

АНАЛІЗ ОСОБЛИВОСТЕЙ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОНЛАЙН ПОСЛУГ ЦЕНТРАМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Макарова І. О., Пігарєв Ю.Б., Сметаніна Л. С.

Актуальність. Сталий розвиток територій та самодостатність територіальних громад, наближення влади до громадянина є цільовими орієнтирами децентралізації в Україні. Програмні документи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні обумовлюють впровадження сервісно-орієнтованої державної політики. Повноваження центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) при районних державних адміністраціях переходять до ЦНАП об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Організовані при ОТГ ЦНАП не повинні втрачати у якості надання послуг, тому повинні відповідати усім вимогам та показникам ефективності.

З розвитком інформаційного суспільства та цифровізації суспільних відносин виникає необхідність надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми надання адміністративних послуг стають предметом вивчення достатньої кількості науковців України. Це В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Безверхнюк, Н. Васильєва, Д. Дзвінчук, В. Долечек, С. Жарая, І. Коліушко, А. Ліпенцев, І. Лопушинський, В. Мамонова, О. Молодцов, Н. Нижник, О. Поляк, Г. Писаренко, О. Радченко, В. Тимошук, Ю. Шаров, І. Шпекторенко та ін. Більшість напрацювань стосується аспектів організаційно-правового забезпечення діяльності з надання адміністративних послуг у контексті різноманіття проблем державного управління. Однак, особливої уваги та відповідного постійного доопрацювання, через високу швидкість змін у цьому напрямку, потребують питання надання якісного онлайн адміністративного сервісу. Актуальність проблеми обумовила вибір напрямку дослідження та окреслення цілі статті.

За *мету статті* поставлено аналіз стану запровадження електронних послуг

(е-послуг) ЦНАП та виокремлення відповідних рекомендацій щодо організації надання онлайн послуг у сучасних ЦНАП та покращення їх якості.

Виклад основного матеріалу дослідження почнемо з аналізу сутності поняття «онлайн послуга» та його співвідношення із терміном «електронна послуга».

Цифровізація адміністративних послуг оголошена одним з головних пріоритетів Уряду України. Вперше у законодавстві України термін «електронна послуга» визначено у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні у значенні «послуга, надана громадянам та організаціям в електронному вигляді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій» [7].

На офіційному сайті Кабінету Міністрів України е-послуга визначається як «адміністративна або інша публічна послуга, що надається громадянину або юридичній особі в електронній формі. Завдяки цьому, громадянин має змогу отримати послугу від держави (оформлення ліцензії, соціальної допомоги, особистого документу тощо) без особистого відвідування органів влади. Е-послуги надаються через Інтернет, тож доступні з дому чи офісу 24 години на добу та сім днів на тиждень» [5].

Деякі дослідники визначають е-послугу ще й як «послугу із задоволення інформаційних потреб користувача, яка має електронну форму надання. До електронних послуг відносять: усі електронні адміністративні послуги; онлайн оплату за комунальні послуги, Інтернет, телефонію; Інтернет-банкінг, Інтернет-страхування; купівлю через Інтернет квитків на потяги, літаки, автобуси; купівлю товарів в Інтернет-магазинах; онлайн запис у дитячий садок; електронну чергу, наприклад, у ЦНАП як в онлайн реалізації (через Інтернет), так і в оффлайн (шляхом особистого приходу та фізичного отримання квитка через інформаційний термінал) тощо» [1].

«Електронна адміністративна послуга – адміністративна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій» [4]. Відповідно до частини другої статті 17 в редакції Закону № 191-VIII від

12.02.2015 «надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні». 3 листопада 2020 року Верховною Радою України було прийнято законопроект 2679 відповідно до якого всі функції Єдиного державного порталу передані до Єдиного державного веб-порталу електронних послуг з офіційною назвою «Дія». Однак, в законодавчому полі України унормованого визначення поняття онлайн послуги не зустрічається. Але на Єдиному державному порталі адміністративних послуг, Єдиному державному порталі послуг «Дія» поняття онлайн послуги використовується паралельно із поняттям електронної послуги. Уточнимо сутність поняття онлайн послуга і проаналізуємо чи тотожні визначення електронної та онлайн послуги.

