

Д. В. Пімахова, аспірант
Національної академії державного управління
при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У МІГРАЦІЙНІЙ СФЕРІ

У статті досліджено інформаційну забезпеченість процесу надання адміністративних послуг у міграційній сфері. Обґрунтовано необхідність дослідження адміністративної реформи в Україні, що останніми роками перебувала на стадії активного розвитку та досягла значних успіхів. Важливим моментом є постійні доопрацювання умов та особливостей процедури надання адміністративних послуг з метою її удосконалення. З'ясовано, що, незважаючи на велику кількість наукових публікацій і досліджень із цієї проблематики, питання інформаційного забезпечення процесу надання адміністративних послуг у міграційній сфері залишається відкритим і потребує особливої уваги. Зроблено висновок, що інформаційна підтримка забезпечення процесу надання адміністративних послуг є важливим, дієвим і необхідним інструментом, здатним оптимізувати та налагодити процедуру взаємодії влади та суспільства, а тому потребує постійного моніторингу, оновлення та модернізації задля розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Ключові слова: міграційна сфера, адміністративні послуги, електронна форма, суб'єкти надання послуг, центри надання адміністративних послуг.

D. V. Pimakhova. Information providing for provision of administrative services in the migration sector

In this research paper, the information supply of the process of providing administrative services in the field of migration is studied. The necessity of the study of administrative reform in Ukraine was substantiated, which has in recent years been at the stage of active development and achieved considerable success. At the same time, the important point is the constant revision of the conditions and features of the procedure for the provision of administrative services in order to improve it. It was found that despite the large number of scientific publications and research on this issue, the issue of information provision process of providing administrative services in the field of migration remains open and requires special attention from the standpoint of importance and currency of information on migration issues. Information provision and support of the process of providing administrative services is a prerequisite for a general optimization of the system of interaction between government and society, which is one of the priorities of the administrative reform in Ukraine. The content of the information provision of the process of providing administrative services is revealed, under which the author suggests to understand the totality of operations on accumulation, exchange, processing, provision and use of information and information resources and products in order to meet the needs of the subjects of circulation in high-quality administrative services. It was stated that the introduction of the principles of e-governance in the state regulatory policy allows making state administrative services available and transparent, that is, reducing their corrupt component, which is effectively achieved through the introduction of electronic services.

The main components and components of the information support are identified, the issues that need to be improved, as well as the ways of modernizing the process of providing administrative services in the field of migration are outlined. It was emphasized that the deployment of a full-scale campaign on the introduction of IT in the sphere of public administration is associated with the emergence of not only additional advantages, but also certain threats and risks. It was noted that during the last two years the State Migration Service introduced a significant number of electronic applications in receiving services, in particular, "electronic queue", verification of documents via the base of "invalid documents", the possibility to find out the state of readiness of the passport, etc.

It is concluded that information support to ensure the provision of administrative services is important, effective and necessary tool that can optimize and establish a procedure for interaction between government

© Д. В. Пімахова, 2018

and society, and requires constant monitoring, updates and modernization for the development of information society in Ukraine based on the principles of transparency and openness.

Key words: migration sphere, administrative services, electronic form, service providers, centers for the provision of administrative services.

Постановка проблеми. Адміністративна реформа в Україні останніми роками перебувала на стадії активного розвитку та досягла значних успіхів. Важливим моментом є постійні доопрацювання умов та особливостей процедури надання адміністративних послуг з метою її удосконалення.

Незважаючи на велику кількість наукових публікацій і досліджень із цієї проблематики, питання інформаційного забезпечення процесу надання адміністративних послуг у міграційній сфері залишається відкритим і потребує особливої уваги. Інформаційне забезпечення та підтримка процесу надання адміністративних послуг є необхідною умовою та запорукою загальної оптимізації системи взаємодії влади та суспільства, що є одним із пріоритетних завдань адміністративної реформи в Україні. Тому важливим є аналіз стану інформаційної складової частини етапу отримання адміністративної послуги та відповідна розробка загальних принципів впровадження новітніх досягнень інформаційних технологій (далі – ІТ) у процес державного управління в міграційній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні є велика кількість наукових праць і досліджень, присвячених різноманітним аспектам становлення інституту адміністративних послуг в Україні, що підкреслює актуальність і важливість цього питання.

