

**Д. В. Спасьов**

кандидат технічних наук,  
начальник відділу технічного захисту інформації  
Департаменту інформаційно-комп'ютерного забезпечення  
Харківської міської ради

## МОДЕЛІ ІНТЕГРАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

*Проаналізовано моделі інтеграції суб'єктів надання електронних адміністративних послуг для забезпечення потреб громадян. Визначено, що ефективність управління в процесі надання послуг перебуває в пропорційній залежності від рівня інтеграції суб'єктів надання послуг і складності результатів послуг. При цьому обґрунтовано, що кожна модель інтеграції є оптимальним вибором тільки в конкретних обставинах, коли рівень інтеграції послуг відповідає рівню складності цільових результатів.*

**Ключові слова:** електронна адміністративна послуга, суб'єкти надання адміністративних послуг, поділюваний бек-офіс, поділюваний фронт-офіс, мережеве партнерство, система міжвідомчої електронної взаємодії.

**Постановка проблеми.** Згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2016) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62-ге місце серед 193 країн, здійнявшись на 25 позицій за останні два роки. При цьому за компонентом «Онлайн-послуги» Україна значно збільшила цей показник за останні два роки, який має значення 0,5870 (проти 0,2677). Проте цей показник все ще залишається нижче середньоєвропейського значення – 0,6926, що свідчить про значне відставання України від європейського рівня розвитку електронних послуг. Основними чинниками такого становища в цій сфері є 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 додаткових труднощів при отриманні необхідних даних для прийняття рішення стосовно результатів надання адміністративних послуг. У результаті виникає актуальне завдання інтеграції суб'єктів надання адміністративних послуг на основі реформування їх структури, функцій та системи взаємодії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологічні аспекти створення та функціонування системи надання адміністративних

послуг стали предметом наукових досліджень таких учених, як В. Авер'янов, І. Арістова, А. Баранов, О. Вінніков, Н. Гнидюк, Ю. Даньшина, В. Дрешпак, В. Дрожжинов, Р. Калюжний, І. Клименко, П. Клімушин, І. Коліушко, В. Коняєва, А. Ліпінцев, Т. Маматова, Г. Писаренко, В. Тимошук, А. Серенок, А. Семенченко, В. Сороко, Д. Сухінін та ін.

Проте мало хто з науковців досліджує можливість поєднання таких двох найбільш динамічних напрямків модернізації системи публічної адміністрації – використання технологій електронного урядування для інтеграції суб'єктів надання адміністративних послуг.

**Мета статті.** Метою дослідження є співвідношення моделей інтеграції суб'єктів надання електронних адміністративних послуг та обґрунтування методологічних рекомендацій щодо ефективності їх використання в залежності від складності потреб громадян.

Нині найбільш актуальними заходами для подальшого реформування сфери адміністративних послуг є розвиток центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). У середньому в роботі ЦНАП задіяно 10–15 суб'єктів надання послуг органів, які відносяться до різних відомств. Найчастіше у форматі ЦНАП присутні наступні органи: архітектури та містобудування, земельного кадастру, пожежного нагляду, санітарно-епідеміологічного нагляду, торгівлі, ЖКГ, управління державним та кому-

нальним майном, охорони навколишнього природного середовища, охорони культурної спадщини, охорони праці.

Звичайно, у контексті реформи системи публічного управління особливу увагу треба приділяти упровадженню технологій електронного урядування. У цьому контексті має йтися і про розвиток національного та регіональних веб-порталів адміністративних послуг. При цьому доцільність інтегрованого веб-ресурсу національного рівня є дуже бажаною і для громадян, і для окремих органів, особливо органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Однією з найбільших переваг впровадження електронного управління в процес надання адміністративних послуг є деперсоніфікація надання адмінпослуг громадянам та бізнесу, що дозволяє зменшити рівень корупції в органах публічної влади та що має бути враховано в національному антикорупційному законодавстві. Процес надання адміністративних послуг в Україні, який передбачає міжвідомчу взаємодію чи звернення громадян до органів державної влади та ОМС, пов'язано зі значною втратою часу через відсутність взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами.

