

УДК 342.518:358.07:338.46

О. Карпенко

РОЗБУДОВА СИСТЕМИ ПОРТАЛІВ ПОСЛУГ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ У РАМКАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНІЦІАТИВИ “ПАРТНЕРСТВО “ВІДКРИТИЙ УРЯД”

Проаналізовано заплановані заходи з підвищення якості надання послуг органами виконавчої влади в рамках реалізації міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”. На основі російського досвіду обґрунтовано необхідність запровадження вертикально-інтегрованої системи порталів та реєстрів дозвільно-розпорядчих й організаційно-виконавчих послуг органів державної влади та місцевого самоврядування України.

Ключові слова: управлінські послуги, портал послуг, реєстр послуг, комплексне інформаційне рішення, програмний продукт.

Підвищення відкритості та доступності органів державної влади можливе лише завдяки формалізації управлінських функцій та регламентації процесів щодо їхньої реалізації. Розпочата у 2010 р. адміністративна реформа виконавчої влади після оптимізації її центральних органів успішно продовжується у напрямі удосконалення процесу сервісного забезпечення державного управління. Визначення чіткого переліку управлінських послуг (державних та муніципальних), а також інформування громадськості про механізми їх надання потребує узгоджених заходів у масштабі всієї країни. Тому для реалізації основних засад державної політики щодо забезпечення доступності послуг органів влади, їх якості та викоренення корупції чиновників в Україні й розпочато впровадження міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”.

Різні теоретичні підходи та науково-практичні розробки з проблематики впровадження технологій інформаційного управління у діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування висвітлено у працях І. Агармізяна, В. Бакуменка, І. Бінька, В. Брижка, В. Дрешпака, Д. Дубова, А. Дуди, І. Жилияєва, І. Клименко, П. Клімушина, К. Ліньова, О. Литвиненка, Лю чун Ніяня, Ю. Машкарова, П. Надолішного, О. Нестеренка, Є. Нужного, А Орбеяна, Г. Почепцова, В. Рижих, Є. Ромата, А. Семенченка, О. Сосніна, В. Тертички, В. Троня, В. Фурашева та М. Швеця. Позитивно оцінюючи здобутки вітчизняних та зарубіжних вчених, якими опрацьовано значний масив наукового знання, потрібно зазначити, що у галузі державного управління в Україні не вирішеною частиною загальної проблеми залишається відсутність уніфікованої системи інтерактивних механізмів надання державних та муніципальних послуг.

Мета статті – науково-теоретичне обґрунтування необхідності розбудови системи порталів послуг органів виконавчої влади України в рамках удосконалення механізмів реалізації Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”.

Започаткована 20 вересня 2011 р. під час сесії Генеральної Асамблеї ООН міжнародна Ініціатива “Партнерство “Відкритий Уряд” (Open Government Partnership, далі – Ініціатива) окрім підвищення рівня транспарентності органів виконавчої влади, застосування громадського контролю (експертизи) за виконанням управлінських рішень

та ефективної протидії корупції має на меті впровадження інформаційних технологій удосконалення процесу надання державних та муніципальних послуг. Українська держава (разом із 50 іншими країнами) у особі Президента В. Януковича виявила бажання приєднатись до Декларації “Відкритого уряду”, яку підписали представники 8 країн-засновниць (Бразилії, Великобританії, Індонезії, Мексики, Норвегії, ПАР, США та Філіппін) та зобов’язалась надати план дії та заходів із впровадження Ініціативи, що упродовж 2012 р. й було зроблено вітчизняним урядом відповідними нормативно-правовими актами [1 – 3]. Так, зокрема, у Розпорядженні Кабінету Міністрів України № 220-р від 05.04.2012 р. зазначено, що з метою удосконалення системи реалізації послуг органами влади вже з 2010 р. розпочато затвердження стандартів (зокрема методичних рекомендацій щодо створення), формується реєстр та повністю припинено їх надання суб’єктами господарювання. Окрім того, серед здобутків згадується скорочення переліку документів, необхідних для одержання громадянами дозвільно-розпорядчих послуг, а також зменшення на 36 відсотків їхньої кількості на платній основі [4]. Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 514-р від 18.07.2012 р. для підвищення якості надання так званих “адміністративних” послуг, окрім правових (законодавчого та нормотворчого врегулювання) та інституційних (зокрема створення регіональних центрів обслуговування громадян на базі існуючих дозвільних центрів), заплановано запровадити й інформаційні механізми реалізації (надання послуг в електронній формі, створення пілотної версії Єдиного державного порталу) у рамках Ініціативи [5].

