

СТАНДАРТИ І РЕГЛАМЕНТИ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ: МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ РОЗРОБЛЕННЯ І ВПРОВАДЖЕННЯ

В.Г. Логвінов, к.е.н., доцент
Одеський національний політехнічний університет
м.Одеса, Україна

Одним із завдань системи електронного урядування є переведення діяльності органів адміністративної влади і місцевого самоврядування на надання адміністративних послуг в електронній формі. Досвід автоматизації управління вказує на те, що одним із першочергових завдань цього процесу є стандартизація і регламентація адміністративної діяльності. У нашому випадку мова йтиме про розроблення стандартів і регламентів адміністративних послуг, як необхідної передумови їх надання в електронній формі. Надалі будемо розглядати процес надання послуги органами виконавчої влади як сукупну послідовність адміністративних процесів і процедур, в результаті виконання яких заявник отримує благо, що відповідає певним параметрам (стандартам) і задовольняє його потребу.

Подібні характеристики адміністративної послуги і процесів її надання мають бути закріплені в нормативно правових актах – стандартах послуги. Проте, як показує досвід, застосування стандартів послуг, розробки інформаційних і технологічних карт, передбачених Законом України «Про адміністративні послуги» недостатньо для подальшого переведення послуг в електронну форму надання [1]. Для цього необхідно створювати для кожної послуги адміністративний регламент, в якому не лише описується інформаційна і технологічна складові послуги, але і відображені вимоги стандарту послуги, вимоги до якості обслуговування і якості надання послуги, а також до моніторингу процесу надання послуги та порядку оскарження.

Взаємозв'язок адміністративних регламентів, стандартів і змісту адміністративної послуги приведено на рис.1.

Виходячи з того, що регламент – це сукупність правил, які визначають і регулюють процес діяльності організації (у нашому випадку з надання послуги), під процесом будемо розуміти сукупність взаємозв'язаних або взаємодіючих видів діяльності, які, як визначається Міжнародними стандартами серії ISO9000-2000, плануються і проводяться з метою отримання споживчих цінностей (задоволення потреби отримувача послуги [2]).

Розуміючи під стандартом послуги нормативно закріплену систему вимог до змісту, порядку і умов надання адміністративної послуги, стандарт адміністративної послуги можна розглядати у двох аспектах (рис.2).

- 1) як стандарт опису процесу надання послуги – адміністративний регламент послуги;
- 2) як стандарт якості надання послуги.

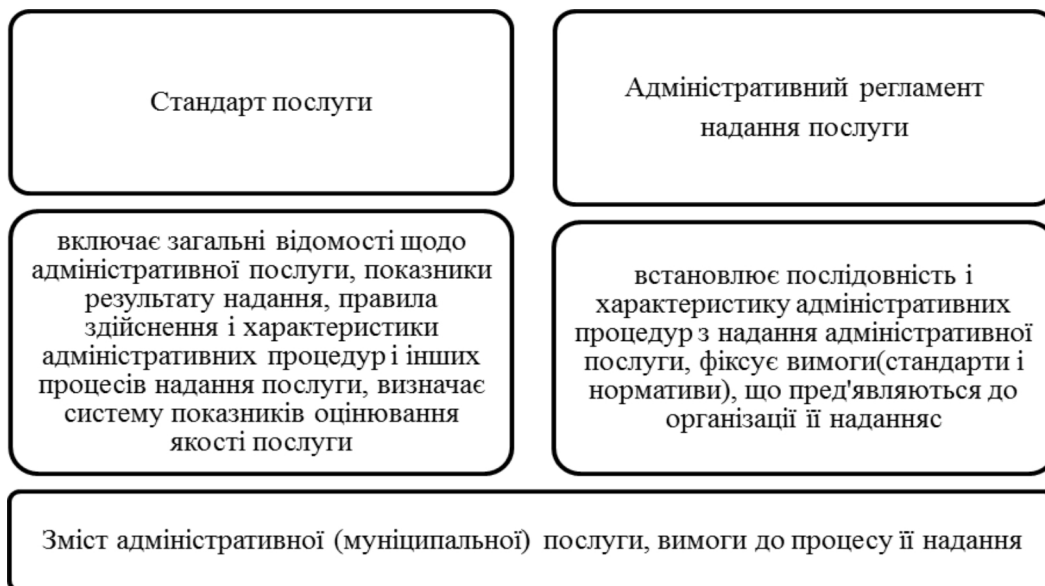


Рис.1. Стандарти, адміністративні регламенти в регулюванні змісту адміністративної послуги і процесів її надання

