

П. С. Клімушин,
к.т.н., доц., доцент кафедри
інформатизації державного управління ХарРІ НАДУ

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ПОРТАЛЬНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В СИСТЕМУ НАЦІОНАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Показано, що у світовій практиці реалізовано три моделі електронного урядування із застосуванням портальних технологій: централізована, децентралізована і горизонтальна, які принципово орієнтовані на єдину крапку доступу для користувачів і дворівневу систему взаємодії з ними у вигляді фронт- і бек-офісів. Розглянуто особливості впровадження централізованої моделі електронного управління із застосуванням портальних технологій в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Ключеві слова: державне управління, інформаційне суспільство, електронне урядування, електронний уряд, електронні державні послуги, адміністративний процеси (регламенти), веб-представництво, портал, портальні технології, інтерактивність, ідентифікація, документообіг, інтеграція, єдина точка доступу.

Реалізація процесів інформатизації привела до становлення інформаційного суспільства, в якому інформаційні процеси здійснюються головним чином на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), а інформаційні ресурси доступні всім верствам населення. У цих умовах ІКТ змінюють парадигму державного управління, що вимагає від органів влади розробки нових методів і стратегії діяльності.

Останнім часом у провідних країнах світу розроблено міжнародні та національні програми адаптації уряду до умов інформаційного суспільства, а найбільш розвинені країни реалізували національні програми електронного уряду із застосуванням портальних технологій.

Дослідженню впровадження портальних технологій в державне управління посвятили свої праці вітчизняні науковці Г. Почепцов, С. Чукут, І. Клименко, К. Линьов, О. Голобуцький, О. Шевчук і Д. Дубов.

Так, у роботах [3; 9] портал розглядається як інструмент державного управління, який дозволяє отримати узагальнене уявлення про проблеми організації державного управління і взаємодії органів влади із громадянами на сучасному етапі.

Одним із підходів [4] до розуміння поняття “портал” є розгляд його як до компонента архітектури електронного уряду, що виходить за межі простого інформаційного веб-сайта і містить у собі мережу державних служб. У рамках такого порталу державні організації представлені як інтегроване єдине ціле, а не набір окремих установ. В одному й тому ж місці громадяни отримують доступ до персоналізованих послуг, операцій, інформації, результати моніторингу суспільної думки й систем електронного голосування. Головне – портал надає можливість громадянам взаємодіяти з державними службами, а також впливати на політичні обговорення і процеси, що відбуваються в державі, регіоні, місті.

Провідні дослідницькі компанії Gartner Group і Accenture визначають портал як інфраструктуру мережного програмного забезпечення, що дає доступ певним цільовим аудиторіям до значимих інформаційних баз, баз знань тощо, що доставляються високо персоніфікованим засобом.

У роботі [7] портал визначено як веб-вузол, призначений для надання інтегрованої інформації; він є єдиною точкою доступу до всіх необхідних ресурсів, містить посилання на інші веб-вузли, зміст яких відповідає інтересам користувачів порталу.

Таким чином, порталні технології використовуються для реалізації системи електронного урядування в інформаційному суспільстві.

Розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження новітніх ІКТ в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування виступає одним із пріоритетних напрямів державної політики.

Одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток

інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати й накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними з тим, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя [6].

За цей час сформовано певні правові засади побудови інформаційного суспільства: прийнято низку нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронного документообігу, захисту інформації.

Однак ступінь розбудови інформаційного суспільства в Україні порівняно зі світовими тенденціями є недостатнім і не відповідає потенціалу та можливостям України, оскільки:

- відсутня координація зусиль державного і приватного секторів економіки з метою ефективного використання наявних інформаційних ресурсів;

- низька ефективність використання фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів, спрямованих на інформатизацію, впровадження ІКТ у соціально-економічну сферу, зокрема в сільське господарство;

- недостатній розвиток нормативно-правової бази інформаційної сфери;

- повільне створення інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам державних послуг з використанням мережі Інтернет;

- рівень інформаційної презентабельності України в Інтернет-просторі є низьким, а присутність україномовних інформаційних ресурсів – недостатньою.

У зв'язку з цим уявляється актуальним впровадження нових інтегрованих технологій в систему державного управління в процесі розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Метою проведених досліджень є визначення найбільш перспективних шляхів побудови порталів надання державних послуг в Україні на основі аналізу досвіду використання портальних технологій в системи електронного уряду найбільш розвинених країн світу.

Роль порталів у підвищенні ефективності та результативності діяльності органів влади визначається такими чинниками: надання інтегрованої інформації та послуг, що означає перехід від взаємодії заявник – конкретний орган влади до ідеології заявник – загальний інтерфейс взаємодії з отримання державних послуг; подолання однієї з найсерйозніших перешкод на шляху створення електронного уряду – відсутності взаємодії між державними органами [1].