Останнім трендом у процесі вдосконалення адміністративних послуг є створення центрів надання адміністративних послуг. Перевагою ЦНАП повинно стати усунення можливостей безпосереднього контактування заявника із суб'єктом надання послуги. Незважаючи на те, що в ЦНАП тепер надається різна кількість послуг, поступово відбувається формування так званого єдиного вікна і вибудовування єдиних правил. Використання електронних комунікацій дозволить максимізувати цей позитив.

Ініціативи щодо інтеграції надання послуг відомствами (суб'єктами надання послуг) – це такі ініціативи, в яких два відомства або більше співпрацюють для спільного надання послуг громадянами. Відомства-партнери можуть бути державними, муніципальними або недержавними організаціями. Інтегроване надання послуг може приймати різні форми і передбачає різні рівні інтеграції послуг. В деяких випадках раніше незалежні відомства або їх частини об'єднуються в одну нову організацію або в де-факто нове відомство по скоординованому наданню послуг. Інші ініціативи використовують більш обмежений рівень інтеграції послуг у вигляді спільного використання інформації та засобів оцінки прав громадян на ті чи інші послуги,

партнерства на інтерфейсі обслуговування клієнтів або співпраці в особливих випадках.

Різні форми інтеграції надання послуг дозволяють реалізовувати наступні завдання: давати більш ефективні послуги на складні потреби громадян, забезпечувати універсальний доступ громадян до послуг, скорочувати витрати громадян на отримання послуг, підвищувати ефективність і скорочувати витрати відомств на обслуговування громадян.

Моделі інтеграції надання послуг відомствами діляться на дві групи: спільне використання відомствами систем (поділюваний бек-офіс (рис. 1), поділюваний фронт-офіс (рис. 2)); співпраця відомств з метою забезпечення безперешкодного надання послуг (мережеве партнерство з допомогою системи міжвідомчої електронної взаємодії (СМЕВ) (рис. 3), інтеграція організацій в трансформоване відомство (рис.4)) [1].

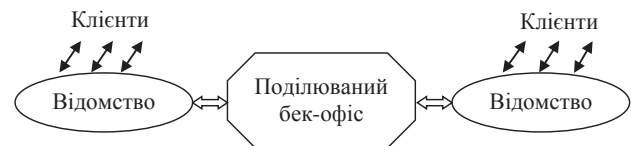


Рис. 1. Модель інтеграції через поділюваний бек-офіс

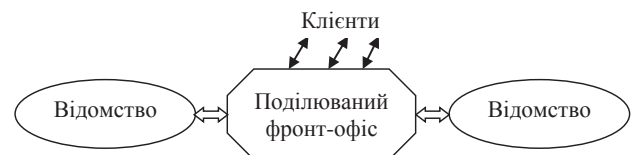


Рис. 2. Модель інтеграції через поділюваний фронт-офіс



Рис. 3. Модель надання послуг у рамках мережевого партнерства

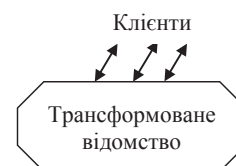


Рис. 4. Модель інтеграції організацій

Поділюваний бек-офіс припускає спільне використання загального інтерфейсу, інформаційних систем та/або систем оброблення відомств.

У рамках цієї моделі кілька відомств розгортають спільно використовувані системи для управління інформацією про громадян та/або оброблення юридично значущих відомостей. Тобто ця модель зазвичай містить створення єдиних систем, які об'єднують в теки справ інформацію з різних відомств. Модель забезпечує: уникнення дублювання процесів ідентифікації послуг, на які користувач може мати право; перехід до спільного управління теками справ; уніфікацію адміністративних процесів відомств-партнерів; провадження найбільш ефективних адміністративних процесів; створення ресурсів про історію взаємодії публічних органів із громадянами.

*Поділюваний фронт-офіс* припускає побудову спільного фронт-офісу відомств для взаємодії з громадянами. При цьому взаємодія реалізується за єдиним апаратом фронт-офісу між державними, недержавними організаціями та клієнтами.

Відповідно до цієї моделі публічні установи співпрацюють з метою надання е-послуг способами, за допомогою яких громадяни можуть отримати доступ до декількох послуг в одному місці або в результаті однієї транзакції. Таку модель може бути реалізовано у вигляді веб-порталу, центру телефонного обслуговування, центру громадського доступу клієнтів або багатофункціонального центру обслуговування населення.