Загальні аспекти та механізми надання адміністративних послуг розглядаються в працях Д. Бахран, В. Золотарьова та В. Коняєвої, І. Голосніченко, а також у роботі Т.О. Паутової. Суто правові та юридичні питання надання адміністративних послуг державою під різними кутами зору розглядаються у працях Я.Б. Михайлюка [3], а також Р.Ф. Гринюка й О.М. Синкової [4]. Не менш цікавими є роботи авторів, присвячені аналізу зарубіжного досвіду надання адміністративних послуг (праці О. Кузьменко, В. Тимошук). Однак впровадження ІТ у всі сфери людської діяльності, в т. ч. й у сферу державного управління, робить необхідним дослідження особливостей залучення ІТ у діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг. Враховуючи специфіку послуг у міграційній сфері, констатуємо недостатню вивченість питання інформаційної забезпеченості такого процесу.

Метою статті є дослідження сучасного стану інформаційної складової частини процесу надання адміністративних послуг в Україні в міграційній сфері, аналіз наявних Інтернет-ресурсів і веб-порталів системи надання адміністративних послуг в Україні, а також надання рекомендацій і пропозицій щодо можливості та перспективності використання досягнень ІТ у процесі надання адміністративних послуг у міграційній сфері.

Виклад основного матеріалу. Базовим нормативно-правовим актом, що визначає державну політику у сфері надання адміністративних послуг, є Закон України «Про адміністративні послуги» [9], відповідно до якого суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на Урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

Водночас суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: 1) облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів зі зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; 2) створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до при-

міщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів і місць паркування; 3) здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб'єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб'єктів звернень має становити не менше 40 годин на тиждень; 4) надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; 5) видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень; 6) облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Спираючись на висвітлені у Законі [9] положення, ми вважаємо, що під інформаційним забезпеченням процесу надання адміністративних послуг слід розуміти сукупність операцій із накопичення, обміну, обробки, надання та використання інформації та інформаційних ресурсів і продуктів, з метою задоволення потреб суб'єктів звернення у якісних адміністративних послугах.

До інформаційних компонентів процесу надання адміністративних послуг можуть бути віднесені такі позиції [9]:

– Інформаційні та технологічні картки. Інформаційна картка адміністративної послуги містить інформацію про: 1) суб'єкта надання адміністративної послуги та / або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту); 2) перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок і спосіб їх подання, а за потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги; 3) платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір і порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу; 4) строк надання адміністративної послуги; 5) результат надання адміністративної послуги; 6) можливі способи отримання відповіді (результату); 7) акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб'єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб'єктів звернень [9];

Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги.

У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються: 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги; 2) відповідальна посадова особа; 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення); 4) строки виконання етапів (дії, рішення) [9].

– Інформаційні стенди. Інформаційний стенд є оптимальним засобом надання інформації з максимально швидкою можливістю її заміни (оновлення). Перевагою стендів є можливість розміщення на них графічних зображень: фотографій і схематичних матеріалів. Стенди можуть бути обладнані спеціальними «кишенями», у які вставляються інформаційні листки, картки, інші паперові матеріали та бланки необхідних документів.

– Веб-сторінки суб'єктів надання адміністративних послуг. Електронне забезпечення включає в себе веб-сайт як систему взаємопов'язаних перехресними посиланнями веб-сторінок із відображенням на них інформації стосовно діяльності установи та гіперактивних посилань на інші веб-ресурси мережі Інтернет (зокрема сайти органів влади), а також сукупність тематично пов'язаних із сайтом окремих файлів (програм, формулярів документів і їх збірників, інформаційних довідників). Веб-сайт є основним і найбільш важливим елементом систе-

ми електронного урядування, тому зупинимося саме на цій складовій частині інформаційного забезпечення більш детально.

