

УДК 351.004.7.056.5

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-3\(75\)-5](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2024-3(75)-5)

Андрій КОНЮШКОВ

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», amritana@meta.ua
ORCID: 0009-0000-2950-653X

ФАКТОРИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: НА ПРИКЛАДІ КЕЙСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано теоретичні підходи до понять «адміністративна послуга» та «електронного управління системою надання адміністративних послуг». Виділено найбільш характерні ознаки понять, що розглядаються, розглянуто критерії належності послуг до адміністративних, на основі яких сформульовано авторське визначення поняття «електронне управління» та розглядається еволюція правового забезпечення сфери надання адміністративних послуг. Особливу увагу приділено інформаційним технологіям електронного управління, що дозволяють реалізувати транспарентність процесу надання адміністративних послуг та адміністративних процедур. Також, докладно аналізується становлення взаємовідносин суб'єктів звернення та суб'єктів надання адміністративних послуг за допомогою електронного комунікаційного каналу на державному, регіональному та локальному рівнях.

У даному контексті виділено основні законодавчі та нормативно-правові акти, які потребують нормування. Напрямами для вдосконалення вітчизняної правової бази визначено поновлення робіт над Кодексом адміністративних процедур та внесення змін до правових актів, що регламентують фінансування, оскільки очевидно, що за державний бюджет досягти значних результатів не реально.

Здійснено аналіз електронного уряду, як засобу інтерактивно-комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості, який дозволив ідентифікувати його, як самоорганізаційний інструментарій для ухвалення ефективних державно-управлінських рішень, забезпечення прозорості механізмів контролю за їх реалізацією. Показано, що темпи запровадження електронного управління в Україні значно відстають від темпів розвитку провідних країн світу.

Ключові слова: послуги, адміністративні послуги, публічні послуги, ознаки адміністративних послуг, електронні технології; електронне керування; портал послуг, електронне управління.

Andriy Konyushkov. DEVELOPMENT FACTORS OF ELECTRONIC GOVERNMENT IN MODERN UKRAINE (AN EXAMPLE OF THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES)

The article analyzes theoretical approaches to understanding «administrative services» and «electronic management of the system for providing administrative services». The most characteristic signs have been seen to comprehend what is being caught, and the criteria for seniority of administrative services are examined, based on which the author's concept of «electronic management» is formulated.

The article examines the evolution of legal security in the sphere of hiring administrative services. Particular attention is paid to information technologies of electronic management, which allow for transparency in providing administrative services and procedures. The report also analyzes the formation of mutual relations between subjects and the provision of organizational services through an electronic communication channel at the national, regional, and local levels. In this context, we see the primary legislative and regulatory acts that will require regulation. To thoroughly develop the national legal framework, it is necessary to update the Code of Administrative Procedures and make changes to legal actions that regulate financing since it is evident that it is not realistic to achieve significant results using the state budget.

The work has carried out an analysis of the electronic system as a method of interactive-communicative interaction between the bodies of state power and the vastness, which makes it possible to identify it as a self-organizing tool for praise without effective government-administrative decisions, ensuring the clarity of mechanisms for monitoring their implementation. It is shown that the pace of development of electronic control in Ukraine is significantly higher than in the wired regions of the world.

Key words: services, administrative services, public services, signs of administrative services, electronic technologies, electronic control, service portal, electronic management.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Еволюція нормативного забезпечення електронного управління системою надання адміністративних послуг в українських реаліях має колізійний та

несистемний характер, що потребує впорядкування фрагментальних правих норм. Але узагальнення нормативно-правового забезпечення системи надання адміністративних послуг в умовах трансформації в електронний вигляд не має достатнього теоретичного дослідження.

Варто зазначити, що домінантами нової парадигми державного управління паритетно виступають її гуманітарні та інфраструктурні (технологічні) засоби комунікації. При цьому в центрі уваги залишаються питання комунікативної політики держави, яка регламентує інструменти електронної взаємодії органів державної влади з громадськістю, а тим самим створює нові умови для розвитку демократичного суспільства або робить його абсолютно підзвітним перед правлячою елітою [7, с. 53]. Отже, запровадження електронного управління як нової форми інтерактивно-комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості ставить питання про модернізацію системи державного управління шляхом трансформації державно-управлінської комунікації заснованої на закономірному розвитку системи «органів державної влади-Інтернет-громадськість».

