

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут публічного управління
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

ХВЕСЮК Віталій Мирославович

**Удосконалення електронного документообігу у
процесі надання адміністративних послуг
жителям територіальної громади. / Improving
electronic document flow in the process of
providing administration services to the residents of
the territorial community**

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Державна служба

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи
ДСПУАзм-21
В. М. Хвесюк

Науковий керівник:
к.е.н., доцент, О. П. Дудкіна

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"25" листопада 2022 р.

Завідувач кафедри

М. М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ - 2022

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЖИТЕЛЯМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Надання адміністративних послуг жителям територіальної громади: основні завдання та вимоги інформаційно-документаційного забезпечення

1.2. Застосування електронного документообігу в процесі надання адміністративних послуг: зарубіжний досвід та кращі вітчизняні практики

Висновки до розділу 1

РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ДІЮЧОЇ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЖИТЕЛЯМ КРЕМЕНЕЦЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1. Оцінка інституційної бази застосування електронного документообігу в діяльності Кременецької територіальної громади

2.2. Аналіз використання інформаційно-комунікативних технологій у функціональній діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування

2.3. Оцінка результативності використання технологій електронного документообігу в процесі надання адміністративних послуг мешканцям Кременецької територіальної громади

Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЖИТЕЛЯМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

3.1. Впровадження новітніх інформаційних технологій та програмних продуктів у функціональній діяльності органів місцевого самоврядування

3.3. Імплементация засад електронного урядування в контексті підвищення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування

Висновки до розділу 3

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДОДАТКИ

ВСТУП

Актуальність теми: Для задоволення потреб системи управління органів місцевого самоврядування в якісній, повній і своєчасній управлінській інформації, вкрай необхідно удосконалити інформаційно-аналітичне забезпечення їх діяльності. Адже, управління будь-якою соціально-економічною системою пов'язане з використанням інформаційних ресурсів та інформаційними процесами. Інформація виступає основою процесу управління, оскільки саме вона містить відомості, необхідні для оцінки ситуації та прийняття управлінських рішень.

Інформація виступає основою процесу управління в будь-якій організації чи установі, всі етапи і стадії якого пов'язані з її опрацюванням. Без інформації неможливо визначити мету управління, оцінити ситуацію, сформулювати проблему, прийняти рішення і проконтролювати його виконання. У соціально-економічній системі вона є засобом комунікацій між людьми, що і визначає її роль в управлінні, здійсненні якого було б неможливим без інформаційних зв'язків і комунікацій. Все вище вказане підтверджує необхідність впровадження електронного документообігу та електронного врядування в діяльність органів державної влади і органів місцевого самоврядування

Питанням розвитку електронного врядування та електронного документообігу в діяльності органів публічної влади багато уваги приділено у роботах Ю. Василенка, С. Герасименка, В. Журавського, Н. Нижник, А. Ревенка, В. Старовського, О. Черняка, Н. Орленка та ін.

Виходячи з вищенаведеного можемо вказати, що дана тема є актуальною і своєчасною, особливо в умовах реформ місцевого самоврядування.

Мета роботи: теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендації щодо впровадження та електронного документообігу в процесі надання адміністративних послуг мешканцям територіальної громади

Відповідно по визначеній меті в випускній кваліфікаційній роботі поставлені такі **завдання:**

- охарактеризувати сутність адміністративних послуг жителям територіальної громади: основні завдання та вимоги інформаційно-документаційного забезпечення
- проаналізувати нормативно-методичне забезпечення застосування електронного документообігу в процесі надання адміністративних послуг
- провести оцінку інституційної бази застосування електронного документообігу в діяльності Кременецької територіальної громади
- здійснити аналіз використання інформаційно-комунікативних технологій у функціональній діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування
- оцінити результативність використання технологій електронного документообігу в процесі надання адміністративних послуг мешканцям Кременецької територіальної громади
- запропонувати шляхи впровадження новітніх інформаційних технологій та програмних продуктів у функціональній діяльності органів місцевого самоврядування
- вказати засоби імплементації засад електронного урядування в контексті підвищення якості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження: процес застосування електронного документообігу в процесі надання адміністративних послуг мешканцям територіальної громади

Предмет дослідження: інструменти, засоби та процедури застосування електронного документообігу в процесі надання адміністративних послуг мешканцям територіальної громади

Практичне значення роботи. Запропоновані в роботі результати й розроблені пропозиції і рекомендації можуть послужити методичною основою формування й удосконалення застосування електронного документообігу в

роботі органів місцевого самоврядування в умовах удосконалення територіальної організації влади в Україні.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЖИТЕЛЯМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Надання адміністративних послуг жителям територіальної громади: основні завдання та вимоги інформаційно-документаційного забезпечення

У сучасних умовах діджиталізації управлінської та суспільної діяльності, розвитку інноваційних інформаційних технологій та їх імплементації у управлінські системи всіх рівнів зростають вимоги до якості документаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС). Як базова ресурсна складова процесів управління, документування є важливим чинником забезпечення результативної та ефективної роботи ОМС. Останнім часом на ці процеси кардинально впливає застосування нових засобів, технологій та методів інформаційно-документного забезпечення управління.

Інформація, що формує документообіг органів влади, – це «найважливіший управлінський ресурс, вона становить основу управління, забезпечує його ефективність. Тому необхідно приділяти достатню увагу удосконаленню роботи з документами, оскільки будь-яке управлінське рішення повинне трансформуватися в якісну, чітку і зрозумілу інформацію, в якісний службовий документ» [7].

Результативна та ефективна робота з інформацією і документацією можлива лише тоді, коли вона буде нормативно регламентована й організована відповідно до сучасних вимог. «Оскільки документи є не лише інструментом, а й регулятором управлінських процесів, вони потребують наявності як певних правил їх складання та оформлення, так і організації роботи з ними» [15].

У зв'язку з активним впровадженням інформаційних технологій в систему ОМС, виникає необхідність у застосуванні інновацій в безпосередній функціональній діяльності органів місцевої влади, яка, перед усім, спрямовується на забезпечення розвитку територіальної громади, якісне і в повному обсязі забезпечення потреб її мешканців. На це зорієнтована, згідно чинного законодавства, система надання публічними місцевими органами влади адміністративних послуг.

Однією з умов для цього є застосування технологій електронного документообігу, належна комп'ютеризація та запровадження відповідного програмного забезпечення в інформаційне та документаційне забезпечення управлінських процесів в ОМС. Але наразі ці процеси дещо стримуються внаслідок певного спротиву до змін, не усвідомлення посадовими особами та службовцями їх необхідності та, почасти, психологічною неготовністю керівництва ОМС до використання сучасних електронних систем. Також суттєвою проблемою є неможливість в повному обсязі придбати ліцензійне професійне програмне забезпечення через скорочення обсягу видатків у місцевому бюджеті, що особливо загострюється в умовах воєнного стану.

Сучасним трендом публічного управління та адміністрування на рівні територіальних громад є забезпечення прозорості та відкритості ОМС для всіх об'єктів зовнішнього середовища, що уможлиблюється першочергово застосуванням сучасних інформаційних технологій шляхом впровадження електронного врядування. Останнє є складовою сучасних моделей публічного управління, що сформувались під впливом розвитку інформаційного суспільства та цифровізації національної та й локальної економіки.

Відштовхуючись від засадничих принципів публічного управління, та сучасних реалій і впливів зовнішнього середовища (глобальних інформаційно-технологічних зрушень, трансформації публічної служби та територіальної організації влади в державі, зовнішніх загроз, зумовлених війною) має формуватись спеціальна т. з. цифрова модель розвитку та управління суспільними процесами на всіх рівнях, в основу якої закладається

спеціалізована інформаційна інфраструктура. Тобто, на рівні територій, громад, а відповідно – суб'єктів реалізації місцевої публічної політики, мають створюватись спеціалізовані інституції для забезпечення інформаційно-технологічної бази для виконання однієї із основоположних функцій ОМС – надання адміністративних послуг мешканцям територіальних громад, бізнес-структурам, елементам громадянського суспільства.

Все різноманіття запитів, потреб та вимог населення, результативна діяльність бізнесу, дотримання прав громадянського суспільства в територіальних громадах забезпечується, перед усім, системою їх постійних взаємодій дозвільного, регулятивного, регламентаційного, адміністративного характеру із органами місцевої влади. Роль посередників у цих комунікаційних процесах відіграють, перед усім, спеціально створювані в ОМС окремі структури чи підрозділи – центри надання адміністративних послуг.

Основним об'єктом функціональної діяльності яких є забезпечення організаційних, технологічних та інформаційно-документних умов для надання адміністративних послуг. Останні, відповідно до чинного нормативно-правового поля, визначаються як «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 закону» [21].

Важливо наголосити, що надання адміністративних послуг органами публічної влади, і зокрема – ОМС, повинно здійснюватись виключно в умовах визначених їм владних повноважень, та відповідати комплексу вимог до їх законодавчого та інструктивно-регламентного обґрунтування; проводитись з дотриманням критеріїв якості та ефективності; в умовах рівнодоступності, відкритості та прозорості для споживачів послуг. Так як результатом адміністративної послуги ОМС в процедурному значенні має обов'язково бути спеціальний адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, якими задовольняється клопотання особи), то це вимагає від суб'єкта надання послуги відповідного документаційного забезпечення, що відповідає вимогам

чинного законодавства в сфері діловодства та документування управлінської діяльності. Тобто – активного впровадження та оперування технологіями та засобами електронного документообігу (ЕД).

Сутність його предметної, організаційної та інструментальної області обумовлюється спеціальним нормативно-правовим масивом, в електронний документообіг ідентифікується як «сукупність процесів створення, опрацювання, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, що виконується із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів» [21].

Базовим структурним елементом, та, одночасно, підсумком документування управлінських дій в цьому випадку є «електронний документ, в якому інформація фіксується у вигляді електронних даних, в тому числі зі збереженням або дублюванням його обов'язкових реквізитів» [18].

Концептуальні засади інформатизації суспільних процесів як на рівні держави, так і окремих адміністративно-територіальних утворень, виокреслюють сукупність стратегічних завдань впровадження в систему публічного управління та адміністрування технологій електронного документообігу.

З огляду на це, в ОМС, перед усім в умовах впровадження нового публічного менеджменту та підходів належного урядування, організація електронного документообігу спрямовується на: правове, організаційне, технологічне, інформаційно-документаційне забезпечення виконання повноважень місцевих органів влади, опираючись на технологічні вимоги електронного врядування; побудову спеціальної інфраструктури для опрацювання електронних документів в органах влади на всіх рівнях; оцінку та постійний моніторинг ресурсних параметрів (фінансових, інформаційно-аналітичних, часових, технологічних, кадрових та ін.) розвитку інфраструктури електронного документообігу; обґрунтування траєкторій циркулювання документопотоків в ОМС та з елементами зовнішнього середовища, і на цій

основі – вибору стандартизованих процесів обміну управлінською інформацією, що потребує відповідного закріплення в електронній формі.

Важливою умовою ефективної діяльності ОМС в сфері надання адміністративних послуг, що ґрунтується на засадничих принципах електронного врядування, є досягнення координації використання стандартів ЕД на всіх рівнях взаємодії суб'єктів публічної влади та споживачів їх послуг; а також формування т.з. міжсекторних та міжрівневих організаційно-адміністративних механізмів управління розвитком інфраструктури електронного документообігу в органах публічної влади всіх ієрархічних рівнів.

