

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Маматова Т. В., Кравцов О. В.

ВСТУП

Забезпечення доступу громадян і бізнесу до якісних та зручних публічних, зокрема й адміністративних, послуг без корупційних ризиків є одним із першочергових пріоритетів в Україні. Переосмислення, удосконалення, спрощення процесів надання послуг, їх реінжиніринг разом з їх оцифруванням повністю змінюють сутність послуг, допомагають зробити їх логічнішими, зручнішими, зрозумілішими та прозорішими.

Децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості, а також подальший розвиток мережі інтегрованих центрів надання адміністративних послуг є нині пріоритетними напрямками у сфері реформування публічного управління в Україні. За час реформи було здійснено низку важливих заходів із метою наближення публічних, зокрема адміністративних, послуг до громадян, покращення якості обслуговування споживачів послуг^{1,2}, прийнято низку нормативних актів, які утворили підсистему нормативно-правового регулювання у цій сфері³. До пріоритетних напрямів у сфері надання адміністративних послуг належать: стандартизація та вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери надання адміністративних послуг; розбудова та підтримка на регіональному та місцевому рівні спроможних мереж інтегрованих центрів надання адміністративних послуг; упровадження електронних сервісів у сфері надання адміністративних послуг; навчальна та інформаційна підтримка, популяризація мереж центрів надання

¹ Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія / за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, І.А. Чикаренко. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. 292 с.

² Маматова Т.В., Гладка О.М. Інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 1(44). С. 86–91. doi: 10.33287/102011.

³ Маматова Т., Сидоренко Н. Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 6. С. 164–177. doi: 10.15421/1520115.

адміністративних послуг та поширення успішних практик у сфері надання адміністративних послуг.

Вплив інформаційних технологій на розвиток суспільства можна порівняти з промисловою революцією, яка викликає фундаментальні зміни в підходах до економічних процесів і врядування. Цифровізація увійшла в усі сфери нашого життя, призводячи до зміни усталених відносин між державою, бізнесом та громадянами. В Україні вже запроваджено чимало електронних послуг, що пришвидшують необхідність трансформації публічних інституцій та активного залучення населення до їх використання. Разом із цим зміна звичних моделей надання публічних послуг вимагає часу та зусиль, оскільки наявність онлайн-послуг ще не означає, що ними всі мешканці відразу будуть користуватися.

1. Особливості становлення системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах децентралізації

З 1 січня 2014 року в Україні почали свою роботу Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). ЦНАП – сучасні інтегровані сервісні установи, орієнтовані виключно на людину й вирішення її життєвих або бізнесових питань, сьогоріч набувають високого суспільного статусу і стають головним осередком надання всіх послуг держави та місцевого самоврядування, у тому числі в умовах активної цифрової трансформації⁴. Станом на 9 квітня 2021 р. в Україні функціонує 968 ЦНАПів, з них 720 – утворено в органах місцевого самоврядування, зокрема в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ)⁵.

До основних етапів розвитку нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в Україні належать: закладення основ системи надання адміністративних послуг у частині взаємодії із суб'єктами господарювання (до 2005 р.); початок формування системи надання адміністративних послуг (2006-2008 рр.); нормотворча діяльність з метою упорядкування сфери адміністративних послуг (2009–2013 рр.); розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання

⁴ Про затвердження Програми розвитку й підтримки сфери надання адміністративних послуг у Дніпропетровській області на 2021–2023 роки : рішення Дніпропетровської обласної ради № 24-4/VIII від 26 лютого 2021 р. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/>.

⁵ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.

адміністративних послуг (2014–2017 рр.); розвиток мережі належних ЦНАП органів місцевого самоврядування і діджиталізація сфери публічних послуг (2019–2020 рр.)³.

4 вересня 2019 р. опублікований Указ Президента № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг»⁶. Указ видано з метою утвердження функціонування сервісної держави – держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг. Указ, зокрема, передбачає поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму та оприлюднення на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади щоквартальних звітів про стан реалізації відповідних заходів з відображенням інформації про послуги, переведені в електронну форму, та послуги, порядок та умови отримання яких спрощено.

Цим Указом Кабінету Міністрів України доручено спростити надання публічних послуг. Зокрема, Уряд має впровадити єдині вимоги до надання публічних послуг, у тому числі ключових показників ефективності, граничного часу очікування та показників задоволеності суб'єктів звернення. Також серед ключових завдань: поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму; упровадження дієвого механізму контролю за наданням публічних послуг (шляхом замовлення послуг умовним суб'єктом, отримання відгуків від фізичних та юридичних осіб, удосконалення процедури адміністративного оскарження); нові підходи до діяльності ЦНАПів (перехід до надання адміністративних послуг обласних та районних державних адміністрацій центрами надання адміністративних послуг органів місцевого самоврядування та спрямування частини адміністративною збору на матеріально-технічне забезпечення їхньої діяльності та винагороду адміністраторам таких центрів); запровадження єдиних засад визначення розмірів адміністративною збору за надання адміністративних послуг; надання консультацій фізичним та юридичним особам з використанням «гарячих ліній» зв'язку, «чат-ботів», електронних баз типових питань і відповідей; упровадження

⁶ Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>.