В основному виникає питання про нову культуру інтерактивної взаємодії органів державної влади та громадськості, що тим самим змінює акценти впливу електронного управління, як засобу інформатизації та комп'ютеризації системи державного управління на свідомість людини, її мотивацію та бажання та можливість отримати відповідну послугу в електронному вигляді [10, с. 48] При цьому слід враховувати і той факт, що в умовах реалізації електронного управління як нової форми інтерактивно-комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості формується нова модель інформаційно-комунікативних відносин між ними, яка розширює форми та способи участі останніх у процесах створення та реалізації державної політики, підвищує їх громадську та політичну активність та відповідальність, створює умови для вільного поширення інформації з метою формування цілісної структури суспільно-управлінської свідомості [9, с. 22]

Проблема науково-теоретичного обґрунтування основних принципів електронного управління системою надання адміністративних послуг та одночасне використання у її понятійно-категоріальному апараті різних визначень синонімічних термінів привертає науковий інтерес провідних вітчизняних дослідників, а саме: Дзюба С.В., Мужайло В.Д., Михайлюк Я.Б., Семенченко А.І., Клименко І.В., Чукут С.А., Надолішний П.П., Матвійчук Р.М., Смазна Т. М., Кандзюба С.П., Ортіна Г.В., Рибальченко, Н.П., Вюртенбергер Т., Пінсон Ж., Макенсон Р. Проблема розвитку електронного управління системою надання адміністративних послуг» на сьогоднішній день недостатньо вивчена.

Представлені протиріччя зумовили актуальність та вибір теми дослідження «Передумови для електронного управління системою надання адміністративних послуг».

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у виділенні та узагальненні проблем нормативного забезпечення процесу передумов для електронного управління системою надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Понятійне поле менеджменту системи регулювання електронного управління адміністративних послуг в Україні перенасичене дихотомічним різноманіттям дефініцій, які є насправді тотожними, що призводить до одночасного використання різних категорій послуг. Для аналізу наукового дослідження, перш за все, визначимо змістовне наповнення, яке ми вкладаємо в основну термінологію дослідження.

Звертаючись до різних наукових та публіцистичних джерел щодо етимології терміна «адміністративна послуга», можна отримати досить широкий спектр диференційованих за суттю та змістом, за різними ознаками визначень, які узагальнено зводяться до таких визначень:

- дія, вчинок, приносить користь, допомогу іншому;
- діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, що виконується для задоволення чийось потреб;
- обслуговування.

Під «послугою» загалом мається на увазі діяльність одного суб'єкта, що здійснюється за ініціативою іншого з метою задоволення потреб останнього. Зазначена діяльність стає можливою лише за наявності двох обов'язкових умов: потреби у отриманні такої послуги та об'єктивної можливості її надати. Раніше послуги належали до сфери цивільно-правового регулювання [1, с. 125]. Але, коли ми говоримо про послугу, як про результат, який споживається при здійсненні надання послуги, слід враховувати і дії, що призвели до нього. Незважаючи на своє широке вживання в практиці термін «послуга» так і не отримав однозначного трактування та адекватного категоріального оформлення, тому вважаємо за необхідне проведення порівняльного аналізу різних наукових підходів дослідників з метою упорядкування та розмежування тлумачень основних утворюючих термінів: «державні», «публічні», «суспільні», «управлінські» та «адміністративні», «електронні».

На жаль, в Україні внаслідок неправильного тлумачення понять спостерігається одночасне використання у понятійно-категоріальному апараті системи надання адмі-

ністративних послуг різних визначень синонімічних термінів. Провідний український спеціаліст П. Надолішний акцентує увагу на проблемі запозичення понять із зарубіжних джерел, а саме на необхідності знаходження англійських відповідностей українською, а не лише українською – англійською. Але численні наукові праці фокусуються саме на інтерпретації поняття «публічна послуга», ґрунтуючи на ньому соціально-економічні підходи до функцій влади, спрямованих на задоволення суспільних інтересів [2, с. 169]. Аналогічне і з перекладом терміна «public administration» – «публічне адміністрування», що більшістю українських теоретичних досліджень з цього питання обґрунтовується прагненням розширити традиційне розуміння терміна «державне управління» за рахунок розвитку місцевого самоврядування та процесів формування громадянського суспільства.

Виходячи з законодавства України, згідно з яким публічні послуги надаються виключно органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їхньому управлінні, В. Д. Мужайло визначає «адміністративну послугу» як публічну послугу, що надається органами державного управління та надання якої пов'язано з реалізацією владних повноважень, спрямованих на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб [3, с. 42].

Оскільки жоден із розглянутих наукових підходів, не виявився вичерпним і відбиваючим практично всі аспекти надання адміністративних послуг, вважатимемо, що вони мають лише концептуальний характер.