Слід зазначити, що кращі практики діяльності ОМС в посттрансформаційний період свідчать на користь всеосяжного застосування ЕД в управлінні локальними соціально-економічними процесами та явищами, у всіх процесах управлінської діяльності ОМС.

Переваги та можливості використання систем електронного документообігу в ОМС проілюструємо на рис. 1.1.

В контексті сервісизації публічного управління, спрямованої на посилення акценту пріоритетності потреб громадянина в системі цінностей та цілей суб'єктів публічної політики, зростає значення системи електронного врядування. Його наукове співтовариство визначає як «управління на основі електронних форм та технологій, спираючись на інтегровані багаторівневі інформаційні системи, що забезпечують міжвідомчу взаємодію та інформаційну комунікацію громадян (організацій) та держави» [31].

Відповідно до вказаного, інформатизація та цифровізація функціональних сфер публічного управління має в своїй основі особливі системні складові електронного врядування, що зорганізовані різними рівнями:

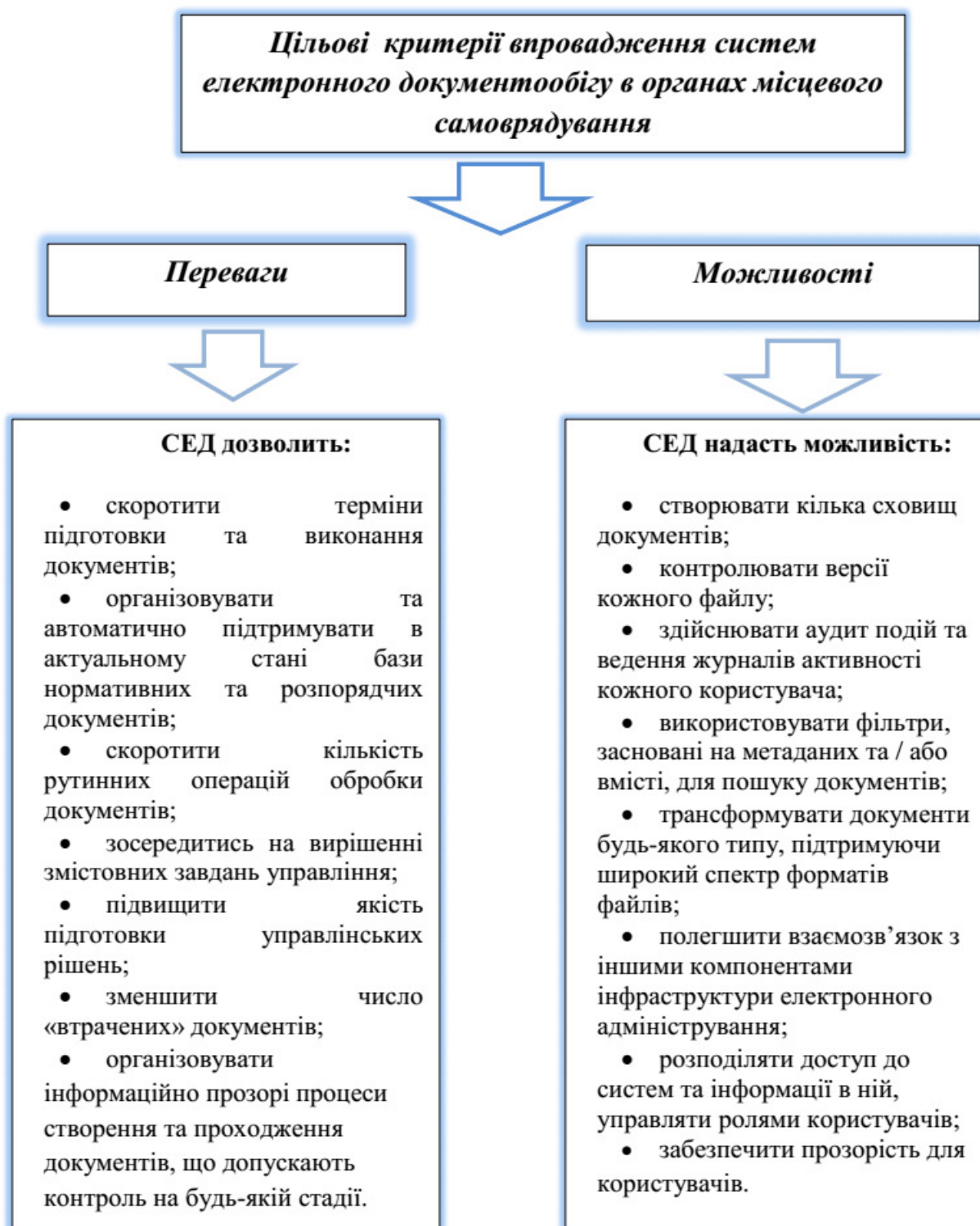


Рис.1.1. Цільові критерії впровадження систем електронного документообігу в органах місцевого самоврядування

Повноцінне використання вимог електронного врядування згідно міжнародних стандартів, технічних документів та досвіду, зокрема, європейських країн, в новостворених в результаті адміністративно-територіальної реформи ОМС дозволить підвищити доступність та якість адміністративних послуг для громадян; спростити та уніфікувати управлінські процедури, що приведе до оптимізації витрат на надання послуг; забезпечити дієвий контроль за результативністю функціонування ОМС. Це також уможливить реалізацію одного з найважливіших принципів нового публічного менеджменту – активного громадського контролю за діяльністю держави, та безпосередньої участі елементів громадянського суспільства у підготовці, обговоренні та легітимізації рішень, що приймаються органами влади.

Важливо, що в умовах війни, значно загострюється потреба інформаційної безпеки ЕД в органах публічного управління, адже це є елементом забезпечення національної безпеки нашої держави. Тобто, посилюються вимоги до технологічного, програмного, спеціалізованого, ресурсного та інших елементів електронного врядування.

1.2. Застосування електронного документообігу в процесі надання адміністративних послуг: зарубіжний досвід та кращі вітчизняні практики

Досвід розвинутих країн засвідчує доцільність та необхідність використання ЕД в усіх сферах публічного управління, адже з економічної точки зору взаємодія громадян з органами влади засобами електронного врядування вартує в рази дешевше як для надавачів, так і для споживачів публічних послуг, ніж коли вона здійснюється за допомогою традиційних паперових технологій і комунікацій

Це підтверджує, до прикладу активне використання в Україні електронної послуги е-Малятко, електронної ідентифікації BankID та MobileID,

систему e-health в сфері охорони здоров'я та єдиного номеру екстреної допомоги – 112.

Тенденція активного впровадження електронного врядування поширюється також і на рівень територіальних громад, для яких найбільш розповсюдженими організаційними формами надання публічних послуг є: діяльність мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП); т.з. універсамів послуг, які функціонують за принципом «єдиного вікна»; відомчих офісів територіальних органів ЦОВВ; а також системи електронних адміністративних послуг.

Так, технологічна ідея діяльності універсамів послуг має в своїй основі зосередження представництв багатьох органів влади в одному приміщенні або створення єдиної приймальної документації, які потім надходять до відповідного адміністративного органу влади чи ОМС, що приймає рішення і видає відповідний результуючий документ, що підтверджує задоволення запиту споживача послуги.

В свою чергу, принцип «єдиного вікна» передбачає оптимізацію внутрішньо-адміністративних процедур надання адміністративних послуг, за якою залучення громадянина до процесів міжвідомчих погоджень, збирання факультативних довідок та інших супровідних документів має бути мінімальним» [46].

І нарешті, електронні послуги – провідний напрям надання публічних послуг у світі, в основу якого покладена «система електронного урядування, цифрова ідентифікація особи, котра звертається за послугою, та збереження конфіденційності персональної інформації» [46].

Згідно Закону України «Про адміністративні послуги», ЦНАП «це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг» [21].

В контексті сучасних теорій належного урядування, основними завданнями ЦНАП, що функціонують на територіальному та локальному рівні, є:

«організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень;

спрощення процедури отримання адміністративних послуг та поліпшення якості їх надання;

забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора;

уникнення (зниження) корупції при наданні послуг» [21].

При цьому, використання смарт-технологій обробки даних дозволяє підвищити якість, а також значно прискорити терміни надання всього комплексу адміністративних послуг, оптимізувати процедури їх виконання за принципом точно-вчасно.

Основною передумовою для системного розвитку е-врядування в Україні є гармонізація з європейськими стандартами діючих нормативно-правових й технічних документів ЕД, а також формування сучасного техніко-технологічного та програмного поля в цій царині.

В аспекті нашого дослідження, хочемо висвітлити деякі особливості сучасних систем надання он-лайн послуг, що застосовуються у зарубіжній практиці, для можливої їх імплементацію в діяльність ОМС в Україні.

До прикладу, для забезпечення простого і універсального доступу канадців до різноманітних програмних продуктів через мережу Інтернет урядом Канади ще у 2005 році був створений спеціальний додаток «Сервіс - Канада», одними із найпопулярніших сервісів якого є: призначення допомоги у випадку безробіття; отримання номеру соціального страхування; видача паспортів; послуги пов'язані із пенсійним забезпеченням. Цікавинкою цього продукту є те, що в ньому існує чітка сегментація споживачів послуг: за віком та соціально-економічним статусом, і – відповідно для кожної групи споживачів використовується особлива стратегія у наданні послуг (способи отримання

послуг, інформаційних ресурсів, форми подачі, які найбільш прийнятні та доступні для конкретної категорії споживачів). Така своєрідна людиноцентричність свідчить про високу популярність цього сервісу, адже за даними уряду, це сайт за день в середньому відвідує понад 180 тисяч користувачів (рис.1.2).



Рис.1.2. Головна сторінка «Сервісу - Канада» для надання публічних послуг громадянам

Подібно, у Франції був створений сервіс «Офіс для громадян», характерною особливістю є можливість отримувати інформацію про послуги за окремими сферами суспільних відносин, таких як: громадянство, сім'я, трудові відносини, правосуддя, нерухомість, охорона здоров'я, соціальні послуги. Портал створює можливість доступу до різноманітної інформації у сфері адміністративних послуг, за окремими групами споживачів, які за своєю суттю і формують рівні взаємодій в систем електронного врядування, а саме: послуги для громадян, для бізнесу (підприємців та юридичних осіб), для об'єднань громадян. Структура цього веб-порталу представлена на рис.1.3.