механізмів оперативного уточнення (виправлення) технічних помилок, описок у заявах про надання публічної послуги та інших документах, що подаються для отримання публічної послуги, а також автоматичної перевірки повноти та достовірності відомостей у заявах; надання окремих адміністративних послуг в автоматичному режимі без втручання людини, а також за допомогою засобів телефонного зв'язку з використанням автоматизованих систем, що дають змогу, зокрема, ідентифікувати суб'єкта звернення через засоби розпізнавання голосу або відповіді на контрольні запитання; отримання результатів надання публічних послуг засобами кур'єрського зв'язку; опрацювання питання щодо запровадження реєстрації місця проживання за декларативним принципом шляхом подання заяви в електронній формі; запровадження можливості надання органами місцевого самоврядування та/або нотаріусами окремих публічних послуг, зокрема пов'язаних із реєстрацією актів цивільного стану, реєстрацією транспортних засобів, видачою посвідчень водія, державною реєстрацією земельної ділянки, наданням соціальних послуг; упровадження механізму надання комплексної електронної послуги, пов'язаної з оформленням права на земельну ділянку; запровадження можливості зарахування виплат у соціальній сфері на банківський рахунок, відкритий отримувачем у будь-якій банківській установі; забезпечення через єдиний державний веб-портал електронних послуг можливості для споживачів житлово-комунальних послуг подавати виконавцям таких послуг звернення в електронній формі щодо їх надання, встановлення, обслуговування, заміни та перевірки вузлів обліку, отримувати інформацію про перебіг та результати розгляду таких звернень, здійснювати розрахунки за житлово-комунальні послуги⁶.

На думку експертів, із введенням норм законодавства, що прийняті у 2019 році, поширенням на регіональному та місцевому рівні підходу багатоджерельного фінансування проектів розвитку сфери адміністративних послуг та активізацією оцифрування процесів їх надання в усій Україні⁷:

1. Діятимуть єдині вимоги до якості обслуговування відвідувачів завдяки: чітко визначеному максимальному часу очікування в черзі; вимірюванню рівня задоволеності клієнтів; ефективному механізму

⁷ Всеукраїнська асоціація центрів надання адміністративних послуг : спільнота практики. URL: <https://www.facebook.com/cnap.org.ua/>

контролю, у тому числі через використання інструменту «таємний відвідувач / клієнт».

2. Все більше публічних послуг будуть надаватися онлайн, у тому числі: з'явиться комплексна е-послуга для оформлення права на земельну ділянку; питання по житлово-комунальних послугах можна буде вирішити онлайн (заміни, повірки, результат); окремі адміністративні послуги надаватимуться без втручання людини.

3. Розвиватиметься та посилюватиметься мережа ЦНАП: ЦНАПи при РДА перейдуть до органів місцевого самоврядування на засадах співфінансування державою; заяви заповнюватимуть адміністратори, а не відвідувачі – якщо такі заяви будуть потрібні; частину плати за адміністративні послуги спрямують на потреби ЦНАП і винагороди адміністраторам; споживачі отримуватимуть якісні та вичерпні консультації у зручний для себе спосіб (особисто, по телефону, онлайн) – це стосується і пенсійних, і соціальних, і адміністративних послуг; результати адміністративних послуг за бажанням можна буде отримати кур'єром.

4. Отримувати найпопулярніші послуги буде просто: між реєстрами буде налагоджена взаємодія; процедури отримання послуг будуть спрощені; технічні помилки та достовірність перевірятимуть оперативно; місце проживання реєструватимуть за декларативним принципом із забезпеченням прав власника; соціальні виплати можна буде отримати на рахунок, відкритий в будь-якому банку.

3 листопада 2020 р. прийнято Закон України № 943-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі»⁸, за яким у ЦНАП об'єднаної територіальної громади надаватимуться усі адміністративні та інші публічні послуги органів місцевого самоврядування, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також адміністративні послуги за договорами щодо обслуговування у ЦНАП жителів інших територіальних громад. Цим законом передбачено поетапне утворення ЦНАП органів місцевого самоврядування протягом 3 років у кожній з

⁸ Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2020 р. № 123. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123-2020-%D0%BF#Text>.

новостворених громад. ЦНАП органів місцевого самоврядування обов'язково будуть утворюватися в усіх населених пунктах з чисельністю населення більше однієї тисяч, старостам будуть надані окремі функції адміністратора. Реалізація норм цього закону буде характеризуватися значним покращенням стану справ у сфері надання адміністративних послуг.

2. Розвиток електронних адміністративних послуг в Україні як складова частина реалізації державної політики у сфері забезпечення якості публічних послуг

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до Закону⁹.