Виділимо найхарактерніші ознаки передумов для електронного управління системою надання адміністративних послуг:

- позитивний ефект як результат діяльності, що полягає у задоволенні потреб конкретного суб'єкта;
- первинність потреб замовника у діях виконавця при наданні послуги;
- синхронність надання та отримання послуги;
- споживання послуги не передбачає права власності на неї, на відміну від товару (речей);
- послуга, як правило, не призводить до виникнення матеріальних (майнових) правовідносин, тобто форма задоволення потреб сама по собі не пов'язана виключно з утворенням матеріального носія;
- диференційованість якості послуги, яка залежить від кваліфікації виконавця (тобто постачальника послуги) та процесу здійснення ним певних дій;

- ексклюзивність послуги (тобто вона надається конкретним суб'єктом правовідносин – виконавцем, який надає послуги);

- неможливість зберігання послуги та, відповідно, її накопичення та перерозподілу;

- невичерпність послуги, яка дозволяє нам трактувати «послугу» як:

- взаємодія надання послуги та її споживача;

- процедуру, здійснення надале послуги певних дій при виконанні покладених на нього функцій;

- результат дій надання («результат послуги»).

Основні завдання електронного управління системою надання адміністративних послуг:

- налаштування інформаційних комунікацій між органами влади, створення централізованих баз даних із технологіями розподіленої обробки даних для забезпечення електронного документообігу в усіх органах влади;

- забезпечення надання органами влади фізичним та юридичним особам послуг електронними засобами у доступній та зручній формі, без тимчасових та просторових обмежень;

- сприяння розвитку електронного ринку товарів та послуг для забезпечення державних замовлень, організації тендерів, ефективності управління виробництвом та реалізацією товарів та послуг з метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників на міжнародному ринку;

- впровадження електронної демократії як форми забезпечення прозорості, довіри у відносинах між державою та громадянами, бізнесом, відкритості публічної адміністрації для соціального контролю;

- підвищення якості життя громадян шляхом удосконалення надання соціальних послуг, системи охорони здоров'я, забезпечення гарантій правової, екологічної та особистої безпеки, розширення можливостей освіти;

- Впровадження системи електронного судочинства [6, с. 61]

Становлення нормативного забезпечення системи надання адміністративних послуг, як правило пов'язують із Концепцією адміністративної реформи, пріоритетним напрямком якої було визначено формування взаємовідносин органів громадського управління з громадянами, що можна розглядати як становлення ієрархічного-мережевого характеру демократичної держави [12].

Наступні кілька років електронне управління системи характеризувалися хаотич-

ністю та відсутністю єдиних координованих дій. Так, використання можливостей електронного управління мали необов'язковий характер і вважалися альтернативним способом здійснення традиційного процесу надання послуг.

Однак, для визначення електронного управління системи надання адміністративних послуг було прийнято Закон «Про адміністративні послуги», з прийняттям якого електронні технології стали обов'язковими у роботі органів державного управління [11].

Одним із напрямів перетворення стало використання електронного комунікаційного каналу для інформування громадян. Подібні технології, що передбачають електронну взаємодію з громадянами, давно є обов'язковими у міжнародній практиці діяльності органів державного управління. Однією з таких технологій є наявність офіційного сайту, який повинен мати не лише центральний рівень органів, а й регіональний рівень.

Небажання делегувати повноваження залишається актуальним, незважаючи на ухвалення розпорядження «Деякі питання надання адміністративних послуг органами виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг», яким частково усунуто невикористане обмеження переліку послуг, що надаються через Центри, однак, досі залишається значна частина адміністративних послуг, які надаються безпосередньо відомствами.

В контексті розвитку нормативно-правового регулювання системи надання адміністративних послуг в Україні варто наголосити на рекомендаційних та обов'язкових актах ЄС, які підлягають імплементації в українське законодавство на підставі Угоди про асоціацію. Зазначимо, що нормативно-правове забезпечення системи за сучасних умов регламентується не в повному обсязі. Формуючи нові взаємини між суб'єктами звернення та органами державного управління, у яких права та свободи громадян є пріоритетними, необхідно створити відповідні умови, за яких система дозволить їх реалізувати [8, с. 142].

Серед пріоритетних напрямів та способів вирішення проблеми недостатності інформаційно-комунікаційного забезпечення електронного управління системою надання адміністративних послуг визначено такі напрямки:

- створення дієвої інформаційно-технологічної інфраструктури міжвідомчої взаємодії, яка має забезпечувати отримання інформації, необхідної для надання послуг, та безперешкодну взаємодію між базами даних інших органів державного управління в автоматичному режимі;

- забезпечення інтегрованості інформаційно-комунікаційних систем з інформаційно-комунікаційними системами та базами даних (реєстрів) інших органів державного управління та визначення на законодавчому рівні вимог обов'язкового підключення до зазначеної системи всіх інформаційно-комунікаційних систем та баз даних (реєстрів) органів державного управління;

- формування інформаційно-технологічної інфраструктури, шляхом інтегрування державних інформаційних систем органів державного управління, та забезпечення подальшого функціонування та вдосконалення цієї інфраструктури [4, с. 98].

