

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

РЕПЕЦЬКА М.О. - аспірантка кафедри адміністративного та інформаційного права  
Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

*Стаття посвячена дослідженню зарубіжного опыта функціонування системи адміністративних послуг в електронній формі, а також можливості удосконалення функціонування Єдиного державного портала адміністративних послуг, котрий створено для надання адміністративних послуг в електронній формі та забезпечення доступу суб'єктів звернення к інформації об адміністративних услугах с использованием сети Интернет.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, електронні адміністративні послуги, Єдиний державний портал адміністративних послуг.

### Постановка проблеми

Світ електронних технологій розвивається надзвичайно динамічно. Сьогодні ці технології надають нам широкі можливості, які дозволяють значно спростити та зробити комфортними цілу низку буденних рутинних справ. Зокрема, через Інтернет сьогодні існує можливість замовляти та оплачувати товари та послуги, отримувати необхідну нам інформацію у зручний час, спілкуватись тощо. То чому б ці переваги (прозорість, відкритість, швидкість) та можливості, які дає нам сучасний стан розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, не використовувати у сфері, де це вкрай необхідно – у сфері адміністративних послуг? Розвинені демократичні держави вже доволі тривалий час використовують можливості інформаційно-комунікаційних технологій для покращення якості адміні-

стративних послуг. Така практика є доволі успішною за відгуками споживачів адміністративних послуг. Натомість, в Україні, за оцінками споживачів, адміністративні послуги, які сьогодні надаються органами публічної адміністрації, є надзвичайно низької якості. Так, лише третина споживачів дали якості адміністративних послуг задовільну оцінку, третина – погану. Серед найбільш негативних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше були зазначені: великі черги (23%), відсутність чітких пояснень щодо усіх обставин справи та потрібних документів (17%), тяганина із розглядом справи (17%). Найбільш вражає те, що абсолютна більшість населення – 67% – не знайома з діяльністю місцевої чи державної влади з надання адміністративних послуг. Знають про створення центрів надання адміністративних послуг 8%, про спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг – 12%, а про створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг, – взагалі лише 4% [1].

Поряд з тим, законодавець не тільки гарантує можливість приватних осіб вільно отримувати інформацію про адміністративні послуги, а також можливість використовувати інформаційно-комунікаційні технології для отримання адміністративних послуг. Тож розвиток сфери електронних адміністративних послуг дозволить підвищити якість адміністративних послуг, значно спростити для споживачів їх отримання.

Проблематиці адміністративних послуг присвячені праці низки вітчизняних провідних науковців. Серед них особливо хотілось би відзначити дослідження В. Авер'янова, К. Афанасьєва, І. Голосніченко, В. Кампо, Т. Коломоєць, І. Коліушко, Є. Куріний, Р. Куйбіда, В. Тимощук, - О. Харитонова. Водночас, у науковій літературі недостатньо дослідженими залишаються питання розвитку сфери адміністративних послуг в електронній формі. Цікавим у цьому контексті є досвід зарубіжних країн.

**Метою статті** є дослідити зарубіжний досвід функціонування системи адміністративних послуг в електронній формі, а також можливості удосконалення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який створений для надання адміністративних послуг в електронній формі та забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження**

З ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги» ми сміливо можемо говорити про започаткування нової форми обслуговування громадян з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема Інтернету. Це можливо зробити через розвиток сфери електронних адміністративних послуг.

Зарубіжний досвід свідчить, що через запровадження системи електронних адміністративних послуг стало можливо значно спростити процедуру надання адміністративних послуг, усунути корупційні ризики, зробити адміністративні послуги простими прозорими та доступними. Про це свідчить і досвід Естонії, де більшість адміністративних послуг громадяни можуть отримати через Інтернет, використовуючи ідентифікаційну пластикову ID-картку та цифровий підпис. Що стосується, наприклад, Грузії, цілу низку адміністративних послуг можна отримати у вельми короткий час через спеціальний термінал, електронну книгу,

Інтернет.

В Україні система електронних адміністративних послуг знаходиться на стадії започаткування. Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [2] надання адміністративних послуг в електронній формі забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг. При цьому, очевидно, що окремі адміністративні послуги можуть в електронний спосіб надаватись і безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг, а також Центрами надання адміністративних послуг.

