

Д. О. Ляшов, кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та управління
Черкаського державного технологічного університету

РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Визначено, що роль інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного адміністрування в Україні постійно зростає. Представлено додаткові можливості від впровадження електронних адміністративних послуг. Підкреслено, що перехід на засади інформаційного суспільства в Україні порівняно з іншими державами відбувається повільніше. Перераховано фактори, які перешкоджають упровадженню електронного урядування в Україні, зокрема: недостатня довіра та рівень інформаційної грамотності населення, недостатня компетентність працівників, нестача фінансового та технічного забезпечення.

Досліджено особливості використання веб-сайтів у контексті надання адміністративних послуг в Україні. Незважаючи на зростання їх чисельності та інформаційної укомплектованості протягом останніх років, якість залишається низькою (недостатньо інформації щодо використання бюджету, формування тарифів та пільг, фактичного майнового стану депутатів, особливостей використання комунального майна, земельних аукціонів, звітної документації). Розглянуто тенденції інформаційного забезпечення ЦНАП в Україні. Попри зростання їх кількості, якість надання послуг потребує доопрацювання (низький рівень електронізації послуг, відсутність доступу до державних реєстрів, неузгодженість дій з іншими державними інституціями).

Представлено алгоритм упровадження електронного урядування на місцевому рівні для покращення якості надання адміністративних послуг, який складається із шести пунктів. Даний алгоритм дозволить інтегрувати послуги різних місцевих організацій завдяки вдосконаленню комунікацій та інформаційних систем; надавати широкий перелік адміністративних послуг через електронні засоби у зручній формі; спрощувати доступ до послуг; нівелювати зайву бюрократію. Представлено закордонні (досвід Естонії, Данії) інструменти інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг.

Ключові слова: інформаційне забезпечення, адміністративні послуги, ЦНАП, місцеве самоврядування, децентралізація.

D. O. Liashov. Development of information support of the system of administrative services provision in local government structures in conditions of decentralization

There was determined that the role of information and communication technologies in the field of public administration in Ukraine is constantly growing. Additional opportunities from the introduction of electronic administrative services are presented. There was emphasized that the transition to the principles of information society in Ukraine, compared to other countries, is slower. The factors that hinder the introduction of e-government in Ukraine are listed, in particular: lack of trust and level of information literacy of the population, insufficient competence of employees, lack of financial and technical support.

Peculiarities of using websites in the context of providing administrative services in Ukraine are studied. Despite the increase in their number and staffing in recent years, the quality remains low (insufficient information on budget use, tariffs and benefits, actual property status of deputies, communal property using, land auctions, reporting documents). The tendencies of information support of CPAS in Ukraine are considered. Despite the increase in their number, the quality of service provision needs to be improved (low level of electronic services, lack of access to state registers, inconsistency of actions with other state institutions).

Algorithm for implementing e-government at the local level to improve the quality of administrative services, which consists of six items, is presented. This algorithm will integrate the services of different local organizations through the improvement of communications and information systems; provide a wide range of administrative services through electronic means in a convenient form; simplify access to services; minimize unnecessary bureaucracy. Foreign tools of information support of the system of administrative services (experience of Estonia, Denmark) are presented. In order to improve the information support of the system of administrative services, there was proposed to take some measures at the state level.

Key words: information support, administrative services, CPAS, local self-government, decentralization.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних завдань реформування публічного управління в Україні в умовах сьогодення є децентралізація публічних послуг, зокрема адміністративних. За період реформування здійснено чимало важливих кроків на шляху адаптації адміністративних послуг до потреб громадян та покращення якості їх обслуговування. З цією метою створено Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), які працюють за принципом єдиного вікна. Однак бурхлива інформатизація суспільства потребує кардинальної

трансформації діючої практики надання адміністративних послуг не лише щодо покращення якості та доступності послуг, але й стосовно формування нової концепції взаємовідносин між громадянами та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), в якій ключова роль належить сучасним комунікаційним технологіям, зокрема електронній системі комунікацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання якісного надання публічних послуг, зокрема адміністративних, є широко досліджуваним серед фахівців публічного управління. У даному контексті варто виокремити праці таких науковців, як: Ю.А. Опанасюк, С.О. Линник, Ю.М. Мельник, Ю.Г. Гириченко. Також багато напрацювань присвячено питанням удосконалення надання адміністративних послуг в електронній формі: А. Мацюкін, О.Б. Мосій, Н.В. Ющенко, М.В. Ковтун. Однак, незважаючи на великий інтерес до перерахованих аспектів, втілення реформи децентралізації, питання інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні є надзвичайно багатоаспектними та потребують додаткових узагальнень одержаних результатів та окреслення перспектив.

