

DOI: 10.15421/152051

УДК: [35.07+351+342.07]:004

*Тетяна Маматова, Олексій Чикаренко, Ірина Чикаренко
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Цифровізація публічних послуг: досвід Дніпропетровщини

Висвітлено результати науково-дослідної роботи, яка виконувалася за участю авторів у 2019 році Дніпропетровським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Сучасні процеси реформування системи державного управління в Україні відбуваються на тлі глобальної цифровізації та глибокої трансформації бізнес-процесів організацій у всіх сферах діяльності. Як свідчить досвід розвинутих країн, цифровізація у сфері державного управління призводить до трансформації влади за моделлю «сервісної» держави, в основі якої лежить зміна ролі громадянина та громадянського суспільства в системі державного управління, а базовою функцією держави стає надання органами влади сервісних послуг.

Питання цифровізації публічних послуг сьогодні є одним з пріоритетних напрямів діяльності Уряду та Президента України, які поставили амбітні плани – протягом найближчих 5 років Україна має увійти до числа світових лідерів з розвитку е-урядування та е-демократії. У контексті подальшого розвитку реформи децентралізації влади, виконання зазначених завдань вимагає впровадження випереджаючими темпами цифровізації публічних послуг на місцевому рівні, і головна роль у цьому процесі відводиться Центрам надання адміністративних послуг (ЦНАП). Результати дослідження свідчать – підвищення якості та цифровізація послуг, що надаються ЦНАПами, а також наближення мережі ЦНАПів до кожного споживача є нині пріоритетними напрямками реформування системи надання адміністративних послуг в Україні.

Ключові слова: публічні послуги, сервісна держава, цифровізація послуг, центр надання адміністративних послуг, віртуальний офіс, децентралізація, об'єднані територіальні громади, цифрова нерівність

Digitization of public services: the experience of Dnipropetrovsk region

Tetiana Mamatova, Oleksii Chykarenko, Iryna Chykarenko, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The results of research work performed with the participation of the authors in 2019 by the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine are highlighted.

Modern processes of public administration reform in Ukraine are taking place against the background of global digitalization and deep transformation of business processes of organizations in all spheres of activity. According to the experience of developed countries, digitalization in public administration leads to the transformation of government on the model of "service" state, which is based on changing the role of citizens and civil society in public administration, and the basic function of the state is to provide services.

Today, the issue of digitalization of public services is one of the priorities of the Government and the President of Ukraine, who have set ambitious plans - in the next 5 years Ukraine should become one of the world leaders in the development of e-government and e-democracy. In the context of further development of the decentralization reform, the implementation of these tasks requires the introduction of advanced digitalization of public services at the local level, and the main role in this process is given to the Centers for Administrative Services (CNAP). The results of the study show that improving the quality and digitalization of services provided by CNAPs, as well as bringing the CNAP network closer to each consumer are now priority areas for reforming the system of administrative services in Ukraine.

Keywords: public services, service state, digitalization of services, administrative service center, virtual office, decentralization, united territorial communities, digital inequality

Розвиток інформаційного суспільства в Україні на цей час досяг того етапу, коли цифрові технології (digital-технології) вже міцно увійшли у побутове життя та професійну діяльність майже кожної людини – пошук інформації через інтернет, управління всіма аспектами виробництва з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), електронна комерція, усе більш широке використання у

домогосподарствах та повсякденному житті різноманітних гаджетів, електронних сервісів тощо.

Глобальна цифровізація вимагає глибокої трансформації діяльності всіх організацій, що передбачає використання цифрових технологій для оптимізації бізнес-процесів, підвищення продуктивності функціонування, створення нових моделей взаємодії з клієнтами. Розвиток ІКТ та впровадження цифрових технологій у всіх сферах життєдіяльності стимулює швидкі зміни соціально-економічного середовища, в якому живуть громадяни та функціонує бізнес, сприяє підвищенню конкурентоспроможності економіки як на місцевому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ), так і на регіональному, та країні загалом.

Цифровізація всіх сфер життєдіяльності як бізнес-сектору, так і сфери публічного управління зокрема, вже стала загальним трендом розвитку українського суспільства, одним із основних драйверів соціально-економічного розвитку країни (Газієв, 2018).