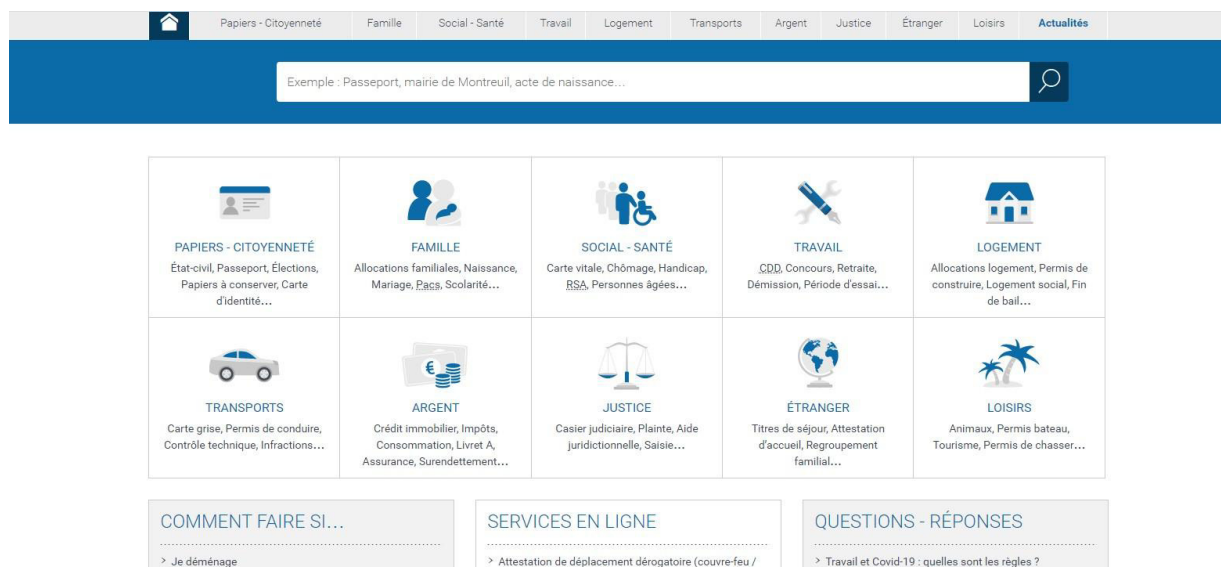


Рис.1.3. Структура сервісу «Офіс для громадян»

Цікавим для України може бути досвід функціонування Інформаційного порталу Республіки Польща, на якому будь який громадянин може цілком безпечно спілкуватись із адміністрацією органів влади різних рівнів. Тут слід відмітити упорядкованість за галузевим принципом усіх офіційних документів, що характеризують сфери та нормативну базу надання державних та локальних послуг (рис.1.4.).

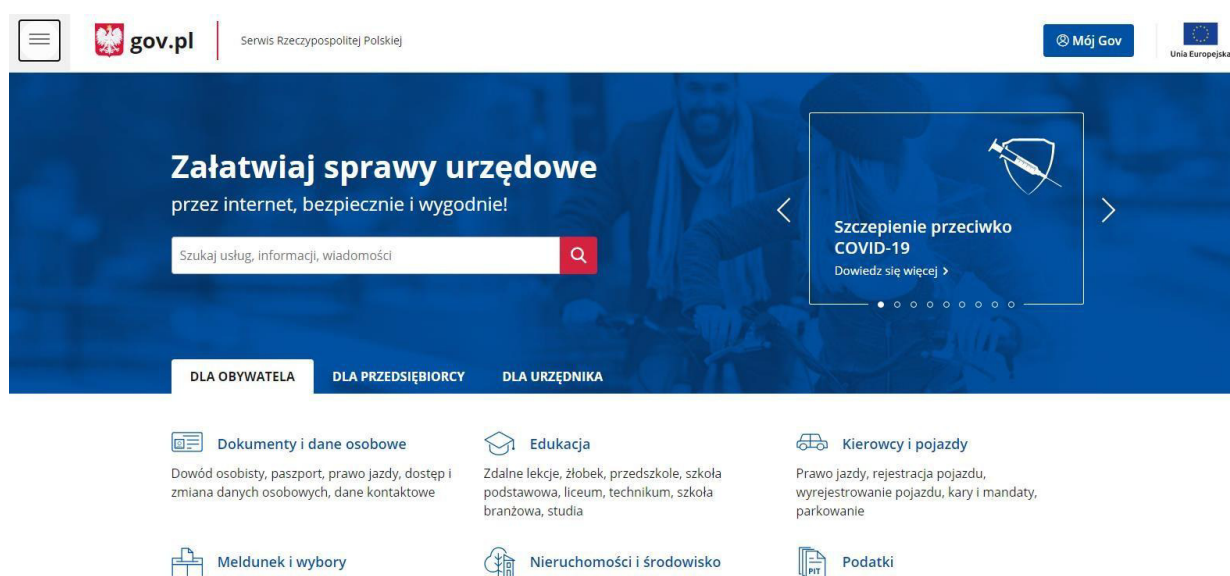


Рис.1.4. Інформаційний портал Республіки Польща

Для можливої імплементації польського досвіду в практику діяльності ЦНАП важливо зауважити, що для кожної послуги на цьому порталі присутня детальна інформація, а саме: номер картки; перелік документів, необхідних для подання; місце подання документів, порядок оплати послуг; термін надання зворотної відповіді споживачам.

На нашу думку, необхідно також наголосити на здобутках української системи публічного управління в сфері електронного врядування. Перед усім, це портал державних електронних послуг в Україні – Дія. В цьому мобільному застосунку містяться цифрові документи та портал із публічними послугами (рис.1.5.). Портал створено у 2020 році, але прискороно він став використовуватись громадянами в період пандемії COVID. А особливо активно – в даний момент, під час повномасштабного вторгнення в Україну російської федерації.

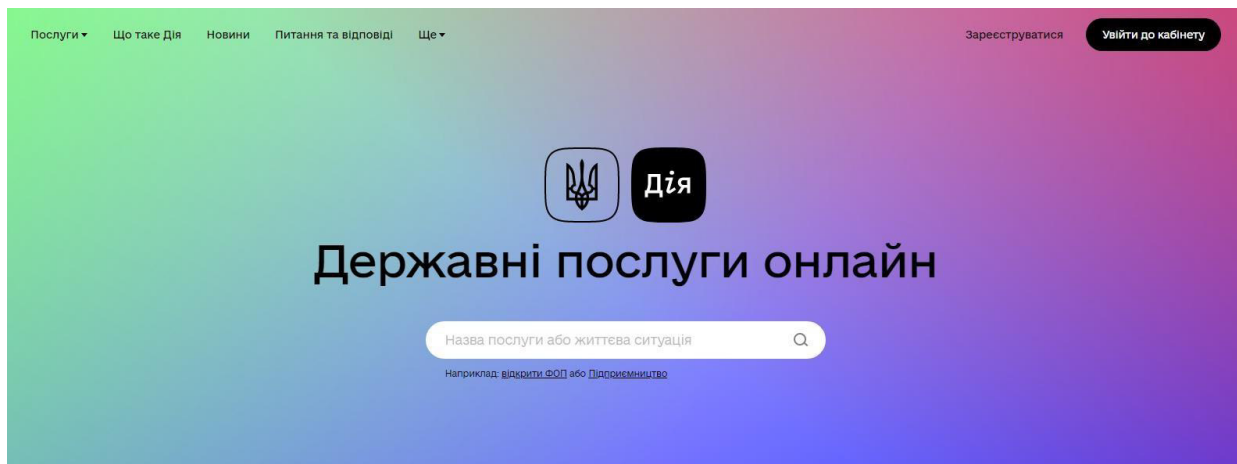


Рис.1.5. Головна сторінка порталу державних послуг Дія.

Особливостями порталу є можливість авторизації через систему BankID НБУ з прив'язкою до банку, де здійснюється онлайн верифікація споживача через систему унікальних кодів, які присилаються для ідентифікації споживача на його мобільний телефон. Можлива верифікація через сканування QR-кодів. «В Дії передбачено перегляд інформації про щеплення від COVID, із вказанням дати доки дійсний сертифікат, а також інформація про паспортні дані,

володіння транспортними засобами, наявність водійських прав, повідомлення про можливі штрафи, виконавчі провадження, інформація свідоцтва про народження дітей» [18].

На сьогодні існує достатньо багато сайтів ЦНАП, які мають регіональний або локальний характер. Усі ці центри мають схожий функціонал і спрямовані на вирішення питань громад та громадян. Поряд з цим, є певні особливості у використанні конкретних засобів і технологій в процесі надання ними адміністративних послуг, що залежить від обладнання та їх функціоналу. До прикладу, сторінка сайту ЦНАП м. Тернополя зображена на рис. 1.6.

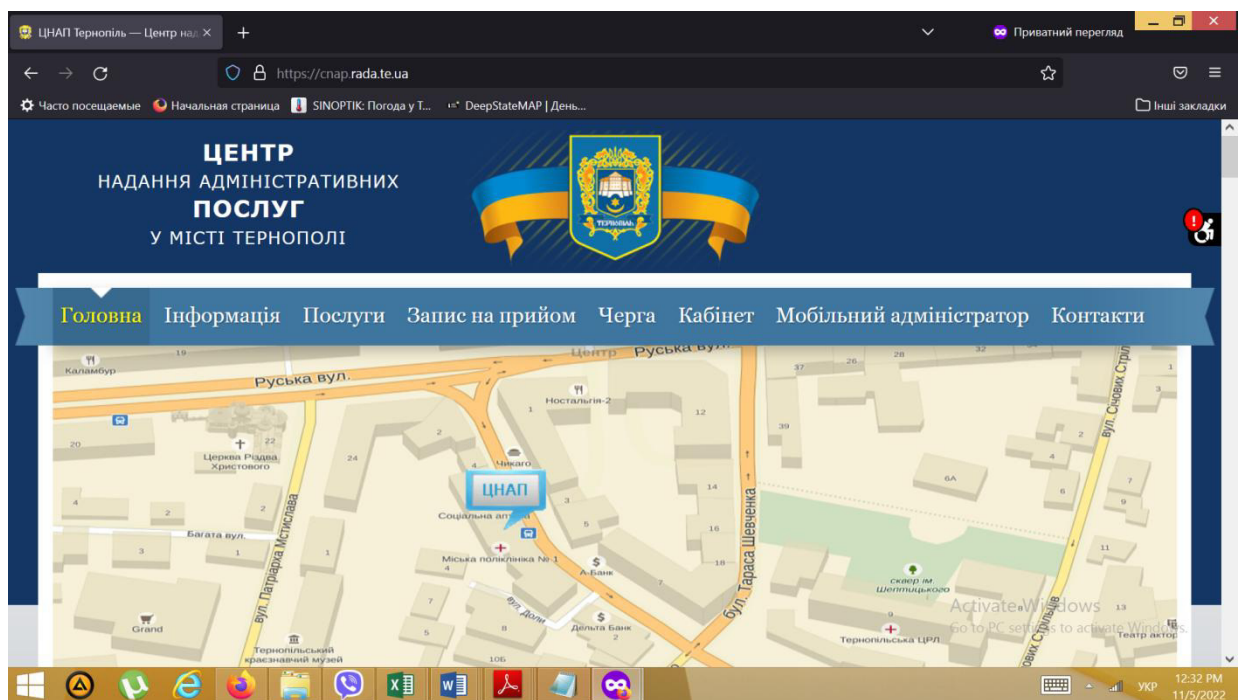


Рис.1.6. Головна сторінка ЦНАП м. Тернополя.

На головній сторінці подано інформацію щодо розміщення, в меню також перелік послуг, інформаційний довідник для користувачів, а також інші додатки, які дають можливість скористатись додатковими послугами. Можна побачити інформацію про кількість клієнтів, що скористались послугами та отримали консультації, додатки для мобільних пристроїв по роботі з послугами, що надаються ЦНАП.

Висновки до розділу 1.

Саме тому, для ефективного функціонування ЦНАП, а також суттєвого покращення якості надання адміністративних послуг, на нашу думку, в першу чергу необхідне застосування сучасних інформаційних технологій. Адже, експлуатація сучасної інформаційної системи надання адміністративних послуг дає можливість отримання об'єктивної інформації, яка характеризує якість наданих послуг. Це уможливорює передумови для своєчасного прийняття управлінських рішень ОМС, спрямованих на реальне покращення та наближення якісних послуг згідно з реальними потребами замовників (мешканців територіальних громад, перед усім). Застосування сучасних інформаційних продуктів та програм в їх діяльності дасть можливість підвищити якість надаваних послуг, а також дозволить суттєво оптимізувати терміни та умови надання адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб.