За інформацією Національного Інституту стратегічних досліджень при Президентові України у контексті запровадження механізму надання адміністративних послуг в електронній формі слід відзначити пілотний проект «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг», який діє у Дніпропетровській області [3]. Сьогодні через «Віртуальний офіс» підприємцям надається 1466 видів дозвільних документів [4]. Вся необхідна інформація щодо їх отримання доступна в он-лайн режимі. Про хід розгляду справи підприємців інформують через Інтернет та SMS-повідомлення. Вони також можуть скористатися консультацією адміністраторів дозвільних центрів в он-лайн режимі. Спеціальні веб-ресурси з питань адміністративних послуг також впроваджено Волинською облдержадміністрацією, Київською міськдержадміністрацією, Луцькою міськрадою [5]. Однак, часто такі веб-портали незручні у користуванні, мають цілу низку прогалин у заповненні інформацією, а при першій практичній перевірці функціонування порталу виявляється, що він спрямований здебільшого на інформування споживачів, а не на реальне надання адміністративних послуг через Інтернет.

На виконання положень Закону України «Про адміністративні послуги» був створений Єдиний державний портал адміністративних послуг, який мав би забезпечити доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; доступність для завантаження і запо-

внення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв; можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Портал тривалий час знаходився в стадії тестування, і положення Закону України «Про адміністративні послуги», які передбачають його функціонування і гарантують можливість отримувати адміністративні послуги за його допомогою кілька разів відтерміновувались. У підсумку, Портал мав би запрацювати з 1 січня 2014 року. Проте цього не відбулось. І маємо визнати, що з огляду на складну суспільно-політичну ситуацію в країні, а також посилення економічних загроз, немає підстав сподіватись, що у найближчому майбутньому Портал буде працювати і українські споживачі адміністративних послуг зможуть оцінити всі переваги обслуговування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Переваги системи електронних адміністративних послуг змогли вже оцінити у низці розвинених демократичних держав. Так, в Естонії, наприклад, усунення бюрократичних перешкод у сфері адміністративних послуг відбувалось на основі системи електронного управління віртуальними послугами держави. Ці послуги кожен громадянин, який має пластикову ID-карту (аналог паспорта), може отримати за допомогою Інтернету. При цьому, не тільки адміністративні послуги державних відомств можна отримати через Інтернет, а й цілу низку інших суспільнозначущих дій можна здійснити, використовуючи всесвітню мережу. Тобто, по суті, кожен естонець має віртуальний доступ до отримання адміністративних послуг і позбавлений необхідності особисто з'являтися для отримання тієї чи іншої довідки в державну установу.

Естонія використовує систему електронного цифрового підпису (ЕЦП). Ця технологія застосовується як аналог особистого розчерку людини з метою надання електронному документу юридичної сили або засоби для підтвердження особи. Але основа для функціонування такої системи (естонці можуть навіть голосувати на виборах, не будучи особисто на виборчій дільниці) – безперервне, інтегроване функціонування баз даних різних відомств, а також – єдиного реєстру громадян.

На жаль, українська правова система на разі далека від таких новацій. Подібні ініціативи активно обговорюються у професійних колах, однак для їх реального запровадження необхідно докласти ще чимало зусиль. На разі, розвитку системи електронних адміністративних послуг мав би сприяти Єдиний державний портал адміністративних послуг. Однак, у світлі практик розвинених демократичних держав, він потребує значного доопрацювання, зокрема в функціональності та зручності для споживачів. Для розуміння того, яким має бути повноцінний загальнодержавний електронний ресурс із надання адміністративних послуг доцільно звернутися до кращих практик розвинених демократичних держав. У цьому контексті надзвичайно корисним є досвід країн Європи, США, Канади, де ефективно функціонують подібні портали, а також з кожним роком збільшується кількість адміністративних послуг, які можна отримати через Інтернет.

