

*Щепанський Е.В., д.держ.упр., доц., ХУУтаП ім. Л. Юзькова,
м. Хмельницький, ORCID: 0000-0001-7404-3722*

Shchepansky E., Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Public Administration and Administration, Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov, Khmelnytsky

ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ І МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ

INTRODUCTION OF MODERN INNOVATIVE TECHNOLOGIES OF PROVISION OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES

У статті обґрунтовано теоретичні засади і розроблено практичні рекомендації щодо впровадження інноваційних технологій надання державних і муніципальних послуг в сучасних умовах.

***Ключові слова:** інноваційні технології, впровадження, надання державних і муніципальних послуг.*

The article substantiates the theoretical principles and develops practical recommendations for the introduction of innovative technologies for the provision of state and municipal services in modern conditions.

***Key words:** innovative technologies, introduction, provision of state and municipal services.*

Постановка проблеми. Необхідність вивчення проблематики функціонування інституту державних послуг визначається їх зростаючою роллю в сучасній системі ринкових відносин, в структурі економічних інтересів в умовах скорочення бюджетних ресурсів при одночасній необхідності розширення доступності та підвищення якості державних послуг. Сприятливий розвиток сфери державних послуг, як втілення державної економічної політики, багато в чому обумовлює рівноважний стан економіки, є передумовою єдиного економічного зростання і залежить від ефективного регулювання з боку держави.

За останнє десятиліття тематика вдосконалення державного управління по сформованій практиці і особливостям правового регулювання розбивалася на кілька базових блоків - адміністративна реформа, реформа держа-

вної служби, електронний уряд і децентралізація державного управління. На сучасному етапі змістовний перетин зазначених реформ не дозволяє їх розділяти на окремі, часткові перетворення. Об'єктом загального реформування має стати державний сектор з усіма його компонентами - державною службою, фінансами, системою управління та інформаційними ресурсами. При цьому підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг, зниження адміністративних бар'єрів їх надання виступають основними заходами реалізації зазначених перетворень.

Питання, присвячені розгляду інституту державних і муніципальних послуг, підвищення їх соціально-економічного ефекту стали теоретико-методологічною базою дослідження таких вчених, як Аширової М. [1], Толкованова В. [5], Швеця Ю. [7] та ін.

Постановка мети. Виходячи із вищенаведеного, метою наукової статті є обґрунтування теоретичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо впровадження інноваційних технологій надання державних і муніципальних послуг в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Оцінка сучасних інституційних, правових та технічних можливостей дозволяє запропонувати оновлену класифікацію інноваційно-управлінських технологій надання послуг, що використовуються в рамках концепції «Нового державного менеджменту». Пропонуємо розглянути три основних типи (рис. 1):

1. Надання послуг в режимі «єдиного вікна»;
2. Надання послуг по конкретному результату (на умовах контрактного виконання);
3. Надання послуг в електронному форматі.

Аналіз даних технологій дозволить виявити характеристики економічного ефекту інституціонально-адміністративних перетворень в сфері державних послуг і обґрунтувати необхідність пріоритетних можливостей і напрямів формування інституту державних послуг.

1. Надання послуг в режимі «єдиного вікна» мінімізує кількість операцій із взаємодії одержувачів послуг з органами; дозволяє заявнику здійснити в період початкового звернення всі необхідні операції по взаємодії з органами влади, що надають послуги. Реалізацію дана технологія отримала в створенні і розвитку Центрів надання адміністративних послуг, а також у формуванні розгалуженої інфраструктурної мережі, що підвищує якість надання послуг, що сприяє з'єднанню інтелектуальних і технологічних ресурсів. На виході процесу надання послуг за допомогою даної технології маємо надання послуг в коротші терміни, економію коштів одержувача і суб'єкта, що надає послуги, за рахунок ефекту масштабу.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» [55], центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) - це постійно діючий робочий орган або виконавчий орган (структурний підрозділ) органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації.



Рис. 1. Сучасні інноваційні технології надання державних і муніципальних послуг

Разом з тим у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» [4] передбачено, що центр надання адміністративних послуг утворюється як постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ органу місцевого самоврядування.