Важливим з точки зору функціонування сучасних інформаційних систем в сфері надання адміністративних послуг є використання спеціалізованого програмного забезпечення, унікальних чи стандартизованих веб-додатків в роботі ЦНАПів.

РОЗДІЛ 2.

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ДІЮЧОЇ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЖИТЕЛЯМ КРЕМЕНЕЦЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1. Оцінка інституційної бази застосування електронного документообігу в сфері надання адміністративних послуг жителям Кременецької територіальної громади

Результативність роботи Кременецької міської ради в сфері надання адміністративних послуг її мешканцям, напряду залежить від чітко визначеної цілі та завдань, характеру взаємовідносин та зв'язків між елементами ОМС, розподілу функцій між ними, що і визначає структуру, зміст, цілеспрямованість, розділення повноважень і відповідальності як кожного підрозділу, так і кожного з працівників даного органу місцевого самоуправління.

Ефективною є така структура, котра дає можливість раді найефективніше взаємодіяти із зовнішнім середовищем, продуктивно і доцільно розподіляти і направляти зусилля своїх службовців і, таким чином, задовольняти потреби громадян в адміністративних послугах і досягати своїх цілей з високою якістю.

Досліджуваний ОМС становить собою «сукупність структурних підрозділів, посадових осіб, службовців, працівників, які мають визначений законом статус і повноваження» [21]. Місцева рада, її виконавчий комітет, виконавчі органи, міський голова та його заступники, органи самоорганізації населення – це є самостійні, але взаємопов'язані складові системи місцевого самоуправління. Також до неї варто включити комунальні установи та комунальні підприємства. Оскільки ці утворення мають прямий вплив на здійснення провадження місцевої політики, забезпечення обсягу та умов

надання адміністративних послуг населенню.

Практика ОМС засвідчує, що самостійність повноважень співвідноситься із підконтрольністю, підзвітністю, відповідальністю. Так, до прикладу, «виконавчий комітет та виконавчі органи підконтрольні і підзвітні раді; міський голова відповідальний перед радою, і одночасно підзвітний, підконтрольний та відповідальний перед територіальною громадою. Міський голова скликає сесії ради та засідання виконавчого комітету; головує на таких засіданнях, формує порядок денний» [25]. Саме на голову покладаються владні повноваження щодо організації та комплексного забезпечення ресурсами, засобами, кадрами тих структурних підрозділів ОМС, що в своєму функціональному спрямуванні реалізують права громадян на отримання всього комплексу публічних, і в їх числі – адміністративних послуг.

Провівши в попередньому розділі аналіз сучасних наукових підходів до сутнісних та суб'єкт-об'єктних взаємозалежностей процесу надання адміністративних послуг, можемо визначити, що до нього долучаються всі підрозділи ОМС. Звісно – в межах об'єкта свого призначення та функціонального навантаження, визначеного відповідним інструктивним й правовим полем.

Так, за організаційною підпорядкованістю, структурою та цілеспрямованістю усі елементи місцевої ради можна поділити на три основні складові. Першою є сама рада (як сукупність депутатів, що приймають колегіально рішення під час пленарних засідань та роботи комісій). Друга складова – це міський голова, а також підпорядковані йому виконавчі органи та комунальні підприємства. Тобто, організації комунальної сфери (школи, лікарні, садочки) у м. Кременець, що функціонували на рівні колишнього реформованого району, тепер підпорядковуються громаді і безпосередньо залучаються до надання публічних соціальних послуг її мешканцям. Третю складову становить виконком – як колегіальний орган, що сформований радою,

який приймає рішення щодо напрямків розвитку громади, розробки і реалізації програмних орієнтирів функціонування ТГ, а також забезпечує процедури надання всього комплексу адміністративних послуг, що визначені законом для надання на рівні ОТГ.

З описаного бачимо, що міська рада – це поєднання виконавчих та колегіальних органів. Це зумовлене тим, що для щоденного управління корисним є єдиноначальність, яка дозволяє приймати швидкі й послідовні рішення. Але для ухвалення більш важливих управлінських дій потрібна колегіальність, яка забезпечує широкі можливості для обговорення, оцінювання різних факторів та обставин, врахування інтересів. «Рішення в такому випадку ухвалюється членами колегіального органу шляхом вільного, прямого і відкритого голосування (окрім таємного голосування). Законодавством розподілені повноваження в такий спосіб, що колегіальні органи (рада та виконком) приймають важливі рішення, які є обов'язковими для виконання усією територіальною громадою (фізичними і юридичними особами на території ради), а виконавчі органи наділені організаційними і розпорядчими повноваженнями (скликати засідання, внести на розгляд, сформувавши порядок денний, сплатити, передати, прийняти або звільнити з роботи тощо)» [19].

Тут доцільно підкреслити наступне положення, висловлене Г.Монастирським, згідно якого «децентралізація влади в Україні передбачає не просто передачу повноважень для надання послуг, не лише фінансових ресурсів, а надання якісних адміністративних послуг, адже реформується місцеве самоврядування. Центри надання адміністративних послуг в об'єднаних територіальних громадах дають змогу покращити та спростити доступ громадян до таких послуг, зробити отримання таких послуг більш зручним для споживачів, що є необхідною передумовою створення сервісної держави» [47].

Віддзеркаленням повноважень та завдань, що реалізовується ОМС, є його організаційна структура та штатний розпис. Як ми бачимо, до надання

публічних послуг на рівні громади долучаються практично всі її структурні підрозділи (рис.2.1.).

Кременецька ТГ є досить потужною, але мала зацікавленість населення в роботі в бюджетній сфері і наявність бажання молоді розвиватись, реалізувати свій потенціал у великих містах, негативно впливає на процес її кадрового забезпечення, а відповідно – і надання послуг.

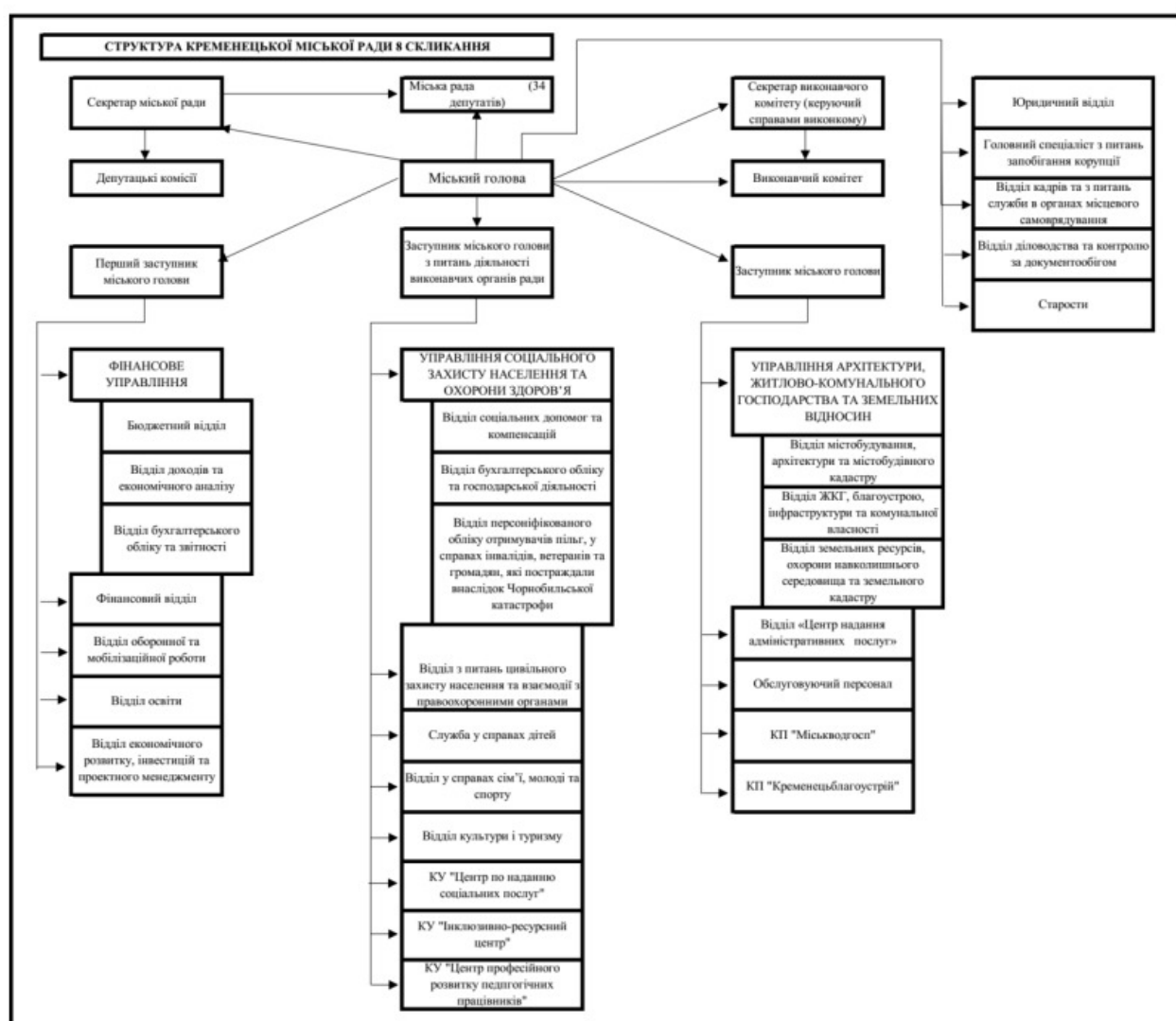


Рис.2.1. Організаційна структура Кременецької міської ради

Як можемо спостерегти, особливу сферу повноважень в контексті забезпечення сервісизації публічного управління в ОТГ реалізовує відділ «Центр надання адміністративних послуг», який організаційно представлений

наступним чином (табл.2.1.). Основними завданнями його діяльності визначаються: «організація надання адміністративних та дозвільних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктів звернень; спрощення процедури отримання адміністративних, дозвільних послуг та поліпшення якості їх надання; забезпечення інформування суб'єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора; вжиття заходів щодо запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі; використання сучасних інформаційних технологій з метою доступності замовлення адміністративних та дозвільних послуг в он-лайн режимі» [36].

Реалізація наведених вище завдань на рівні сучасних вимог можлива, за нашим переконанням, на засадах та технологіях електронного документообігу, що дозволяє досягати системного удосконалення управлінських процесів в ОМС та, як результат, – підвищення результативності місцевої влади. З огляду на те, що процедури ЕД та робота з ними стають прозорими й контрольованими на будь якій стадії управлінських дій.

Крім того, широке використання в діяльності ЦНАП можливостей ЕД та їх інтеграція з інтернет-порталами (публічних послуг, загалом, та їх окремих видів) дозволяють досягати важливих цілей, серед яких:

об'єктивне й максимально повне інформування мешканців громади про обсяг надаваних їм послуг і сервісів;

оперативна взаємодія як усередині ОМС, так і з громадянами, а також іншими елементами й інституціями зовнішнього середовища – споживачами послуг.

