

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.11.4](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.11.4)

УДК: 332.142 : 352.075

*Т. В. Пуліна,  
д. е. н., професор, завідувач та професор кафедри менеджменту,  
Національний Університет «Запорізька політехніка»  
ORCID ID: 0000-0001-9159-5094*

*Л. В. Шитікова,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту,  
Національний Університет «Запорізька політехніка»  
ORCID ID: 0000-0002-1587-8209*

*О. М. Риженко,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту,  
Національний Університет «Запорізька політехніка»  
ORCID ID: 0000-0003-4455-4542*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ – КЛЮЧОВА ЗАДАЧА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*T. V. Pulina  
Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department and Professor of the  
Department of Management, National University "Zaporizhzhia Polytechnic"*

*L. V. Shytikova  
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management,  
National University "Zaporizhzhia Polytechnic"*

*O. M. Ryzhenko  
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management  
National University "Zaporizhzhia Polytechnic"*

### **IMPROVING THE SYSTEM OF PROVIDING ELECTRONIC SERVICES IS A KEY TASK OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Статтю присвячено актуальній проблемі ефективного надання електронних послуг на місцевому рівні, дослідженню основних проблем цифровізації послуг. З'ясовано, що основною умовою створення інформаційного суспільства є наявність повноцінно сформованих інформаційних ресурсів в електронному вигляді та їх актуалізація в суспільному житті. Зазначено, що вдосконалення інфраструктури електронної взаємодії передбачає внесення змін до існуючих нормативно-правових актів, а також розробку нових актів. Окрема увага приділена аналітичному огляду надання адміністративних послуг територіальними відділеннями ЦНАП (Центр надання адміністративних послуг) Запорізької області. Визначені фактори, що перешкоджають ефективній роботі ЦНАПів та впливають на якість надання адміністративних послуг. В статті з'ясовано, що запровадженню ефективної системи надання електронних адміністративних послуг, виконанню законодавчих вимог щодо належного функціонування ЦНАПів області, забезпеченню

організації електронного документообігу буде сприяти впровадження регіонального веб-порталу адміністративних послуг. В статті запропоновано основні напрямки вдосконалення системи електронної взаємодії.

*The article is devoted to the actual problem of effective provision of electronic services at the local level, the study of the main problems of digitalization of services. The usefulness and main advantages of automation are considered in the work, such as: the increase of public administration work efficiency, ensuring higher reliability of error-free processing of documents, the ability to obtain a general picture of the activity and the current state. The article proves that the availability of services for citizens and organizations, simplification of procedures for interaction with bodies (organization) that provide service affect the level of satisfaction of citizens and businesses with the results of interaction with public authorities, public extra-budgetary funds, local governments and other organizations in receiving services. It was found that the main condition for the information society creation is the availability of fully formed information resources in electronic form and their actualization in public life, otherwise 91.5% of the population of Ukraine do not use public services online. It is noted that the improvement of the electronic interaction infrastructure involves making changes to existing regulations, as well as the development of new acts. Special attention is paid to the analytical review of the provision of administrative services by the territorial offices of the ASC (Administrative Services Center) of Zaporizhzhia region. The identified factors that hinder the effective operation of ASCs and affect the quality of administrative services are: the existing level of communication between ASCs, structural units of local governments and local state administrations, territorial divisions of executive authorities; shortcomings of the regulatory framework governing the provision of administrative services in relevant areas; insufficient funding at the local level to provide ASC s. The article clarifies that the introduction of the effective system of providing electronic administrative services, compliance with legal requirements for the proper functioning of ASCs of the region, ensuring the organization of electronic document management will contribute to the introduction of a regional web portal of administrative services. The article proposes the main directions of improving the system of electronic interaction, which are: the development of methods and forms of access to services; the formation and maintenance of data model used in the provision of services; ensuring trusted interaction; the formation of quality management tools for service provision; the formation of the e-government engineering infrastructure .*

