

Пропозиція до державної політики у сфері розвитку електронних послуг (Policy Paper)

Автори:

Олексій ВІСКУБ

Володимир КУШНІРЕНКО

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій. Адреса: Київ, 01008, вул. Шовковична, 4, Цокольний поверх, ауд. 1.

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного представницького органу. Більше на www.radaprogram.org

ЗМІСТ

Опис проблеми	стор. 4
Поточний стан	стор. 5
Світові моделі надання електронних послуг та оптимальна модель для України	стор. 6
Оптимізація порядку надання адміністративних послуг	стор. 7
Планування етапів розвитку електронних послуг	стор. 8
Єдина інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура, що забезпечує надання електронних послуг	стор. 11
Розвиток цифрової грамотності та навичок громадян	стор. 14
Першочергові кроки	стор. 14

ПРОПОЗИЦІЯ ДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ (POLICY PAPER)

Опис проблеми

На сьогодні одним з головних пріоритетів багатьох демократичних країн світу визнано розвиток відкритих, гнучких, орієнтованих на співробітництво і взаємодію електронних послуг. Глобалізація та запровадження електронного врядування породжує запит громадян та суб'єктів господарювання на електронні послуги, підвищення їхньої мобільності на внутрішньому ринку та забезпечення обслуговування економіки майбутнього. Світовий досвід демонструє, що в сучасних умовах електронні послуги є якісним інструментом забезпечення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів влади, а також вагомим джерелом конкурентної переваги.

Електронний спосіб надання послуг передбачає можливість для громадянина чи бізнесмена отримати необхідну інформацію (довідку, соціальну допомогу, ліцензію, дозвіл) в режимі он-лайн у будь-який зручний час за принципом 24 годин/ 7 днів на тиждень, без відвідування органу влади.

Наявна система надання адміністративних послуг в Україні характеризується низькою доступністю, непрозорістю, закритістю для суб'єктів звернення та потребує негайного реформування. Упорядкування, оптимізація адміністративних послуг та поетапне запровадження їх надання в електронній формі є найкращими шляхами такого реформування.

Головними вимогами суб'єктів звернення є надання доступних та прозорих, безпечних та некорумпованих, найменш затратних, швидких та зручних, зрозумілих та надійних адміністративних послуг. Послуги такої якості можна ефективно забезпечити шляхом запровадження електронних послуг.

Згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2014) щодо розвитку електронного врядування (E-Government Development Index) Україна посіла 87 місце серед 193 країн, втративши 19 позицій за останні 2 роки та 33 позиції за останні чотири роки. При цьому, найбільш низьку оцінку – 0,2677 – Україна отримала за компонентом «Он-лайн послуги».

Це свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронних послуг та необхідність розробки єдиної скоординованої державної політики в цій сфері, спрямованої на вирішення таких першочергових проблем:

- недостатня сформованість нормативно-правової бази, що регулює сферу надання електронних послуг;
- недостатня законодавча база нормування питань електронної іденти-

фікації та автентифікації суб'єктів звернення при наданні електронних послуг;

- відсутність міжвідомчої електронної взаємодії при наданні адміністративних послуг, що призводить до встановлення надмірних вимог до переліку документів, необхідних для надання адміністративних послуг, дублювання інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг та подолання додаткових труднощів при отриманні необхідних даних для прийняття рішення стосовно результатів надання адміністративних послуг;
- складність та надмірна бюрократичність поточних порядків надання адміністративних послуг у традиційний спосіб, що ускладнює запровадження таких послуг в електронній формі;
- відсутність затвердженого переліку та опису адміністративних послуг, у т. ч. реєстру адміністративних послуг та переліку пріоритетних адміністративних послуг для запровадження їх надання в електронній формі;
- брак довіри до електронного середовища як з боку суб'єктів надання адміністративних послуг, так і з боку суб'єктів звернення;
- невизначеність формату електронного документа, згідно з яким суб'єкт звернення має подавати документи, необхідні для отримання адміністративної послуги в електронній формі;
- відсутність сформованого бачення щодо створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг на основі єдиних принципів та правил;
- низький рівень готовності працівників органів влади та громадян до запровадження електронних послуг.

Поточний стан

Протягом останніх років в Україні прийнято ряд законодавчих та нормативно-правових актів, якими задекларовані стратегічні напрями та поставлені завдання щодо запровадження електронних адміністративних послуг. Втім на сьогодні можна констатувати, що більшість цих планів залишились або невиконаними, або перебувають на початковому етапі виконання та потребують перегляду.