Зростання обсягів інформації, якими оперують ОМС, визначають потребу впровадження «систем електронного документообігу (СЕД), що дають змогу створювати й опрацьовувати масиви документів електронними засобами, управляти доступом, перетворенням та безпекою інформації» [112].

Система електронного документообігу існує вже близько тридцяти років. На цьому ринку виділяються всесвітньо відомі багатoproфільні ІТ-компанії. В основу СЕД розробниками закладаються програми, які в електронному вигляді керують створенням, зберіганням та контролем документів, доступ до оперування з якими мають тільки авторизовані користувачі. Також функції програмного забезпечення для ЕД, як правило, включають управління: робочим процесом, документами, створення зображень і витяг тексту (формуючи вихідний результуючий документ).

В цьому випадку, порівняльне оцінювання проводилось за наступними критеріями: клас СЕД, налаштування, робота з документами, додаткові можливості, надійність та безпека. Для порівняльної характеристики систем ЕД було використано таку систему оцінювання: 0 балів – переваги не реалізована; 0,5 балів – неповна реалізація можливості (або з допомогою додаткового програмного забезпечення); 1 бал – програма та ціль повністю реалізована (табл. 2.2.).

Важливо наголосити, що усі СЕД належать до класу систем електронного управління документами. Тобто, в них усіх присутні можливості реєстрації документів, накладання резолюції та контролю виконання документів.

Слід зазначити, резюмуючи, що в ОМС при введенні в дію та подальшій експлуатації СЕД необхідно комплексно вирішувати ряд організаційних, функціональних та технічних проблем, адже до них висуваються підвищені вимоги, обумовлені переважно адміністративним, організаційно-розпорядчим характером їх діяльності.

Порівняльний аналіз систем електронного документообігу

Група функціональних характеристик	Характеристика	Megapolis. Документообіг	OPTIMA-WorkFlow	АСКОД	Док Проф	eI-Dok
Клас СЕД		Система електронного управління документами	Система електронного управління документами	Система електронного управління документами	Система електронного управління документами	Система електронного управління документами
Робота з документами	Реєстрація документів	1	1	1	1	1
	Накладання резолюції	1	1	1	1	1
	Контроль виконання	1	1	1	1	1
	Маршрутизація документів	0	1	1	0	0,5
	Централізоване сховище документів	1	1	0	0	1
	Імпорт та експорт документів	0,5	1	0,5	0,5	1
	Пошук документів	1	1	1	1	1
Налаштування	Підтримка операційних систем і платформ	1	1	1	1	1
	Користувацькі нагадування	0	0	0	0	1
	Інтеграція з іншим програмним забезпеченням	1	1	0,5	0	0
Надійність, безпека	Контроль цілісності документа	1	0,5	1	0,5	0,5
	Підтримка електронного цифрового підпису	1	0,5	1	0	0,5
Додаткові можливості	Автоматичне архівування документів	1	0,5	0,5	1	1
	Підтримка українського правопису	1	1	1	1	1
	Функції електронної пошти	1	1	1	1	1

2.2. Аналіз використання інформаційно-комунікативних технологій у функціональній діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування

Динамічність змін середовища та складність умов функціонування ОМС зумовлюють необхідність прискорення інформаційних та програмно-технологічних процесів в них

Інформаційні системи ОМС виступають в ролі основного інструменту реалізації управлінських механізмів і потребують забезпечення наступних умов їх використання: створення служб інформаційних ресурсів ОМС; розробка нормативної основи їх функціонування; формування інфраструктурного забезпечення діяльності; створення системи інформаційного моніторингу; розробка системи інформаційного сервісу.

В наукових джерелах інформаційне забезпечення в діяльності ОМС розглядають – «це сукупність інформаційних ресурсів, засобів, методів і технологій, що сприяє ефективному здійсненню всього процесу управління суб'єктами публічної влади, в тому числі розробці і реалізації управлінських рішень» [47].

Згідно діючого законодавства, створюється система інформаційно-аналітичного забезпечення надання адміністративних послуг органами влади на рівні держави, територій та громад (рис.2.3.).

Якщо характеризувати надання адміністративних послуг як спеціалізовану, коректно організовану форму електронної суб'єктно-об'єктної взаємодії, то остання може вирізнитись за наступними ознаками: видами електронного подання, сферою діяльності, суб'єктом надання, споживачами, місцем отримання з точки зору клієнта та з можливостей входу й залучення в електронний сервіс.

Згідно з Порядком надання інформаційних та інших послуг з використанням ЕІС «Електронний Уряд» розрізняються такі види електронного надання інформаційної послуги органами публічної влади:



Рис. 2.3. Система інформаційно-аналітичного забезпечення надання адміністративних послуг органами публічного управління

«інформування (надання безпосередньо інформації про адміністративні послуги;

одностороння взаємодія (можливість користувачу отримати електронну форму документа);

двостороння взаємодія (досягається обробка електронної форми документа, включаючи ідентифікацію);

проведення трансакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх спрямування до виконавця (споживача)» [14].

Вагому частку в сукупності адміністративних послуг, що надаються місцевими публічними органами, є електронні послуги, які вирізняються за певними ознаками (табл.2.3.)

Таблиця 2.3.

Види електронних послуг, що надаються суб'єктами публічного управління

	Вид послуги	Зміст послуги
1	<i>За сферою діяльності</i>	послуги інформаційного характеру; послуги консультативного характеру; послуги з підготовки політичних рішень або проектів нормативних документів; послуги щодо взаємодії між установами та організаціями; послуги з надання допомоги та сприяння; послуги обслуговування державного замовлення; послуги з реалізації функцій нагляду та контролю з боку ОБВ
2	<i>За суб'єктом надання</i>	надаються центральними органами виконавчої влади, місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами делегованих повноважень
3	<i>За споживачами</i>	послуги для публічних органів влади (користування інформаційними реєстрами, надання статусу електронному підпису тощо), для фізичних осіб, для юридичних осіб
4	<i>За місцем отримання</i>	відомчий орган; «єдине вікно»; портал органу влади
5	<i>За формою отримання</i>	Повністю автоматизовані – послуги, в яких відповідні процеси (прийняття заяв, надання послуги, оплата, доставка тощо) виконуються в електронній формі; особистий контакт та участь людини (державних службовців) при наданні таких послуг мінімізовані або зовсім відсутні; Автоматизовані частково – послуги, в яких частина процесів виконується в електронному вигляді, а частина – вручну.
6	<i>За результатом отримання</i>	можуть передбачати оформлення адміністративного акта, так і не передбачати його оформлення

В умовах децентралізації, що визначається, перед усм, передачею на рівень місцевого самоврядування багатьох функцій і повноважень органів виконавчої влади (у тому числі, наприклад, надання адміністративних послуг в електронному вигляді), розглянемо процес комунікації, на прикладі Кременецької міської ради, а саме процес електронного документообігу.

Згідно концептуальних засад впровадження ЕД в систему публічного управління, імплементація їх положень в діяльність ОМС здійснювалась в декілька етапів:

На першому: проведено аналіз наявних у органів влади територіальних громад систем автоматизації діловодства та систем ЕД; проведено

інвентаризацію їх наявної комп'ютерної техніки, та визначено потребу в її модернізації чи залученні додаткової кількості оргтехніки; проведено аналіз ринку пропозицій щодо готових систем ЕД та визначено доцільність придбання готової СЕД чи замовлення її розроблення; проведено ряд навчань та практичних тренінгів для адміністраторів СЕД і персоналу ОМС для опрацювання процедур електронного руху документів; запроваджено підготовку та прорегламентовано електронний обіг внутрішніх документів у структурних підрозділах апарату сформованого чи оптимізованого ОМС.

На другому етапі: створено додатково робочі місця користувачів СЕД в новоутворених ОТГ; проведено систематичні навчання відповідальних осіб для опрацювання основних процедур ЕД; здійснено міграцію паперових документів в електронну форму і відхід від виключно паперово-документного збереження архівів в міській раді.

Тому, доцільно вказати, що «співпраця за допомогою електронного документообігу між органами влади: стане можливою, зокрема, внаслідок впровадження та дотримання єдиних (уніфікованих) правил до створення електронних документів, їх відправлення (отримання) та проходження й зберігання. Такі підходи дають змогу учасникам цього процесу легко розуміти призначення інформаційного потоку і його адресність, а також оперативно опрацьовувати вхідну кореспонденцію й формувати її згідно з номенклатурою справ. Вимоги щодо запровадження електронного документообігу поширюється на всіх працівників її структурних підрозділів, які при виконанні своїх службових обов'язків використовують ЕЦП» [49].

Таким чином, зростає важливість запровадження сучасних інформаційних систем та технологій у діяльність місцевих органів виконавчої влади. Нині, з урахуванням напрацьованого досвіду, можна виокремити спеціалізовані напрямки ефективного впровадження ЕД в ОМС щодо надання ними публічних послуг, що ґрунтуються на комплексі вимог:

«ЕД здійснюється з використанням всіма його суб'єктами послуг єдиного акредитованого центру сертифікації ключів;

передбачає обов'язкове підтвердження факту отримання електронних документів з ЕЦП шляхом надсилання адресатом повідомлення авторіві в електронній формі про отримання цього документа;

потрібно зберігати отримані електронні документи на доступних електронних носіях у структурованому порядку згідно з номенклатурою справ (за видом документа, датою отримання, а кореспондентом тощо) для зручності дальшої їх передачі до архівної установи;

в ОМС має бути забезпечено безперебійне функціонування електронного зв'язку та супроводження електронного документообігу» [30].

Поряд з цим, проведений нами аналіз практики оперування СЕД а в ОМС, показав, що розширення сфер застосування ЕД ускладнюється такими суттєвими вадами: недостатність фінансування на продовження робіт зі створення, упровадження та модернізації СЕД органів влади; відсутність єдиного регламенту ЕД між органами влади та формату електронного документа і електронного повідомлення, відсутність єдиних форматів системи ЕЦП; ускладнення, пов'язані з потребою долати стереотипи мислення працівників діловодних служб, які роками звикли працювали в системі паперового документопотоку; потреба в здобутті нових компетенцій службовцями ОМС для володіння в повному обсязі сучасними інформаційними технологіями, що використовуються під час створення, передачі та зберігання ЕД.

Резюмуючи, слід зазначити, що суттю запровадження СЕД є не просто комп'ютеризація наявних діловодних процесів управління в ОМС, або просто досягнення більш значної оперативності та ефективності. Це – можливість трансформації самих процесів і структур публічної влади, зокрема, щодо надання адміністративних послуг.

2.3. Оцінка результативності використання технологій електронного документообігу в процесі надання адміністративних послуг мешканцям Кременецької територіальної громади

Для нашої ТГ це завдання є надзвичайно актуальним, адже в громаду об'єдналися населені пункти, що в попередні періоди склали територіальну основу колишнього адміністративного району, а також ті села з суміжних районів, що знаходяться в територіальному, економічному та соціально забезпечуючому тяжінні до м. Кременець. Тобто, постала потреба організування надання адмінпослуг у найбільш віддалених населених пунктах ТГ.

Саме для досягнення рівно доступності та повноти споживання всього комплексу таких послуг в досліджуваній міськраді було створено спеціалізований відділ – ЦНАП, функціональне, інформаційне та технологічне підґрунтя діяльності якого становлять, перед усім, засади електронного врядування (рис. 2.4.)