Тенденції інформатизації та цифровізації у світовій економіці, що добре відстежуються на прикладах розвинених країн – США, Німеччина, Південна Корея, Естонія, Сінгапур тощо, докорінним чином змінюють бачення місця та ролі громадянина, його взаємовідносин з державою. Як визначають результати дослідження (Ілюстрований звіт 2016-2018 Початкової фази напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою») реформування системи державного управління відбувається на основі нової «моделі адміністрації як служби гарантованого сервісу» або теорії «сервісної держави».

За результатами соціологічних досліджень, на цей час 40 % українців підтримують розвиток е-урядування, чверть громадян України хочуть впливати на рішення влади саме он-лайн (Е-уряд та е-демократія: що думають українці?).

Модель «сервісної» держави у системі державного управління не передбачає домінування держави у створенні умов для життєдіяльності та розвитку економіки в країні за принципом «згори – вниз», а навпа-

ки сприяє формуванню іншої вертикалі «знизу – вгору», коли ініціатива спрямовується від недержавних, громадських організацій та бізнес-асоціацій, а також залучаються прості громадяни для ініціації позитивних системних змін у функціонуванні суспільства (Соколов, 2013).

У концепції сервісної держави роль публічних послуг змінюється, оскільки в основі розуміння сутності сервісної держави лежить зміна ролі громадянина (громадянського суспільства) у державному управлінні, а базовою функцією держави є надання органами влади сервісних послуг, тобто будь-яка діяльність держави є сервісною.

У контексті інституалізації розвитку системи надання електронних послуг та формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури Кабінетом Міністрів України схвалено «Концепцію розвитку системи електронних послуг в Україні» (розпорядження № 918-р від 16.11.2016 р. № 918-р) та затверджений план заходів щодо реалізації Концепції на 2019–2020 роки (розпорядження № 37-р від 30.01.2019 р).

Сьогодні керівництво країни акцентує на амбітних цілях – Україна за найближчі 5 років має увійти до числа країн – світових лідерів з розвитку е-урядування та е-демократії, тому питання цифровізації публічних послуг сьогодні є одним з пріоритетних напрямів діяльності Уряду.

Відповідальність за реалізацію державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвиток інформаційного суспільства, починаючи з 2014 р., було покладено на Державне агентство з питань е-урядування України, створене шляхом перейменування іншого державного агентства (з питань науки) (Державне агентство з питань е-урядування України). У вересні 2019 р. це агентство було реформоване у Міністерство цифрової трансформації, головною метою діяльності якого визначено переведення адміністративних послуг в онлайн-режим. Декомпозиція даної мети передбачає виконання таких завдань: за п'ять років кожний громадянин повинен мати можливість отримати будь-яку державну чи муніципальну послугу онлайн;

покрити 95 % транспортних шляхів швидкісним інтернетом; навчити 6 млн людей цифровим навичкам; досягти 10 % ВПП за рахунок ІТ-бізнесу. Інакше кажучи, за три роки для кожного громадянина України та підприємця взаємодія з державою має зводитися лише до натискання на кнопку єдиного порталу цифрових сервісів, який сьогодні отримав назву «Дія».

Одним з кроків утвердження функціонування сервісної держави в Україні є опублікований 04.09.2019 р. указ Президента № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг». Зокрема, указ передбачає поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму та оприлюднення на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади щоквартальних звітів про стан реалізації відповідних заходів з відображенням інформації про послуги, переведені в електронну форму, та послуги, порядок та умови отримання яких спрощено.

Одним з практичних кроків у реалізації стратегії цифровізації публічних послуг є прийнятий Верховною Радою 17.10.2019 р та підписаний Президентом України 14.11.2019 р. закон № 99-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва», який має на меті покращення якості надання адміністративних та інших послуг у сфері будівництва, зниження корупційних ризиків при їхньому наданні, забезпечення публічності надання таких послуг. Зокрема, документ передбачає створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва у складі містобудівного кадастру, що об'єднає у спільному інформаційному ресурсі всі дані про ринок будівництва (Володимир Зеленський підписав закон про створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва). Реалізація норм даного закону сприятиме підвищенню позиції України у рейтингу легкості ведення бізнесу Світового банку Doing Business за напрямом «Отримання дозволу на будівництво».