Модель поділюваного фронт-офісу забезпечує: встановлення класифікатора послуг та групування за ним потреб громадян; поліпшення рівня обслуговування клієнтів за рахунок єдиного вікна; оптимізацію транзакційних процесів і підвищення ефективності.

У моделі *мережевого партнерства* відомства, у загальних рамках спільної роботи, продовжують надавати свої послуги окремо, але працюють разом під управлінням провідного відомства через систему міжвідомчої електронної взаємодії (СМЕВ) для вирішення деяких проблемних ситуацій з клієнтами. У більшості випадків це співробітництво підпадає під загальну угоду про співпрацю. Набір конкретних відомств, що задіяні в тому чи іншому випадку, зазвичай змінюється, так само як і ступінь їхнього залучення до вирішення проблеми. Вони функціонують як мережа відомств, що об'єднуються у певних категоріях справ.

Модель мережевого партнерства забезпечує: надання інтегрованих послуг від партнерів для підтримки користувачів на індивідуальній

основі; виборче співробітництво за випадком, коли цілі відомств виявляються сумісними; упровадження механізмів управління для формування мережі співпраці організацій державного, приватного та недержавного секторів; реалізацію рамкових домовленостей і адміністративних протоколів, що забезпечують відомствам гнучкість при формуванні пакетів послуг; обмежені організаційні перетворення, що сприяють змінам у тих випадках, коли є великий опір їм; сильне почуття власності у співробітників.

У моделі *інтеграції організацій* для надання послуг колишні окремі державні органи або їхні частини реорганізуються (трансформуються), щоб працювати як єдине ціле. Тобто здійснюються зміни в діапазоні від перетворення розрізнених частин однієї організації до об'єднання окремих організацій для роботи як єдина команда. Усі ці варіанти характеризуються формуванням у кінцевому підсумку єдиних адміністративних процесів надання е-послуг, єдиного управління звернень громадян за послугами і взаємозамінності співробітників.

Модель інтеграції організацій забезпечує: повну інтеграцію процесу надання послуг, що дозволяє відомствам всеосяжно враховувати складні потреби клієнтів за набором послуг відомств-партнерів; фундаментальні зміни в запуску обслуговування, процедурах ведення справ у теках, оброблення інформації, нагляду, ефективності управління й розподілу робочої сили; надання клієнтам дійсно безперебійного обслуговування; скорочення вартості обслуговування; значні початкові витрати при інтеграції організацій, але істотну економію в поточних операційних витратах з плином часу; всеохопний контроль процесу надання послуг відповідно до встановлених стандартів; формування спільних інтересів і цілей інтегрованих організацій та посилення керівництва в загальних питаннях управління ефективністю.

Співвідношення проаналізованих чотирьох моделей з точки зору реалізованих в відповідних системах надання послуг рівнів інтеграції послуг та складності цільових результатів послуг показує (рис. 5) [2], що чим більшою є складність цільових результатів послуг, тим більше бути необхідний рівень їхньої інтеграції. Тобто як ілюструє тренд зростання ефективності управління, кожна модель є оптимальним вибором тільки в конкретних обставинах, коли рівень інтеграції послуг відповідає рівню складності цільових результатів.

На практиці різні моделі не завжди повністю відповідають конкретним ініціативам колективного надання послуг, що часто тягне за собою поєднання елементів, кожен з більшим чи меншим ступенем інтеграції, хоча в цілому оптимальне співвідношення між рівнем інтеграції послуг і складністю їх результатів залишається, є великі області перекриття, в яких відомства-партнери можуть ефективно застосовувати більш, ніж одну модель в залежності від конкретних обставин і обраної ними структури організації своїх ініціатив. Незважаючи на це, дослідження, виконане компанією Accenture [3], показує, що складні результати вимагають високого рівня інтеграції, а моделі, які пропонують більш низькі рівні інтеграції, просто не ефективні при наданні послуг з найскладнішими результатами. І навпаки, коли складність результатів послуг низька, найвищий рівень інтеграції не може бути найбільш ефективним засобом надання послуг і в цих обставинах може привести до неефективності.