Звертаючись до Великого тлумачного словника сучасної української мови, маємо чітке визначення терміну «онлайн». «Онлайн (англ. online, від англ. on line — «на лінії», «на зв'язку», «у мережі») – слово або частина складних слів, що позначає перебування в мережі, здійснення дій в Інтернеті в режимі реального часу. Тип зв'язку, при якому зв'язок підтримується у режимі реального часу (безперервно)» [3]. Термін з суто технічного використання для вказівки на режим зв'язку (типовим значенням могло бути «не вішаючи трубку», тобто за один телефонний дзвінок, у режимі реального часу) перейшов у широке побутове використання. Під послугою у Академічному тлумачний словнику української мови розуміють «дію, вчинок, що дає користь, допомогу іншому» [8].

У словосполученні онлайн послуга визначальним є спосіб корисного отримання результату дії чи вчинку у нашому випадку – онлайн. Узагальнюючи тлумачення під *онлайн послугою будемо розуміти* послугу, яка надається громадянам та організаціям в мережі (у тому числі Інтернет) в режимі реального часу. До таких послуг можна віднести всі послуги, які надаються в мережі Інтернет та у будь-якій локальній мережі. Наприклад, електронні

адміністративні послуги, які здійснюються у мережі, а результат яких отримується або онлайн або фізично за вимогою отримувача. Також це може бути електронна черга запис до якої реалізовано онлайн. Послуги з купівлі квитків на всі види транспорту, страхування та банківські послуги через Інтернет можна також віднести до онлайн послуг.

Узагальнюючи можемо сказати, що онлайн послуга – це підмножина електронних послуг. Реалізації онлайн послуг неможлива без ефективної роботи веб-сайтів відповідних структур, які надають послуги або без спеціалізованих веб-порталів надання послуг.

Т. Джига наводить результати дослідження Національного центру електронного урядування в Україні, за яким половина (46 %) центральних органів виконавчої влади та чверть (25 %) обласних державних адміністрацій (ОДА) мають веб-сторінки для надання онлайн послуг. З установ, які мають такі сторінки, лише 19 % центральних органів виконавчої влади та 30 % ОДА надають послуги в електронній формі [2]. Авторка підкреслює і низький рівень якості надання таких послуг. Також слабкою ланкою є низька готовність органів місцевого самоврядування до запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі або онлайн.

Причину такого становища вбачаємо у достатньо низькому рівні організації електронного документообігу (ЕД) в органах державної влади (ОДВ) та ОМС. Професійна система внутрішнього ЕД, яка повинна охоплювати майже всі етапи від створення документів до відправлення, запроваджена лише приблизно у половині ОМС (46 %). Електронними архівами зареєстрованої вхідної та вихідної документації володіють лише у третині (32 %) міських рад. Певні занепокоєння є і стосовно низького рівня захисту інформації в системі електронного документообігу [2].

Така ситуація з ЕД майже унеможливорює спроможність надавати електронні послуги органами місцевого самоврядування, та створює головну перешкоду в розвитку запровадження надання населенню онлайн адміністративних послуг в електронній формі. Однак, перешкоди не завжди програмні та технологічні. Іноді це і людський фактор. Не всі

співробітники ОМС мають бажання підвищувати кваліфікацію і навчатись роботі у системі ЕД. Багато хто потребує підвищення кваліфікації з питань електронного урядування.

Перелічені аспекти суттєво уповільнюють розвиток запровадження електронних адміністративних послуг в державі.

Окрім ситуації з документообігом і персоналом, не можна не зазначити і основний фундамент розвитку електронних послуг - це звичайно фінансування. Чинне законодавство про адміністративні послуги передбачає реалізацію фінансового забезпечення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг виключно за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів [2], а це немалі кошти. Об'єктивна необхідність потребує пошуку альтернативних форм фінансування. Один з них надання міжнародної технічної допомоги у сфері адміністративних послуг, що допускається опосередковано через бюджет [4]. Однак, законодавство виключає організацію механізмів державно-приватного партнерства задля альтернативного допоміжного фінансування розвитку електронних адміністративних послуг.

