влади є: підвищення якості надання адміністративних послуг та їх доступності для громадян і організацій; орієнтація діяльності органів публічної влади на інтереси заявників; підвищення якості та ефективності адміністративних процесів за рахунок орієнтації на кінцевий результат; підвищення відкритості діяльності органів публічної влади за рахунок впровадження відкритих електронних адміністративних регламентів; зменшення можливостей для адміністративного розсуду осіб, котрі приймають рішення; зниження витрат при взаємодії громадян і організацій з органами публічної влади за рахунок впровадження електронного урядування; забезпечення громадського контролю за здійсненням органами публічної влади закріплених за ними функцій.

Перспективи подальшого розвитку у даному напрямку: регламентація функціонування онлайн сервісів на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг; визначення сервісної інфраструктури взаємодії між суб'єктами надання послуг; удосконалення роботи єдиного державного порталу адміністративних послуг

Список використаних джерел

1. *Заброда Д. Г.* Адміністративні регламенти як засіб запобігання корупції / Д. Г. Заброра // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2014. – № 1. – С. 109–119. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2014_1_21.pdf
2. *Клименко А. В.* Электронные административные регламенты / А. В. Клименко // Теория и практика государственного управления ; Ин-т проблем гос. и муницип. упр. ; Гос. ун-т ; Высш. шк. экономики. Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. – М. : Эпифания, 2004.
3. Теоретичні та організаційно-методичні засади надання державних послуг в електронній формі : наук. розробка / авт. кол. : В. Г. Логвінов, І. О. Макарова, М. В. Мазуркевич та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
5. *Туркова О.* Проблемы информатизации процедур предоставления административных услуг в Украине / О. Туркова // Международный научно-практический правовой журнал LEGEA SI VIATA Nr. 11/3(287)2015 – Режим доступа : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2015/11-3/30.pdf>.

Надійшла до редколегії 15.03.2016 р.