Мета статті – дослідження перспектив активного використання інформаційних технологій у розвитку системи надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування України в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Інформаційно-комунікаційні технології, які є невід’ємною складовою частиною розвитку електронного врядування, набувають значної популярності у сфері публічного адміністрування в Україні. Натепер сформовано відповідну законодавчу базу, яка визначає понятійно-категоріальний апарат, регламентує роль держави в розвитку сфери надання адміністративних послуг. Так, згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» надання електронних послуг відбувається за принципом «єдиного вікна» за допомогою порталу державних послуг, через сайти державних органів влади та ОМС. Електронними послугами є будь-які публічні послуги, надані суб’єкту звернення в електронному вигляді через інформаційні, телекомунікаційні засоби та інформаційно-телекомунікаційні системи [1].

Безперечно, впровадження електронних адміністративних послуг відкриває додаткові можливості, зокрема: 1) покращення ефективності та цілодобової доступності до отримання послуг завдяки користуванню відкритими даними; 2) заощадження бюджетних коштів через оптимізацію робочого часу державних службовців; 3) створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, унеможливлення корупції, пожвавлення інвестиційного клімату. Відповідні зрушення в реалізації електронних адміністративних послуг вказують на підвищення інтересу з боку державних органів до розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Однак за індексом розвитку електронного врядування, представленого в рамках досліджень ООН, Україна посіла 69-те місце серед 193-х країн у 2020 р., що на 15 пунктів нижче порівняно з 2010 р. [2]. Тобто перехід на засади інформаційного суспільства в Україні, порівняно з іншими державами (зокрема, Грузією, Білорусією), відбувається повільніше.

Електронне урядування для ОМС, що використовують програмні засоби та локальні інформаційні мережі, сприяє доступності та прозорості їх функціонування; своєчасному та повному доступу до інформації стосовно діяльності органу; налагодженню доступної комунікації з місцевою владою населення, бізнес-суб’єктів та неурядових організацій [3]. Проте повноцінному впровадженню електронного урядування в Україні перешкоджає ряд факторів, зокрема: недостатня довіра з боку громадян; низький рівень інформаційної грамотності населення; високий ризик впливу хакерських атак на електронні ресурси; безвідповідальність та недостатня компетентність працівників ОМС та сфери обслуговування; нестача фінансового та технічного забезпечення; несвочасність та неповнота в інформуванні населення державними веб-сайтами [4, с. 156].

Оцінювання рівня інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг в ОМС варто проводити за такими напрямками: доступ до інформації, зокрема публічної; наявність зворотного зв’язку з громадянами; надання адміністративних послуг; зручність та функціональна змістовність веб-сайту; система електронного документообігу ОМС; рівень організації діяльності ЦНАП.

Важливим інструментом у процесі інформування ОМС про свою діяльність та налагодження комунікацій з населенням є веб-сайт. Якість та функціональність веб-сайту визначається залежно від стану його наповнення, включаючи такі основні елементи: інформування населення; зворотний зв’язок; транзакції; електронна система державного управління. Дослідження офіційних веб-сайтів ОМС вказує на тенденції до зростання їх чисельності та інформаційної укомплектованості протягом останніх років. Однак недостатньо інформації надається щодо використання бюджету, формування тарифів, використання комунального майна, земельних питань тощо [5, с. 204].