У процесі надання адміністративних послуг беруть участь дві сторони. І неможливо організувати процес лише з боку влади. Для отримання цих послуг повинно бути підготовлено все і з боку населення, а саме достатньо високий рівень комп'ютеризації користувачів та відповідний рівень цифрової компетентності.

Соціологічне опитування, проведене серед відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, організоване в п'яти областях України, засвідчило, що більшість з них (майже 80 %) користуються комп'ютерами вдома та мають можливість підключення до Інтернет-мережі. Більша половина користувачів мережі Інтернет проживає у густонаселених містах, а Інтернет-аудиторія у сільській місцевості складає лише одну п'яту населення [6].

На запитання обрати найбільш популярну інформаційну послугу, більшість відвідувачів центрів надання адміністративних послуг вибирало інформаційні послуги, які надаються онлайн. Майже половина відвідувачів центрів надання адміністративних послуг в

якості другої за популярністю електронною послугою зазначило електронну чергу. Опитані відвідувачі центрів майже не користуються послугою, яка дозволяє переглядати онлайн стан розгляду поданої справи.

Отримання адміністративної послуги в електронному вигляді повинно бути зрозумілим для користувачів на будь-якій платформі. Однак, намагаючись максимально реалізувати можливість отримання онлайн послуг, органи влади, які створюють центри надання адміністративних послуг, використовують різні підходи до реалізації запровадження електронних адміністративних послуг у відповідних ЦНАП. Тобто кожен самостійно знаходить технічні, програмні рішення, здобуває фінансову підтримку. Така варіативність у вирішенні технічних питань ускладнює подальшу інтеграцію різних систем надання адміністративних послуг в єдину загальнодержавну систему.

Крім того, треба не забувати і про те, що не усі види адміністративних послуг можуть бути переведені в електронний формат. Також не все населення хоче переходити в онлайн та на електронні платформи.

У міжнародній практиці такі проблеми вирішуються можливістю отримувати адміністративні послуги двома способами та обирати для себе оптимальний. Також міжнародна спільнота поширює перелік каналів надання адміністративних послуг. І окрім спеціалізованих платформ, безпосередньо центрів надання адміністративних послуг, уряд запроваджує відповідні кол-центри, публічні кіоски, мобільні додатки, відповідні соціальні мережі. Така інклюзивність багатоканального підходу до надання державних послуг робить їх максимально доступними для споживачів, а також стимулює до використання електронних сервісів різні групи населення.

Така міжнародна практика змушує і Україну подивитись на можливості мобільного зв'язку з іншого боку. Мобільний зв'язок сьогодні є найбільш доступним та поширеним засобом комунікації в державі. Тому у напряду надання адміністративних послуг населенню та реалізації їх доступності до кожного, мобільний зв'язок має величезний потенціал.

Перспективи використання мобільного зв'язку в якості додаткового каналу - платформи для надання адміністративних послуг вимагає і певних технологічних рішень, які повинні бути розраховані на користувачів смартфонів, яких сьогодні є переважна більшість.

На сьогодні мобільна версія веб-сайту наявна лише у невеликого відсотка сайтів органів місцевого самоврядування. Рідко використовується в процесі надання адміністративних послуг і такий інструмент як СМС повідомлення. Єдиний державний портал електронних адміністративних послуг також не надає переваг використання мобільного зв'язку. Вирішити ці проблеми уряд намагається запровадженням нового веб-порталу онлайн послуг «Дія» та розробкою відповідного мобільного додатку «Дія».

На наш погляд, щоб підвищити довіру до отримання послуг онлайн треба починати не тільки з державного рівня, а й реалізовувати електронні послуги і на місцях у ЦНАП на рівні ОТГ, роблячи їх більш близькими, доступними та зручним для громадян. На сьогодні в Україні є ЦНАПи, які намагаються наближуватись до високих рівнів надання послуг, у тому числі й переходити в онлайн. Особливо гостро проблема онлайн надання послуг постала в період пандемії COVID-19, коли така форма спілкування з громадянами є найбільш затребуваною .