Перш за все, що впадає у вічі на сторінці Єдиного державного порталу адміністративних послуг – це незручний інтерфейс. Проте, відповідно до п. 4 Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13 р. [6] функціональні можливості Порталу повинні забезпечувати, зокрема наявність зрозумілих для користувачів інтерфейсів; можливість класифікації та пошуку адміністративних послуг за життєвими ситуаціями та категоріями. Однак, ці нормативні вимоги не виконані та потребують невідкладної реалізації. Так, інформацію про послуги на Порталі згруповано у ка-

тегорії: «Як отримати послугу», «Популярні послуги», «Реєстр адміністративних послуг», «Центри надання послуг», «Суб'єкти надання послуг», «Нормативно-правові акти». Не йдеться жодним чином про можливість класифікації та пошуку адміністративних послуг за життєвими ситуаціями та категоріями. При цьому, у розділі «Як отримати послугу» подана лише загальна інформація із Закону України «Про адміністративні послуги». Це все продубльовано у Довідці. Розділ «Популярні послуги» містить кілька видів адміністративних послуг, зокрема державна реєстрація юридичної особи, видача дозволу на імпорту в Україну, видача дублікату свідоцтва про право власності на житло. Проте, ці розділи доволі незручні у користуванні. І для віднайдення необхідного доводиться затратити значний обсяг часу. Доволі незручна є також навігація сайту: гіперпосилання не чітко виокремлені, значна тривалість пошуку інформації, необхідність відкривати сторінки в «глибині» Порталу для того, щоб віднайти необхідну інформацію, зрештою розмір шрифту абсолютно не є комфортним для читання. Для середньостатистичного користувача адміністративних послуг, скористатись цим Порталом може виявитись доволі проблематично.

На противагу, Електронний веб-ресурс (портал) щодо надання адміністративних послуг у Канаді ([www.servicescanada.gc.ca/eng/home.shtml](http://www.servicescanada.gc.ca/eng/home.shtml)) (має назву «Service Canada», працює з вересня 2005 р.) містить інформацію про адміністративні послуги, яка згрупована за типовими життєвими ситуаціями, що дозволяє максимально точно врахувати потреби споживачів і у зручний спосіб подати для них інформацію. Так, на головній сторінці Порталу розміщено дві основні групи: «Я прагну...» (рубрики: звернутись щодо страхування на випадок безробіття; обрахувати суму коштів на персональному пенсійному рахунку тощо), «Життєві ситуації» (рубрики: зміна адреси проживання; пошук роботи; народження дитини; життя із фізичними вадами тощо). Окрім того, в якості окремої групи відомостей подано перелік 10 найбільш популярних питань у сфері публічних послуг:

пенсійне забезпечення; страхування на випадок безробіття; захист осіб похилого віку; соціального страхування, реєстрації народження дитини та ін.

Французький Портал (<http://www.seguice-public.fr/>) як офіційний веб-сайт публічних послуг Франції було створено у жовтні 2000 року й оновлено у листопаді 2009 р. Даний Портал є дуже популярним ресурсом, нараховуючи понад 4 мільйони відвідувачів щомісяця. Його метою є спрощення спілкування з адміністрацією для громадян, бізнесу та громадських організацій, надання їм зручного доступу до нормативної бази та інформування щодо їхніх обов'язків. Саме тому сайт зосереджує увагу насамперед на потребах споживачів. Портал дозволяє комунікацію не лише через Інтернет, але і телефонним зв'язком із використанням спеціального сервісу. При цьому для споживачів передбачено можливість надавати коментарі й поради щодо роботи сайту та щодо окремих послуг.

Портал надає доступ до усієї інформації у сфері адміністративних послуг, структурованої чітко і просто за секціями (групами). Послуги та процедури містяться у 200 папках та нараховують 2,500 документів та відповідей на найбільш актуальні питання, а також декілька тисяч гіперпосилань на корисні ресурси, форми, сторінки онлайн-реєстрацій, текстів, інших офіційних сайтів тощо. Також сайт спроможний надавати конкретні онлайн-сервіси: механізми для обрахунку; придатні до завантаження типові бланки документів; контакти телефонних центрів та інші можливості. Нарешті, Портал містить каталог загальнодержавних і місцевих послуг, а також доступ до всіх електронних ресурсів органів публічної адміністрації Франції, Європейських інституцій та ін.

Структура французького сайту є дуже зручною. Так, на головній сторінці наведено три основні групи послуг за суб'єктами звернення: послуги для громадян (Particuliers), для бізнесу (Professionnels – підприємців та юридичних осіб), а також для об'єднань громадян (Associations) – щодо порядку створення й забезпечення діяльності таких організацій тощо. Поряд

із трьома основними групами за споживачами – головна сторінка Порталу містить і більш детальну рубрикацію послуг за сферами суспільних відносин: питання грошей; статусу іноземців і питань громадянства; сім'ї; трудових відносин; правосуддя; нерухомості; охорони здоров'я та соціальних послуг, а також транспорту. Кожна із таких груп, у свою чергу, містить посилання на детальніші групи послуг – кожна з яких містить від 2 до 5 опцій. Так, наприклад, група соціальних послуг і здоров'я містить рубрики: соціальний захист (послуги зі страхування); нормативні акти щодо прожиткового мінімуму тощо [7, с.284, 285].