На думку автора, перелік зазначених заходів є неповним, а заплановані інформаційні механізми реалізації ефективного процесу сервісного обслуговування дозвільно-розпорядчої та організаційно-виконавчої діяльності органів державної влади через надання відповідних послуг громадянам України є недосконалими. Запропонований підхід із формування лише зведеного реєстру з оприлюдненням на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/>) та одного окремого інформаційного ресурсу “Єдиного державного порталу адміністративних послуг” є псевдо-системним, оскільки відокремлені центральні суб’єкти надання послуг від місцевих, що неминуче призведе до неузгодженості їхньої роботи.

Створення системи регіональних і місцевих порталів (та відповідно регіональних і муніципальних реєстрів) послуг органів влади сприятиме спрощенню процедури їхнього надання через зменшення кількості звернень громадян та досягнення максимально комфортних умов електронної взаємодії інтерактивного користувача з органами виконавчої влади незалежно від територіального розташування. Окрім того, необхідність розбудови такої мережевої структури порталів, спричинена існуванням й нпизки специфічних проблем, пов’язаних, з одного боку, із технічною, технологічною та інформаційною різноманітністю побудови функціонуючих веб-сайтів органів державної влади та місцевого самоврядування (на базі яких вже існують сервіс-компоненти з надання послуг), а з іншого – неузгодженою роботою наявних сервісних центрів із надання дозвільно-розпорядчих та організаційно-виконавчих послуг. Тому реалізувати систему електронного управління цим процесом можливо лише завдяки впровадженню типового (універсального) технологічного рішення. Окрім того, таке рішення повинно стандартизовано забезпечувати можливість визначення, встановлення, систематизації, опису всього спектру існуючих послуг органу державної влади чи органу місцевого самоврядування незалежно від його територіального-розташування та адміністративного підпорядкування.

Зазначені проблеми було успішно подолано в Російській Федерації (далі – РФ), де за конкурсом Міністерства економічного розвитку РФ фахівцями Державного університету “Вища школа економіки” та компанії “Лабораторія нових інформаційних технологій” (далі – “ЛАНІТ”) у 2007 р. було створено такі програмні продукти, як “Реєстр державних та муніципальних послуг” (далі – Реєстр) та “Портал державних та муніципальних послуг” (далі – Портал). У 2008 р. їх було вдало впроваджено на регіональному рівні у Калузькій (<http://gosuslugi.admoblkaluga.ru>), Пензенській (<http://pgu.pnzreg.ru>), Тамбовській (<http://pgu.tambov.gov.ru>), Тверській (<http://www.pgu.tver.ru>), Тульській (<http://pgu.tula.ru>), Саратовській (<http://pgu.saratov.gov.ru>) та Челябінській (<http://pgu.pravmin74.ru>) областях та одночасно інтегровано у комплексне інформаційне рішення “Система порталів і реєстрів державних та муніципальних послуг” (далі – Система).

Після того, як у 2009 р. зазначені програмні продукти здобули перемогу на конкурсі “Кращі 10 ІТ-проекти для держсектору”, який щорічно проводиться за підтримкою Міністерства зв’язку та масових комунікацій РФ у номінації “Кращий проект з використанням відкритого програмного забезпечення”, його компоненти стали поширюватись Міністерством економічного розвитку РФ як типові рішення у інші регіони. Саме необхідність отримання уніфікованих компонентів зазначеної системи й спонукало постачальника до використання відкритого програмного забезпечення, яке не потребує додаткових витрат у процесі багаторазового тиражування (витрати на впровадження дорівнюють лише вартості робіт з встановлення та налаштування – первинного наповнення Реєстру, навчання державних службовців тощо), може модифікуватись замовником та дає можливість реалізувати низку інновацій та дієвих технологічних підходів, а саме:

- розробити всі компоненти на мові програмування “Java” з метою встановлення Системи на різних апаратних та програмних платформах;

- використати відкриту систему управління базами даних (далі – СУБД) “PostgreSQL” – надійного та продуктивного рішення у сфері ІТ-архітектури з використанням “OpenJPA” та “Hibernate” в якості проміжних програмних трансляторів (для застосування й інших СУБД);

- портали державних послуг та користувацькі додатки Реєстру побудовано на основі відкритих платформ “LifeRay Portal” та “Eclipse”, а у якості серверної платформи використано вільно розповсюджуваний сервер застосувань “Apache Tomcat” (всі програмні продукти не потребують придбання ліцензій або будь-яких інших відрахувань виробникові);