ЦНАПи в процесі надання послуг взаємодіють з органами державної влади та місцевого самоврядування за такими напрямками:

- 1) прийом запитів заявників про надання послуг;
- 2) представництво інтересів заявників при взаємодії з органами, що надають послуги;
- 3) представництво інтересів органів, що надають послуги, при взаємодії із заявниками;
- 4) інформування заявників про порядок надання послуг у ЦНАПі, про стан виконання запитів про надання послуг, а також з інших питань, пов'язаних з наданням послуг;
- 5) взаємодія з органами влади з питань надання послуг;
- 6) видачу заявникам документів органів, що надають послуги, по результатах надання послуг;
- 7) прийом, обробку інформації з інформаційних систем органів, що надають послуги, і видачу заявникам на підставі такої інформації документів;
- 8) інші функції.

Найважливішим фактором підвищення якості послуг в економічному відношенні є економія на масштабах в процесі надання послуг, яка дозволяє зекономлені кошти направляти на розвиток інфраструктури надання послуг, технічне оснащення даного процесу. Масштаб в процесі надання державних і муніципальних послуг можна характеризувати як довготривалий стійкий рівень випуску даних послуг. Практично в будь-якому вигляді робіт, в тому числі і в наданні послуг, існує тенденція до зниження величини витрат у міру зростання обсягів виробництва / надання. Використання економії за рахунок масштабу в процесі надання послуг дозволяє при збільшенні масштабів окремим державним (муніципальним) службовцям працювати над вирішенням більш спеціалізованих завдань, підвищуючи свій професіоналізм і знижуючи втрати часу при переході від одного завдання до іншого, а також скоротити додаткові постійні витрати, пов'язані з процесом надання послуг, з розрахунку на одиницю продукції (послугу), з огляду на те, що їх можна розділити на більшу кількість запитів з надання таких послуг[1].

Тому пріоритетною формою надання послуг на сучасному етапі є розвинені мережі ЦНАПів, що дозволяють застосовувати досвід і напрацювання перших ЦНАПів в створенні нових в рамках єдиної взаємозалежної системи. Дана організаційно-технологічна форма надання послуг є реальним прикладом економії на масштабах.

Надання послуг в рамках ЦНАП також дозволяє економити кошти за рахунок досвіду. Скорочення витрат, що виникає з ростом кумулятивних обсягів виробництва, відрізняється від економії за рахунок масштабу, що залежить від поточного обсягу послуг, що надаються. Економія на витратах за рахунок накопиченого досвіду будується на навчанні в процесі діяльності: чим більше працівники ЦНАПу надають послуг, тим більше вони дізнаються про те, як зробити процес надання більш ефективним. Економія за рахунок накопиченого досвіду зачіпає не тільки кваліфікацію і вартість робочої сили, а й вартість управління.

На додаток до ефективності внутрішніх витрат ЦНАПи також можуть знизити витрати за рахунок правильного вибору і управління своїми зовнішніми контактами з одержувачами державних і муніципальних послуг та органами влади, які беруть участь в процесі їх надання. Дана економія може бути організована за допомогою укладення міжвідомчих угод і може бути названа за аналогією з виробничою «економією від інтеграції». Її суть полягає в концентрації і організації подачі значної кількості запитів в органи влади одноразово для отримання проміжних документів, необхідних для надання послуги.

Безумовно більший ефект від економії на масштабах органи державної влади отримують при наданні послуг в електронному вигляді. Однак важливо відзначити, що «контактна» або «фізична» форма надання послуг буде ще тривалий період мати місце на ринку надання послуг.

Таким чином, розвиток мережі ЦНАПів дає можливість в сучасних

умовах організувати масове надання стандартизованих послуг. Стосовно до ЦНАПів, що надають послуги в декількох сферах, економія на масштабі у все більшій мірі характеризується створенням єдиних стандартів з широким застосуванням і зрозумілою для працівників ЦНАПів структурою.

Ефект від створення ЦНАПів, як правило, має двосторонній характер:

1) Для споживачів державних та муніципальних послуг – підвищення якості надання послуг за рахунок спрощення процедур, забезпечення єдиного стандарту їх надання, скорочення термінів, створення найбільш комфортних умов, ліквідація ринку «посередницьких послуг»;

2) Для органів державного і місцевого самоврядування – підвищення ефективності їх діяльності, оптимізація міжвідомчої і міжрівневої взаємодії, скорочення витрат бюджету на забезпечення стандарту комфортності надання державних послуг, поліпшення умов праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак, незважаючи на налагоджений в рамках даної технології процес надання державних і муніципальних послуг, її явним недоліком є недосконалість реалізації в частині міжвідомчої взаємодії: до сих пір відсутні домовленості і (або) угоди між рядом органів виконавчої влади та ЦНАП, що дозволяють синхронізувати процедури надання, скоротити терміни і кількість звернень за отриманням послуг.