Загалом, запровадження принципів електронного врядування в державну регуляторну політику дає змогу зробити державні адміністративні послуги доступними та прозорими, тобто зменшити їх корупційну складову частину, що ефективно досягається шляхом запровадження електронних послуг [8]. Електронний спосіб надання послуги передбачає можливість для суб'єкта звернення отримати необхідну довідкову інформацію чи дозвільний документ у будь-який зручний час.

Однак розгортання повномасштабної кампанії щодо впровадження ІТ у сферу державного управління пов'язано із виникненням не тільки додаткових переваг, але й певних загроз і ризиків. У контексті процесу надання адміністративних послуг ці ризики зумовлені забезпеченням інформаційної безпеки, яка полягає в збереженні особистих даних суб'єктів, котрі безпосередньо звертаються до центру або надсилають документи в електронному вигляді.

Потенційними перевагами від використання ІТ у сфері надання адміністративних послуг полягають у дедалі більшому відмежуванні владних структур від суб'єктів звернення по необхідні документи, т. зв. деперсоніфікація, що дозволяє зменшити ризики проявів корупційних схем та оптимізувати загальну роботу суб'єктів надання адміністративних послуг за рахунок зменшення навантаження.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» [8] суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечувати створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, у якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів і місць паркування.

Також у цьому законі зазначено, що послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП).

У межах повноважень Державною міграційною службою (далі – ДМС) надаються адміністративні послуги безпосередньо та ЦНАП. Найбільш популярними є оформлення і видача паспорта громадянина України, паспорта громадянина України для виїзду за кордон, посвідки на постійне проживання, на тимчасове проживання тощо.

Безпосереднє надання ДМС адміністративних послуг врегульовано Законом України «Про адміністративні послуги» та постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг». Через ЦНАП адміністративні послуги ДМС надаються відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг».

Адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у т. ч. через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Порядок і вимоги інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним порталом адміністративних послуг затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері надання адміністративних послуг, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку електронного урядування.

Слід відзначити, що за останні два роки ДМС запроваджено значну кількість електронних сервісів для отримання послуг, зокрема «електронну чергу», перевірку документів за базою «недійсні документи», можливість з'ясувати стан готовності паспорта та ін.

До істотних чинників, що стримують належну електронізацію адміністративних послуг в Україні, належать:

- недостатній і нерівномірний попит із боку громадян на отримання адміністративних послуг за допомогою ІТ-технологій;
- низький рівень проникнення мережі Інтернет у сільську місцевість;
- відсутність належної електронної комунікації між різними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;
- початковий етап розвитку надання послуг за допомогою ІТ;
- недовіра українців до електронних документів і надання переваг паперовим документам;
- відсутність у громадян документа з відповідним носієм інформації, який можна використовувати для ідентифікації особи під час замовлення або отримання адміністративних чи інших послуг за допомогою ІТ.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Надання адміністративних послуг у міграційній сфері є процесом обслуговування та задоволення потреб фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Залучення ІТ у процес надання адміністративних послуг у міграційній сфері є одним із дієвих інструментів, здатних покращити й оптимізувати цей процес, адже електронізація адміністративних послуг у міграційній сфері ще більше деперсоніфікує та відмежовує владні структури від суб'єктів звернення, що робить процедуру отримання необхідних документів ще більш прозорою.

Для усунення вищенаведених проблемних аспектів у процесі залучення ІТ у сферу надання адміністративних послуг вважаю доречним: 1) удосконалення та подальшу розбудову веб-сторінок суб'єктів надання послуг безпосередньо та ЦНАП; 2) розширення можливостей у процесах надання послуг в електронній формі; 3) впровадження електронного цифрового підпису до безконтактного електронного носія, що міститься в паспорті громадянина України. Це дасть можливість власнику ID-паспорта підписувати особисті електронні документи, в т. ч. у разі звернення з заявою про отримання адміністративної послуги в електронному вигляді; 4) запровадження участі громадськості в оцінці ефективності функціонування механізму надання адміністративних послуг, створення відповідних умов для проведення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг.

Загалом, інформаційна підтримка забезпечення процесу надання адміністративних послуг є важливим, дієвим і необхідним інструментом, здатним оптимізувати та налагодити процедуру взаємодії влади та суспільства, потребує постійного моніторингу, оновлення та модернізації задля розбудови інформаційного суспільства в Україні, що базуватиметься на засадах прозорості та відкритості.