Проте, при цьому слід враховувати, що в поняття в якість входять два різні і незалежні процеси, а саме: а) стандарт надання послуги, який відображає вимоги до змісту і результату самої послуги (своєрідний бек-офіс) і б) стандарт комфортності (обслуговування), тобто умов, в яких надається послуга – фронт-офіс.

Регламентация адміністративних процесів надасть можливість налагодити повномасштабне планування роботи адміністративних органів влади з декомпозицією на рівні підрозділів та започаткувати прозору систему моніторингу діяльності органів влади. Крім того, введення адміністративних регламентів забезпечує підняття рівня персональної відповідальності адміністративних службовців і посадових осіб за результати своєї роботи.

Отже адміністративний регламент послуги визначає вичерпний і відкритий опис діяльності органу виконавчої влади, який включає систему стандартів адміністративних послуг і взаємодій, закріплений нормативно-правовим документом. На відміну від бізнес-сектору, регламенти органів адміністративної влади мають бути не тільки відкритими але й передбачати загальноприйняті суспільством процедури їх проходження.

З урахуванням зазначеного, слід відмітити, що стандарт адміністративної послуги має містити [3,4,5,6,7]:

- опис одержувачів адміністративної послуги, включаючи опис пільгових категорій одержувачів адміністративної послуги;
- вичерпний перелік документів, які необхідні для отримання адміністративної послуги;

- інформацію про послідовність дій одержувача адміністративної послуги і органу, який надає державну послугу, включаючи і вичерпний опис її кінцевого результату;
- інформацію про термін надання адміністративної послуги;
- вичерпний перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги;
- особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку і інвалідам, які передбачають виключення необхідності їх особистої явки для подання заяви в орган, що надає державну послугу;
- порядок виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги.