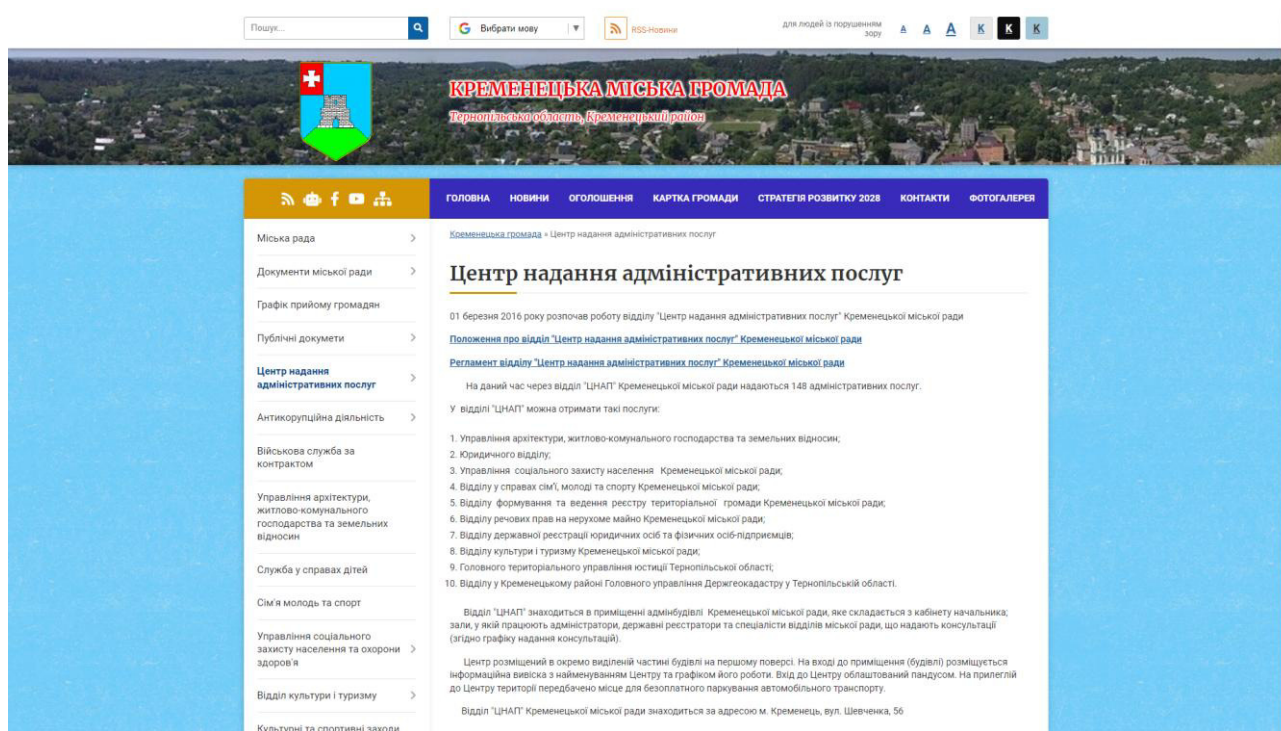


Рис.2.4. Головна сторінка сайту ЦНАП Кременецької міської ради

Це є одним із базисних етапів формування локальної мережі ЦНАПів, які в подальшому кореспондуються з Єдиним державним порталом з надання адмінпослуг. Аналіз діяльності вказано ресурсу за передвоєнний рік висвітлив чіткі тенденції в структурі надання цих послуг мешканцям ОТГ, які об'єднали в собі і міські, і переважно (як в нашій громаді) сільські ТГ (рис.2.5.).



Рис.2.5. Структура адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП

До прикладу найбільш затребуваними послугами для мешканців регіону є послуги: «Держгеокадастру, у сфері архітектурно-будівельного контролю, державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, речових прав на нерухоме майно, реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання осіб» [67].

Ми дослідили, що станом на 01.11.2021 року через відділ «Центр надання адміністративних послуг м. Кременець» надається 207 видів адміністративних послуг майже усіма органами публічної влади.

Загалом, «за даними міськради, з 01.01.2020 по 01.11.2021 року в Центр надання адміністративних послуг м. Кременець надійшло 16838 звернень громадян, а саме за їх розглядом: надано 1700 консультацій та 15831-ну адміністративну послугу, з них: 13012– послуги відділів Кременецької ТГ; 479 – послуги Кременецької РДА, 2340 - послуги Центральних органів виконавчої влади. Станом на 01.11.2021 року за надані адміністративні послуги через ЦНАП надійшло коштів на суму 1328513 грн» [71].

Ці позитивні моменти спостерігаються і в подальшому, адже належне організаційне та досить повне ресурсне забезпечення ЦНАП дозволило досягнути певних результатів, зокрема, надходжень до місцевого бюджету від наданих послуг (табл. 2.4.)

Таблиця 2.4.

Інформація щодо надходжень до місцевого та державного бюджетів від наданих адміністративних послуг відділу «Центр надання адміністративних послуг» Кременецької міської ради станом на 04.02.2022 року (тис. гривень)

Назва ЦНАП	Послуги у сфері реєстрації		Послуги у сфері земельних відносин		Інші послуги	
	Державний бюджет	Міський бюджет	Державний бюджет	Міський бюджет	Державний бюджет	Міський бюджет
Центр надання адміністративних послуг Кременецької міської ради	1920	179820	360	17622,2		4666.3

Діагностуючи функціонування відділу ЦНАП, хочемо вказати, що його оперативна діяльність базується на досить повному впровадженні вимог ЕД, задекларованих чинною нормативною та техніко-інструктивною базою, зокрема – регламенти роботи з документами в електронній формі. Перед усім,

особливості організації ЕД в ЦНАП визначаються «інструкцією з діловодства ОМС, що розроблюється з урахуванням вимог Порядку роботи з електронними документами, а також характеристик технічних і програмних засобів, що функціонують в установі» [41].

Показовими щодо результативності роботи в царині надання адмінпослуг в ТГ є звітні показники роботи в розрізі видів звернень мешканців громади та суб'єктів їх надання

Що ж до оцінки технологічного забезпечення експлуатації платформ та сервісів ЕД ЦНАПом, то воно в повному обсязі відповідає визначеним вимогам належної функціональності СЕД. В структурних підрозділах міськкради розвинена телекомунікаційна інфраструктура, серверне обладнання (можливості застосування «хмарних технологій»); наявна дієва ІТ-служба в ОМС (адже, як свідчить практика, СЕД вимагають щоденної підтримки процесів експлуатації, а споживачі адмінпослуг, як різного рівня підготовлені користувачі, потребують – постійного консультування, надання методичної допомоги, скерування щодо ознайомлення з інформаційним й технологічним картами та ін.).

Дієвість ЕД в разі посилюється внаслідок якісного нормативного базису його використання. Так, в Кременецькому ЦНАПі чітко регламентований порядок роботи з ЕД, а також – процесні та технологічні аспекти застосування ЕД. Цьому, як ми прослідкували, сприяє забезпечення електронними цифровими підписами усіх посадових осіб та службовців, що курують конкретні напрямки діяльності.

В частині оцінки дієвості діловодних процесів в ОМС, і відділу ЦНАП – зокрема, то експлуатація СЕД вимагає потужного технічного оснащення процедур документообігу, і в т.ч., реєстрації вхідних та вихідних документів. Адже технологічні вимоги СЕД включають обов'язковість оцифрування паперових документів, і надалі – регулювання руху електронних документів в ОМС і поза його межами.

Експлуатація в робочому режимі СЕД також обумовлює потребу постійного навчання персоналу, через: «семінари щодо роботи з ЕД, наявність інструкцій та відеоінструкцій, створення електронної бібліотеки чи іншого ресурсу для розміщення необхідної методичної та іншої інформації, тестування працівників, вчасне і докладне сповіщення їх про модернізацію та доповнення системи» [51].

Висновки до розділу 2

Трансформаційні процеси децентралізації влади та реформи управління територіальним розвитком в Україні активізували потребу перегляду повноважень ОМС, перед усім – в напрямку повноцінного забезпечення населення якісними адміністративними послугами. Ці завдання покладаються на створювану в ОТГ мережу ЦНАПів, які покликані «покращити та спростити доступ громадян до таких послуг, зробити їх отримання більш зручним для споживачів, що є необхідною передумовою створення сервісної держави» [51].

РОЗДІЛ 3.

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ЖИТЕЛЯМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

3.1. Впровадження систем електронного документообігу у діяльності органів місцевого самоврядування

Запровадження цифрових технологій в усіх сферах життєдіяльності, безумовно, стане одним із основних трендів розвитку людства у найближчі десятиліття. На сьогоднішній день величезне різноманіття веб-ресурсів створює позитивне тло для віртуалізації процесів створення та надання різних видів послуг. Але функціональність та ефективність цілого ряду on-line сервісів вимагає постійного суттєвого покращення в напрямках підвищення їх відвідуваності, забезпечення потреб в оптимізації бізнес-процесів, а також врахування рівня навантаження на їх обслуговуючий персонал.

Враховуючи вище вказане, та ґрунтуючись на аналізі, проведеному нами, можемо встановити, що найбільшим попитом користуються конкретного виду віртуальні системи надання адміністративних послуг, які пов'язані з започаткуванням та веденням підприємницької діяльності, соціальними потребами, документальним оформленням майна та інших сфер життєдіяльності.

В умовах цільових орієнтирів сталого розвитку територій, це особливо стосується послуг, пов'язаних з екологічною експертизою і отриманням дозвільних документів для облаштування промислового виробництва в межах ОТГ. Такого типу електронні системи функціонують у розрізі територіальних громад ОМС й суттєво спрощують процес реалізації адміністративних послуг.

При цьому важливою є ефективність функціонування спеціальних інформаційних веб-ресурсів. Адже досить часто на практиці подібного типу системи є не зовсім ефективними, що обумовлено, насамперед слабким

структуруванням контенту, або через неврахування активності користувачів. Такі явища особливо простежуються в умовах війни, коли значно збільшується чисельність жителів ТГ за рахунок ВПО. Саме ця категорія споживачів адміністративних послуг потребує їх отримання в тих громадах, до яких вони перемістились. Це стосується і забезпечення гуманітарних та соціальних потреб різних категорій людей, особливо, соціально вразливих, а також у суб'єктів бізнесу в частині його релокації, зокрема.

Для фахівців, що реалізують використання СЕД та спеціалізованих веб-ресурсів, необхідно максимально враховувати те, що процеси взаємодії з відповідними інформаційними джерелами, знаходяться у прямій залежності від формування запитів, їх перетворення в термінах джерел після опрацювання даних і формування кінцевого результату, який з допомогою веб-сервера буде спрямований до веб-браузера. Це відбувається з використанням доступу до масивів даних веб-ресурсу. Взаємодія з різними джерелами потребує детального опису усіх типів даних, правил формування запитів з використанням термінології цих джерел.

Одночасно слід наголосити, що віртуальні цифровізовані системи надання адміністративних послуг кардинально відрізняються від звичайних інфоресурсів, так як їх наповнення є добре структурованим за типами послуг та документами, які потрібно завантажувати користувачам. В цьому випадку надзвичайно важливою є аналітика отримана із веб-ресурсів, яка потрібна для впровадження бізнес процесів працівниками ЦНАП.

Оцінка ефективності функціонування використовуваних веб-ресурсів доводить про необхідність досягнення трьох взаємопов'язаних завдань: оптимізації програмних задач та алгоритмів, застосування відповідної необхідної оргтехніки, а також реінжинірингу та менеджменту бізнес-процесів персоналом. Формування таких моделей потребує детального дослідження процесів експлуатації веб-ресурсів із врахуванням впливу всього функціоналу [2].