Визначення складності результату послуг потребує вираженої оцінки ряду чинників: вичерпного діапазону потреб громадян від простих інформаційних потреб до комплексних потреб; частоти взаємодії в залежності від потреб клієнтів і необхідних послуг від одної взаємодії; характеру взаємодії, спектр якого може варіюватися від отримання інформації про послугу до надання послуги; рівня компетенції, необхід-

ного для задоволення потреб громадян (інформаційні, транзакційні, глибокі знання, досвід обслуговування). При цьому важливо відзначити, що складність результатів послуг і основні цілі їх надання відносяться до компетенції відомства.

Проблема інтеграції суб'єктів надання електронних адміністративних послуг пов'язана з низкою викликів, до яких слід віднести: організаційний потенціал, ефективність управління, знання та навички персоналу та спільне використання інформації відомствами. Усі відомства повинні задовольняти ці виклики, якщо вони мають намір успішно перейти до інтегрованого надання послуг. Задоволення цих викликів може бути реалізовано через трансформаційні або еволюційні зміни.

Трансформаційний шлях характеризується чітким уявленням про найвідповіднішу модель інтеграції послуг та наявністю комплексної програми змін, виконанням якої управляє команда з різноплановою кваліфікацією, добре забезпечена ресурсами. Відомства, що володіють меншими можливостями для змін, частіше обирають спосіб еволюційних змін. Вони можуть задовольняти виклики поступово, наближаючись до свого оптимального рівня інтеграції послуг. Незалежно від конкретних викликів, що стоять перед відомствами на самому початку шляху, кінцева мета не повинна змінюватися. Тобто відомства повинні прагнути реалізувати ту модель, що найкраще відповідає складності по-

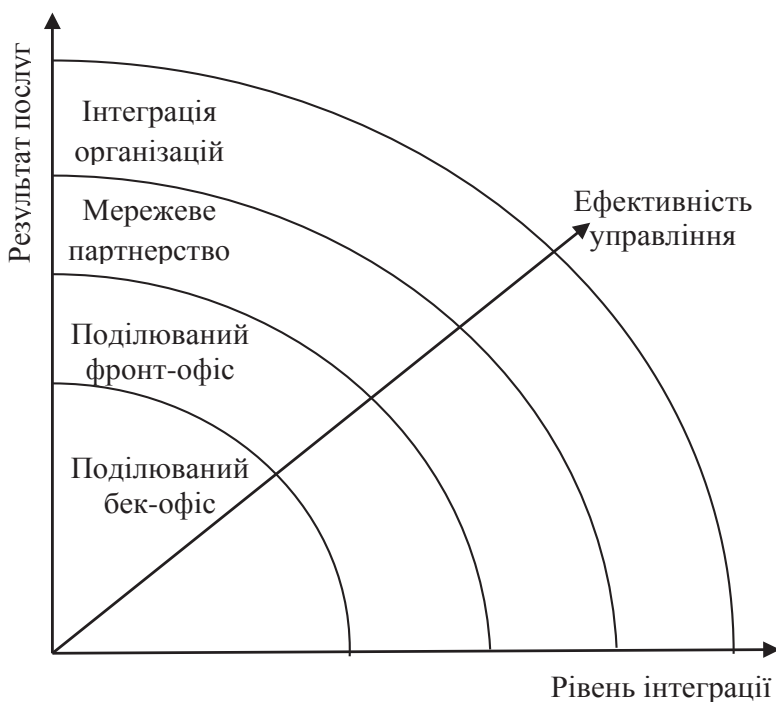


Рис. 5. Співвідношення моделей інтеграції надання послуг

реб громадян. Українці важливо для агентів змін в усі часи мати бачення обраної моделі інтеграції послуг і керуватися цією моделлю незалежно від конкретного використовуваного способу упровадження змін (трансформаційного або еволюційного). Тобто ключем до успіху змін є орієнтація на кінцевий результат надання послуг за обраною моделлю їхньої інтеграції.

Вибравши відповідну модель інтеграції послуг і оцінивши можливі проблеми і готівкові кошти для управління змінами, публічні установи повинні звести їх разом, щоб визначити відповідний шлях реалізації своєї спільної ініціативи. Масштаб завдань, що стоять перед відомствами-партнерами, наявність засобів управління змінами є ключовими факторами, що визна-

чають, який шлях до інтеграції послуг вибирають установи.

