



## ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ПРОЦЕДУР ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

Оксана ТУРКОВА,

аспирант кафедры административного права и административной деятельности  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### Summary

Legal regulation of activities of state and local government authorities on administrative service delivery with use of electronic document management and governing capabilities are examined and researched in article. The problems of activities organization of administrative service delivery by such authorities using information technology (IT) are analyzed. The main directions of domestic legislation improving in this sphere are suggested. The development of electronic governing needs construction of flexible systems, demands taking of coordinated organization and technological measures and coordination of activities of state and local government authorities within framework of unified state policy. Also a basis for administrative service delivery by means of IT is their unification, systematization and standardization.

**Key words:** administrative services, electronic services, procedure of administrative service delivery, informatization, information technology, electronic governing, depersonification.

### Аннотация

В статье рассмотрено и исследовано правовую регламентацию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по предоставлению административных услуг с использованием возможностей электронного документооборота и управления. Проанализированы проблемы организации деятельности по предоставлению административных услуг такими органами с использованием информационных технологий (ИТ). Предложено основные пути совершенствования отечественного законодательства в этой сфере. Развитие электронного управления нуждается в построении гибких систем, требует проведения скоординированных организационно-технологических мероприятий и согласования действий органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках единой государственной политики. Также основой для предоставления административных услуг с помощью ИТ-технологий является их унификация, систематизация и стандартизация.

**Ключевые слова:** административные услуги, электронные услуги, процедуры предоставления административных услуг, информатизация, информационные технологии, электронное правительство, деперсонификация.

**Постановка проблемы.** Информационные технологии играют все более важную роль в системе государственного управления развитых стран. Если до конца 80-х прошлого века правительства этих стран использовали такие технологии для удовлетворения внутренних потребностей и управленческих целей, то стремительное распространение Интернета и глобальной сети стало базисом для изменения приоритетов из внутренних управленческих потребностей на внешние – связи с общественностью. Интернет постепенно превратился в экономически эффективную, сориентированную на пользователя платформу для служащих, которые получили возможность общаться непосредственно с гражданами и распространять большие массивы информации среди общественности. Это обусловило трансформацию государственного управления с целью приспособления его к требованиям информационного общества и информационной эры. Развитие информационного общества стимулирует страны и органы государственного управления к принятию концепции

«электронного правительства», направленного на достижение целей государства [1, с. 4].

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы по проблемам информатизации процедур предоставления административных услуг в Украине.

Внедрение возможностей электронного управления в деятельности органов государственной власти по предоставлению административных услуг является недостаточно разработанным направлением научных исследований. Среди ученых, которые исследовали эту тематику, известными являются труды Л. Бесчастной, Н. Гончарук, И. Дроздовой, И. Клименко, К. Линёва, Г. Почепцова, А. Семенченко, С. Чукуты, Н. Буличевой, Ю. Пивовара, А. Литвинова.

**Целью и задачей статьи** является исследование процесса информатизации процедур предоставления административных услуг в контексте внедрения и развития электронного управления в Украине, как мощного евроинтеграционного фактора.

### Изложение основного материала.

Всемирный опыт показывает, что технологии электронного управления способствуют улучшению эффективности и качества административных услуг, снижению коррупции, снижению административной нагрузки для граждан и бизнеса, а также усилению демократии и конкурентоспособности.

Первым требованием со стороны граждан и бизнеса к услугам государства является их доступность и прозрачность, которая эффективно достигается путем внедрения электронных услуг.

Электронный способ предоставления услуг предусматривает возможность для гражданина или бизнесмена получить необходимую информацию, справку, социальную помощь, лицензию или разрешение он-лайн без посещения органа власти в любое удобное время по принципу 24 часа в сутки / 7 дней в неделю.

В практическом смысле внедрение электронных услуг предусматривает создание для заказчика услуги следующих новых сервисов:

– удобный и оперативный доступ к полной, актуальной, точной и досто-



верной информации об услуге через сеть Интернет;

– загрузка или заполнение он-лайн электронных форм документов, необходимых для получения услуги;

– он-лайн информирование заказчика о ходе рассмотрения и результате предоставления услуги;

– получение результата предоставления услуг в электронной форме;

– он-лайн оплата за предоставленные услуги в случае такой необходимости.

Таким образом, весь процесс предоставления электронной услуги, начиная от установления лица заказчика и заканчивая хранением (архивированием) документов дела, должен быть переведен в электронную форму с предоставлением такому процессу юридической силы.