Список використаних джерел:

1. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: пр-акт. посіб. / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ, СПД Москаленко О.М., 2011. 432 с.
2. Золотарьов В., Коняєва В. Надання адміністративних послуг в Україні на місцевому рівні: проблеми та перспективи. Демократичне врядування. 2014. Вип. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_24.
3. Шамрай Н.В. Формування мультиплікативного ефекту в організації діяльності Центрів надання адміністративних послуг. Аналітика і влада. 2014. № 9. С. 274–280.
4. Паутова Т.О. Механізм надання адміністративних послуг в Україні: аналіз і напрямки вдосконалення. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_18.

5. Шаров Ю.П. Бенчмаркінг. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ, 2011. Т. IV. С. 55–56.
6. Михайлюк Я.Б. Інститут адміністративних послуг: зміст і проблеми співвідношення із суміжними інститутами адміністративного права. *Право і суспільство*. 2015. № 3. С. 123–128.
7. Гринюк Р.Ф., Синкова О.М. Правове забезпечення інформаційного та технологічного аспекту надання адміністративних послуг. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 106–109.
8. Дурман М.О., Цегельник Н.Ю. Надання адміністративних послуг в електронному вигляді як один з інструментів дерегуляції. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_10.
9. Закон України «Про адміністративні послуги». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 17.03.2018)
10. Тимощук В. Адміністративні послуги: посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.
11. Електронні послуги: навч. посіб. / за заг. ред. Н.В. Грицяк. К.: НАДУ при Президенті України, 2014. 100 с.
12. Офіційна веб-сторінка ЄДПАП. URL: <http://poslugy.gov.ua>.
13. Офіційна веб-сторінка ДМС України. URL: <https://dmsu.gov.ua/>.

References:

1. Tsentry nadannia administratyvnykh posluh: stvorennia ta orhanizatsiia diialnosti: prakt. posib. / za zah. red. V.P. Tymoshchuka. Kyiv, SPD Moskalenko O.M., 2011. 432 s.
2. Zolotarov V., Koniaieva V. Nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini na mistsevomu rivni: problemy ta perspektyvy. *Demokratychnе vriaduvannia*. 2014. Vyp. 14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_24.
3. Shamrai N.V. Formuvannia multiplykatyvnoho efektu v orhanizatsii diialnosti Tsentriv nadannia administratyvnykh posluh. *Analitika i vlada*. 2014. № 9. S. 274–280.
4. Pautova T.O. Mekhanizm nadannia administratyvnykh posluh v Ukraini: analiz i napriamky vdoskonalennia. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_18.
5. Sharov Yu.P. Benchmarkinh. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t.* Kyiv, 2011. T. IV. S. 55–56.
6. Mykhailiuk Ya.B. Instytut administratyvnykh posluh: zmist i problemy spivvidnoshennia iz sumizhnymy instytutamy administratyvnoho prava. *Pravo i suspilstvo*. 2015. № 3. S. 123–128.
7. Hryniuk R.F., Synkova O.M. Pravove zabezpechennia informatsiinoho ta tekhnolohichnoho aspektu nadannia administratyvnykh posluh. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2013. № 2. S. 106–109.
8. Durman M.O., Tsehelnik N.Yu. Nadannia administratyvnykh posluh v elektronnomu vyhladi yak ody z instrumentiv derehuliatcii. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_10.
9. Zakon Ukrainy “Pro administratyvni posluhy”. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
10. Tymoshchuk V. Administratyvni posluhy: posibnyk; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt “Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO”. К.: TOV “Sofia-A”. 2012. 104 s.
11. Elektronni posluhy: navch. posib. / za zah. red. N.V. Hrytsiak. К.: NADU pry Prezidentovi Ukrainy, 2014. 100 s.
12. Ofitsiina veb-storinka YeDPAP. URL: <http://poslugy.gov.ua>.
13. Ofitsiina veb-storinka DMS Ukrainy. URL: <https://dmsu.gov.ua/>.