Питання надання адміністративних послуг у процесі децентралізації набуває певних характерних проблемних рис. На наш погляд, вирішити проблеми, пов'язані наприклад з неспівпадінням переліків адміністративних послуг, які надавалися органами місцевого самоврядування у громадах, можна за рахунок використання ІКТ та попередній онлайн підготовці документів для отримання відповідної послуги. Перехід до надання адміністративних послуг в електронній формі можна здійснювати поетапно паралельно з реінженірингом адміністративних процедур та розвитком інформаційно-комунікаційної інфраструктури громади.

Для реалізації переходу пропонуємо наступні кроки:

1. Надання основних інформаційних онлайн послуг з інформування членів громади щодо характеристики надання адміністративної послуги. Для цього необхідно забезпечити наявність в кожному ОТГ відповідної веб-сторінки на сайті громади з переліком усіх послуг з їх інформаційними картками, які за потреби будуть оперативно оновлюватись.

2. Передбачити можливість на веб-сторінках ЦНАП завантажити, заповнити та роздрукувати електронні заяви або інші документи, необхідні для отримання послуги, про які оговорено у відповідних інформаційних картках послуги, доступних онлайн. Підготовлений в такий спосіб пакет документів надає можливість подальшого звернення до відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг.

3. Реалізація дистанційного онлайн запису на прийом для отримання консультацій з отримання тої чи іншої послуги. Реалізація електронної черги та реєстрації можлива засобами певних цифрових рішень, які можна підключити до веб-порталу територіальної громади.

4. Подальші кроки запровадження отримання онлайн послуг пов'язані здебільшого із реалізацією програмних рішень на веб-порталах територіальних громад у розділі адміністративних послуг або на окремих веб-порталах ЦНАП при ОТГ.

Реалізація перелічених кроків потребує як значних фінансів так кваліфікованих кадрів, які б в складних умовах перехідного періоду могли б підтримати громаду та запустити хоча б перелічені перші кроки до запровадження надання онлайн послуг ЦНАПами при ОТГ. У таких умовах вкрай затребуваними стають підвищення кваліфікації співробітників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань електронного урядування. Актуальною є і підготовча робота для подальшої автоматизації роботи ЦНАП та запровадження онлайн послуг. До них можна віднести:

1. Формування переліку адміністративних послуг ЦНАП. Для його створення варто використати Рекомендаційний перелік адміністративних послуг, прирівняних дій та інших послуг, які надаються або можуть надаватися місцевою радою об'єднаної територіальної

громади та її виконавчими органами, розроблений у рамках проекту «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською конфедерацією;

2. Затвердження інформаційних карток (ІК) на кожен адміністративну послугу. Також варто скористатися рекомендованими інформаційними картками, які також підготовлені у рамках проекту EGAP ;

3. Підготовка та затвердження технологічних карток (ТК) адміністративних послуг. ТК будуть підставою для детального моделювання та програмування адміністративних процесів надання адміністративних послуг.

Впровадження в громаді онлайн послуг без відповідного попиту на них не має сенсу. Важливою є і консультативна робота з населенням щодо порядку використання основних сервісів надання електронних послуг. Також, задля популяризації онлайн послуг серед населення пропонуємо впровадити заходи з інформування громадян щодо можливостей та переваг отримання адміністративних послуг в електронній формі з метою стимулювання попиту на користування електронними сервісами.

Однак, якщо ґрунтовно підходити до запровадження онлайн послуг центрами надання адміністративних послуг при ОТГ, неможливо успішно реалізувати всі ІТ рішення без відповідної попередньої підготовки. Під час реалізації та запровадження ІТ-рішень необхідним є раціональне визначення потреб, врахування досвіду інших ОТГ у подібних нововведеннях. Будь-яке придбання ІТ-функціоналу потребує ретельного обміркування. Необхідно також провести моніторинг безкоштовних аналогів платного програмного забезпечення, та проаналізувати можливість його використання у певній громаді. Впроваджені ІТ-рішення повинні бути ретельно підготовленими, реально необхідними та затребуваними громадою, а також корисними та безперебійно працюючими.