Внедрение электронных услуг определено одним из главных приоритетов развития во многих странах мира. Например, одним из ключевых приоритетов европейского плана действий в сфере е-управления на 2011–2015 гг. определено развитие нового поколения открытых, гибких и ориентированных на сотрудничество и взаимодействие электронных услуг с целью предоставления гражданам и субъектам хозяйствования Европы необходимых возможностей, повышение их мобильности на внутреннем рынке в XXI веке и обеспечение обслуживания электронными административными услугами экономики будущего. Этим планом предусмотрена обязательность внедрения 20 базовых услуг в электронной форме (12 – для граждан и 8 – для бизнеса), которыми до 2015 года должны пользоваться 50% граждан стран Европейского Союза.

Стоит констатировать, что в течение последних пяти лет в Украине принят ряд законодательных и нормативно-правовых актов, которыми задекларированы стратегические направления и поставлены задачи относительно внедрения электронных административных услуг.

Одной из базовых задач Концепции развития электронного управления в Украине (2010 год) определено организацию предоставления услуг гражданам и субъектам хозяйствования в электронном виде с использованием Интернета и других средств, в первую очередь, по принципу «единого окна».

Законом Украины от 06.09.2012 «Об административных услугах», наконец, закреплена возможность предоставления заказчиком документов для получения административной услуги с помощью средств телекоммуникационной связи, а также определено, что предоставление административных услуг в электронной форме обеспечивается через Единый государственный портал административных услуг (<http://poslugi.gov.ua>), который является официальным источником информации о предоставлении административных услуг в Украине. Также определено важную норму относительно запрещения вымогания от заказчика административной услуги информации, которая имеется у других органов, и соответствующее бесплатное получение этой информации при предоставлении услуги, которая сегодня не работает из-за отсутствия системы электронного взаимодействия информационных ресурсов органов власти [2].

Распоряжением Кабинета Министров Украины от 11.09.2013 № 718-р утвержден план мероприятий до 2016 года относительно создания указанного портала, а постановлением Кабинета Министров Украины от 03.01.2013 № 13 утвержден Порядок ведения Единого государственного портала административных услуг. В настоящее время этот портал работает в тестовом режиме и не предоставляет ни одной услуги в режиме он-лайн, а выполняет лишь информационную функцию.

Внедрение в Украине электронных услуг при отсутствии национальной системы электронного взаимодействия, единого государственного портала административных услуг и электронного взаимодействия органов власти в какой-то мере происходит из-за реализации органами власти отдельных пилотных проектов и обеспечения предоставления электронной отчетности [3].

Примером таких пилотных проектов по внедрению электронных административных услуг является проект общественного веб-портала государственных услуг (<http://igov.org.ua>). В июне текущего года команда украинских it-волонтеров совместно с органами государственной власти запустила его альфа-версию. В основе проекта лежит идея аккумуляции в

одном месте всех услуг, которые государственные органы предоставляют гражданам и бизнесу. До конца года волонтерское движение планирует перевести в электронную форму около 20% государственных услуг. Все такие услуги разделены на две основные категории: гражданам и бизнесу. Те, в свою очередь, состоят из множества подкатегорий. Первыми четырьмя городами в Украине, где стали доступными электронные административные услуги, стали Днепропетровск, Львов, Николаев и Луцк.

Анализируя информацию официального сайта Министерства юстиции Украины, заметим, что на его веб-страницах также предусмотрен раздел «Электронные сервисы он-лайн», который содержит перечень административных услуг, выделены те из них, которые предоставляются в электронной форме путем создания гиперссылок на соответствующую веб-страницу, через которую осуществляют их предоставление.

Впрочем, наиболее успешным примером реализации предоставления электронных услуг на государственном уровне является внедрение электронной отчетности в Государственную налоговую инспекцию Украины. Да, по информации официального веб-сайта Государственной фискальной службы Украины больше 90% плательщиков НДС и почти 80% плательщиков ЕСВ отчитываются в электронной форме, что свидетельствует о большом успехе и популярности этого проекта.

Наблюдается позитивный опыт отдельных регионов Украины относительно создания региональных (городских) порталов административных услуг, таких как в г. Винница (с 2008 года), г. Ивано-Франковск и Днепропетровская область (с 2010 года), г. Киев, Харьков и Одесская область (с 2011 года), которые успешно предоставляют электронные сервисы и внедряют предоставление пилотных административных услуг в электронной форме. Как показывают результаты разных исследований, развитие е-управления в этих городах и регионах намного опережает центральный уровень и действующую нормативно-правовую базу.