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб'єктів звернень, тощо. Цим Законом передбачена можливість отримання послуги в електронній формі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг⁹. Зокрема, можна отримати послуги, які надаються Міністерством економічного розвитку і торгівлі та сільського господарства України, Міністерством юстиції України, Державною архітектурно-будівельною інспекцією, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, іншими центральними органами виконавчої влади, при цьому найбільшу кількість послуг через портал надає Міністерство економічного розвитку і торгівлі та сільського господарства України.

Важливим етапом у напрямку цифровізації системи надання адміністративних послуг стало ухвалення концепції розвитку системи електронних послуг в Україні від 16 листопада 2016 р.¹⁰. Цією концепцією було передбачено запровадження електронних

⁹ Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

¹⁰ Про схвалення концепції розвитку системи електронних послуг в країні: Розпорядження Кабінету міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text>.

форм взаємодії суб'єктів звернення та суб'єктів при наданні адміністративних послуг, формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання електронних послуг, скорочення кількості та спрощення етапів, які передбачені порядком надання адміністративної послуги, проведення оптимізації процедур надання адміністративних послуг, а також реалізацію пілотних проектів із запровадження надання пріоритетних послуг в електронній формі. У стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яку було продовжено до 2021 року, було передбачено цифрову оптимізацію надання 15 адміністративних послуг. На початку 2018 р. урядом схвалено концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. та затверджено план заходів щодо реалізації концепції розвитку цифрової економіки й суспільства України на 2018–2020 рр¹¹. Цією концепцією передбачені заходи, спрямовані на приведення системи надання адміністративних послуг в Україні до європейських стандартів за трьома напрямками:

– інтеоперабельність (Interoperability) та електронні сервіси (eServices) – долучення України до програми Єс ISA – Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens, проектів e-CODEX, e-Invoicing, а також ініціативи Single Digital Gateway;

– відкритість і прозорість даних;

– електронна ідентифікація (eID).

Знаковою подією стало відкриття Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Дія»¹², створеного у співпраці Міністерством цифрової трансформації за підтримки проекту USAID/UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах / TAPAS», Програми EGAP, що фінансується Швейцарською агенцією з розвитку та співробітництва та реалізується Фондом Східна Європа та Innovabridge, проекту USAID «Взаємодія!» (SACCI) та проекту EGOV4UKRAINE. Функціонування Єдиного державного порталу електронних послуг «Дія» регулюється Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України «Питання Єдиного державного веб-

¹¹ 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 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.

¹² Державні послуги онлайн «Дія». URL: <https://diia.gov.ua>.

порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 4 грудня 2019 року № 1137.

У 2020 році портал «Дія» відвідали більше як 3,6 млн раз, 94% користувачів задоволені якістю послуг для ФОП. Більше 275 тисяч українців успішно скористалися послугами. За рік близько 40% підприємців відкривали ФОП онлайн. У 2019 році ця цифра становила лише 5%. Онлайн-послуги для ФОП потенційно заощаджують до 255 мільйонів гривень, 81% користувачів визнають ефективність послуг у боротьбі з корупцією. Процес відкриття ФОП скоротився з 30 до 3 етапів, а кількість полів для заповнення з 58 – до 10¹³.

Логічним кроком була поява однойменного мобільного застосунку «Дія» який було презентовано 6 лютого 2020 р. головою уряду. Також було оголошено про запуск цього інструменту як старту будівництва «Держави у смартфоні», що передбачає оцифрування протягом найближчих років усіх державних послуг та мінімізацію відвідувань адміністративних установ¹⁴.

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 було затверджено державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки¹⁵, де одним із завдань розвитку було визначено забезпечення доступності соціальних сервісів та адміністративних послуг. Передбачено проведення реінжинірингу публічних послуг; удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує механізм надання публічних послуг, та забезпечення їх упровадження через Єдиний державний веб-портал електронних послуг «Дія», запровадження можливості отримання електронних послуг через смартфон та через мобільний додаток Єдиного державного веб-порталу електронних послуг «Портал Дія», облаштування відкритих Wi-Fi зон у громадських місцях, забезпечення доступності для осіб з інвалідністю з порушенням зору, слуху та мовлення офіційних веб-сайтів, реєстрів, інших ресурсів і електронних послуг, доступ до яких забезпечується через інтернет.

¹³ За рік портал державних онлайн-послуг «Дія» відвідало понад 3,6 млн користувачів. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-yakisne-zhyttia/3217078-za-rik-portal-dia-vidvidali-ponad-36-mln-koristuvaciv-fedorov.html>

¹⁴ В Україні презентували мобільний проєкт «Дія». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2870600-v-ukraini-prezentuut-mobilnij-proekt-dia.html>.

¹⁵ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

Розвиток системи ЦНАПів, збільшення кількості послуг підштовхнули Міністерство цифрової трансформації України запустити «Гід із державних послуг» – єдиний інформаційний онлайн-портал про всі сервіси, що надаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування¹⁶. На згаданому онлайн-порталі доступна інформація про близько 1630 послуг – місце та строки їх надання, вартість, необхідні для отримання документи та спосіб оскарження результатів. Портал постійно оновлюється, тут буде розміщено інформацію про 100 % державних послуг, які надаються в Україні.