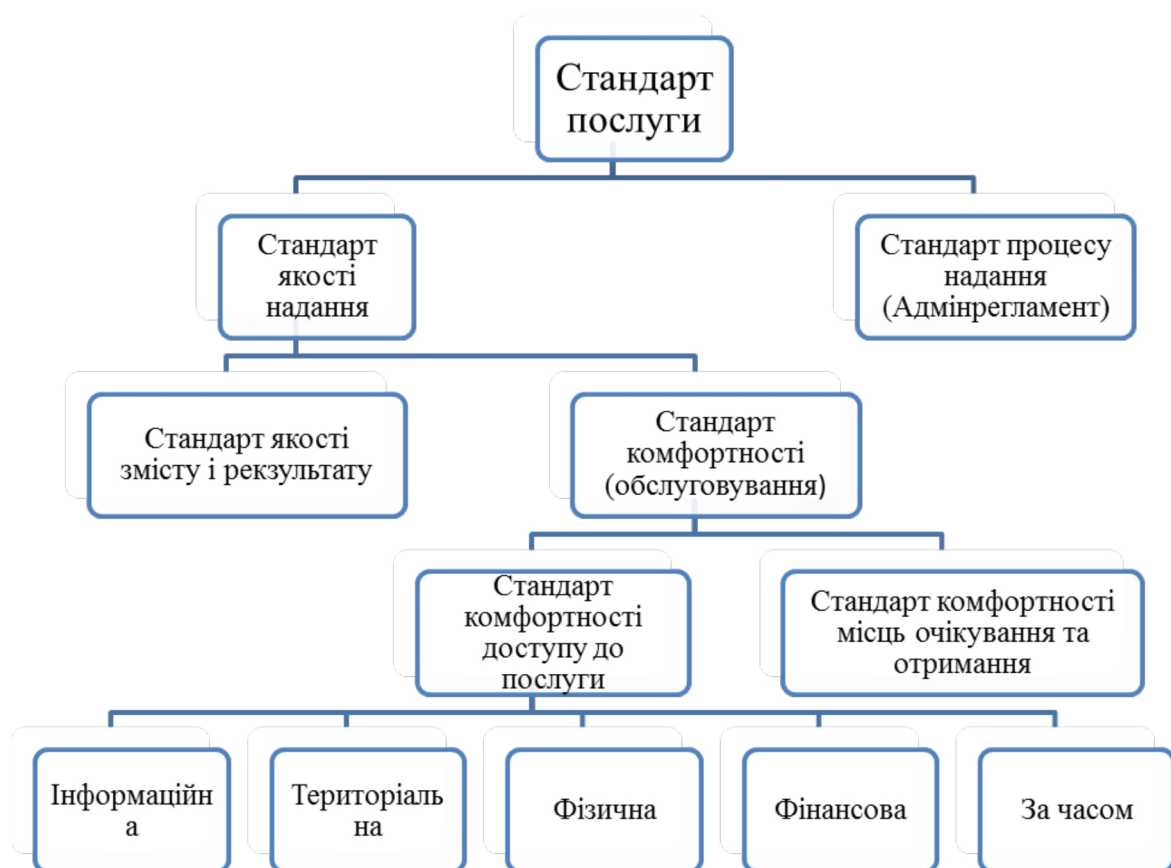


Рис. 2. Структурна схема розроблення стандарту адміністративної послуги

Крім того, стандарт адміністративної послуги повинен: забезпечувати мінімізацію витрат часу і інших ресурсів одержувача адміністративних послуг; передбачати можливість звернення із запитом в орган, що надає державну послугу, письмово або з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ); забезпечувати мінімізацію дій, кількості документів потрібних від одержувача послуг; закріплювати вимірювані вимоги до якості і доступності адміністративної послуги; враховувати побажання і інтереси одержувачів

адміністративної послуги [8].

В якості розробника стандарту можуть виступати:

- органи адміністративної влади або місцевого самоврядування, які відповідають за надання відповідної послуги;
- органи адміністративної влади або місцевого самоврядування, а також їх підрозділи, на які покладені функції по здійсненню політики в області стандартизації і регламентації послуг.

Розробка проекту стандарту послуги здійснюється одночасно з розробкою проекту правового акту (регламенту), відповідно до якого встановлюється необхідність надання послуги в електронній формі.

Внесені стандарти публікуються на інтернет-сайті інформаційної системи для загального зведення і для громадського обговорення. У обговоренні можуть брати участь будь-які акредитовані учасники. У випадку якщо зауважень в ході громадського обговорення не поступило, розробник стандарту зобов'язаний провести його незалежну експертизу. Далі приймається рішення щодо прийняття чи не прийняття стандарту.

Повні тексти прийнятих стандартів з усіма додатками публікуються на сайті органу влади.

Слід враховувати те, що переведення адміністративних послуг в електронну форму передбачає автоматизацію процесів, визначених адміністративними регламентами, які розробляються для кожної послуги, що надається органом влади. При розробці адміністративного регламенту послуги повинні бути вирішені наступні управлінські завдання:

- здійснена оптимізація показників виконання функції, яка забезпечує надання послуги;
- спрощено адміністративні процедури, включаючи усунення надлишкових адміністративних дій та процедур, стадій їх виконання;
- зменшено терміни виконання адміністративних дій та процедур;
- усунено необґрунтовані обтяження для громадян і організацій;
- забезпечена можливість встановлення персональної відповідальності посадових осіб за дотриманням вимог адміністративних регламентів по кожній адміністративній процедурі.

При цьому слід зазначити, що розроблення адміністративних регламентів має завдання не стільки опису існуючих процесів з надання послуги, скільки виявлення і закріплення можливостей оптимізації її надання в інтересах споживача, а також з урахуванням необхідності її подальшого переведення в електронну форму.