Вместе с тем безоговорочное внедрение предоставления административных услуг исключительно с помо-



щью ИТ-технологий не учитывает существующие в Украине реалии.

Отсутствие устоявшейся практики ведения электронного документооборота, противоречивое законодательство, несовершенная судебная система, отсутствие защиты права собственности, низкий уровень доверия граждан к электронным услугам, недостаточная распространенность и спрос граждан на получение услуг в электронном виде, высокий уровень мошенничества – негативные факторы, которые существенно влияют на развитие в Украине системы предоставления административных услуг с помощью ИТ-технологий. Процедуры предоставления административных услуг в подавляющем большинстве остаются сложными, в какой-то мере коррупционными и требуют много времени, усилий и ресурсов со стороны заказчиков.

Возможно именно поэтому в Украине электронизация административных услуг происходит преимущественно по инициативе органов власти без надлежащей поддержки со стороны граждан.

Несоответствие действий органов исполнительной власти ожиданиям общественности, имитация реформы системы предоставления административных услуг в Украине, несовершенное отечественное законодательство – это лишь часть негативных факторов, которые находятся на поверхности.

Одним из наибольших преимуществ электронного управления и предоставления административных услуг с использованием современных информационных технологий является деперсонализация предоставления административных услуг гражданам и бизнесу, что позволяет уменьшить уровень коррупции в органах государственной власти и должно быть учтено в национальном антикоррупционном законодательстве. Процесс предоставления административных услуг в Украине, который предусматривает межведомственное взаимодействие или обращение граждан к нескольким органам государственной власти и органам местного самоуправления, связан со значительной потерей времени из-за отсутствия взаимодействия между соответствующими ведомственными информационными системами.

Для решения этой проблемы и налаживания эффективного механизма взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления гражданам и субъектам хозяйствования следует расширить использование электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи. Внедрение электронного документооборота и электронной цифровой подписи является обязательным, но недостаточным элементом перестройки информационного общества.

Основой для предоставления административных услуг с помощью ИТ-технологий является их унификация, систематизация и стандартизация.

Систематизация административных услуг по получению документов разрешительного характера началась в 2005 году. Создание разрешительных центров хотя и не стало панацеей от всех проблем предпринимателей, но позволило существенно упростить часть разрешительных процедур и нормировать процесс получения разрешительных документов.

Последним трендом в процессе совершенствования административных услуг является создание центров предоставления административных услуг, преимуществом которых должно стать устранение возможностей непосредственного контакта заявителя с субъектом предоставления административной услуги [5, с. 3]. В Украине в настоящее время работает 660 центров предоставления административных услуг (без учета Автономной Республики Крым – 647). Несмотря на то, что в этих центрах теперь предоставляется разное количество услуг, постепенно происходит процесс формирования так называемого «единого окна» и выстраивания единых правил. Использование ИТ-технологий позволяет максимизировать этот позитив.

На проблему использования ИТ-технологий для предоставления административных услуг оказывают влияние несколько важных факторов, которые сдерживают электронизацию административных услуг в Украине, в частности: недостаточный и неравномерный спрос со стороны граждан на получение административных услуг с помощью ИТ-технологий; низкий

уровень проникновения Интернета в сельскую местность; слабая защищенность государственных электронных ресурсов; почти полное отсутствие электронной коммуникации между разными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления; начальный этап развития предоставления услуг с помощью ИТ-технологий; стойкая традиция делопроизводства в бумажном виде; отсутствие утвержденного перечня административных услуг, которые предоставляются органами власти, и форм документов, которыми оформляются результаты предоставления административных услуг; отсутствие стандартизации административных услуг и деятельности органов власти по их предоставлению; несогласованные и построенные на разных технологических решениях государственные базы данных; недостаточное и несовершенное институциональное обеспечение предоставления услуг с помощью ИТ-технологий; недоверие украинцев к электронным документам.

К причинам, которые сдерживают развитие предоставления административных услуг с помощью ИТ-технологий, принадлежит неравномерный и недостаточный уровень проникновения Интернета. Например, в сельской местности этот уровень является очень низким: лишь 10% пользователей проживают в селах. Однако в больших городах от 500 тыс. до 1 млн. жителей средний уровень доступа к Интернету составляет 25–30%, а в городах с населением 51–100 тыс. – 47% населения. Этот аспект можно считать сугубо техническим, который может быть решен с помощью рыночных механизмов – увеличение конкуренции между провайдерами и соответствующее увеличение охватывания Интернетом территорий, в том числе сельских.