Фахівцям в даній сфері для формування ефективних інформаційних джерел доцільно обирати як вихідний показник величину часу, який витрачається джерелом для виконання запитів у визначеному інтервалі спостереження. Модель активності споживачів потребує для об'єктивності оцінки кількість запитів до відповідних джерел інформації у поточному інтервалі спостереження. Проте вплив зовнішніх чинників при цьому може не враховуватись, або ігноруватись. Розглянута модель активності споживачів переважно використовується для такого типу веб-ресурсів, що впроваджуються в систему надання адміністративних послуг, зокрема.

До прикладу, в умовах воєнного стану, в структурі надаваних ЦНАП послуг зростає кількість звернень громадян про зміну місця реєстрації, що напряму залежить від чисельності та груп ВПО, що перебувають на даний час в громаді. Це найчастіше особи, що прийняли рішення залишитись на проживання в ОТГ на тривалий період. Відповідно, технологічною карткою вказаної послуги регламентовано процедуру її надання, кожен з етапів якої вимагає відповідного оформлення та опрацювання в СЕД.

Візуальне представлення ведення ЕД по визначеній процедурі та з використанням спеціальних веб-сервісів, подане на рис.2.6.

Також слід наголосити на необхідності застосування в СЕД обов'язкової системи захисту інформації. Адже, упровадження електронного урядування робить систему публічного управління та адміністрування більш уразливою з боку різного роду загроз, особливо в даний час: війни росії, кібертероризму, проведення спеціальних інформаційних операцій, маніпулювання свідомістю громадян, поширення недостовірної інформації, тощо.

Базисною в ЕД ЦНАП є реалізація «принципу єдиних технічних стандартів в електронному урядуванні, що має передбачати розробку та впровадження технічних регламентів, стандартів, єдиних форматів та протоколів, узгоджених з відповідними міжнародними документами, що стосуються стандартизації та уніфікації діяльності органів влади та ОМС, надання ними адміністративних послуг, формування електронних

інформаційних ресурсів, ЕД, ЕЦП тощо» [53]. Порушення цього принципу взагалі унеможливорює електронну взаємосумісність та взаємодію органів влади між собою, з громадянами та бізнесом, що є основою ефективного надання їм адміністративних послуг.

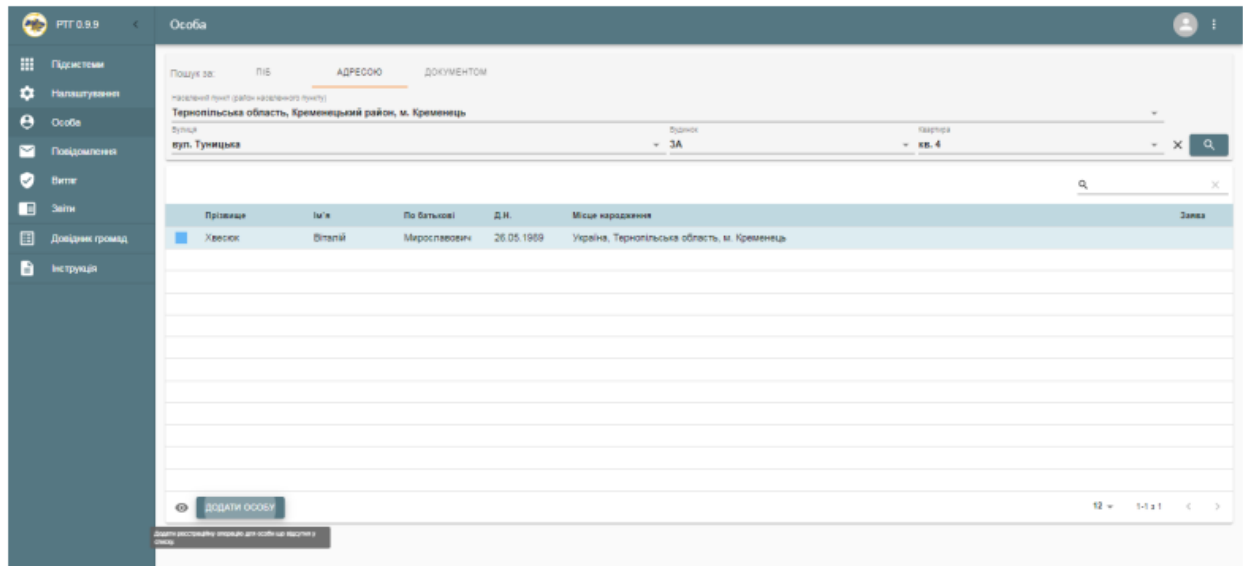


Рис. 2.6. Робоче вікно ЦНАП з надання послуги зміни реєстрації

Недотримання зазначеного принципу єдиних технологічних вимог до СЕД, що експлуатуються в ОМС, в багатьох випадках призводить до гальмування впровадження електронного врядування, неузгодженості інформаційних систем та сервісів різних суб'єктів надання адміністративних послуг. Найбільш яскраво це виявляється при роботі адміністраторів ЦНАП з різноманітними кадастрами.

«Під час упровадження нових технологій роботи з документами в ОМС необхідно враховувати: доцільність упровадження технічних засобів, можливість придбання технічних засобів, наявність придатних приміщень, можливість підготовки чи залучення спеціалістів до обслуговування техніки та її ремонту» [38].

Проаналізувавши комплекс переваг і недоліків системного впровадження електронного врядування в практику ОМС, неважко зрозуміти, що плюсів не тільки більше, а вони ще й створюють значні можливості для організаційного розвитку та підвищення ефективності робочого процесу у ОМС, а недоліки являють собою лише тимчасові суб'єктивні складності, які, на нашу думку, при бажанні неважко подолати.

Серед основних переваг впровадження СЕД для конкретного співробітника, який працює з документами в ОМС, на нашу думку, можна виокреслити те, що користувач відповідної СЕД матиме можливість здійснювати весь спектр операцій з документами, завданнями, довідниками, маршрутами документоруху, за невеликого часового періоду.

Перевагою є те, що у багатьох СЕД реалізовується «контекстний та за реквізитами пошук документів. Причому часто неважливо, в якому з додатків було створено документ. Важливо тільки, щоб у картці документа вказувалося, в якому з редакторів його переглядати і змінювати. Будь-який документ може бути зареєстрований незалежно від його формату (графічний, текстовий та ін.) і його змісту. Список стандартних, встановлених розробниками атрибутів (таких як автор, вид, тип, дата створення) користувачі матимуть можливість доповнити власними атрибутами, що більш точно відображатимуть властивості та специфіку документів» [51].

СЕД дозволяють швидко і ґрунтовно систематизувати документи ОМС, завдяки тому, що їх зберігання у системі організовуватиметься у вигляді ієрархічної структури; класифікації ЕД за допомогою певних атрибутів, створювати які зможуть лише авторизовані користувачі.

Як ми вказували вище, в умовах війни загострюється проблема інформаційної безпеки. Тому саме сучасні СЕД дозволяють захищати документи від несанкціонованого доступу. Так як «контроль доступу до операцій над документом (перегляд, редагування, копіювання, ведення історії документа і створення нового, контроль версій документів) залежить від прав користувача. Весь архів документів ОМС розбиватиметься на розділи, до яких

може бути призначений різний доступ користувачам відповідно до посад і специфіки виконуваної роботи» [51].

Також створення ОТГ та реформування колишніх адміністративних районів загостило необхідність збереження т.з. трудових архівів та упорядкування архівної справи в населених пунктах, що об'єднались в ОТГ, та в створених старостинських округах. Відповідно, технології ЕД та СЕД дозволяють організувати централізоване зберігання великої кількості різноманітних документів, та створювати електронну архівну систему, що значно спрощує пошук документів за конкретними маркерами (атрибутами) та подальшу роботу з ними.

З технологічної точки зору, СЕД, що використовуються в ЦНАП, створюють стійкі комунікативні зв'язки між ланками ОМС, ефективний обмін інформацією між працівниками шляхом застосування вбудованого механізму інформаційного трансферу. Зауважимо, що «найчастіше основним елементом, на якому будується спілкування користувачів СЕД, є завдання. Система автоматично відстежуватиме проходження завдання, повернення виконаного завдання і стадії, на яких знаходиться завдання зараз. Усі надіслані й одержувані користувачем завдання відобразатимуться в об'єкті реєстрації руху документів і завдань. З його допомогою можна з'ясувати поточний стан кожного із завдань, а також побудувати найрізноманітніші звіти» [53].

Крім того, з точки зору адміністративного апарату ОМС, електронний документообіг дозволяє через систему організаційно-розпорядчих ЕД більш чітко делегувати повноваження і контролювати виконавську дисципліну. При цьому, впровадження СЕД в діяльність ОМС щодо надання адміністративних послуг має бути системною та реалізовуватись на всіх рівнях органу публічної влади.

3.2. Імплементация інноваційних інформаційних технологій в процес надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування

В сучасних умовах, головною проблемою при наданні адміністративних послуг є, в багатьох випадках, ставлення до громадянина як до прохача, орієнтація не на сприяння в задоволенні запиту особи, а на формальне дотримання правил. Тому найважливішим завданням реформи публічного управління є сервісізація публічної служби та впровадження доктрини служіння народу на засадах теорії «належного урядування».

Надання адміністративних послуг за допомогою цифрових систем є на сьогодні одним із головних світових трендів. В багатьох працях науковців, дослідників, на різних веб-майданчиках розглянуто основні вимоги до впровадження таких систем, або їх елементів. У кожному конкретному випадку функціонування їх потребує відповідних навиків користувачів цифрової інформації, а також відповідного організаційного та ресурсного підґрунтя.

Для цього, як правило, створюються мобільні додатки, які суттєво наближають до сервісів щоразу більшу кількість користувачів. Разом з тим це не зменшує власне часу надання адміністративних послуг органами влади, оскільки залежно від особливостей конкретних законодавчих актів вимагають достатньої обізнаності користувачів щодо особливостей отримання усієї номенклатури послуг.

Логічним розв'язанням цієї проблеми може стати створення простих інтелектуальних модулів, які будуть слугувати порадиниками користувачу під час отримання тієї чи іншої послуги. Базою для таких модулів можуть стати знання експертів з різних галузей надання послуг, зокрема і тих інституцій, що надають адміністративні послуги.

Саме тому, для результативного надання таких послуг необхідно сформулювати певний набір правил, які під час запитів користувачів могли б сформувати рекомендації для прискорення виконання різних етапів і самих процедур надання адміністративних послуг, зокрема і ОМС.

На сьогодні мережа ЦНАП містить велику кількість вузлів (послуг) та зв'язків (електронних документів). Це робить процес класифікації та пошуку

конкретних адміністративних послуг в СЕД достатньо складним завданням. Кожен користувач, під час вибору певної послуги, стикається із проблемою – які конкретно види послуг із запропонованого на порталі (чи в системі регламентних документів) переліку і в якій послідовності потрібно опрацьовувати, а також – які документи для найбільш повного формування відповідного пакету документів та якнайшвидшої та оптимальної обробки інформаційних масивів запитів повинні опрацьовуватись. Для цього адміністраторами ЦНАП ґрунтовно опрацьовуються технологічні картки за кожним видом адміністративних послуг, що надаються ОМС.