Тому важливо, щоб в ході розроблення адміністративних регламентів послуг органи влади, які її надають, забезпечили:

- 1) усунення надмірних адміністративних процедур;
- 2) спрощення дій і адміністративних процедур, включаючи зменшення

термінів їх виконання;

3) надання громадянам і організаціям інформації щодо дій і адміністративних процедур надання послуги;

4) можливість встановлення персональної відповідальності посадовців за дотримання вимог адміністративних регламентів за кожно дію або адміністративну процедуру при виконанні адміністративної функції або наданні адміністративної послуги;

5) можливість і порядок оскарження результату наданої послуги або її якості;

6) моніторинг процесу надання послуги.

Таким чином, процес розроблення адміністративних регламентів послуг є необхідною умовою для їх подальшого переведення в електронну форму надання, оскільки без чіткого і регламентованого опису усього процесу надання послуги, тим більше у випадках, коли вона надається декількома відомствами і є складною, якісне їх надання буде значною мірою ускладнено і, тим більше, буде ускладнений, якщо і неможливий, і сам процес їх переведення в електронну форму надання.

Однією з основних перешкод на цьому шляху є відсутність законодавчо закріпленого нормативного акту, що регулює питання регламентації процесів надання послуг, без якого усі роботи в Україні по наданню адміністративних послуг в електронній формі носитимуть локально-фрагментарний характер, а успіх залежати від бажання керівників органів влади, що надають ці послуги.

При цьому слід зазначити, що наявність або відсутність адміністративного регламенту надання адміністративної послуги не перешкоджає прийняттю стандарту як самостійного документу, а має йому передувати.

Досвід розроблення адміністративного регламенту послуги для Центру зайнятості показав, що в процесі розробки адміністративних регламентів, для застосування їх в системі надання адміністративних послуг має бути забезпечений зв'язок регламентів різних груп за рівнем ієрархії: регламентів надання послуги; регламентів виконання функції; регламентів інформаційного обміну; регламентів організації; посадових регламентів (рис.3).

При цьому слід враховувати, що державні послуги є одним з видів адміністративних функцій, виконання яких ініціюється за заявою одержувача послуги і виконується в цілях задоволення його потреби по реалізації конституційних прав і свобод. Виконання інших адміністративних функцій ініціюється іншими способами, які не пов'язані із зверненням заявника в органи влади і виконуються більше у спільних цілях, ніж для задоволення потреби конкретного заявника.

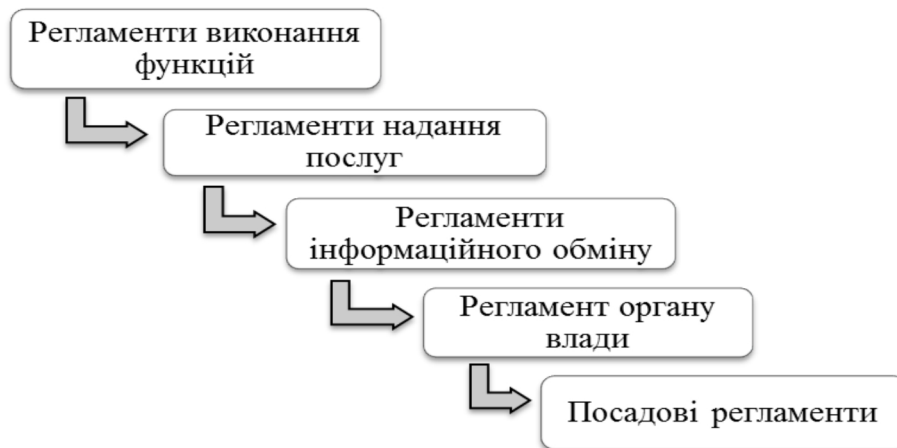


Рис.3. Ієрархія адміністративних регламентів в системі надання електронних адміністративних послуг

Кількість адміністративних функцій, принаймні, на порядок більше в порівнянні з кількістю адміністративних послуг. Система адміністративних послуг є лише «вершиною айсбергу» над більш масштабною системою – системою адміністративних функцій.