**Ключові слова:** електронні послуги; центр надання адміністративних послуг; місцеве самоврядування.

**Keywords:** electronic services; administrative services center; local self-government.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями**

Сучасні вимоги модернізації сектору публічного управління потребують негайної реформи системи надання адміністративних послуг. В цьому питанні Україна іде шляхом формування сервісної держави. Тому особливу актуальність і соціальну значимість набувають питання, зв'язані з підвищенням ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з надання публічних послуг, удосконалення і розвитку системи адміністративного управління й оновлення держави. Модернізація органів державної влади та місцевого самоврядування повинна відбуватися у напрямку створення клієнтоорієнтованої системи державного управління, яка буде невід'ємним елементом механізму соціально-правового захисту населення, фактором підвищення соціальної і правової активності. Перед органами державної влади та місцевого самоврядування стають вкрай важливі питання використання сучасних інформаційних технологій, які слід негайно вирішувати. На сьогодні пріоритетними напрямками реформування системи надання послуг в електронному форматі в Україні є децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості та ефективності, а також розвиток мережі ЦНАП. Такий підхід актуалізує вивчення зазначеного процесу з практичної точки зору. Складність досліджуваного питання обумовлює необхідність і важливість подальшого теоретичного та практичного

визначення сутності, загальної динаміки, вирішення практичних проблем. Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості їх використання при визначенні стратегії розвитку цифровізації послуг.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Тематика надання електронних послуг достатньо широко досліджується вітчизняними і закордонними науковцями. Так, проблематиці ефективної системи електронної взаємодії громадян, бізнесу та органів публічної влади, Центрам надання адміністративних послуг присвячені роботи Клименко І. В. [1], В. П. Тимошука, І. І. Бригілевич, С. І. Ванько, В. А. Загайного [2], Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзюби [3], Бабаєв В.М. Новікова М.М., Гайдученко С.О. [4] та інших. Олійник Т. зазначає, що «в Україні доцільно впроваджувати ефективні прийоми адміністративного реінжинірингу й інжинірингу процесів управління на центральному й місцевому рівнях» [5] оскільки традиційні способи взаємодії органів публічної влади з громадянами та бізнесом стають недостатньо ефективними, не відповідають сучасним потребам.

Як було зазначено вище, сучасні вчені зробили вагомий внесок у розробку зазначеної тематики. Однак сьогодні питання електронних послуг, проблематика їх ефективного та результативного надання, управління цим складним процесом в органах публічної влади мало розглядаються в комплексі. Тому, незважаючи на значні досягнення в теорії та практиці цифровізації послуг в органах державної влади та місцевого самоврядування, існує ряд проблем, які залишаються предметом дискусій та обговорень вчених та практиків.

#### **Формулювання цілей статті**

Мета статті полягає у дослідженні основних проблем цифровізації послуг на місцевому рівні; аналізі надання адміністративних послуг територіальними ЦНАП, визначення факторів впливу на якість надання адміністративних послуг та наслідків постійних коливань кількості отриманих громадянами послуг за досліджуваний період; окресленні основних напрямків вдосконалення системи електронної взаємодії громадян, бізнесу та органів публічної влади.

#### **Виклад основного матеріалу**

Цифровізація адміністративних послуг – один із пріоритетів Уряду України [6]. В зв'язку з цим Урядом створено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка спрямована на підвищення рівня задоволеності громадян і організацій результатами взаємодії з органами державної влади, органами державних позабюджетних фондів, органами місцевого самоврядування та іншими організаціями при отриманні послуг [7], [8].

Результатами реалізації Концепції повинні стати підвищення доступності послуг для громадян і організацій, спрощення процедур взаємодії з органами (організаціями), які надають послуги, зниження корупційних ризиків, підвищення ефективності бюджетних витрат, тощо. Автоматизація підвищує ефективність роботи органів публічного управління, забезпечує більш високу надійність безпомилкової обробки документів за рахунок поєднання різних видів автоматичного і візуального контролю, а також дає можливість отримання в будь-який момент часу загальної картини діяльності та поточного стану.