Процес аналізування фахівцями змісту й структури конкретних документів та послідовності реалізації відповідних кроків є достатньо складним, тому потребує застосування методів смарт-аналізу даних. Зокрема, в СЕД для пошуку оптимального набору документів під час вибору відповідних адміністративних послуг може бути розглянутий підхід, що базується на сучасному програмному забезпеченні на основі «мурашиних алгоритмів» [2].

Для прикладу, з метою підвищення ефективності діяльності інформаційної системи ЦНАП Кременецької міської ради, та визначення специфіки використання програмного забезпечення, яке застосовувалось, виникла необхідність конкретизації бізнес-процесів конкретної предметної галузі та її представлення у формі певних описових структур. Розглянемо більш детально окремі процеси та розглянемо окремі проблемні моменти їх програмної реалізації.

Виходячи з того, що у користувачів системи є потреба віддаленого перегляду інформації, задавати питання та виконувати конкретні дії, розроблювана система однозначно є веб-орієнтованим додатком. Котрий, як правило, містить усі необхідні дані, які можуть бути корисними для різних категорій громадян.

В процесі нашого дослідження діяльності відділу ЦНАП нами проаналізована типова структура такого веб-додатку, що як правило, містить положення про ЦНАП, регламент його роботи, законодавство України. На

окремих сторінках відображаються графіки роботи, контактна інформація: телефони, інші методи зв'язку (електронна пошта, скайп, телеграм-канал, viber), карта, транспортне сполучення із вказанням переліку найближчих зупинок громадського транспорту та парковок.

В ЦНАП постійно надходить нова інформація, яку необхідно швидко донести до користувачів, саме тому на його сайті функціонує стрічка новин, де на окрему сторінку надходять «гарячі» новини із сайту ОТГ.

Довідник послуг, як правило, групується за категоріями та суб'єктами надання. Також є змога сформувати і переглядати повний список послуг, з можливістю швидкого пошуку та групування по приміщеннях, де ці послуги надаються. На сторінках кожної із послуг надається основна інформація, зокрема, назва, шифр, зал де надається, категорія, суб'єкт надання, графік, строки та результати надання, вичерпний перелік документів, а також прикріплені файли із інформаційною карткою, зразками заяв, тощо.

Кожен клієнт має можливість заповнити документ із формою заяви і відправити його для перевірки он-лайн, витрачаючи мінімум часу на візит до центру. До подачі запиту можна перейти напряму із сторінки, де розміщена послуга (пункт «Перевірка документів онлайн»), в цьому випадку форма запиту автоматично наповнюватиметься даними відповідної послуги.

Заповнення і перегляд питань відбувається у кабінеті користувача, у якому він може переглянути список запитань, які найбільше задають, або ввести свої персональні дані, які можуть бути використані для запису на прийом, чи для перегляду наданих послуг, щоб не було потреби кожен раз повторно вводити своє ім'я та номер телефону.

Для запису на прийом в електронну чергу необхідно обрати послугу чи зал надання, день та годину. Для реєстрації вказати своє ПІБ, номер телефону, кількість питань для вирішення, підтвердити згоду на збір та обробку персональних даних. Після успішної реєстрації у чергу клієнт отримує можливість роздрукувати документ, який зможе пред'явити під час отримання

послуги. Дата, на яку зареєструвались, вважається зайнятою і стає недоступною для інших користувачів.

Для осіб, які уже були на прийомі і подали документи для певної послуги, передбачений розділ в кабінеті користувача «Надані послуги», де можна переглянути свої послуги, їх стан виконання (задоволено чи відмовлено), примітки, зміщення термінів виконання. Для того, щоб подати цю інформацію на сайті, потрібно налагодити регулярну синхронізацію із локальною базою ЦНАПу, в якій зберігаються детальні дані по усіх наданих послугах.

Окрім персональних відгуків на сайті необхідно проводити загальні опитування, наприклад, з оцінки роботи центру, зручності сайту та інші. У користувачів часто виникають питання, на які на сайті або немає повної відповіді, або користувач просто не зміг знайти потрібної інформації. В таких випадках буде діяти онлайн консультація, де адміністратор ЦНАП в режимі реального часу допомагатиме відвідувачам сайту із вирішенням їх питань.

Тут же доступні для перегляду усі записи в електронну чергу, із можливістю переглядати список лише для обраної дати та залу, щоб могли швидко пересвідчитись, що на прийом прийшла саме та людина, яка реєструвалась на сайті. На нашу думку, ці положення доцільно покласти в основу процесу впровадження системи електронного документообігу в сфері надання адміністративних послуг ЦНАП міської ради, що представлена на рис.3.2.

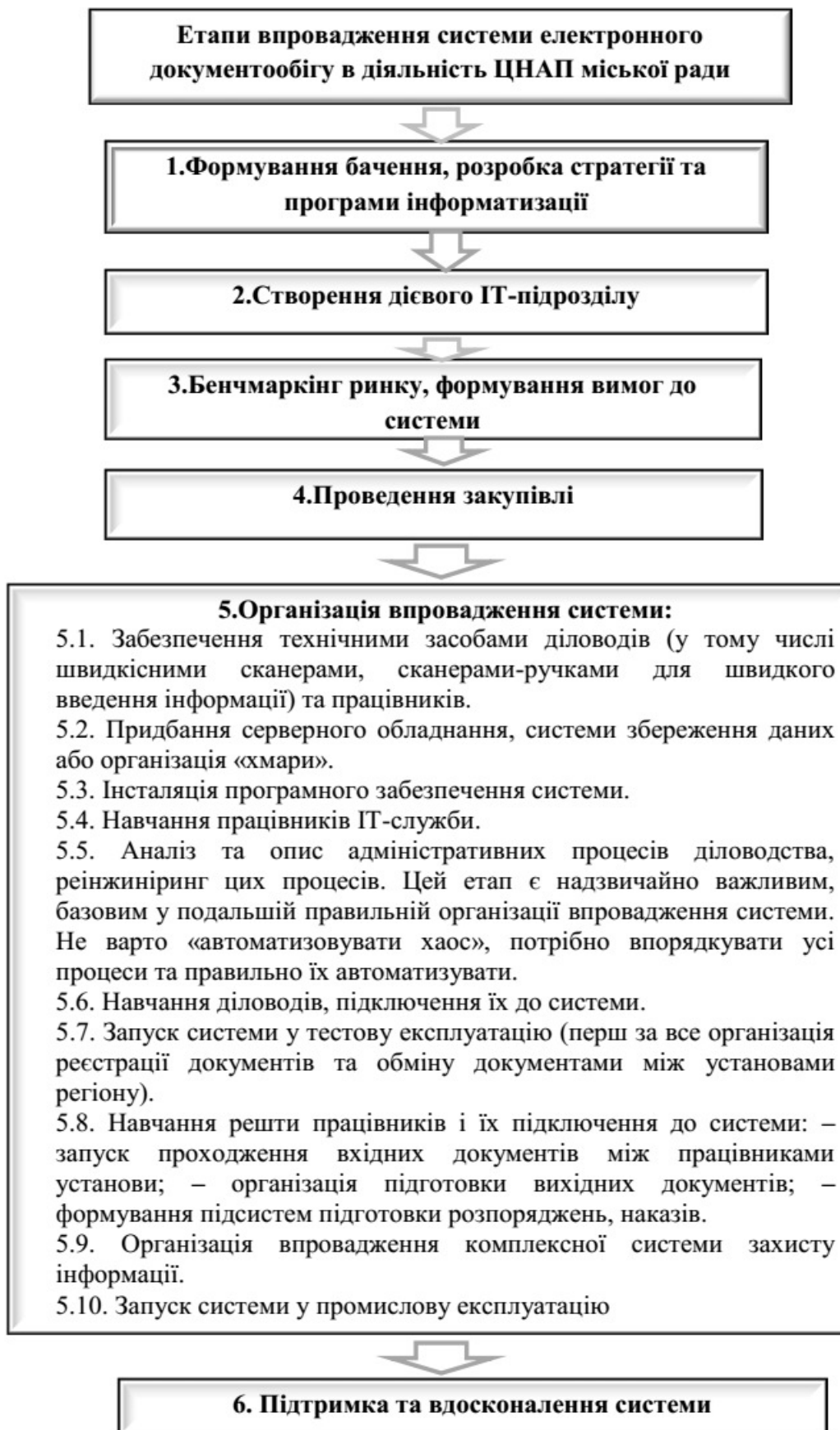


Рис.3.2. Впровадження системи електронного документообігу в сфері надання адміністративних послуг ЦНАП міської ради

Висновки до розділу 3.

Враховуючи вищезазначене, можна стверджувати, що впровадження засад електронного урядування в діяльність органах місцевого самоврядування, забезпечить: прозорість та відкритість місцевих рад; економію матеріальних і часових ресурсів; підвищення якості надання адміністративних послуг; підвищення ефективності роботи; удосконалення взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами; покращення ефективності використання інформаційних та інших ресурсів; прискорення переходу органів місцевого самоврядування на безпаперову технологію документообігу; зменшення корупції в органах влади; забезпечення умов для розвитку електронної демократії.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного нам дослідження можемо зробити наступні висновки.

Сучасні умови спонукають органи місцевого самоврядування бути більш прозорими та відкритими для громадян. Цьому особливо сприяє прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відтак місцеві ради як суб'єкти владних повноважень зобов'язані у визначені терміни оприлюднювати інформацію, що становить суспільний інтерес, та оперативно реагувати на запити на інформацію. Це вимагає від органу місцевого самоврядування відповідних організаційних зусиль (зокрема, віднайти можливість створити в умовах жорсткої економії бюджетних коштів спеціально уповноважений структурний підрозділ із забезпечення доступу до публічної інформації), а також відповідних правових знань та навичок працювати в нових умовах.

Підвищенню ефективності роботи органів місцевого самоврядування сприяє також застосування технології електронного урядування, яке передбачає перехід до вироблення та прийняття публічних рішень, що ґрунтуються на безпаперових технологіях із одночасним забезпеченням ефективного залучення до цього процесу громадськості. При цьому на законодавчому рівні повинно бути забезпечено чіткий розподіл повноважень між всіма органами публічної влади з метою запобігання дублювання їх функцій, уникнення конкуренції між ними та розпорошення зусиль і ресурсів, перед усім щодо надання ними адміністративних послуг.

Останнім часом, з метою підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування, все більшого поширення набуває технологія електронного урядування (е-урядування). Воно передбачає перехід до вироблення та прийняття публічних (владних) рішень, які ґрунтуються на безпаперових технологіях із одночасним забезпеченням ефективного залучення до цього процесу громадськості, реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання адміністративних послуг користувачам з одночасним усуненням їх від безпосереднього контакту із службовцями

(деперсоніфікація). Електронне урядування повинно забезпечити радикальне підвищення якості місцевої політики з одночасним різким скороченням строків її вироблення та реалізації і є одним з визначальних факторів трансформаційних перетворень в діяльності органів місцевого самоврядування, їхньої взаємодії з користувачами, власними працівниками.

«Впровадження е-урядування потребує принципових змін у технології підготовки та прийняття рішень та матеріальних, інтелектуальних та фінансових ресурсів, а також вимагає вирішення комплексу, правових, організаційних і технологічних проблем. Разом з цим це дозволяє за допомогою електронних засобів ефективно надавати послуги населенню, бізнес-організаціям, удосконалювати взаємодію владних структур» [83].