Так, Законом України № 5203-VI «Про адміністративні послуги» від 2012 року нарешті встановлено можливість подання замовником документів для отримання адміністративної послуги за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку, а також визначено, що надання адміністративних послуг в електронній формі забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг (<http://poslugi.gov.ua>). Станом на сьогодні цей портал пра-

цює у тестовому режимі та не надає жодної послуги в режимі он-лайн. Крім того, зазначений вище Закон потребує доопрацювання.

Запровадження в Україні електронних послуг за відсутності єдиної скоординованої політики та єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури частково відбувається шляхом реалізації органами влади окремих пілотних (дослідних) проектів. Прикладами таких пілотних проектів із запровадження електронних послуг є проекти Міністерства юстиції України (<https://kar.minjust.gov.ua>), Державної реєстраційної служби України (<http://gr.irc.gov.ua/>), Державного агентства з питань електронного урядування України, Державної архітектурно-будівельної інспекції України (<https://e-dabi.gov.ua/>), Міністерства науки та освіти України (<http://ez.osvitavsims.org.ua/>) та ін.

За відсутності єдиного сформованого підходу кожний такий пілотний проєкт самостійно вирішує питання електронної ідентифікації та автентифікації, електронної взаємодії, а також встановлює власні правила та підходи до запровадження електронних послуг, що часто призводить до прийняття неякісних та неефективних рішень.

Разом з тим в Україні, як і в інших країнах, роль «локомотиву» в запровадженні електронних послуг виконує бізнес. Наразі маємо ряд прикладів успішного впровадження послуги Інтернет-банкінгу, Інтернет-трейдингу та Інтернет-страхування, розвитку продажу товарів та послуг через Інтернет (он-лайн квитки, одяг, електронні товари).

Відсутність прогресу в запровадженні електронних послуг не сприяє налагодженню ефективної взаємодії громадян та бізнесу з органами влади. Процедури надання адміністративних послуг переважно залишаються складними, певною мірою корумпованими та вимагають багато часу, зусиль і ресурсів з боку замовників.

Світові моделі надання електронних послуг та оптимальна модель для України

Аналіз кращого світового досвіду побудови національних систем надання електронних послуг свідчить про наявність єдиного сформованого загального бачення до запровадження електронних послуг. Разом з тим, аналізуючи підхід до надання електронних послуг, можна виділити певні відмінності у так званих «американській», «азіатській» та «європейській» моделях, що базуються на особливостях державного управління у цих регіонах. Також є значні відмінності стосовно побудови таких систем, що можуть реалізовуватись на базі єдиного порталу електронних послуг або на базі необмеженої кількості інформаційних систем, що забезпечують надання електронних послуг.

З огляду на євроінтеграційні пріоритети України, вибір на користь передового європейського досвіду запровадження електронних послуг видається цілком логічним та послідовним.

Головною метою формування державної політики у сфері розвитку електронних послуг є організація цілеспрямованої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування для формування ефективної системи надання електронних послуг в Україні.

Для досягнення зазначеної мети необхідно забезпечити виконання комплексних заходів за наступними напрямками:

- оптимізація порядків надання адміністративних послуг;
- визначення та планування етапів розвитку електронних послуг, а також встановлення вимог та порядку реалізації кожного з етапів;
- формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг;
- розвиток цифрової грамотності та навичок громадян.

Оптимізація порядку надання адміністративних послуг

Запровадження якісних та ефективних електронних послуг неможливе без оптимізації існуючих порядків надання адміністративних послуг, що спрямована на:

1. Скорочення кількості документів, що вимагаються від суб'єкта звернення, за рахунок запровадження міжвідомчої електронної взаємодії, відкриття доступу до державних інформаційних ресурсів або визнання окремих документів надлишковими.
2. Скорочення кількості та спрощення процедур, що передбачені порядком надання адміністративної послуги.
3. Запровадження електронних форм взаємодії суб'єктів звернення та суб'єктів надання адміністративної послуги.
4. Визначення окремих процедур, що передбачені порядком надання адміністративної послуги, які можуть бути автоматизовані.
5. Скорочення термінів виконання окремих процедур, що передбачені порядком надання адміністративної послуги, та загального терміну надання адміністративної послуги.

З метою проведення оптимізації необхідно:

- Визначити пріоритетні адміністративні послуги для запровадження їх надання в електронній формі;
- розробити вимоги та рекомендації щодо оптимізації адміністративних послуг.