Олійник Т. вважає, що «глибинне вдосконалення й узгодження, спрямування на досягнення конкретних цілей і результатів відкриє нові можливості для реформування системи адміністративного управління й оновлення держави. Необхідно проводити системний перегляд і реінжиніринг процесів і функцій адміністративного управління, здійснювати архітектурну перебудову державних механізмів, поступово переносити центр ваги з бюрократичного адміністрування й контролю на функції регулювання і стимулювання розвитку самоконтролю й саморегулювання приватного і громадського секторів, більш ефективно використовувати могутню продуктивну силу економічного інтересу й соціальної самоорганізації, посилювати управлінську роль громадського сектора й незалежних професійних інститутів» [5].

Основною умовою створення інформаційного суспільства і забезпечення функціонування електронного уряду та електронного муніципалітету є наявність повноцінно сформованих інформаційних ресурсів в електронному вигляді, під якими розуміємо: інформацію, бази даних, реєстри, що актуалізуються в суспільному житті. В даний час питання актуалізації, розповсюдження великих масивів інформації серед громадськості дуже важливе, так як за інформацією сайту Урядового порталу «органи державної влади та органи місцевого самоврядування надають понад 2 тисячі послуг, але 91.5% населення України не користуються публічними послугами онлайн. Водночас, надання публічних послуг супроводжується значними незручностями, часовими та фінансовими затратами» [6]. Тому вчасною є розробка Положення про експертну групу реінжинірингу публічних послуг директорату розвитку електронних послуг Міністерства цифрової трансформації України. Необхідність реінжинірингу зумовлена прискоренням науково-технічного прогресу та високим ступенем динамічності сучасного ділового світу [9].

Відомствами, уповноваженими на надання послуг, повинні бути здійснені заходи щодо їх оптимізації відповідно до затверджених правовими актами і з урахуванням принципів оптимізації процедур надання послуг, передбачених Концепцією. Для оптимізації процедур надання послуг необхідно сформувати відповідну методологію, застосувавши її у відношенні до послуг. Вимоги до процедур надання послуг, що спрямовані на забезпечення їх зручного і зрозумілого використання, повинні бути закріплені нормативно.

Реалізація заходів щодо вдосконалення інфраструктури електронної взаємодії передбачає внесення змін до існуючих нормативно-правових актів, а також розробку нових актів.

Необхідність оптимальної організації взаємодії влади з населенням та бізнесом підштовхнула до формування та розробки підходів, що дають «можливість отримання вичерпного переліку адміністративних та інших послуг в одному місці ... проектуванні та створенні загальнодержавних порталів адміністративних

послуг, з якими було забезпечено інтеграцію місцевих та відомчих порталів» [3, с.12]. Основним каналом надання адміністративних послуг в Україні стали інтегровані офіси, офіційно закріплена назва яких центр надання адміністративних послуг.

Відповідно до Закону України ст.12 «Про адміністративні послуги» Центр надання адміністративних послуг - це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [10].

В Запорізькій області створено та працює 36 територіальних підрозділів Центру надання адміністративних послуг, далі – ЦНАПу: 19 в районах області, 4 в містах обласного значення та 6 в місті Запоріжжі (Центральний ЦНАП м. Запоріжжя та 5 філій у районах міста), 7 об'єднаних територіальних громадах області (далі – ОТГ): Воскресенській (Пологівський район), Комиш-Зорянській, Смірновській (Більмацький район), Веселівській (Веселівський район), Берестівській (Бердянський район), Широківській (Запорізький район) та Гуляйпільській (Гуляйпільський район).

Облдержадміністрацією постійно надається консультативно-методична підтримка органам місцевого самоврядування, у т.ч. ОТГ області, щодо створення/модернізації ЦНАП та з питань організації надання адміністративних послуг через ЦНАП тощо.