За даними Рейтингу прозорості 100 найбільших міст України, розробленого ГО «Трансперенсі Інтернешнл Україна» спільно з Інститутом політичної освіти, середній рівень прозорості міст у 2019 р. становив 45,7 бала зі 100 можливих (на 15,8 бала більше порівняно з 2017 р). Прозорість місцевої влади покращується через надання необхідної громадянам інформації та представлення інструментів участі. Так, Покров, який має найвищий бал 79,1, є зразком належного впровадження індикатора прозорості у сфері закупівель (на сайті міської ради зразково представлено узагальнену інформацію щодо результатів закупівель усіх структурних підрозділів) [7].

Інститутом громадянського суспільства розроблено методику оцінювання сайтів ОМС. Результати дослідження веб-сайтів 25-ти обласних та 50-ти міських рад указують на необхідність їх удосконалення для усунення таких недоліків, як: розрізненість структури розміщення інформації ОМС; складна структура розділів та підрозділів; відсутність пошукової системи та інструментів зворотного зв'язку на деяких сайтах; відсутність документів, що стосуються роботи ОМС.

Більшість розглянутих сайтів ОМС перебувають на переході від етапу «Розміщення інформації» до другого етапу «Зворотний зв'язок». Зазвичай ОМС застосовують 2–3, рідше 5–6 інструментів зворотного зв'язку з населенням. Зазвичай на веб-сайтах представлено форуми для обговорення важливих питань громади, сформовано опитувальники серед відвідувачів щодо роботи сайту [5, с. 204; 7].

Незважаючи на перераховані недоліки, в Україні реалізовується безцінний досвід роботи ЦНАП. З урахуванням досвіду практичного впровадження інформаційного забезпечення ЦНАП найпоширенішими інформаційно-комунікаційними системами натеper в Україні є: 1) електронні системи черг, які представлені як в автономній версії (передбачає фактичну присутність громадянина в ЦНАП), так і в режимі онлайн (можливість записатися на прийом через Інтернет); 2) системи електронного документообігу та обліку адміністративних послуг; 3) системи відеонагляду, запису спілкування під час надання адміністративних послуг; 4) системи оцінювання рівня якості наданих адміністративних послуг; 5) системи узгодження дій фронт- та бек-офісів [8].

Перелік адміністративних послуг, які надаються у ЦНАП, з кожним роком збільшується. Так, у 2019 р. понад 50 різноманітних видів послуг надається у 89% ЦНАП (708 центрів), що на 65 п.п. більше порівняно з аналогічним періодом попереднього року (лише 184 центри).

Однак не всі послуги, які користуються попитом серед населення (реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень водія, адміністративні послуги в земельній сфері), повноцінно інтегровані до повноважень ЦНАП. Більшість ЦНАП сьогодні дотримується базових обов'язкових умов надання адміністративних послуг, що недостатньо для якісного задоволення потреб населення в послугах. Так, банківські послуги представлені в приміщенні лише 24% ЦНАП, онлайн-консультації є доступними в 13% центрів.

Питання електронізації послуг є актуальним для більшості ЦНАП України: електронною чергою можна скористатися в 19% ЦНАП (151 центр, що на 13 установ більше порівняно з 2018 р.), електронні послуги надає лише 27% ЦНАП (214 центрів, що на 8 установ менше порівняно з 2018 р.), електронний документообіг використовують 34% ЦНАП (270 центрів, що на 79 установ більше порівняно з 2018 р.). Рівень підключення ЦНАП до державних реєстрів також залишається недостатнім: до Державного земельного кадастру підключено 21,7%, до Єдиного державного демографічного реєстру – 16,4%. Для порівняння: до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та ГО і Державного реєстру речових прав на нерухоме майно підключено понад 90% ЦНАП [9]. Подібні тенденції ускладнюють надання багатьох популярних серед населення адміністративних послуг.

Для подолання недоліків об'єктивного і суб'єктивного характеру та покращення якості надання адміністративних послуг передусім необхідно розробити чіткий алгоритм покрокового впровадження електронного урядування на місцевому рівні (рис. 1).