Також відповідно до п. 4 Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. № 13 р. функціональні можливості Порталу повинні забезпечувати можливість пошуку за ключовими словами в полях опису адміністративної послуги. Адже вагомим показником зручності будь-якого інтернет ресурсу для користувачів є функціональність та ефективність опції «Пошук». Так, система пошуку інформації на Порталі адміністративних послуг Франції охоплює більш ніж 80 тисяч сторінок даного сайту, а також матеріали інших дотичних офіційних сайтів. Портал надає змогу докладного пошуку за групами послуг та різновидами документів. Аналогічний Портал Канади Портал обладнано зручними системами пошуку: загальним пошуком по матеріалах Порталу, а також спеціальною сторінкою пошуку інтегрованих офісів – причому наявна можливість віднаходити такі офіси за віддаленістю від місця перебування споживача. Окрім того, потрібний інтегрований офіс можна вибрати за пошуком серед міст та провінцій.

На жаль, у повному обсязі на разі неможливо оцінити ефективність та зручність пошуку на українському Порталі адміністративних послуг, але на цьому етапі передбачено лише пошук за ключовими словами, жодних додаткових можливостей немає.

Також український Портал адміністративних послуг доволі замкнутий, містить

лише посилання на окремі офіційні веб-сторінки органів публічної адміністрації, центрів надання адміністративних послуг, а також стандартні посилання на офіційні сторінки Президента України, Верховної Ради України Урядовий портал. Для порівняння, Канадський Портал не є самозамкнутим електронним ресурсом: він містить посилання на більше ніж 40 сайтів надзвичайно широкої тематики, що охоплюють публічні аспекти всіх сфер суспільного життя, наприклад, на окремі веб-ресурси щодо сфер: охорони здоров'я; туризму; науки й технологій; публічної адміністрації; оподаткування тощо. Ці електронні ресурси згруповано за критерієм як сфер суспільних відносин (освіта; трудові відносини; сім'я і діти; охорона здоров'я; житлова сфера; імміграція; заощадження коштів; ведення бізнесу), так і за критерієм суб'єктів звернення (послуги для представників корінних народів; новоприбулих осіб до Канади; для осіб з обмеженими можливостями; веб-ресурси для допомоги студентам і молоді, ветеранам; особам похилого віку). Окрім того, низка ресурсів присвячена питанням оформлення документів, що посвідчують особу (персональних документів); надання правової допомоги тощо. Відомості щодо кожної послуги подано лаконічно і структуровано, із розбиттям інформації на тематичні блоки й розміщенням гіперпосилання на кожний із них.

Наприклад, сторінка з групою послуг про народження дитини містить інформацію щодо: підтримки здорової вагітності; соціального (матеріального) забезпечення породіль; реєстрації народження дитини; заощадження грошей на подальшу освіту дитини; соціальної допомоги на дитину та по догляду за дитиною, страхування життя і безпеки дитини та навіть щодо порад батькам із догляду за дитиною та її виховання. Кожен із зазначених пунктів-послуг містить посилання на власну електронну сторінку[7, с. 283].

Характерним показником якості та ефективності Порталів надання адміністративних послуг інших держав з високим розвитком демократичних інститутів є актуальність інформації та швидкість її

оновлення. Так, відомості на Канадському Порталі адміністративних послуг досить регулярно оновлюються й доповнюються.

Українське законодавство передбачає обов'язок оновлення інформації про адміністративні послуги, яка розміщується на Порталі. Так, відповідно до п. 8 Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» наповнення Порталу забезпечується суб'єктами надання адміністративних послуг шляхом розміщення та оновлення інформації про такі послуги. Суб'єкти надання адміністративних послуг забезпечують проведення постійного моніторингу нормативно-правових актів з питань надання таких послуг з метою своєчасного оновлення інформації, розміщеної на Порталі. Однак, на жаль, відсутні чіткі норми, які б визначали часові рамки «своєчасного» оновлення інформації. У протилежному випадку, така декларативна вимога навряд чи сприятиме актуальному та своєчасному оновленню інформації про адміністративні послуги на Порталі. Доволі декларативною є також норма п. 13. Вказаної Постанови, яка передбачає відповідальність за достовірність, повноту і своєчасність розміщення інформації на Порталі, адже відсутній реальний механізм реалізації цих положень про відповідальність.