Планування етапів розвитку електронних послуг

Запровадження електронних послуг має здійснюватися шляхом послідовного виконання таких чотирьох ключових етапів розвитку електронних послуг:

1. Забезпечення можливості дистанційного доступу суб'єкта звернення до повної, актуальної та достовірної інформації про адміністративну послугу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Реалізація даного етапу забезпечується шляхом розміщення на єдиному державному порталі адміністративних послуг та/або інших інформаційних системах повної, актуальної та достовірної інформації про відповідні адміністративні послуги згідно з законодавством.
2. Забезпечення можливості дистанційного доступу суб'єкта звернення для завантаження, заповнення та друку електронних заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. На цьому етапі суб'єкти звернення мають можливість заздалегідь сформувати необхідний пакет документів для подальшого звернення до відповідного суб'єкта надання адміністративної послуги або центру надання адміністративних послуг. Реалізація даного етапу забезпечується шляхом розміщення на єдиному державному порталі адміністративних послуг та/або інших інформаційних системах форм і шаблонів заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, рекомендацій щодо їх заповнення, а також форм платіжних документів та платіжні реквізити.
3. Забезпечення можливості подання суб'єктом звернення заяви та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, в електронній формі.

На відміну від двох попередніх, реалізація третього етапу потребує значних зусиль щодо нормативно-правового, організаційного та техніко-технологічного забезпечення цього процесу у зв'язку з необхідністю:

- електронної ідентифікації та автентифікації суб'єкта звернення;
- визначення електронних форм заяв та інших документів;
- формування та передачі електронних документів;
- розробки та затвердження інформаційних та технологічних карток електронних послуг;
- підготовки державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування до надання електронних послуг.

Реалізація даного етапу передбачає:

- визначення необхідного рівня гарантії схем електронної ідентифікації суб'єкта звернення та інтеграцію єдиного державного порталу адміністративних послуг та/або інших інформаційних систем з відповідною схемою електронної ідентифікації або єдиною системою ідентифікації та автентифікації;
- створення на єдиному державному порталі адміністративних послуг та/або інших інформаційних системах можливості заповнення електронних форм заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, а також завантаження інших необхідних документів в електронній формі, для яких неможливе створення електронних форм;
- забезпечення можливості передачі зазначених документів суб'єкта звернення до інформаційної системи відповідного суб'єкта надання адміністративної послуги;
- забезпечення можливості отримання інформаційною системою суб'єкта надання адміністративної послуги заяви та інших документів від суб'єкта звернення в електронній формі, а також перевірки (встановлення) юридичної сили поданих електронних документів та встановлення особи суб'єкта звернення відповідно до вимог чинного законодавства.

Також можуть бути передбачені такі можливості як отримання суб'єктами звернення дистанційної консультації та дистанційний запис на прийом до суб'єкта надання адміністративної послуги або центру надання адміністративних послуг.

4. Забезпечення виконання всіх процедур, передбачених порядком надання адміністративної послуги, в електронній формі, зокрема :
 - інформування про хід розгляду заяви;
 - видача результату адміністративної послуги;
 - здійснення оплати за надання адміністративної послуги (у разі встановлення такої).

На цьому етапі повинна бути завершена повна автоматизація внутрішніх процесів суб'єктів надання адміністративних послуг та автоматизація міжвідомчої електронної взаємодії.

Реалізація цього етапу передбачає:

- інтеграцію інформаційної системи суб'єкта надання адміністративних послуг з системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів з метою автоматизації обміну даними;
- дистанційне інформування суб'єкта звернення про завершення виконання певної процедури, передбаченої порядком надання електронної

послуги, як в автоматичному режимі, так і за запитом щодо: подачі документів, прийняття документів в роботу, отримання даних при міжвідомчій електронній взаємодії, проведення експертизи (якщо така передбачена порядком), здійснення оплати, результату електронної послуги;

- затвердження електронних форм результату електронної послуги із забезпеченням однакової юридичної сили для результатів надання адміністративної послуги у паперовій та електронній формах, визначенням норм щодо відображення у відповідній державній інформаційній системі результату в електронній формі, а також забезпеченням можливості перевірки ревізійними та контролюючими органами результату в електронній формі та створення можливості для використання такого результату при здійсненні подальших правочинів;
- забезпечення можливості здійснення оплати за надання електронної послуги через єдиний державний портал та/або інші інформаційні системи з використанням засобів електронних платежів за попередньо заповненими реквізитами.

Також можуть бути передбачені такі можливості як дистанційна оцінка якості надання електронної послуги, подання скарги щодо порушення порядку надання електронної послуги та автоматичне планування необхідності отримання адміністративної послуги суб'єктом звернення згідно з порядком надання наявної інформації.