Основне завдання ЦНАП - створення єдиного місця прийому, реєстрації та видачі необхідних документів громадянам і юридичним особам при наданні всіх державних і муніципальних послуг, надання громадянам і юридичним особам можливості отримувати одночасно кілька взаємопов'язаних державних і муніципальних послуг.

2. Надання послуг по конкретному результату (на умовах контрактного виконання). Взаємини споживача і органу влади – суб'єкта, який надає державну послугу, засновані на формалізованих і закріплених в контракті результатах, виражених кількісними та якісними параметрами. При цьому результат висловлює поліпшення стану одержувача і зростання задоволеності якістю послуг. На виході крім зазначеного підвищення задоволеності споживачів послуг отримуємо розвиток конкурентного середовища в процесі надання послуг.

Зазначені раніше тенденції порушення рівноваги при розподілі благі фінансуванні державних (муніципальних) завдань по наданню послуг припускають розмежування функцій визначення політики і виробництва послуг. За межі адміністративного відомства виводяться державні організації, безпосередньо зайняті виробництвом і наданням послуг населенню.

Ті функції по виробництву і наданню послуг, які на основі принципів аутсорсингу передані на виконання в недержавний сектор, але значущими, держава продовжує контролювати, щоб забезпечити їх виконання за обсягом і якістю. У цьому випадку держава залишає їх на бюджетному фінансуванні на умовах контрактного виконання.

В межах передачі органами державної влади деяких процедур загального процесу надання адміністративної послуги, за винятком етапу прийняття рішення, лежать значні перспективи для оптимізації надання державних послуг з метою спрощення процедур взаємодії держави з підприємницьким сектором і громадянами.

«Державний орган має право самостійно вирішити питання про передачу частини процесу надання адміністративної послуги (наприклад, прийому і видачі документів), орієнтуючись, в першу чергу, на принципи економічної і організаційної доцільності»[3].

Даний процес отримує розвиток в рамках створення автономних установ і формування ними державного (муніципального) завдання. Нині показники оцінки потреби в послугах, що фінансуються через формування завдання, визначаються з урахуванням одиниць виміру їх обсягу.

Вартісні показники оцінки потреби визначаються як норматив бюджетних витрат на надання одиниці адміністративної послуги в грошовій одиниці в розрахунку на кожен натуральну одиницю вимірювання обсягу наданих державних послуг. У зв'язку з вищесказаним найбільш актуальною стає розробка фінансових нормативів надання державних послуг в розрахунку на одного споживача, що в свою чергу зводиться до орієнтації на результат в державному управлінні і передбачає оптимізацію процесів визначення мети й бюджетування.

Варто відзначити, що аутсорсинг в сфері надання державних і муніципальних послуг виражений двома видами:

1. Перш за все це внутрішній аутсорсинг, який на основі принципів співвідпорядкованості характеризується передачею надання державних послуг з більш верхнього рівня влади на нижчий.

2. Зовнішній аутсорсинг, виражений передачею процесу надання державних і муніципальних послуг органами влади будь-якого рівня недержавним організаціям на умовах контрактного виконання.

Також можливий проміжний вид аутсорсингу (передача надання державних послуг та відповідного функціоналу регіональним органом виконавчої влади органам місцевого самоврядування), який за своїм змістом і процедурою відноситься до першого виду - передача процесу надання послуг всередині суб'єкта їх надання, але відповідно до того, що органи місцевого самоврядування розмежовані з органами державного управління, тяжіє до зовнішнього.

Недосконалість технології надання послуг по конкретному результату пов'язані з можливими недоліками процесу реалізації контрактних відносин, що виникають при взаємодії органів влади з постачальниками державних послуг, а також існуючими інституційними умовами і обмеженнями (наприклад, ризиками при зміні організаційно-правової форми організацій-постачальників державних послуг, недоотримання ними запланованого прибутку при помилках в розробці фінансових нормативів і як наслідок погір-

шення якості надаваних ними послуг) і їх можливими негативними наслідками, потенційними витратами.