Таким чином, розвиток електронного управління системою надання адміністративних послуг обмежується ще й бюджетним фінансуванням. І навіть міжнародна технічна допомога можлива виключно опосередковано через бюджет, отже, міжнародні проекти безпосереднього забезпечення організації надання адміністративних послуг виявляються незаконними.

Все це аж ніяк не сприяє ефективній та швидкій трансформації системи надання адміністративних послуг в електронний вигляд [5, с. 112].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, ухвалення Закону «Про адміністративні послуги» послужило стартом для впровадження електронних технологій у систему, а саме офіційних сайтів, електронної пошти, порталу та ін., що на сьогодні слід вважати обов'язковою складовою діяльності органів державного управління. Проте, трансформація діяльності органів державного управління в електронний вид обмежена колізійним характером законодавства з одного боку та бюджетним фінансуванням з іншого, що не сприяє швидкому впровадженню електронного управління та ефективному функціонуванню системи надання адміністративних послуг.

Таким чином, здійснений нами аналіз електронного управління як засобу інтерактивно-комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості дозволив ідентифікувати його як самоорганізаційний інструментарій для прийняття ефективних державно-управлінських рішень, забезпечення прозорості механізмів контролю за їх реалізацією, тим самим ставить питання про перебудову традиційних форм та моделей участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики, вироблення нових систем комунікативного забезпечення

управлінсько-адміністративних функцій органів державної влади відповідно до запитів суспільства. Показано, що темпи впровадження електронного управління в Україні значно відстають від темпів розвитку провідних країн світу.

Література:

1. Ортіна Г. В., Рибальченко Н. П. Державне управління у формуванні відповідального суспільства в умовах розвитку діджиталізації. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2021. №1 (14). С.125–131.
2. Надолішній П. І. Концепція демократичного врядування: зміна парадигми у постановці проблем публічного управління (Революція гідності чи «так звана Революція гідності»?); П. І. Надолішній Актуальні проблеми державного управління. 2015. Вип. 3 (спец. вип.). С. 169–177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_3%28spets._27.
3. Пудичева Г. О. Стан української енергетики в контексті розвитку світової енергетики/ Г. О. Пудичева, П. П. Несененко Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Вип. 22(3). С. 42–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumeveg_2018.
4. Соломко Ю. І. Механізми надання адміністративних послуг засобами електронного урядування: дис. канд. наук: канд. наук з держ. управ. Національний університет цивільного захисту України, Х., 2020. 224 с.
5. Петренко Н. О., Машковська Л. О. Цифровізація державних адміністративних послуг в Україні: нормативно-правові аспекти. Розбудова держави і права: питання теорії та конституційної практики. 2020. № 2. С. 112–119. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/2_2020/part_1/20.pdf.
6. Смазна Т. М. Мобільні ресурси адміністративних послуг в Україні. Наше право. 2020. № 3. С. 61–64. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/355159957.pdf>.
7. Сгорова-Луценко Т. П. Цифровізація у сфері надання адміністративних послуг. Цифрові трансформації України 2020: виклики та реалії: зб.наук.пр. НДІ ПЗІР НАПрН України № 1 за матеріалами круглого столу, 18 березня 2020 р. Харків: НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. С. 53–62. URL: <https://openarchive.nure.ua/bitstream/document/13904/1/ndipzir9.pdf>.
8. Ковальова Т. В., Гунбіна О. В. Правові проблеми надання адміністративних послуг з використанням інтернет-технологій. Наукові перспективи. Серія «Право». 2021. № 9 (15). С. 260–271. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/download/483/486>.
9. Мохова Ю. Л. Оцінка діяльності центрів надання адміністративних послуг в умовах цифровізації України. Публічне управління та адміністрування. 2021. № 2 (29). С. 22–28. URL: <http://212.1.86.13/jspui/bitstream/123456789/4416/1>.
10. Кравчук І. М. Правове регулювання надання адміністративних послуг при використанні інтернет-технологій. Правова інформатика. 2021. URL: <https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/15909/1>.
11. Про адміністративні послуги Закон України від 06.09.2012 р. №5203-VI. Відомості Верховної Ради України. від 31.12.2023. С. 409.
12. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження КМУ від 07.03.2022. Офіційний вісник України. 2018. № 16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826-2020>.
13. Semenets-Orlova I., Rodchenko L., Chernenko I., Druz O., Rudenko M., Poliuliakii R. Requests for public information in the state Administration in situations of military operations. Ann. Fac. Der. U. Extremadura, 2022, 38, 249.