Четвертий етап розвитку електронних послуг не виключає фізичного контакту суб'єкта звернення та суб'єкта надання адміністративної послуги, якщо таке передбачено законодавством у випадках необхідності проведення відповідних експертиз згідно порядку надання адміністративної послуги або необхідності отримання результату електронної послуги у фізичній формі.

Результат надання електронної послуги у фізичній формі може бути виданий суб'єкту звернення через територіальні підрозділи суб'єкта надання адміністративних послуг, центри надання адміністративних послуг, інші місця масового відвідування (відділення поштового зв'язку, банківські відділення тощо), якщо таке передбачено законодавством, або засобами звичайної пошти, якщо це допускається, виходячи зі значимості результату, уникаючи необхідності особистого відвідування.

Для здійснення контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень, а також організації видачі фізичного результату електронної послуги реалізація третього та четвертого етапів розвитку електронних послуг повинна передбачати можли-

вість дистанційного інформування центрів надання адміністративних послуг про надання електронних послуг суб'єктам звернення на відповідній території.

Зазначені чотири етапи розвитку електронних послуг призначені для визначення єдиних підходів до державного управління розвитком електронних послуг в Україні.

Єдина інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура, що забезпечує надання електронних послуг

Формування та розвиток єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг, необхідно здійснювати з урахуванням наступної концептуальної моделі.



Рис. 1. Концептуальна модель системи надання електронних послуг

Зазначена концептуальна модель використовує сервіс-орієнтований підхід до розвитку електронних послуг та базується на дослідженні реалізації електронних послуг в країнах Європейського Союзу з урахуванням вимог концептуальної моделі, визначеної Європейськими рамками інтероперабельності для європейських публічних послуг (European Interoperability Framework (EIF) for European public services, 16.10.2010 COM(2010) 744).

Концептуальна модель електронних послуг побудована за модульним принципом з метою поєднання та повторного використання її компонентів при запровадженні нових електронних послуг та є достатньо універсальною для застосування як на місцевому, так і на національному рівнях.

Концептуальна модель умовно поділяється на три рівні: рівень даних, рівень взаємодії та презентаційний рівень.

1. Нижчий рівень, рівень даних, містить компоненти, на основі яких формуються електронні послуги: державні реєстри, інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг та зовнішні системи.

Найважливішими компонентами на цьому рівні є державні реєстри, які містять первинні та актуальні дані про фізичних та юридичних осіб, рухоме та нерухоме майно тощо. Дані з державних реєстрів повинні бути доступними для повторного використання при наданні електронних послуг.

Інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг використовуються для підтримки прийняття управлінських рішень при наданні адміністративних послуг.

Зовнішні системи – це інформаційні системи третіх сторін (надавачі житлово-комунальних послуг, банки тощо), дані з яких можуть використовуватись при наданні адміністративних послуг.

Такі сервіси мають бути розроблені власниками інформаційних систем згідно з єдиними встановленими вимогами, формами та протоколами:

- доступ до визначених даних з державних реєстрів та інших інформаційних систем при здійсненні міжвідомчої електронної взаємодії;
- обробка електронних документів від суб'єктів звернення та обмін даними з єдиним державним порталом адміністративних послуг та/або іншими інформаційними системами при наданні електронних послуг.

Такі сервіси мають бути розроблені власниками інформаційних систем згідно єдиних встановлених вимог, форматів та протоколів.

2. Рівень взаємодії є центральним в концептуальній моделі та використовується для забезпечення автоматизованого обміну електронними даними та електронними документами між її компонентами. Такий обмін має бути безпечним, керованим та контрольованим.

Гарантування безпечного обміну потребує виконання наступних управлінських функцій:

- управління обміном для контролю за електронною ідентифікацією, автентифікацією, обміном електронними даними та електронними документами, що відбуваються за єдиними правилами;
- реєстрація обміну для забезпечення доступу до нових сервісів;

- протоколювання обміну для можливості фіксації та збереження інформації щодо історії обміну даними.
3. Вищий рівень має реалізовуватись на базі єдиного державного порталу адміністративних послуг та інших інформаційних систем, які функціонують та взаємодіють згідно з єдиними визначеними вимогами, із застосуванням принципу „one-stop-shop” шляхом формування єдиного електронного кабінету суб'єкта звернення для:
 - забезпечення доступу до всіх електронних послуг з одного місця;
 - збереження всієї історії взаємодії суб'єкта звернення з суб'єктами надання адміністративних послуг;
 - забезпечення можливості автоматичного планування необхідності отримання адміністративних послуг;
 - забезпечення контролю за якістю надання електронних послуг.

Реалізація такого підходу дозволить забезпечити єдині високі стандарти якості надання електронних послуг на всій території України.