У 2018 році громади області активно залучали міжнародну технічну допомогу для втілення проектів з розвитку ЦНАП. Так відкрито сучасні приміщення вже діючих ЦНАП: у м. Токмак (за співфінансуванням обласного, місцевого бюджету та Німецького товариства міжнародного співробітництва «Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH» (далі - GIZ); у Веселівській ОТГ в рамках Початкової Фази Програми «U-LEAD з Європою».

За підтримки GIZ міста обласного значення, а також Чернігівська, Комиш-Зорянська та Гуляйпільська об'єднані територіальні громади, Розівська та Якимівська райдержадміністрації отримали мобільні кейси для надання адміністративних послуг, за допомогою яких маломобільні групи населення зможуть отримувати адміністративні послуги, не відвідуючи ЦНАП.

Розбудова мережі ЦНАП області здійснюється облдержадміністрацією спільно із експертами програми «U-LEAD з Європою» та Запорізьким Центром розвитку місцевого самоврядування.

У рамках 1-3 раундів Фази впровадження другого компоненту Програми «U-LEAD з Європою» подали заявки 35 органів місцевого самоврядування області, з яких відібрано 20.

Наразі оголошено подачу заявок на участь територіальних громад у 4 останньому раунді Фази впровадження другого компоненту Програми «U-LEAD з Європою» щодо створення/модернізації ЦНАП.

З кожним роком спостерігається тенденція зростання кількості отриманих громадянами адміністративних послуг, що свідчить про ефективність та розвиток системи надання адміністративних послуг (рис. 1).