Послуги розподілено за 17 категоріями (залежно від сфери діяльності) та 36 життєвими подіям. «Гід з державних послуг» – це офіційне джерело інформації. Якщо орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування під час надання певної послуги вимагатиме документ, про який не згадано на онлайн-порталі, посилання на «Гід з державних послуг» є аргументом для громадян не надавати відповідні документи. «Гід з державних послуг» передбачає зворотний зв'язок для випадків, якщо користувач не знайшов інформацію про певну послугу чи виявив помилку в наявній інформації. Зворотний зв'язок дасть змогу покращити сервіс, виявити проблемні напрямки та найбільш популярні послуги.

Також Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову, яка передбачає створення Національної веб-платформи центрів надання адміністративних послуг (Платформи Центрів Дія)¹⁷. Створення платформи дозволить покращити діяльність ЦНАП, а також забезпечити громадянам можливість отримувати зручні та якісні державні сервіси. Платформа, зокрема, матиме карту, на якій можна буде побачити всі ЦНАПи в країні, перейти на їхні сайти та оцінити якість послуг у тому чи іншому центрі.

На платформі Центрів Дія громадяни зможуть:

– отримати інформацію про роботу Центрів та доступні адмінпослуги;

– знайти на мапі найближчий Центр та записатися на приймання;

– оцінити якість послуг, надати відгуки, скарги, ідеї або пропозиції;

– залишити заявку на працевлаштування у ЦНАП.

На платформі Центрів Дія працівники ЦНАП зможуть:

¹⁶ Гід з державних послуг. URL: <https://guide.diiia.gov.ua>.

¹⁷ Про Національну веб-платформу центрів надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 72. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72-2021-%D0%BF#Text>.

- проходити онлайн-курси від фахівців;
- отримувати роз'яснення та рекомендації щодо роботи;
- користуватися бібліотекою корисних матеріалів;
- навчатися найкращих практик;
- отримувати актуальні шаблони та зразки документів.

Проект буде реалізований за підтримки ПРООН в Україні, в межах Програми ООН із відновлення та розбудови миру (UN RPP) та проекту SURGe, The Support to Ukraine's Reforms for Governance Project, що фінансується урядом Канади.

3. Пріоритетні напрями розвитку електронних адміністративних послуг

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування надають понад 2 тисячі послуг, але 91,5% населення України не користуються публічними послугами онлайн. Водночас надання публічних послуг часто супроводжується значними незручностями, часовими та фінансовими затратами.

Нині в Україні електронні послуги запроваджено на різних порталах органів влади, з різними інтерфейсами, стандартами та засобами е-ідентифікації, що є вкрай незручним для громадян. Крім того, не було проведено належного реінжинірингу послуг при їх автоматизації та не забезпечено достатньої зручності. Відсутній єдиний підхід до реінжинірингу й запровадження е-послуг.

Основними проблемами проведення реінжинірингу є: неефективна комунікація між органами влади; небажання у службовців займатися цим, неготовність нести додаткову відповідальність; відсутність кваліфікованого персоналу. Для вирішення цих проблем потрібно розробити відповідну нормативно-правову базу, яка закріпить єдині стандарти до інформаційних ресурсів, відповідних технічних засобів, методик та вимог до проведення реінжинірингу, а також підвищення рівня компетентності публічних службовців.

Для підвищення рівня цифрової компетентності публічних службовців цифрову грамотність додано до вимог управління організацією роботи та персоналом. А також до переліку потреб у професійному навчанні, який визначається під час визначення результатів виконання завдань публічним службовцем¹⁸.

¹⁸ Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 940 від 9 жовтня 2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2020-%D0%BF#Text>.

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації» передбачено такі напрями роботи, як:

- забезпечення безперервного розвитку професійних цифрових компетентностей для фахівців в системі підвищення кваліфікації різних галузей діяльності;

- створення Єдиного державного веб-порталу цифрової освіти «Дія. Цифрова освіта»;

- підвищення рівня обізнаності громадян щодо небезпек в Інтернеті;

- удосконалення професійних стандартів, розроблення програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців відповідно до професійних рамок цифрових компетентностей;

- розроблення рамок професійних цифрових компетентностей для основних професійних груп за сферами економічної діяльності та інше¹⁹.

Проект Рамки цифрових компетентностей для громадян України²⁰, яку за результатами досліджень у відповідній сфері було створено українськими експертами на основі європейської концептуально-еталонної Рамки цифрових компетентностей для громадян ЄС (DigComp 2.1), дає можливість вже розпочинати розроблення та корекцію відповідних навчальних програм із підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та громадян – споживачів послуг.

Треба також звернути увагу та те, що незважаючи на досить ґрунтовну нормативно-правову базу для надання адміністративних послуг через мережу Інтернет, на практиці це не завжди є можливим, зважаючи на недостатню технічну оснащеність ЦНАПів та споживачів послуг. Для кращого забезпечення можливості отримати адміністративну послугу через мережу інтернет необхідно запровадити доступні механізми взаємодії між суб'єктами надання адміністративних послуг в режимі онлайн, необхідно забезпечити їхню роботу для отримання послуги в електронному вигляді,

¹⁹ Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 167-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>.