Надання адміністративних послуг в електронній формі, суб'єктами надання яких є місцеві органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування, може здійснюватися через веб-портали відповідних органів влади, регіональні веб-портали адміністративних послуг або веб-портали центрів надання адміністративних послуг. Розвиток зазначених веб-порталів відповідно до єдиних вимог має на меті зміцнення потенціалу та підвищення спроможності місцевих громад в умовах проведення реформи децентралізації системи державного управління, яка передбачає передачу частини повноважень до органів місцевого самоврядування, у т.ч. щодо надання адміністративних послуг. Крім того, через зазначені веб-портали може бути організований доступ до електронних послуг, суб'єктами надання яких є центральні органи виконавчої влади та/або їхні територіальні підрозділи, згідно з порядком, який має бути встановлений при запровадженні єдиного державного порталу адміністративних послуг.

Доступ суб'єктів звернення до електронних послуг може бути реалізований через посередників, з якими суб'єкти звернення контактують на постійній основі (центри надання адміністративних послуг, бібліотеки, банки, провайдери телекомунікацій тощо) або спеціальні автоматизовані пункти доступу до електронних послуг чи мобільні додатки.

Використання різних каналів доступу до електронних послуг дозволить зробити більш зручним, спростити та розширити доступ суб'єктів звернення до електронних послуг, задовольнити потреби різних груп, а також стимулювати використання суб'єктами звернення електронних послуг.

Створення, розвиток та експлуатація інформаційних систем суб'єктів надання адміністративних послуг має здійснюватись виходячи з необхідності

їх сумісності з єдиною інформаційно-телекомунікаційною інфраструктурою, що забезпечує надання електронних послуг.

Розвиток цифрової грамотності та навичок громадян

Однією з основних умов успішної реалізації державної політики у сфері розвитку системи надання електронних послуг є підвищення готовності громадян до використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) при взаємодії з органами влади.

Переваги електронних послуг мають бути зрозумілі та доступні для всіх громадян, незалежно від їх соціальних, економічних, територіальних чи фізичних особливостей. З метою реалізації цієї Концепції необхідно розширити та модернізувати зусилля із надання цифрової грамотності та навичок громадянам шляхом забезпечення:

- розвитку електронних освітніх ресурсів з питань використання сучасних ІКТ;
- розроблення індивідуальних модульних навчальних програм різних рівнів складності залежно від конкретних потреб громадянина;
- створення спеціальних місць для навчання громадян на базі мережі бібліотек, громадських організацій та волонтерських ініціатив;
- розвитку системи дистанційного навчання, у тому числі для осіб з обмеженими можливостями;
- інформаційної підтримки навчального процесу;
- втілення принципу «освіта протягом усього життя».

З метою поширення ідей розвитку електронних послуг для кожного громадянина мають вживатись такі заходи:

- залучення засобів масової інформації;
- залучення волонтерів та громадських організацій;
- проведення конференцій, форумів, семінарів;
- використання сучасних медіа-ресурсів;
- видання буклетів, брошур, відеороликів тощо.

Першочергові кроки

З метою реалізації положень та завдань державної політики у сфері розвитку електронних послуг необхідно забезпечити виконання таких першочергових завдань:

1. Скласти та затвердити реєстр адміністративних послуг.
2. Визначити та затвердити перелік пріоритетних адміністративних послуг для переведення їх надання в електронну форму.

3. Розробити та схвалити Концепцію розвитку електронних послуг.
4. Розробити та затвердити План заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронних послуг.
5. Розробити за затвердити методичні рекомендації щодо оптимізації порядку надання адміністративної послуги.
6. Забезпечити оптимізацію порядків надання пріоритетних адміністративних послуг.
7. Розробити та затвердити єдині організаційно-технічні вимоги до запровадження та надання електронних послуг.
8. Розробити та затвердити вимоги до вибору рівнів гарантії схем електронної ідентифікації при наданні електронних послуг.
9. Забезпечити реалізацію пілотних проектів з надання пріоритетних адміністративних послуг в електронній формі.
10. Розробити та затвердити технічне завдання на розробку єдиного державного порталу адміністративних послуг.
11. Забезпечити розробку та запровадження єдиного порталу адміністративних послуг.
12. Затвердити порядок функціонування єдиного державного порталу адміністративних послуг.
13. Забезпечити запровадження надання пріоритетних адміністративних послуг в електронній формі.
14. Забезпечити широке залучення громадян та бізнесу до користування електронними послугами через проведення спеціальних навчань та інформаційних кампаній.
15. Відповідне навчання державних службовців.