На наш погляд, самостійно кожній ОТГ окремо, дуже важко вирішувати такі питання, пов'язані як з фінансовою, так і з технічною, кадровою та проблемою сумісності ІТ рішень

із подальшою технологією, яку планується урядом використовувати при підключенні до Центрів Дії. Тому підтримка ОТГ зі сторони уряду принаймні у питаннях інтегрованості всіх систем є вкрай необхідною.

Звичайно, кожне ОТГ повинно розробити і затвердити Концепцію розвитку ІТ у вигляді програмного документу з інформатизації громади. Реалізація системного підходу в ній відбувається шляхом опису реального стану застосування ІТ, зазначенням відповідних недоліків, формування плану заходів на декілька років вперед, з описом щорічних планів, які будуть впроваджені в громаді. Робота над Концепцією розвитку ІТ (Програма інформатизації ОТГ) об'єднує зацікавлених осіб, формує ініціативну команду, дозволяє напрацювати вектор оптимального застосування інформаційних технологій у ОТГ. Для обговорення документу необхідно долучати громадськість, проводити публічні консультації та обговорення. Такий підхід дозволить мінімізувати помилки та підвищити довіру в громаді, отримати підтримку.

Висновки. В основу розв'язання проблем надання адміністративних послуг в електронній формі повинен бути покладений комплексний підхід, що включатиме широкий спектр заходів, а саме:

- удосконалення чинного законодавства, у тому числі закріплення еквівалентності юридичної сили результатів надання адміністративних послуг в електронній формі й письмовій формі на паперових носіях в єдиному законодавчому акті щодо регулювання адміністративних процедур як на державному рівні так і на рівні громад;

- формування механізмів ефективної взаємодії та інтеграції інформаційних систем органів державної влади й органів місцевого самоврядування на базі Єдиного державного веб-порталу надання адміністративних послуг;

- широке інформування споживачів адміністративних послуг про можливість отримання їх в електронній формі та розроблення заходів заохочення отримувати послуги саме в електронній формі;

- розроблення ефективних механізмів електронної ідентифікації й автентифікації споживачів адміністративних послуг в електронній формі з метою безпечного користування електронними сервісами надання адміністративних послуг;

- створення правових і організаційних передумов для надання органами публічної адміністрації транскордонних адміністративних послуг;

- приділення достатньої уваги спеціальному навчанню й перекваліфікації державних службовців та інших осіб, які надають адміністративні послуги на підставі закону.

Підсумовуючи можемо наголосити, що впровадження онлайн послуг в Україні є затребуваним, але має низку проблемних питань, систематизованих нами вище. Для їх вирішення уряд робить конструктивні кроки, але ще є над чим працювати.

Література

1. Бондар Г. Л. Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні за умов децентралізації // Г. Л. Бондар, Л. В. Воронова / – Держава та регіони. – 2019 р., – № 1 (65). – Режим доступу: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2019/8.pdf

2. Джига Т. Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-05/admin_poslug-71b6f.pdf.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. — 5-те вид. — К. ; Ірпінь : Перун, 2005.

4. Закон України «Про адміністративні послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

5. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/usi-pitannya-po-e-poslugam/sho-take-elektronna-pos>.

6. Половина українців не користується Інтернетом, 09.10.2014, Новини освіти в Україні. Освіта. UA. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/news/43141/>

7. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#Text>

8. Словник української мови Академічний тлумачний словник (1970—1980) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/posluga>

Анотація: теоретично уточнено поняття онлайн послуг; проаналізовано поточний стан надання адміністративних послуг онлайн у сучасних ЦНАП України, окреслено основні проблеми запровадження в Україні надання населенню адміністративних послуг в електронній формі; розглянуто перспективи впровадження онлайн послуг центрами надання адміністративних послуг і розроблено на цій основі практичні рекомендації місцевим органам влади.

Ключові слова : центр надання адміністративних послуг, електронні послуги, онлайн послуги, інформаційно-комунікаційні технології, децентралізація, адміністративні послуги.

Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОПІДУ. 2021 №. 1(82). С. 175-179
[HTTP://ORIDU.ODESSA.UA/9/NEW_OPTIONS/PDF/021/ZBIRNUK-1-82-2021.PDF](http://ORIDU.ODESSA.UA/9/NEW_OPTIONS/PDF/021/ZBIRNUK-1-82-2021.PDF)