²⁰ Опис рамки цифрових компетентностей для громадян України. URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/news_post/2021/3/mintsifra-oprilyudnyue-ramku-tsfrovoi-kompetentnosti-dlya-gromadyan/%D0%9E%D0%A0%20%D0%A6%D0%9A.pdf

починаючи від інформування про пакет документів і завершуючи отриманням результату послуги, засвідченої в належному форматі на максимально більшій кількості пристроїв з різними платформами та операційними системами.

За даними моніторингу, проведеного Міністерством економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України, деякі ЦНАПи не мають ні власного веб-сайту, ні окремої сторінки на сайті органу місцевого самоврядування і, як наслідок, не можуть інформувати ні щодо можливості отримання конкретної послуги, ні надати її в електронному режимі.

У документі, розробленому експертами за підтримки Програми «U-LEAD з Європою», подається короткий виклад окремих проблем і завдань цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг та ЦНАП, зокрема:

- актуалізації стратегічного бачення цифровізації адміністративних послуг, офіційного оформлення відповідної державної політики, визначення ролі та місця ЦНАП у контексті розвитку е-послуг, а також бачення розвитку е-послуг у рамках власних повноважень ОМС;

- використання ЦНАП для просування е-послуг;

- визначення пріоритетності запровадження адміністративних послуг в е-формі та середньострокового планування в цій сфері;

- збереження політики делегування повноважень ОМС поряд із цифровою трансформацією в державі;

- автоматизації роботи ЦНАП, е-взаємодії ЦНАП із суб'єктами надання адміністративних послуг²¹.

У рекомендаціях зазначено:

- сформувати й затвердити Стратегію цифрової трансформації сфери адміністративних послуг. У законодавстві та/або програмних документах Уряду актуалізувати роль і місце ЦНАП у контексті цифрової трансформації, врахувавши потребу синергії ЦНАП та е-послуг;

- використовувати можливості та потенціал ЦНАП для просування і розвитку е-послуг (застосування API для інтеграції інформаційних систем ЦНАП (ОМС) з IT-інструментарієм е-послуг;

- виконання адміністраторами ЦНАП функції «цифрового посередника»; як один з хабів для інформування та навчання

²¹ Пропозиції щодо окремих напрямів державної політики з цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг та ЦНАП. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/692/U-LEAD-Policy-Paper-on-Digitalisation-2021.pdf>.

цифровій грамотності; як одне з місць отримання засобів е-ідентифікації тощо);

– актуалізувати офіційне бачення щодо визначення пріоритетності переведення адміністративних послуг в е-форму, виходячи з життєвих (бізнесових) подій (провести мапінг адміністративних послуг, сформувати комплексні послуги). Перевагу віддавати базовим (найбільш викликаним) послугам. Сприяти органам місцевого самоврядування щодо розроблення та надання е-послуг у рамках їхніх власних повноважень;

– продовжити політику децентралізації (передачі/делегування) повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, насамперед у питаннях державної реєстрації актів цивільного стану та інших базових (популярних) послуг;

– визначити державні реєстри (бази даних), е-взаємодія з якими систем автоматизації ЦНАП дозволить у найближчій перспективі якісніше й оперативніше надавати найбільш викликані адміністративні послуги через ЦНАП. Визначити черговість і терміни готовності запровадження пріоритетних е-взаємодій між системами автоматизації ЦНАП та державними реєстрами, інформаційними системами суб'єктів надання адміністративних послуг, враховувати контекст запровадження е-послуг.

Важливо розвивати готовність громадян використовувати е-послуги. Саме працівники ЦНАП можуть виконувати важливу роль – сприяти мешканцям громад у набутті потрібних знань, формуванні вмінь і розвитку навичок користування електронними послугами. Підтвердженням необхідності підвищення рівня цифрової грамотності та цифрових компетенцій мешканців є рекомендації ООН, зазначені у виданні «Дослідження ООН: електронний уряд 2020» (UN E-Government Survey 2020)²². Для наших громадян набуття нових навичок створить додаткові переваги, що допоможуть зекономити час і стати мобільнішими. Користувачі електронних послуг зможуть стежити за ходом своїх справ онлайн, заповнювати заявки та форми в зручний час, не витрачати додаткових ресурсів на дорогу та поштові пересилання. Для ЦНАП залучення громадян до використання електронних послуг дозволить більшій кількості населення отримувати адміністративні послуги та підвищить якість наданих послуг завдяки зміні підходів до формування послуги. Сприяння переходу більшої частини населення до використання електронних послуг є

²² UN E-Government Survey 2020. URL: <https://bit.ly/3shvPpX>

важливим кроком у процесі розвитку системи надання адміністративних послуг та її цифрової трансформації.