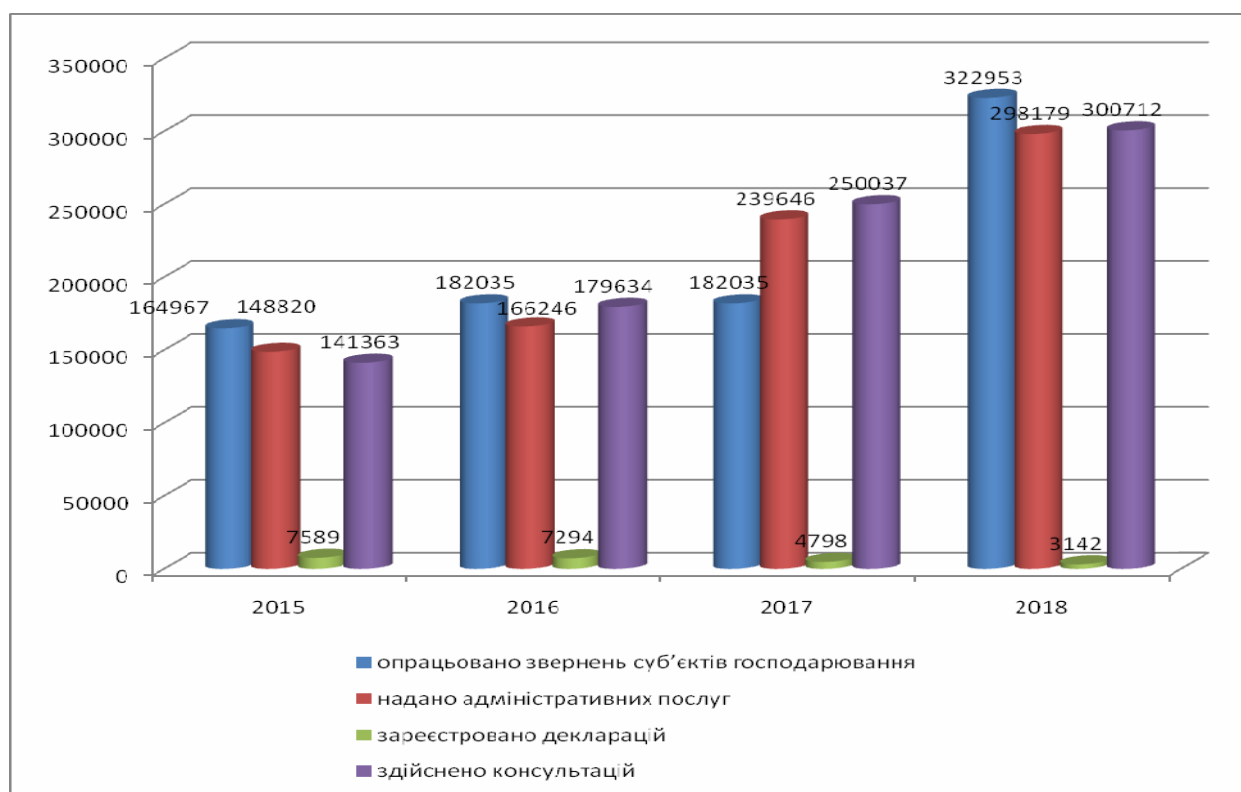


Рис. 1. Динаміка надання адміністративних послуг ЦНАП Запорізької області протягом 2015-2018 років

Кількість отриманих громадянами послуг у 2018 році становить майже 298,2 тис., що на 24,4 % більше показника 2017 року.

Перешкоджають ефективній роботі ЦНАПів та впливають на якість надання адміністративних послуг, зокрема, наступні фактори:

- існуючий рівень комунікацій між ЦНАПами, структурними підрозділами органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (при яких утворені ЦНАПи), територіальними підрозділами органів виконавчої влади – суб'єктами надання адміністративних послуг;

- неузгодженість вимог нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідних сферах;

- недостатнє фінансування на державному місцевому рівні ресурсного забезпечення ЦНАПів (зокрема, брак приміщень, техніки та іншого майна, професійно підготовленого персоналу, недостатній рівень оплати праці).

Окреслені проблеми можуть бути вирішені лише в тому випадку, якщо їх усуненню буде приділено достатньо уваги представників державної влади.

Задля спрощення системи надання адміністративних послуг облдержадміністрацією за підтримки GIZ GmbH продовжено реалізацію проекту «Регіональний веб-портал адміністративних послуг Запорізької області». Так, впровадження регіонального веб-порталу адміністративних послуг дозволить не лише виконати законодавчі вимоги щодо належного функціонування ЦНАП області (зокрема, портал буде містити повну інформацію про їх діяльність: перелік послуг, контактну інформацію тощо), але й забезпечить організацію електронного документообігу між ЦНАП та суб'єктами надання адміністративних послуг, що, в свою чергу, сприятиме запровадженню ефективної системи надання електронних адміністративних послуг.

На сьогодні від GIZ отримано серверне обладнання та програмне забезпечення до нього. Рішенням Запорізької обласної ради від 01.03.2018 № 64 затверджено Програму впровадження регіонального веб-порталу адміністративних послуг, на реалізацію якої з обласного бюджету спрямовано 545 тис. грн. 13-14 грудня 2018 року проведено навчання адміністраторів центрів надання адміністративних послуг щодо його наповнення та функціонування. Вже завершено апробацію пілотної версії веб-порталу у 4 ЦНАП (м. Запоріжжя, м. Бердянськ, м. Мелітополь та Якимівського району). Наразі завершується робота з організації захисту передачі даних.

Для громадян подібні портали несуть велику користь, оскільки багато пільг, допомоги у нас залежать від регіональної влади. Відповідно, кожен мешканець того чи іншого регіону може в найкоротші терміни отримати ту інформацію, яка максимальним чином зачіпає його інтереси і актуалізована з урахуванням місця його проживання.

#### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.**

Розглянувши сутність системи електронної взаємодії громадян, бізнесу та органів публічної влади, можна стверджувати, що основою підвищення ефективності системи надання електронних послуг є продуктивна робота органів публічного управління, яка відкриє нові можливості для формування України як сервісної держави.

Але в цілому процес формування інфраструктури інформаційного суспільства поки істотно відстає від намічених цілей і завдань, що поставлені Президентом та Урядом.

Пропонуються основні способи вирішення проблем вдосконалення системи електронної взаємодії:

- розвиток способів і форм доступу до послуг;
- формування та ведення моделі даних, що використовуються при наданні послуг;
- забезпечення довіреної взаємодії;
- формування інструментів управління якістю надання послуг;
- формування інженерної інфраструктури електронного уряду.