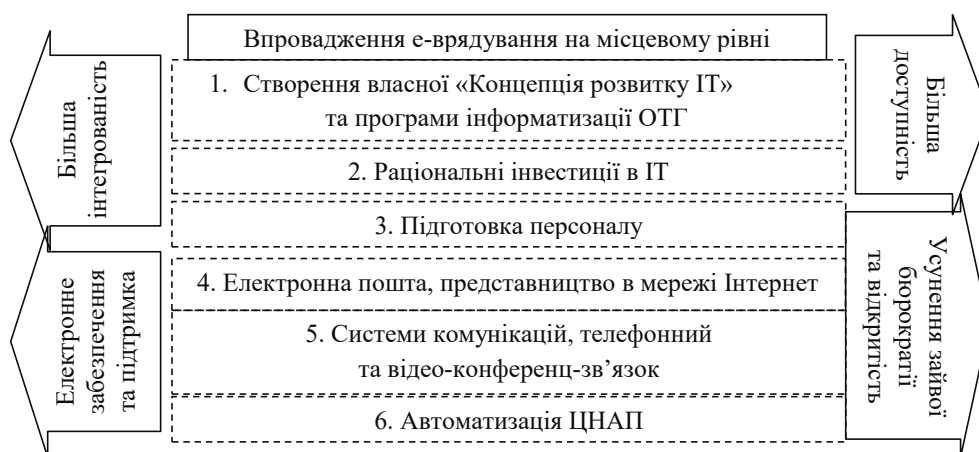


Рис. 1. Алгоритм упровадження електронного урядування на місцевому рівні в умовах інформаційної безпеки

Впровадження е-врядування на місцевому рівні дозволяє: інтегрувати послуги різних місцевих організацій завдяки вдосконаленню комунікацій та інформаційних систем; надавати широкий перелік адміністративних послуг через електронні засоби в зручній формі, нівелюючи часові та просторові перешкоди; спрощувати доступ

до послуг шляхом формування спільних контакт-центрів та веб-сайтів; нівелювати зайву бюрократію через стимулювання співробітників ОМС залишатися на зв'язку з громадянами.

Окрім існуючих у вітчизняній практиці інструментів інформаційного забезпечення системи надання адміністративних послуг, які до того ж використовуються не всіма ОМС, є приклади закордонної практики. Зокрема, в Естонії використовуються такі інструменти електронного врядування: Е-податковий департамент (середовище для подання та комплексного контролю за податковими й митними деклараціями); Е-вибори (голосування через мережу Інтернет, що робить процедуру доступною для тих громадян, які з особистих причин або через стан здоров'я не можуть прийти на виборчу дільницю); Е-кадастрова книга (реєстрація та контроль даних стосовно земельних ділянок); Е-поліція (автоматична реєстрація факту порушення, розсилка інформації про призначення штрафу е-поштою) тощо [10, с. 165].

Звичайно, одномоментне впровадження всіх перерахованих електронних інструментів надання адміністративних послуг в Україні є нереальним через низку об'єктивних обставин. Для цього насамперед необхідно забезпечити належну інформаційну та кібербезпеку серверів публічних установ; удосконалити чинне законодавство щодо рівнозначності юридичної правомірності результатів наданих послуг в електронній та письмовій формах; забезпечити інтеграцію Єдиного державного порталу надання адміністративних послуг та веб-сайтів ОМС; сформувати максимально доступні та прості в користуванні інтерфейси веб-сайтів.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, адміністративні послуги є особливим видом послуг, метою яких є задоволення потреб громадян. Упродовж останніх років у вітчизняній практиці відбувається реформування системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні, зокрема через формування ЦНАП, які є структурними підрозділами органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Однак результати здійсненого дослідження вказують на недостатній рівень якості надання адміністративних послуг в Україні. Необхідно розширити перелік доступних послуг у ЦНАП, інтегрувати їх функції з іншими органами місцевого самоврядування у сфері обслуговування громадян, підвищити електронізацію послуг відповідно до існуючих сьгодніх інформаційних технологій (мережа Інтернет, мобільні додатки тощо). Перспективою подальших досліджень є формування методики визначення ефективності впровадження інформаційних технологій в діяльності ОМС.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
2. UN E-Government Knowledgebase. *United Nations*. 2020. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine> (дата звернення: 01.11.2020).
3. Мацокін А. Електронне урядування: механізм застосування у діяльності ОМС. *Міське самоврядування*. 2017. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046.html> (дата звернення: 01.11.2020).
4. Ющенко Н.В. Ковтун М.В. Електронне урядування в Україні: стан та перспективи розвитку. *Науковий журнал «Причорноморські економічні студії»*. 2019. Вип. 38. Ч. 1. С. 152–157.
5. Мосій О.Б. Впровадження електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування. *Економіка та управління підприємствами*. 2018. Вип. 24. С. 203–207.
6. Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України. *Transparency International Ukraine*. 2019. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/02/Rejtyng-prozorosti-100-najbilshyh-mist-Ukrayiny-2019.pdf> (дата звернення: 03.11.2020).
7. Результати моніторингу сайтів міських рад других за величиною міст областей України. *Інститут громадянського суспільства*. URL: <http://old.csi.org.ua/?cat=28> (дата звернення: 03.11.2020).
8. Удосконалення інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник: державне управління / Ю.А. Опанасюк та ін.* 2020. № 5. URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/104> (дата звернення: 04.11.2020).
9. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за I півріччя 2019 року. Інформація подана станом на 01.07.2019 р. згідно зі звітом МЕРТ. *Єдиний державний портал адміністративних послуг*. URL: <https://my.gov.ua/be/files/16395/embed> (дата звернення: 04.11.2020).
10. Матвейчук Л. Е-урядування країн Балтії: досвід для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 2. С. 159–168.