Якщо на центральному рівні основним інструментом надання публічних послуг у 100

цифровій формі є єдиний портал цифрових сервісів, то на регіональному та місцевому рівні головна роль у цьому процесі відводиться Центрам надання адміністративних послуг (ЦНАП), які розпочали свою роботу з 1 січня 2014 року. Створення таких центрів має на меті скоротити час надання адміністративних послуг, уникнути утворення черг та спростити процедуру видачі необхідних документів громадянам, зокрема, через звернення тільки в одну установу – ЦНАП. Станом на 10 жовтня 2019 року в Україні функціонує 806 ЦНАПів, з них 147 – в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). Взагалі за даними національного щомісячного моніторингу станом на 10.11.2019 р. в Україні сформовано 1002 ОТГ з населенням 11,2 мільйонів осіб, що складає майже 32 % від загальної чисельності населення України (Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування).

Однією з передумов успішності подальшого процесу децентралізації влади в Україні є децентралізація адміністративних послуг, підвищення їх якості, а також подальший розвиток мережі ЦНАПів. У цьому контексті після створення перших ОТГ з'явилася норма законодавства про створення ЦНАПів при виконавчих органах міських міст районного значення, селищних, сільських радах у разі прийняття відповідними радами такого рішення.

Досвід Дніпропетровщини у цьому напрямку свідчить, що станом на 01.10.2019 року на території області створено 50 ЦНАП та їх 10 філій. Це найбільший показник в Україні щодо кількості офісів ЦНАП у межах однієї області. Зокрема ЦНАП активно функціонують:

- у 13 містах обласного значення (зокрема в м. Кривий Ріг, де працюють 8 філій ЦНАП, та в м. Кам'янське – 2 філії);

- у 22 районах;

- при 3-х звичайних сільських радах (Олександропільській та Іверській – Солонянського району, Вишнівській – Покровського району);

- у 14 ОТГ (Апостолівській та Зеленодольській міських; Межівській, Слобожанській, Томаківській селищних; Богданівській, Вакулівській, Вербківській, Сурсько-Литовсь-

кій, Ляшківській, Новоолександрівській, а також Могилівській сільських громадах).

З метою впровадження електронних сервісів та цифровізації адміністративних послуг відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. № 514-р «Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”», у Дніпропетровській області створений та активно працює програмно-технічний комплекс облдержадміністрації «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області». Віртуальний офіс є проектом, що пропонує єдину точку доступу для замовлення онлайн громадянами та суб'єктами господарювання адміністративних послуг, що надаються на території всієї Дніпропетровської області.

Дніпропетровщина сьогодні є лідером за кількістю Мобільних офісів ЦНАПів – 22 таких цифрових робочих місця функціонують сьогодні на території регіону (у 2017 році налічувалося всього 5). Сервіс, започаткований у травні 2017 р. у ЦНАПі м. Кам'янського та в подальшому презентований як брендований продукт Дніпропетровської області – «Мобільне автоматизоване робоче місце адміністратора ЦНАП» (мобільні кейси). Мобільний офіс ЦНАПу представляє собою унікальну валізу з комплектом портативної техніки для обслуговування безпосередньо за місцем перебування осіб, які через стан здоров'я обмежені в пересуванні. На цей час проект активно тиражується на теренах України за підтримки міжнародних донорських організацій (програма EGAP Фонду Східна Європа, проекти GIZ «Зміцнення спроможності територіальних громад у зв'язку зі збільшенням кількості ВПО» та «Реформа управління на сході України II»).

Питання цифровізації адміністративних послуг, що надаються на регіональному рівні розглядаються також у постанові Кабінету Міністрів України від 14.08.2019 р. № 714, якою визначено «Особливості діяльності територіального підрозділу центру, адміністратора центру, що працює на віддаленому робочому місці, утворених в об'єднаній територіальній громаді» та «Особливості діяльності територіального підрозділу

центру, адміністратора центру, що працює на віддаленому робочому місці».