Державні функції по відношенню до адміністративних послуг є такими, що забезпечують надання адміністративних послуг, проте виконання адміністративних функцій обумовлено діючим законодавством і обов'язками органів влади, а не заявами конкретних громадян. Тому цілком зрозуміло, що неможливо успішно надавати державні послуги в електронній формі, якщо не автоматизовано виконання адміністративних функцій.

В процесі формування регіональної системи надання електронних адміністративних послуг слід враховувати, що при виконанні адміністративних функцій відбувається взаємодія між різними ОДВ, організаціями, відомствами. Така взаємодія має регулюватися регламентом інформаційної взаємодії, діяльність адміністративних органів – регламентами внутрішньої організації діяльності, а працівників цих органів – посадовими регламентами.

В процесі розробки адміністративних регламентів для їх цілісного формального викладу доцільно одночасно використати наступні формати опису адміністративних регламентів :

- перший: текст. Текст адміністративного регламенту складається відповідно до Методичних рекомендацій;
- другий: таблиця. Таблична форма викладу адміністративного регламенту повинна крок за кроком описувати виконання адміністративного регламенту з вказівкою для кожного кроку(етапу) : найменування роботи, виконавець, терміну виконання, документи, що входять, результат, використовувані інформаційні системи і ресурси, посилання на основні регулюючі правові і методичні документи;

- третій: блок-схема. Блок-схема виконання адміністративної функції(послуги) виконана в одній з перерахованих формальних графічних нотацій(ГОСТ 19.701-90, IDEF 0/3, UML Activity Diagram, або інша аналогічна графічна нотація);
- четвертий: стандартизована мова, яка зрозуміла комп'ютеру.

З метою забезпечення цілісного опису адміністративного процесу і забезпечення інтероперабельності (сумісності) адміністративних регламентів, доцільно в процесі створення нормативно-правової бази у сфері електронних адміністративних послуг встановити єдині стандартизовані вимоги до формального опису адміністративних регламентів у виді:

- табличного представлення;
- у вигляді блок-схеми з використанням єдиної графічної алгоритмічної мови;
- у вигляді стандартизованої мови, що прочитується комп'ютером, для можливості взаємодії з державними інформаційними системами через веб-сервіси.

Література

1. Закон України «Про адміністративні послуги»
2. Баландин Е. С.Международные стандарты ИСО серии 9000-2000: Методические рекомендации по применению. / Е.С. Баландин, В.Г. Юдаева.–Ульяновск: УлГТУ, 2003. – 90 с. – Режим доступу: http://venec.ulstu.ru/lib/2003/4_Balandin_Udaeva.pdf
3. Закон України « Про соціальні послуги», Відомості Верховної Ради, 2003, N 45, із змінами, внесеними згідно із Законом N 1891-IV (1891-15) від 24.06.2004) [Електронний ресурс] – Режим доступу :<http://zakon.rada.gov.ua>
4. Наказ Міністерства Економіки від 12.07.2007 р. № 219 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг»
5. Наказ Міністерства Економіки від 28.09.2007р №329 «Про затвердження Методичних рекомендацій стандартів і визначення собівартості платних адміністративних послуг»
6. Доручення Президента України Щодо забезпечення вдосконалення порядку надання адміністративних послуг, підвищення їх якості, створення сприятливих і доступних умов для реалізації фізичними і юридичними особами прав на одержання таких послуг [Електронний ресурс] – Режим доступу :<http://www.president.gov.ua/documents>
7. Державний стандарт України. Системи управління якістю : Настанови щодо поліпшення діяльності. (ДСТУ ISO 9004-2001). – К. : Держстандарт України, 2001. – 61 с.
8. Электронные административные регламенты // Региональное электронное правительство: стратегия создания, архитектура, типовые решения / Под ред. В.И. Дрожжинова, А.А. Лучина. М.: Эко-Трендз, 2004. С. 67-91.