По суті, в тих випадках, коли можливості відомств з управління змінами відповідають або перевищують масштаб завдань, що стоять перед ними, може працювати підхід з трансформаційними змінами. Проте, публічні установи часто виявляються в положенні, коли вони стикаються насправді з перевищенням масштабу завдань над можливостями щодо змін, що у них є. У таких ситуаціях, може виявитися привабливою затримка виконання передбачуваних змін до моменту формування достатніх можливостей для їх виконання. Однак, високопродуктивні відомства визнають, що потенціал і можливості змін можуть нарощуватися вже в процесі виконання самих змін при динамічному дотриманні необхідної відповідності в кожен момент часу підлягають реалізації змін готівковим можливостям для цього.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку.** Проаналізовано дві групи моделей інтеграції суб'єктів надання електронних адміністративних послуг на основі: 1) спільного використання інформаційних систем в вигляді поділюваного бек-офіса та поділюваного фронт-офіса; 2) співпраці суб'єктів надання послуг з метою забезпечення безперешкодного надання послуг в вигляді мережевого партнерства з допомогою системи міжвідомчої електронної взаємодії та інтеграції суб'єктів надання послуг в одно трансформоване відомство. Співвідношення цих моделей з точки зору реалізованих в відповідних системах надання послуг рівнів інтеграції послуг та складності цільових результатів послуг показує, що чим більшою є складність цільових результатів послуг, тим більше бути необхідний рівень їхньої інтеграції. При цьому визначено, що ефективність управління в процесі надання послуг є в пропорційній залежності від рівня інтеграції суб'єктів надання послуг та складності результатів послуг, при

цьому кожна модель інтеграції є оптимальним вибором тільки в конкретних обставинах, коли рівень інтеграції послуг відповідає рівню складності цільових результатів.

У підвищенні якості надання адміністративних послуг особливо актуальною є децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг на рівень ОМС, зокрема через інструменти делегування. І хоча в багатьох випадках цей напрям потребує узгодження з реформою місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, частину повноважень можна вже передати місцевому самоврядуванню. На довгострокову перспективу така децентралізація має бути генеральним напрямом державної політики, оскільки саме децентралізація дозволяє суттєво покращити якість послуг через підвищення впливу громади на суб'єктів надання цих послуг.

Подальшими дослідженнями є розв'язання проблем з розвитку компетенції публічних службовців для задоволення потреб громадян в комплексних електронних адміністративних послугах, механізмів міжвідомчої інформаційної взаємодії, центрів надання адміністративних послуг та їх інтеграції в систему міжвідомчої електронної взаємодії.

#### **Список використаної літератури:**

1. Дрожжинов В.И. Многофункциональный центр: от центра предоставления услуг к центру решения проблем граждан / В.И. Дрожжинов // Труды XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». – СПб., 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ojs.ifmo.ru/index.php/IMS/article/viewFile/172/168>.
2. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П.С. Клімушин. – Х. : Видво ХарPI НАДУ «Магістр», 2016. – 524 с.
3. Sharing Front Office Services: The Journey to Citizen-Centric Delivery. – Accenture, Institute for Health and Public Service Value, 2009. – 68 p.

**Спасибов Д. В. Модели интеграции субъектов предоставления электронных административных услуг**

*Проанализированы модели интеграции субъектов предоставления электронных административных услуг для обеспечения потребностей граждан. Определено, что эффективность управления в процессе предоставления услуг находится в пропорциональной зависимости от уровня интеграции субъектов предоставления услуг и сложности результатов услуг. При этом обосновано, что каждая модель интеграции является оптимальным выбором только в конкретных обстоятельствах, когда уровень интеграции услуг соответствует уровню сложности целевых результатов.*

**Ключевые слова:** электронная административная услуга, субъекты предоставления административных услуг, разделяемый бэк-офис, разделяемый фронт-офис, сетевое партнерство, система межведомственного электронного взаимодействия.

**Spasibov D. V. Models of integration of subjects providing electronic administrative services**

*The models of integration of subjects providing electronic administrative services, meeting the citizens' needs are analyzed. It is determined that the effectiveness of management in provision of services is proportional to the level of integration of service providers and the complexity of services results. At the same time, it has been proved that each integration model is an optimal choice only in specific circumstances, when the level of service integration conforms with the level of target results complexity.*

**Key words:** electronic administrative services, subjects providing administrative services, shared back-office, shared front-office, network partnership, system of inter-agency electronic interaction.