Вирішення зазначених проблем забезпечить високу якість надання електронних послуг; довірену взаємодію суб'єктів; поєднання автоматичного та візуального контролю, наслідком чого буде висока надійність безпомилкової обробки документів, можливість отримання в будь-який момент часу загальної картини діяльності та поточного стану.

#### **Список літератури.**

1. Клименко І. В. Електронні послуги: навч. посіб. / за заг. ред. Н.В. Грицяк. Київ. НАДУ. 2014. 100 с.
2. Бригілевич І. І., Ванько С. І., Загайний В. А. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ. СПД Москаленко О. М., 2010. 440 с.
3. Матвійчук, Р.М., Кандзюба С.П. (2017) Електронні послуги. ФОП Москаленко О. М. Київ. 60 с.
4. Бабаєв В.М. Новікова М.М., Гайдученко С.О. Текст лекцій з дисципліни «Електронне урядування». Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків. ХНУМГ. 2014. 127 с.
5. Олійник Т. Реінжиніринг адміністративних процесів в органах публічного управління в умовах впровадження електронної взаємодії. Режим доступу: [http://dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/Oliinyk\\_2.pdf](http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/Oliinyk_2.pdf)
6. Розвиток електронних послуг. Урядовий портал. Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua>

7. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890>

8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124>

9. Пуліна Т. В. Реінжиніринг як інструмент інноваційно-інвестиційної діяльності підприємств харчової промисловості: автореф. дис. на здобуття ступеня кандидата економ. наук. економ. наук: спец. 08. 06. 01 – «Економіка, організація та управління підприємствами». Київ. 2006. 23 с.

10. Закон України «Про адміністративні послуги». Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

#### References.

1. Klymenko, I. V. (2014). *Elektronni posluhy* [Electronic services]. NADU. Kyiv. Ukraine.
2. Bryhilevych, I. I., Vanko, S. I., Zahainyi, V. A. (2010). *Tsentry nadannia administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diialnosti* [Centers for the provision of administrative services: the creation and organization of activities]. SPD Moskalenko O. M. Kyiv. Ukraine.
3. Matviichuk, R.M., Kandziuba, S.P. (2017). *Elektronni posluhy* [Electronic services]. FOP Moskalenko O. M. Kyiv. Ukraine.
4. Babaiev, V.M. Novikova, M.M., Haiduchenko, S.O. (2014). *Tekst lektsii z dystsypliny "Elektronne uriaduvannia"* [Text of lectures on the subject "E-Government"]. KhNUMH. Kharkiv. Ukraine.
5. Oliinyk, T. (2017). *Reinzhyrnyh administratyvnykh protsesiv v orhanakh publiclnoho upravlinnia v umovakh uprovadzhennia elektronnoi vzaiemodii*. [Reengineering of administrative processes in public administration in the introduction of electronic interaction]. Ukraine, available at : [http://dridu.dp.ua/konf/konf\\_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/Oliinyk\\_2.pdf](http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202017/pdf/Oliinyk_2.pdf). (Accessed 3 November 2020).
6. Government portal of Ukraine (2020), "Development of electronic services", available at: <https://www.kmu.gov.ua> (Accessed 2 November 2020).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), "The concept of development of the system of providing administrative services by executive authorities", № 90-p., available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/29277890>. (Accessed 2 November 2020).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "About approval of the Concept of development of electronic uriaduvannya in Ukraine". № 649-p, available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124>. (Accessed 2 November 2020).
9. Pulina, T. V. (2006) "Reengineering as a tool for innovation and investment activities of the food industry". Abstract of Ph.D. Thesis, Ekonomika, orhanizatsiia ta upravlinnia pidpriemstvamy, National University of Food Technology of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012). The Law of Ukraine "On Administrative Services", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (Accessed 26 October 2020).

Стаття надійшла до редакції 11.11.2020 р.