Впровадження державного (муніципального) завдання на надання державних і муніципальних послуг та їх оплату за реальними результатами має на увазі створення стимулів для орієнтації державних установ на запити споживачів.

3. *Надання послуг в електронному форматі.* В рамках даної інноваційної технології виключаються детермінати відстані і черговості, суб'єктивний фактор прийняття рішень про надання / ненадання послуги, підвищується економія часу і витрачених на надання послуги засобів. На виході маємо надання послуги в дистанційному режимі без безпосереднього звернення.

Надання послуг в електронному форматі - це модель їх надання інформаційного, інтерактивного або транзакційного характеру, в рамках якої використовується сукупність каналів, засобів і методів взаємодії, заснованих на використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (далі - ІКТ). Даний напрямок є ключовим імперативом інституціоналізації електронного уряду.

Важливий результат впровадження електронного уряду – зменшення витрат і підвищення ефективності надання державних послуг. Зазначені раніше в дослідженні характеристики по економії на масштабах надання, зростання якості державних послуг, їх ефективності, зниження витрат на їх надання, частково застосовні і для даної організаційно-управлінської технології.

Першочерговим завданням електронного уряду виступає задоволення потреб населення - одержувачів державних послуг за допомогою застосування ІКТ. Але розширене впровадження інтерактивних послуг стикається з низкою проблем, які виступають явним недоліком даної технології їх надання. До сих пір не вирішено такий ключовий технічний процес, як електронна ідентифікація одержувача послуги. Пропоноване рішення у вигляді електронно-цифрового підпису занадто дороге для більшості громадян. Можливі варіанти (номера паспорта, пенсійного посвідчення та соціального страхування, ПІН) відкривають можливості для махінацій, так як вся ця інформація відома у повному обсязі відділам кадрів, а перекладена в електронний формат вона стає досить легкою здобиччю хакерів.

Для того щоб інформатизація реально сприяла підвищенню ефективності державного управління, необхідно, з одного боку, оптимізувати і раціоналізувати існуючі управлінські ланцюжки, створюючи інституційні передумови для розвитку, а з іншого – створити відповідну законодавчу базу, яка б дозволила прирівняти електронний документообіг до паперового [2]. Тому перехід на «Електронні регламенти» і «електронний документообіг» є одним з найбільш актуальних напрямків, обговорення проблем «електронної держави», що йде в руслі більш загального обговорення питань реформування державного апарату. Надання інтерактивних послуг потенційно може при-

нести реальну додаткову користь громадянам у вигляді економії часу, що витрачається на взаємодію з державою, а також покликане стати потужним інструментом протидії опортуністичної поведінки і корупції. «Наприклад, в контрактній системі електронні процедури знижують можливість фальсифікації, підміну і передчасне розкриття заявок, а також можливість «привести свого постачальника» [6].

Користь для держави буде складатися не тільки в підвищенні якості обслуговування громадян, а й в економії коштів, які витрачаються на таке обслуговування.

Актуальним напрямком удосконалення процедури надання державних послуг є впровадження Інтернет-порталів. Єдиний портал державних послуг, забезпечить доступ заявників до відомостей про послуги, розмічених в зведеному реєстрі державних послуг, створений для забезпечення інформатизації та в рамках вдосконалення інфраструктури електронного уряду. Формування єдиної інфраструктури дозволить забезпечити взаємодію всіх інформаційних систем, що використовуються при наданні державних послуг, на підставі застосування єдиних підходів і принципів такої взаємодії.

Групування послуг на регіональному (обласному, районному) порталі повинно включати переліки послуг за напрямками діяльності, за життєвими ситуаціями, а також за групами одержувачів (громадяни, представники бізнесу, органи влади), що дозволяє вирішити деякі проблеми: врахувати інтереси різних груп населення, підвищити прозорість процедур надання послуг і адекватність методів оцінки результатів реаліям.

Висновки. Таким чином, аналіз інноваційно-управлінських технологій дозволяє виявити наступні характеристики економічного ефекту інституційно-адміністративних перетворень вданій сфері, обґрунтувати необхідність реалізації та запропонувати ранжування наступних пріоритетних напрямків формування інституту державних послуг:

1. Протидію корупції,
2. Оптимізація міжвідомчої і межрівневої взаємодії,
3. Програмно-цільове планування,
4. Оптимізація процедур надання,
5. Економія на масштабах в процесі надання державних послуг,
6. Розвиток принципів аутсорсингу.