4. Управління якістю адміністративних е-послуг на основі міжнародних стандартів

До чотирьох пріоритетів формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації належать:

- створення інтегрованих «прозорих офісів» у вигляді ЦНАП у нових адміністративних центрах ОТГ (1);
- організація діяльності в інтегрованих ЦНАП ОТГ на засадах управління на основі якості (2);
- розвиток електронних сервісів у сфері надання адміністративних послуг (3);
- формування системи комплексної контрольної діяльності у сфері надання адміністративних послуг (4)²³.

Комплекс міжнародних стандартів, вимоги яких утворюють інтегровану систему управління організації, яка надає публічні послуги та пріоритетність їх упровадження у ЦНАП представлено у табл.

Таблиця

Документи міжнародних організацій у сфері суспільного розвитку, які подають настанови щодо формування систем підтримки збалансованого місцевого розвитку

Рік видання, організація	Назва / коментар	Пріоритетність інтегрування у ЦНАП
2019, ISO	ISO 18091 / застосування ISO 9001 в суб'єктах місцевого самоврядування	I
2018, ISO	ISO серії 31000 / управління ризиками	I
2010, ISO	ISO 26000 / соціальна відповідальність	I
2013, ISO	ISO/IEC 27001 / інформаційна безпека	I
2012–2017, ISO	ISO серії 21500 / комплекс стандартів управління проектами, програмами та портфелями	II
2012, ISO	ISO 20121 / вимоги до системи менеджменту сталості заходів	II
2016–2018, ISO	ISO серії 37100 / комплекс стандартів оцінювання результативності системи та її внеску у досягнення Цілей сталого розвитку	III

Джерело: розроблено авторами

²³ Маматова Т. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. Том. 3 (4). С. 75 – 83. doi: 10.15421/151536.

Результативність процесів поточної діяльності з надання публічних, зокрема адміністративних, послуг може бути забезпечена реалізацією процесів управління якістю за ISO 9001: програмування і планування розвитку; моніторинг процесу реалізації та оцінювання діяльності; лідерство; постійне поліпшення. Високорівнева модель інтегрованої системи управління якістю, яку наведено у стандарті ISO 18091:2019²⁴ містить елемент, який гармонічно єднає цикл PDCA (англійська аббревіатура від Plan – Плануй, Do – Виконуй, Check – Перевірай, Act – Дій, коригуй) – найбільш застосовний у світі метод поліпшення якості та ризик-орієнтоване мислення. Цикл PDCA можна стисло описати таким чином: визначай цілі та процеси, необхідні для досягнення результатів згідно з потребами замовника / споживача та політики організації (P) → впроваджуй процеси (D) → здійснюй моніторинг та вимірювання процесів і послуг відносно визначеної політики, цілей і вимог до послуг, а також звітуй про результати (C) → вживай заходів для постійного поліпшення (вдосконалення) показників функціонування процесів та надання послуг (A).

Щодо оцінки ризиків, то найбільш відомими та найкращими практичними вказівками щодо управління ризиками можна вважати підхід стандартів ISO серії 31000. Опрацьовані у бізнесі моделі необхідно застосовувати з урахуванням особливостей місцевого самоврядування. Міжнародний стандарт ISO 31000:2018²⁵ надає настанови щодо управління ризиками в організації.

Соціальна відповідальність, за визначенням міжнародного стандарту ISO 26000:2010²⁶, – це відповідальність організації за вплив своїх рішень та діяльності (а саме продукції та послуг) на суспільство і навколишнє середовище, що реалізується через прозору й етичну поведінку, відповідає сталому розвитку та добробуту суспільства, враховує очікування зацікавлених сторін, поширена в усій організації і не суперечить відповідному законодавству і міжнародним нормам поведінки. Таке визначення якнайкраще характеризує й вимоги щодо функціонування організацій у сфері муніципального управління. ISO 26000 пропонує настанови щодо принципів соціальної відповідальності, ключових суб'єктів та звітів, які так чи інакше стосуються

²⁴ ISO 18091:2019 Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government. URL: <https://www.iso.org/standard/72808.html>.

²⁵ ISO 31000:2018 Risk management – Guidelines. URL: <https://www.iso.org/standard/65694.html>.

²⁶ ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility. – URL: <https://www.iso.org/standard/42546.html>.

соціальної відповідальності, а також шляхів інтеграції соціально відповідальної поведінки до існуючих організаційних стратегій, систем, практик та процесів;

Проблеми захисту інформації набувають особливого значення в епоху економіки знань. Системи менеджменту інформаційної безпеки відповідно до вимог ISO/IEC 27001 створюють можливість для визначення, мінімізації та управління небезпеками та загрозами щодо інформації. Стандарт ISO/IEC 27001²⁷ розроблений із метою допомогти організації у підборі ефективних і адекватних засобів для захисту інформації та забезпечити впевненість замовників та партнерів у тому, що інформація захищена належним чином. Велика кількість європейських органів публічного управління залучена до проєктів упровадження вимог цього стандарту

ISO 21500:2012 Guidance on project management забезпечує керівництво з управління проєктами і може використовуватися будь-якими організаціями, включаючи державні, приватні або громадські організації, а також для будь-якого типу проєктів, незалежно від складності, розміру або тривалості. Стандарт надає на високому рівні опис концепцій та процесів, які, як вважають, становлять належну практику в управлінні проєктами. Проєкти розміщуються в контексті програм та портфелів проєктів, однак ISO 21500:2012 не містить детальних вказівок щодо управління програмами та портфелями проєктів²⁸.