Сьогодні всі послуги держави повинні бути доступні по електронним каналам, успішні урядові портали потребують інтеграції державної інфраструктури, систем, процесів і послуг і повинні фокусуватися на потребах користувачів.

Так, *Великобританія* пішла шляхом комплексного формування порталу не лише як сервісу з надання актуальної, повної, несуперечливої й точної інформації з державних послуг, але і як системи забезпечення трансакцій за принципом єдиної точки доступу та системи підтримки міжвідомчої взаємодії щодо забезпечення надання комплексних державних послуг.

Відмінною особливістю організації ведення порталу є системний погляд і всебічна підтримка на урядовому рівні. Починаючи з 2000 р. Кабінет міністрів країни заслуховує щорічну доповідь про результати та досягнення у наданні державних послуг в електронному вигляді. У доповіді надається характеристика поточної ситуації на підставі прийнятих завдань, цілей і показників результативності на даний період, сучасний напрямок у стратегії надання державних послуг за допомогою засобів ІКТ, досягнення у наданні державних послуг за допомогою засобів ІКТ, недоліки та проблеми у наданні державних послуг за допомогою засобів ІКТ, думка заявників державних послуг з приводу впроваджених сервісів на підставі проведених публічних

опитувань, економічна модель, організаційно-функціональна та нормативно-правова підтримка, висновки і рекомендації.

Центральний урядовий портал Великобританки являє собою сукупність власних сервісів і шлюзів до інших порталів і сайтів органів державної влади та приватних організацій. Портал підтримується не просто основною сервісної групою, а функціонально розділеними професійними групами створеними в рамках урядових відомств.

Центральний урядовий портал вирішує такі завдання: надання центральної точки доступу для громадян з метою отримання державних послуг та інформації, забезпечення доступу для інтерактивної взаємодії, підтримка партнерства для державних і приватних організацій у сфері надання інформації та послуг, організація захищеного середовища, в якому громадяни можуть виконувати трансакції з державою.

Головним компонентом архітектури порталу є урядовий шлюз. Цей вузол надає централізовані послуги ідентифікації користувачів, що забезпечує безпечне виконання трансакцій з державними органами. При надходженні заявки на надання державної послуги авторизованим користувачам шлюз здійснює компонування необхідних трансакцій для надання результату державної послуги і направляє заявника на субпортал, де буде здійснюватися необхідний сервіс з надання державної послуги. Шлюз дозволяє нарощувати обсяг державних послуг і збільшувати складність структури їх надання.

На порталі зібрано найбільш повні дані про інформаційні послуги, що надаються урядом, а також про послуги, доступні в інтерактивному режимі.

Матеріали, які розміщені на порталі, зберігаються в єдиній базі даних. У цілому весь інформаційний ресурс, що подається на портал, складається з трьох елементів: інформація з клієнтської частини, інформаційний ресурс за структурою для здійснення адміністративно-управлінської діяльності, необхідної для надання державної послуги, та відомчі інформаційні ресурси. Портал Великобританії надає загальну державну інформацію, поєднуючи

разом інформацію і консультаційні послуги з різних джерел. Центральним розділом порталу, що реалізує даний підхід, є розділ “Ваше життя”, який поділений на два підрозділи: “Етапи життя” і “Життєві епізоди”. Останній охоплює послуги у сфері: освіти, авто, житло, зайнятість, фінанси, податки, доходи, охорона здоров’я, подорожі, навколишнє середовище, правопорядок і закон, права та обов’язки, молодь, обмежено працездатні британці за кордоном, соціальна робота. Підрозділ “Етапи життя” включає послуги: молодь (дозвілля, кар’єра, здоров’я, фінанси), батьки (народження дитини, турбота про дитину, фінанси, відпустка з догляду за дитиною), обмежено працездатні (про можливість, права, побут, робота, фінанси, британці за кордоном, соціальна робота), після 50-ти (про роботу, знання, вихід на пенсію і виплати, здоров’я), британці за кордоном, соціальна робота.

Портал також надає в розпорядження користувачів розширені функції пошуку за системою порталів та субпорталів, що полегшують навігацію в царині державної інформації.

Центральний урядовий портал Великобританії дає описи та посилання на цілий спектр державних послуг, які в даний час вже доступні громадянам та бізнесу. Крім того, Він надає жителям країни можливість обговорювати різні проблеми на одному із своїх розділів під назвою “Простір громадянина”. Цей розділ інформує людей про плани держави з суспільних перетворень життя і надає їм можливість висловлювати свою точку зору.