- користувацькі рішення для зручності збирання та обліку інформації про хід процесу надання послуг реалізовано у формі “тонкого клієнта” (програми перенесення більшості завдань із переробки інформації від клієнта до серверу) за допомогою технології “AJAX” (веб-сторінка, не перезавантажуючись, у фоновому режимі надсилає запити до серверу, звідки самостійно довантажує потрібні користувачу дані);

- для реалізації стандартної взаємодії між компонентами застосовано відкриті протоколи та сервіси, які забезпечують прозорість інтеграції із зовнішніми інформаційними системами [6].

Конфігурацію Реєстрів та Порталів побудовано на основі моделі “Сервіс-орієнтованої архітектури” (далі – SOA), яка має розподілену структуру вузлів

(одного центрального та великої кількості регіональних і муніципальних), кожний з яких є завершеним автономним рішенням. Портал є “вітриною” інформації щодо надання послуг органами влади всіх рівнів та виконує роль електронного “помічника” щодо способу їх отримання. Натомість, Реєстр є структурованим сховищем інформації про державні та муніципальні послуги (містить регламентований опис процедури звернення користувачів, форми та бланки відповідних документів, контактні дані надавачів послуг тощо). Отже, підсумовуючи вище сказане зазначимо, що Реєстр є інтерактивним інструментом обліку та зберігання інформації про послуги, а Портал – його відображенням для загального користування.

Розглянута нами Система становить територіально-розподілену та вертикально-інтегровану структуру взаємодіючих муніципальних, регіональних та федеральних компонентів. Інформація (опис) про електронні послуги з муніципального вузла надходить на рівень суб’єкта РФ, де, акумулюючись із даними регіонального вузла, “підіймається” на федеральний рівень – до Зведеного реєстру, куди також вносяться дані з федерального вузла центральними виконавчими органами державної влади. Систематизована інформація Зведеного реєстру про державні та муніципальні послуги всіх рівнів відображається (розкривається) на Єдиному порталі державних та муніципальних послуг РФ. Натомість дані з федерального Реєстру у зворотному порядку “опускаються” до регіональних і муніципальних Реєстрів з метою їхнього актуального відображення на відповідних Порталах, з урахуванням специфіки суб’єктів РФ, їх муніципальних утворень (міського або сільського поселення, муніципальних районів та міських округів).

Максимально завантаженими вузлами Системи є регіональні Портали, оскільки відображають інформацію як про послуги федеральних органів державної влади (на території відповідного регіону), так і регіональних виконавчих органів суб’єкта РФ, а також всіх виконавчих органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що відображення інформації з Реєстрів на регіональних та муніципальних Порталах здійснюється Системою автоматично без додаткових дій з редагування контенту.

Впровадження кожного вузла, відображеного на рис. 1, комплексного інформаційного рішення відбувалося поетапно з урахуванням світового досвіду.

На початок 2012 р. Портали запрацювали у 40, а Реєстри у всіх 83 суб’єктах РФ. Окрім того, що у більшості регіонів було реалізовано три з п’яти етапів впровадження електронного управління (за класичною теорією розвитку E-government [7]), а саме:

– для ознайомлення громадян розповсюджено загальну інформацію як про послуги виконавчої влади, так про органи, організації та установи що їх надають із застосуванням пошукового сервісу (I етап – інформативний);

– створено необхідні масиви (бази) даних про послуги та розміщено необхідні форми, бланки, шаблони, зразки з метою “скачування” та ручного заповнення для особистої подачі у подальшому до відповідних органів, установ та організацій (II етап – забезпечувальний);

– надано можливість електронного заповнення відповідних форм, банків та шаблонів необхідних для отримання користувачем послуги, а також інтерактивне отримання інформацій (моніторинг) про хід та кінцевий термін їх виконання (III – етап “інтерактивний”).