References:

1. KMU (2016), *Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy elektronnykh posluh v Ukraini* [About the approval of the Concept of electronic services system development in Ukraine], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 16, 2016. № 774-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

2. UN E-Government Knowledgebase (2020), *United Nations*, official site. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine> [in English].
3. Matsokin A. (2017), "*Elektronne uriaduvannia: mekhanizm zastosuvannia u diialnosti OMS*" ["E-government: mechanism of application in LSG activities"], journal *Mistseve samovriaduvannia* [Local Government], vol. 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046.html> [in Ukrainian].
4. Iushchenko N.V. and Kovtun M. V. (2019), "*Elektronne uriaduvannia v Ukraini: stan ta perspektyvy rozvytku*" ["E-government in Ukraine: state and prospects of development"], journal *Prychornomorski ekonomichni studii* [Black Sea Economic Studies], vol. 38, pp. 152–157 [in Ukrainian].
5. Mosii O. B. (2018), "*Vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia u diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia*" ["Introduction of e-government in local governments activities"], journal *Ekonomika ta upravlinnia pidpriemstvamy* [Economics and business management], vol. 24, pp. 203-207 [in Ukrainian].
6. Transparency International Ukraine (2019), *Reitynh prozorosti 100 naibilshykh mist Ukrainy* [Transparency rating of the 100 largest cities of Ukraine], official site. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/02/Rejtyng-prozorosti-100-najbilshyh-mist-Ukrayiny-2019.pdf> [in Ukrainian].
7. Civil Society Institute (2020), *Rezultaty monitorynhu saitiv miskykh rad druhykh za velychynoiu mist oblastei Ukrainy* [Results of monitoring of city councils sites of the second largest cities of Ukraine regions], official site. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2020/02/Rejtyng-prozorosti-100-najbilshyh-mist-Ukrayiny-2019.pdf> [in Ukrainian].
8. Opanasiuk Yu.A., Lynnyk S.O., Melnyk Yu.M. and Hyrychenko Yu. H. (2020), "*Udoskonalennia informatsiinoho zabezpechennia nadannia administratyvnykh posluh orhanamy mistsevoho samovriaduvannia*" ["Improving information support for the provision of administrative services by local governments"], journal *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration], vol. 5. URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/104> [in Ukrainian].
9. The state portal of administrative services (2019), *Rezultaty monitorynhu saitiv miskykh rad druhykh za velychynoiu mist oblastei Ukrainy* [Report on development of network of Centers for the provision of administrative services for the first half of 2019], official site. URL: <https://my.gov.ua/be/files/16395/embed> [in Ukrainian].
10. Matveichuk L. (2015), "*E-uriaduvannia krain Baltii: dosvid dlia Ukrainy*" ["E-government of the Baltic States: experience for Ukraine"], journal *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* [Public administration and local self-government], vol. 2, pp. 159–168 [in Ukrainian].