Впровадження міжнародного стандарту ISO 20121:2012²⁹ «Системи менеджменту сталості заходів – Настанови щодо застосування» гарантує, що будь-які заходи, починаючи від місцевих свят і закінчуючи «мега-подіями», такими як олімпійські ігри, залишать після себе лише позитивні економічні, екологічні та соціальні наслідки, а також будуть супроводжуватися мінімальною кількістю відходів, зниженням споживання електроенергії, а також інших ресурсів.

Говорячи про стандарти для ЦНАП органів місцевого самоврядування, необхідно розглянути і стандарт ISO 37120:2014 «Сталий розвиток для громад – Показники міських послуг та якості життя». Це перший міжнародний стандарт, що забезпечує ключові

²⁷ ISO/IEC 27001:2013(en). Information technology — Security techniques — Information security management systems — Requirements (second edition) — URL: <http://www.iso27001security.com/html/27001.html/>.

²⁸ ISO 21500:2012. Guidance on project management. URL: <https://www.iso.org/standard/50003.html>.

²⁹ ISO 20121:2012(en). Event sustainability management systems — Requirements with guidance for use. URL: <http://www.iso.org>.

показники результативності (KPI's) для міст, що може використовуватись для порівняння. Він включає 100 метрик, з яких 46 є ключовими та 54 підтримуючими в таких аспектах як: економіка, освіта, енергетика, екологія, фінанси, протипожежний та аварійний захист, врядування, охорона здоров'я, дозвілля, безпека, житло, тверді відходи, комунікації та інновації, транспорт, міське планування, каналізація, водопостачання та санітарні служби. Стандарт може бути використаний будь-яким містом, муніципальним округом чи органом місцевого самоврядування для вимірювання ефективності незалежно від розмірів та місця розташування

Стандартизація у сфері сталого розвитку громад передбачає розроблення та оприлюднення стандартів серії ISO 37100, як у вигляді проєктів технічних доповідей, так і у вигляді підготовки нових пропозицій щодо формування вимог до систем управління, що застосовуються до різних видів «smart community»¹. Відповідальне використання ресурсів, збереження навколишнього середовища і покращення добробуту громадян є основними задачами для експертів технічного комітету ISO /TC 268 «Сталі міста та громади», який є розробником стандарту ISO 37101:2016 «Сталий розвиток громад – Системи управління задля сталого розвитку – Вимоги із настановами щодо використання» (Sustainable development in communities – Management system for sustainable development – Requirements with guidance for use)³⁰. Цей інноваційний стандарт допомагає визначити цілі сталого розвитку і впровадити стратегії для їх досягнення.

ВИСНОВКИ

У 2019–2020 рр. в Україні прийнято низку нормативних документів, що спрямовані на подальший розвиток системи надання публічних послуг, зокрема у сфері підсилення спроможності ЦНАП ОТГ та у напрямі діджиталізації процесів публічного управління наданням адміністративних послуг. 3 листопада 2020 р. прийнято Закон України № 943-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». Цим Законом передбачено поетапне утворення ЦНАП органів місцевого самоврядування протягом 3 років у кожній

³⁰ ISO 37101:2016 Sustainable development in communities –Management system for sustainable development – Requirements with guidance for use. URL: <https://www.iso.org/standard/61885.html>.

з новостворених громад. ЦНАП органів місцевого самоврядування обов'язково будуть утворюватися в усіх населених пунктах з чисельністю населення більше однієї тисяч, старостам будуть надані окремі функції адміністратора. Реалізація норм цього Закону буде характеризуватися значним покращенням стану справ у сфері надання адміністративних послуг.

Процеси цифровізації електронних послуг в Україні останнім часом набули значного прискорення. Створення і запуск в експлуатацію загальнодержавних порталів послуг, подальша розбудова та удосконалення ЦНАПів демонструють їх зростаючу популярність та ефективність. Метою сучасної держави має стати така інформаційно-технологічна організація взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу та громадян, яка найбільш повно забезпечить реалізацію потреб громадян і надання їм публічних адміністративних послуг.

Суттєві темпи процесів цифрової трансформації проявили низку недоліків та помилок у плануванні та координації. Існуючі переліки проблемних аспектів цифровізації окреслюють потребу звернути увагу на необхідність формування належної правової бази і, насамперед, розроблення Стратегії цифрової трансформації сфери адміністративних послуг та оформлення відповідної державної політики. Також особливу увагу необхідно приділити формуванню та розвитку належних цифрових компетентностей як у державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, так і у громадян.