К техническим аспектам также можно отнести невозможность идентификации гражданина, который обратился за получением административной услуги с помощью ИТ-технологий. Показательным является пример решения подобного задания, реализованный в вышеупомянутом проекте общественного веб-портала государственных услуг (<http://igov.org.ua>). Для верификации гражда-



нина на портале используется систему Bank ID (или электронно-цифровая подпись).

Более важным и показательным является ментальный аспект – использование Интернета для развлечений и общения. Свыше 63% отечественных пользователей используют сеть лишь для доступа к социальным сетям. Гораздо меньше Интернет используют для пересмотра и отправления электронной почты, загрузки музыки и фильмов, поиска информации о продуктах или услугах. Такие показатели можно объяснить и отсутствием интересной, оперативной и полезной информации на государственных информационных ресурсах, а также отсутствием доступа граждан к получению административных услуг с помощью ИТ-технологий [4].

**Выводы.** Развитие системы предоставления административных услуг с помощью ИТ-технологий прямо зависит от развития самой системы предоставления административных услуг в стране. Много разнообразных ограничений и противоречивое законодательство замедляют реформирование системы предоставления административных услуг.

С целью обеспечения предоставления административных услуг гражданам с помощью ИТ-технологий целесообразно рассмотреть такие пути решения проблемы:

1. Сохранение параллельного существования центров предоставления административных услуг и единых разрешительных центров (с четким разграничением сферы деятельности), как базовых элементов инфраструктуры предоставления административных услуг. ЦПАУы и ЕРЦ должны не только принимать и выдавать документы с результатами предоставления услуг, а также могут выполнять функцию подтверждения документов, полученных гражданами из государственных реестров и баз данных. В случае реализации данной альтернативы граждане смогут получать услуги с помощью ИТ-технологий исключительно в помещениях ЦПАУ или ЕРЦ. Самостоятельно граждане получают возможность лишь пересматривать информацию о себе в государственных реестрах и базах данных. На сегодня

администраторы уже имеют полномочия для удостоверения копий документов заявителя.

Результат услуги, полученной с помощью ИТ-технологий, не должен отличаться от услуги, полученной традиционно, и соответственно, должен иметь такую же юридическую силу.

2. Другим вариантом решения этой проблемы является создание он-лайн сервисов на сайтах субъектов предоставления административных услуг или их ведомственных ЦПАУов, которые будут предоставлять административные услуги исключительно тех органов власти, которые их образовали. В какой-то мере такой вариант может быть эффективным в краткосрочном периоде. Часть органов власти может самостоятельно сформировать и наладить более эффективную систему предоставления административных услуг.

3. Усовершенствование работы единого государственного портала административных услуг (<http://posluga.gov.ua>) как портала, на котором любой гражданин может получить все виды административных услуг без территориальных или других ограничений. Такой подход в наибольшей степени отвечает лучшим заграничным практикам организации системы предоставления административных услуг [6, с. 46].

#### Список использованной литературы:

1. Клименко И. Технологии электронного управления / И. Клименко, К. Линёв. – К. : Центр содействия институциональному развитию государственной службы, 2006. – 4 с.

2. Про административные услуги: Закон Украины от 06.09.2012 № 5203-VI // Официальный вестник Украины. – 2012. – № 76 (15.10.2012). – 3067 с.

3. Зеленая книга государственной политики в сфере электронного управления. – [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://e-zakon.org/greenbook/> (дата обращения: 30.09.2015).

4. Литвинов А. Доступ граждан к административным услугам с использованием ИТ-технологий. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://nf.dp.ua/2014/04/dostup-hromadian-do-administrativnykh-posluh-iz-vykorystanniam-it-tekhnolohii/> (дата обращения: 30.09.2015).

5. Административные услуги: пособие / [В. Тимошук]; Швейцарско-украинский проект «Поддержка децентрализации в Украине – DESPRO». – К. : София-А, 2012. – 104 с.

6. Миронюк Р. Отдельные пути усовершенствования деятельности государственной фискальной службы по предоставлению административных услуг / Р. Миронюк // Научный вестник Херсонского государственного университета. – 2015. – № 1 (3). – С. 43-47.