Зарубіжні Портали адміністративних послуг часто є не тільки сервісами, які обслуговують громадян, але й інтегрованими інформаційними системами з різноманітних аспектів соціального життя. Також такі Портали активно використовують різноманітні медійні ресурси, соціальні мережі тощо.

Так, Канадський Портал може використовувати електронні медійні ресурси, соціальні мережі різного формату (мікроблоги, файлообмінники, блоги та дискусійні форуми) – для надання потенційним споживачам інформації про послуги. Зокрема, використовується електронний ресурс Twitter (для оперативного поширення актуальних та невеликих за обсягом повідомлень) та YouTube (для розміщення відеофайлів і презентацій). При цьому всі важливі пові-

домлення (зміни в законодавстві, результати аудиту тощо) відображаються на порталі і в традиційний спосіб: через офіційні публікації, прес-релізи. Портал забезпечує захист приватної інформації та персональних даних споживачів, а також містить докладну інструкцію щодо експлуатації Порталу та його інформаційної політики[7, с.284].

### Висновки

Досвід розвинених демократичних держав свідчить, що з активним розширенням сфери адміністративних послуг в електронній формі можливо досягти значних переваг для споживачів адміністративних послуг, зокрема зручності, простоти, прозорості, швидкості обслуговування, а також подолати корупційні чинники. Прості адміністративні послуги, такі як, наприклад, реєстрація автомобіля, фізичної особи-підприємця, юридичної особи, у розвинених демократичних державах можна отримати через Інтернет, у зручний час, просто, швидко та зручно, уникаючи тривалих черг та корупційних ризиків. В Україні система електронних адміністративних послуг знаходиться на етапі становлення. Законодавець гарантує можливість отримувати адміністративні послуги, з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема Інтернету. Однак, у значній мірі, механізм реалізації вказаних законодавчих положень відсутній. Варто відзначити наявність і цілої низки проблем організаційного та матеріально-технічного характеру. Також є ціла низка недоліків у функціонуванні Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який і має забезпечити надання адміністративних послуг в електронній формі. Однак, ґрунтуючись на кращих практиках розвинених демократичних держав, необхідно удосконалити роботу цього сервісу, зокрема, забезпечити можливість пошуку за ключовими словами в полях опису адміністративної послуги; можливість класифікації та пошуку адміністративних послуг за життєвими ситуаціями та категоріями; моніторинг відвідувань; захист даних (у тому числі персональних); наявність зрозумілих для користувачів інтерфейсів. Це дозволить у найближчому

### **АНОТАЦІЯ**

Стаття присвячена дослідженню зарубіжного досвіду функціонування системи адміністративних послуг в електронній формі, впровадження їх в Україні, а також можливості вдосконалення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який створений для надання адміністративних послуг в електронній формі та забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет.

### **SUMMARY**

The article investigates the foreign experience of the system of administrative services in electronic form, as well as opportunities for increased functioning of the Single State Portal administrative services, which was created to provision of administrative services electronically and providing access subject of appeal to information on administrative services via the Internet.

майбутньому розширити перелік адміністративних послуг, які можна отримати через Інтернет.

### **Література**

1. Дослідження якості адміністративних послуг, яке проводилося Фондом «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» та Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Центру політико-правових реформ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jakist-nadaistah-ukraini.htm>
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р // *Голос України* від 06.10.2012. – № 188
3. Віртуальний офіс електронних послуг Дніпропетровської області «Відкрита влада» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.e-services.dp.gov.ua](http://www.e-services.dp.gov.ua)
4. На Дніпропетровщині завдяки за

півроку кількість виданих дозвільних документів збільшилася на 10 % // Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nc.gov.ua/news/index.php?ID=740>

5. Звіт про реалізацію в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (липень 2012 року – жовтень 2013 року), 31.10.13 // Офіційний веб-сайт Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/content/3%D0%B2%D1%96%D1%82\\_OGP\\_2013.pdf](http://www.ogp.gov.ua/sites/default/files/content/3%D0%B2%D1%96%D1%82_OGP_2013.pdf)

6. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13 // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-p>

7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П.Тимощука. – К.: ФОП Москаленко О.М. – 392 с