Результативність процесів поточної діяльності з надання публічних, зокрема адміністративних, послуг може бути забезпечена реалізацією процесів управління якістю за вимогами кількох стандартів ISO на системи управління.

АНОТАЦІЯ

Наведено авторське бачення сучасного стану та перспективних підходів до забезпечення якості публічних, зокрема адміністративних, послуг в умовах цифрової трансформації. Розглянуто особливості становлення системи надання адміністративних послуг в Україні в умовах децентралізації, розвиток електронних адміністративних послуг в Україні як складник реалізації державної політики у сфері забезпечення якості публічних послуг та пріоритетні напрями розвитку електронних адміністративних послуг. З'ясовано, що основною умовою створення інформаційного суспільства є наявність повноцінно сформованих інформаційних ресурсів та сервісів в електронному вигляді та їх

нормативно-правове забезпечення. Зазначено, що розвиток сфери електронних послуг в сучасних умовах потребує внесення змін до існуючих нормативно-правових актів, а також розробку базових документів: Стратегії цифрової трансформації сфери адміністративних послуг та оформлення відповідної державної політики. Запропоновано основні напрямки вдосконалення сфери електронних адміністративних послуг в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад : монографія / за заг. та наук. ред. С.М. Сербогіна, І. А. Чикаренко. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. 292 с.

2. Маматова Т.В., Гладка О.М. Інноваційні підходи до розвитку системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 1(44). С. 86–91. doi: 10.33287/102011

3. Маматова Т., Сидоренко Н. Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 6. С. 164–177. doi: 10.15421/1520115.

4. Про затвердження Програми розвитку й підтримки сфери надання адміністративних послуг у Дніпропетровській області на 2021–2023 роки: рішення Дніпропетровської обласної ради № 24-4/VIII від 26 лютого 2021 р. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia>.

5. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.

6. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: Указ Президента України від 4 вересня 2019 р. № 647/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>.

7. Всеукраїнська асоціація центрів надання адміністративних послуг : спільнота практики. URL: <https://www.facebook.com/spar.org.ua/>

8. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 лютого 2020 р. № 123. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123-2020-%D0%BF#Text>.

9. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06 вересня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

10. Про схвалення концепції розвитку системи електронних послуг в країні: Розпорядження Кабінету міністрів України від 16

листопада 2016 р. № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text>.

11. 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 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.

12. Державні послуги онлайн «Дія». URL: <https://diia.gov.ua>.

13. За рік портал державних онлайн-послуг «Дія» відвідало понад 3,6 млн користувачів. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-yakisnezhyttia/3217078-za-rik-portal-dia-vidvidali-ponad-36-mln-koristuvaciv-fedorov.html>

14. В Україні презентували мобільний проєкт «Дія». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2870600-v-ukraini-prezentuut-mobilnij-proekt-dia.html>.

15. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

16. Гід з державних послуг. URL: <https://guide.diia.gov.ua>.

17. Про Національну веб-платформу центрів надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 72. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72-2021-%D0%BF#Text>.

18. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 940 від 9 жовтня 2020 «URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2020-%D0%BF#Text>.

19. Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 167-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>.

20. Опис рамки цифрових компетентностей для громадян України. URL: https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/news_post/2021/3/mintsifra-oprilyudnyue-ramku-tsfirovoi-kompetentnosti-dlya-gromadyan/%D0%9E%D0%A0%20%D0%A6%D0%9A.pdf.

21. Пропозиції щодо окремих напрямків державної політики з цифрової трансформації сфери надання адміністративних послуг та ЦНАП. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/692/U-LEAD-Policy-Paper-on-Digitalisation-2021.pdf>.

22. UN E-Government Survey 2020. URL: <https://bit.ly/3shvPpX>.

23. Маматова Т. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації. Аспекти

публічного управління. 2015. Том. 3 (4). С. 75–83. doi: 10.15421/151536.

24. ISO 18091:2019 Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government. URL: <https://www.iso.org/standard/72808.html>.

25. ISO 31000:2018 Risk management – Guidelines. URL: <https://www.iso.org/standard/65694.html>.

26. ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility. – URL: <https://www.iso.org/standard/42546.html>.

27. ISO/IEC 27001:2013(en). Information technology – Security techniques – Information security management systems – Requirements (second edition). – URL: <http://www.iso27001security.com/html/27001.html/>.

28. ISO 21500:2012. Guidance on project management. – URL: <https://www.iso.org/standard/50003.html>.

29. ISO 20121:2012(en). Event sustainability management systems – Requirements with guidance for use. URL: <http://www.iso.org>.

30. ISO 37101:2016 Sustainable development in communities – Management system for sustainable development – Requirements with guidance for use. URL: <https://www.iso.org/standard/61885.html>.

Information about the authors:

Kravtsov O. V.,

Candidate in Chemical Sciences (PhD in Chemical Sciences),
Associate Professor at Information Technologies
and Informative Systems Department
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration
of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine

Mamatova T. V.,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor at Management and Project Management Department
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration
of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine
29, Gogol str., Dnipro, 49044, Ukraine