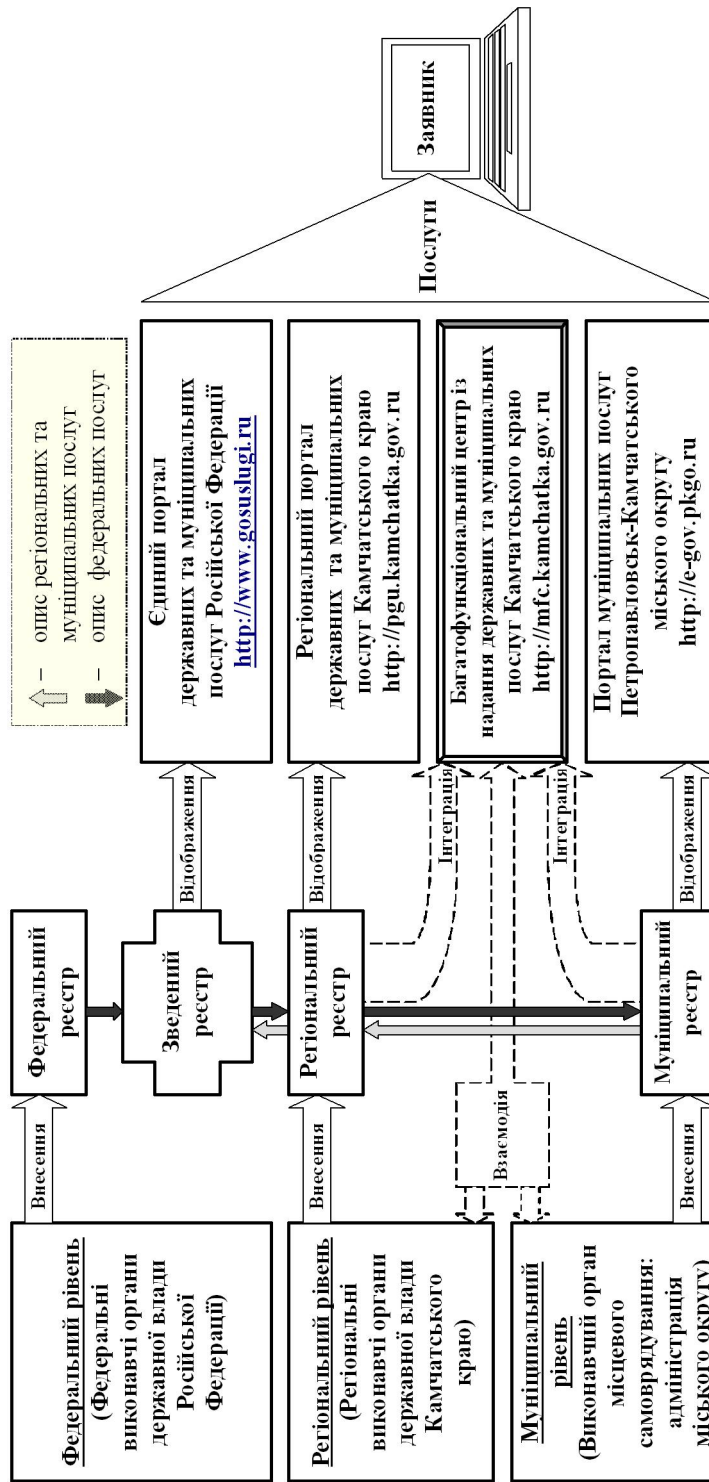


Рис. 1. Модель функціонування Системи порталів і реєстрів державних та муніципальних послуг (на прикладі Петропавловськ-Камчатського міського округу Камчатського краю Російської Федерації)

Наразі спеціалістами компанії “ЛАНІТ” проводиться активна робота з впровадження й IV етапу (транзакційного), при якому користувачі Порталів, звертаючись для отримання послуги (подаючи всі необхідні Е-документи), мають можливість інтерактивно стежити за процесом надання та отримувати кінцевий продукт її виконання в електронній формі (або електронне підтвердження фактичного результату виконання), у тому випадку коли це не заборонено законодавством.

Користувачами системи є громадяни (в частині роботи з Порталом) та громадянські (державні) службовці федеральних і регіональних органів виконавчої влади, а також муніципальні службовці виконавчих органів місцевого самоврядування (в частині безпосереднього наповнення інформацією Реєстру, контролюючи її повноту та коректність) [8].

Особливу увагу в процесі налагодження ефективної роботи Системи приділяється актуальності інформації про державні та муніципальні послуги, що відображається на Порталі виключно на основі даних, внесених до Реєстру конкретним чиновником відповідного органу виконавчої влади. На думку автора, такий російський підхід є доцільнішим, на відміну від вітчизняного механізму наповнення Єдиного реєстру відповідальним адміністратором, який фактично виконуючи функції оператора вводить відповідні дані, отримані (у довільній формі) від інших суб’єктів надання послуг, оскільки за цього не втрачається персональна відповідальність конкретного службовця за достовірність наданої інформації.