В рамках ринкової раціоналізації системи надання державних (муніципальних) послуг необхідна інтеграція інтелектуальних і технологічних ресурсів для організації ефективної взаємодії різних інститутів влади в інтересах громадян.

Отже, зазначені інституційно-варіативні технології покликані сприяти підвищенню функціональної ролі державних послуг в соціально-економічному розвитку держави, а також з урахуванням норм існуючого законодавства, сприяють підвищенню соціальної ефективності функціонування державного апарату шляхом розширення права вибору споживача, що в

свою чергу, дозволяє встановити оптимальні межі сектора державних послуг і створити реальні передумови формування соціальної держави.

Список використаних джерел:

1. Аширова М.Н. Современные технологии оказания государственных и муниципальных услуг: институциональный и вариативный анализ. *Вестник Череповецкого государственного университета*. 2011. № 2. С. 35.

2. Дьякова Е. Г. «Электронный гражданин» в «электронном государстве»: роль медиаобразования / Медиакультура новой России: методология, технологии, практики / отв. ред. Н. Б. Кириллова. М.; Екатеринбург: Академ. проект, 2007. 359 с.

3. Морозова Е.В. Государственные услуги в предпринимательской деятельности. *Представительная власть*. 2009. № 2-3. URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.577.php>.

4. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» від 02.03.2020 р. № 2679. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XI01068A?an=3>.

5. Толкованов В. Развитие и внедрения инструментов политики державного управления: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 12. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/tolkovanov.pdf.

6. Чемерисов М.В. Электронные процедуры в контрактной системе: алгоритмы, порядок внедрения, преимущества. *Электронный журнал «Госменеджмент»*. 31.07.2014 г. URL: <http://www.gosman.ru/?rubrics=91&page=1>.

7. Швець І. Ю., Швець Ю. Ю. Електронне урядування в Україні : навч. посіб. Сімф. : ДІАЙПІ, 2013. 245 с.

References:

1. Ashirova M. "Modern technologies for the provision of state and municipal services: institutional and variational analysis [Sovremennyye tekhnologii okazaniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug: institutsional'nyy i variativnyy analiz]". *Bulletin of the Cherepovets State University*. 2 (2011): 35. Print.

2. Dyakova E. "Electronic citizen" in the "electronic state": the role of media education / Media culture of new Russia: methodology, technology, practice [«Elektronnyy grazhdanin» v «elektronnom gosudarstve»: rol' mediaobrazovaniya / Mediakul'tura novoy Rossii: metodologiya, tekhnologii, praktiki]. Moscow; Yekaterinburg: Academ. project, 2007. Print.

3. Morozova E. "State services in entrepreneurial activity [Gosudarstvennyye uslugi v predprinimatel'skoy deyatel'nosti]". *Representative power*. 2-3 (2009). URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.577.php>.

4. Draft Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Optimizing the Network and Functioning of Administrative Service Centers and Improving Access to Administrative Services Provided in Electronic Form" of March 2, 2020 № 2679 [Proekt Zakonu Ukrayiny «Pro vnesennya zmin do deyakykh za-

konodavchyykh aktiv Ukrayiny shchodo optymizatsiyi merezhi ta funktsionuvannya tse-
triv nadannya administratyvnykh posluh ta udoskonalennya dostupu do administratyv-
nykh posluh, yaki nadayutsya v elektronniy formi» vid 02.03.2020 r. № 2679]. URL:
<https://ips.ligazakon.net/document/XI01068A?an=3>.

5. Tolkovanov V. "Development and implementation of public administration
policy instruments: domestic and foreign experience. [Rozvytok i vprovadzhennya in-
strumentiv polityky derzhavnoho upravlinnya: vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid.
Demokratychno vryaduvannya. 2013. Vyp. 12.]". *Democratic governance*. 12 (2013).
URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/tolkovanov.pdf.

6. Chemerisov M. "Electronic procedures in the contract system: algorithms, im-
plementation procedure, advantages [Elektronnyye protsedury v kontraktnoy sisteme:
algoritmy, poryadok vnedreniya, preimushchestva]". *State Management*. (2014). URL:
<http://www.gosman.ru/?Rubrics=91&page=1>.

7. Shvets I., Shvets Yu. E-government in Ukraine [E-government in Ukraine].
Dnipro: DIAPI, 2013. Print.