Але успішному впровадженню цифрових технологій у процеси надання адміністративних послуг заважають низка факторів. У межах розробки регіональної програми інформатизації «Електронна Дніпропетровщина на 2020–2022 роки» науково-педагогічними працівниками Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (далі – інститут) було проведено дослідження сучасного стану та основних проблем реалізації процесів цифровізації адміністративних послуг (Квітка, Титаренко, & Мазур, 2019). Дослідження рівня впровадження інструментів е-урядування як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді проводилися на основі методики, розробленої коаліцією неурядових організацій: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», Асоціація міст України, Асоціація органів місцевого самоврядування «Міста електронного врядування «України», ГО «Європейський діалог», Громадянська мережа «ОПОРА» (Яскевич, 2018).

Результати дослідження свідчать про значну нерівномірність поточного стану розвитку ІКТ по містах та ОТГ Дніпропетровської області. Навіть за таким базовим рівнем комунікацій, як доступ до Інтернету, інтегрований показник має розбіжності по районах області від 0,30 до 2,90.

Ураховуючи важливість процесів трансформації українського суспільства на «інформаційне», та вимоги щодо розвитку е-демократії та е-урядування в країні, одним із першочергових завдань регіональної програми інформатизації «Електронна Дніпропетровщина» має бути зменшення цифрової нерівності міст та ОТГ області, для чого необхідні скоординовані зусилля як на обласному рівні, так і на рівні кожного муніципального утворення. На нашу думку, подальший розвиток інтернет-ресурсів органів місцевого самоврядування в області має бути спрямований на розвиток таких напрямів, як: впровадження зручних сервісів для мешканців громад із доступними засобами ідентифікації для доступу до

адміністративних послуг; отримання запитів на звернення; участь в обговоренні проєктів рішень, бюджетів розвитку, розвитку інфраструктури громад тощо. Відповідно, у стратегіях розвитку кожної ОТГ, особливо тих, що є аутсайдерами в процесах цифровізації адміністративних послуг, повинні бути відображені особливості соціально-економічного розвитку на основі випереджаючого розвитку ІКТ.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

Володимир Зеленський підписав закон про створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Відновлено з https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-pro-stvorennya-yedynoyi-d-58341?fbclid=IwAR0R-0OVC5sdUQYbk7J-aDVALi5EBLjYSnydREhsqZ_ZNERaOZFuf94Luug

Газієв, С. (2018, 13 вересня). П'ять цифрових трендів, які змінять бізнес. *НВ Бізнес*. Відновлено з <http://www.management.com.ua/tend/tend892>.

Державне агентство з питань е-урядування України: офіційний сайт. Відновлено з <https://www.e.gov.ua>

Державне агентство з питань електронного урядування України; Швейцарська конфедерація. (2015). *Е-уряд та е-демократія: Що думають українці?*

Е-урядування – ключ до реформ в Україні. (2019, 30 січня). Урядовий портал. Відновлено з <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini>.

Ілюстрований звіт 2016-2018 Початкової фази напряду з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою». Відновлено з <https://snap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/U-LEAD-Visual-Report-2016-2018-UA-small-1.pdf>.

Квітка, С., Титаренко, О., Мазур, О. (2019). Оцінка стану цифрового розвитку адміністративно-територіальних одиниць Дніпропетровської області. *Аспекти публічного управління*, 7 (11), 15–25.

Міністерство цифрової трансформації України: офіційний веб-сайт. Відновлено з <https://thedigital.gov.ua/ministry>.

Яскевич, А. Й. (2018). *Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування найбільших міст України*. Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку».

Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Відновлено з https://decentralization.gov.ua/main_monitoring.

Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 і від 1 серпня 2013 р. № 588. № 714. (2019). Відновлено з <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-20-lyutogo-2013-r-118-i-vid-1-serpnya-2013-r-588-s140819>.

Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг. № 647/2019. (2019). Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019>.

Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки. № 37-р. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2019-p>.

Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні. № 918-р. Відновлено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>.

Соколов А. В. (2013). Передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 1. Відновлено з http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_1_18.