Підсумовуючи проведений аналіз зазначимо, що максимально-ефективним результатом роботи Системи є одержання користувачем кінцевого продукту надання послуги в електронній формі, за цього його не повинно турбувати питання про те, який саме орган (та якого рівня) безпосередньо виконував ту чи іншу роботу.

В результаті дослідження запланованих заходів із підвищення якості надання послуг органами виконавчої влади в рамках реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, а також на базі аналізу досвіду впровадження програмного продукту “Система порталів та реєстрів державних і муніципальних послуг” в інформаційну інфраструктуру суб’єктів Російської Федерації, ми одержали певні висновки, щодо подальшого удосконалення інноваційних механізмів здійснення державно-управлінської діяльності в Україні, а саме:

– для збалансування узгодженої діяльності всіх суб’єктів надання послуг на центральному, регіональному та місцевому рівні, а також здійснення стандартизації та уніфікації безпосередньо самих послуг, механізмів їхньої реалізації, необхідно побудувати типове (універсальне) технологічне рішення – вертикально-інтегровану систему порталів та реєстрів дозвільно-розпорядчих та організаційно-виконавчих послуг органів державної влади та місцевого самоврядування;

– для забезпечення цивілізованого рівня стосунків у процесі інтерактивної взаємодії органів влади та громадянина кожний портал послуг (центрального, регіонального, муніципального) повинен мати зручний інтерфейс, а представлена інформація про поетапну процедуру надання послуги (яким чином отримати послугу та в якому саме органі виконавчої влади, до якого підрозділу чи адміністратора звернутись, як і які документи необхідно заповнити, які терміни одержання кінцевого результату, куди треба поскаржитись у разі порушення процедури тощо) бути докладною та достатньо зрозумілою будь-якому користувачеві, незалежно від рівня його підготовки (окрім того, кожному відвідувачу порталу потрібно надати доступ до законодавчих актів та підзаконної

нормативно-правової бази, а також створити необхідні умови для заповнення необхідних форм та бланків заявних документів, як у паперовій, так і в електронній формі);

– для впровадження у вітчизняну ІТ-інфраструктуру органів виконавчої влади комплексних інформаційних рішень з надання управлінських послуг необхідно використовувати винятково відкрите програмне забезпечення з метою уникнення додаткових бюджетних витрат у процесі багаторазового використання її уніфікованих компонентів;

– для підвищення рівня надання будь-якої державної чи муніципальної послуги необхідно запровадити персональну відповідальність конкретного службовця за достовірність внесених даних до Реєстру послуг та наданої інформації у процесі їхнього надання, а також за одержання користувачем відповідного електронного продукту для досягнення необхідного результату.

Теоретичному обґрунтуванню необхідності оптимізації процесу надання електронних послуг органів виконавчої влади, а також вивченню питань їх ефективності та якості автор приділить увагу у подальших наукових розробках.

Література

1. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 220-р від 05.04.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80/>.

2. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 514-р від 18.07.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80/>.

3. Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 671 від 13.06.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2012-%D0%BF>.

4. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”...

5. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”...

6. ЛАНИТ разработал типовое решение Системы порталов и реестров государственных услуг для Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. — Режим доступу : <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2009/case/lanit>.

7. Bovens M. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control [Electronic resource] / Mark Bovens, Stavros Zouridis // Public Administration Review. — 2002. — Vol. 6. — № 2. — Access mode : http://igitur-archive.library.uu.nl/USBO/2006-0822-200455/bovens_02_fromstreetleveltosystemlevelbureaucracies.pdf.

8. Система порталов и реестров государственных и муниципальных услуг: общее описание системы: СПГУ-ПД-01: тема: “Методическая поддержка, обеспечение наполнения, техническое сопровождение и доработка сводного реестра государственных и муниципальных услуг”: шифр темы: 2116-09-10 [Текст] / Закрытое акционерное общество “ЛАНИТ”. — М. : [б. и.], 2010. — 17 с.

A. Karpenko

**THE DEVELOPMENT OF SYSTEM PORTAL SERVICES
OF PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE IN THE FRAMEWORK
OF THE INITIATIVE “OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP”**

The improvement of the quality of administrative services as part of the Open Government Partnership is analyzed. Based on experience, some Russian vertically integrated system portals and registries licensing and regulatory services in Ukraine are studied.

Key words: administrative services, portal services, registry services, integrated information solutions, software.