Особлива увага у Великобританії приділяється електронному консультуванню. Метою порталу урядового консультативного є забезпечення не тільки відкритості уряду, але й облік думок користувачів. Для цього на порталі подано Кодекс практики консультування, в якому є положення про налагодження механізмів зворотного зв’язку. Секретаріат Кабінету міністрів публікує щорічні звіти про відповідність порталів відомств даному кодексу.

Портал *США* логічно організований за розділами взаємодії держави з громадянами, бізнесом, держслужбовцями: G2C, G2B, G2G. Кожен з розділів сегментований за типами життєвих ситуацій взаємодії для кожної з категорій

контрагентів. Посилання з підрозділів ведуть на різні сайти та портали різних агентств і відомств США. На порталі існує єдиний перелік державних послуг і є функція моніторингу списку державних послуг, за допомогою якої заявники можуть отримати інформацію про зміну списку державних послуг.

Інформація про державні послуги представлена у вигляді рубрикатора життєвих ситуацій, алфавітного списку та результатів роботи пошукової машини при запиті послуг органів влади різного рівня (федеральний рівень, органи влади штатів, муніципалітети, органи самоврядування).

Основні розділи: доходи і гранти (субсидії, кредити і фінанси, фонди, фінансова допомога), споживачі (споживчий кредит, борги, крадіжки, обслуговування), оборона (служба в армії), міжнародна економіка (представництва, торгівля, посольства, візи, імміграція), навколишнє середовище, енергетика, сільське господарство, сім'я і дім, охорона здоров'я, історія, мистецтво і культура, робота та освіта, фінанси і податки (бюджет, кредит, заощадження, пенсія), громадська безпека і закон, уряд, наука та технології, відпочинок і подорожі, голосування та вибори.

Усього на порталі представлено 158 державних послуг, що становить за експертними оцінками до 60 % федеральних послуг і 40 % послуг місцевої влади.

Загальне в підходах США і Великобританії до побудови системи порталів державних послуг є принципова орієнтація на побудову дворівневої системи взаємодії із заявником з приводу надання державних послуг у вигляді фронт- і бек-офісів. Портал виступає як фронт-офіс, який структурує інформаційні об'єкти, що ініціюють процес надання державних послуг. Відомчі ж інформаційні системи та банки даних виступають для підтримки діяльності співробітників органів влади щодо здійснення державних функцій (бек-офіс) у процесі надання державних послуг.

Портал *Канади* ідеологічно близький до порталу Великобританії і побудований під девізом: “люди на службі у людей”. При побудові всієї

системи порталів державної влади було застосовано модульний принцип і система була розділена на чотири контури [5]:

- портал, що надає доступ до контексту порталів електронного уряду;

- інформаційний портал, що складається із субпорталов, старих і спільно використовуваних систем;

- проміжне програмне забезпечення, що складається з пошукової машини, системи автоматизації бізнес-процесів, систем інтеграції додатків і даних;

- інфраструктурне програмне забезпечення, що складається із системи управління паперовими та електронними документами, електронного сховища і системи управління базами даних.

У Канаді реалізовано завдання організації міжвідомчої взаємодії за допомогою порталу з надання державних послуг (організація надання державних послуг за допомогою централізованої системи порталів – аналогічно Великобританії). Також передбачено достатні функціональні можливості з пошуку та підбору подібних за тематикою вибраної державної послуги інформаційних ресурсів сторонніх організацій та асоціацій (забезпечення добірки суміжних інформаційних ресурсів за аналогією з порталом США).

Система порталів Канади з надання державних послуг за допомогою мережі Інтернет є дворівневою (фронт- і бек-офіс) і реалізується за аналогії з технологією єдиної крапки доступу. Цим шляхом йде і сучасна Європа (Австрія, Бельгія, Португалія, Франція) [8]. На архітектурному рівні система порталів є дворівневою (фронт- і бек-офіси).

Портал *Бельгії* позиціонується як горизонтальна державна служба. Основний напрямок розвитку – впровадження в практику реального щоденного життя персональних смарт-карт, за допомогою яких можливий не просто доступ до віртуальних сервісів надання державних послуг, але і здійснення будь-яких інтерактивних операцій, аж до управління власним

рахунком у банку, оплата штрафів за неправильну парковку тощо [2]. Тут портал також має єдину точку надання державних послуг (порівняно з Великобританією), однак вибудовування сервісів та інформаційних ресурсів йде знизу – від уповноважених органів влади (порівняння з США).

Портал *Португалії* вибивається із загального ряду європейських порталів, орієнтованих на вдосконалення міжвідомчої взаємодії при наданні державних послуг. Він більшою мірою орієнтований, як і портал США, на формування єдиного інформаційного ресурсу отримання державних послуг і пов'язаних з ними послуг за допомогою ІКТ.

Основна ідея полягає в наданні для зареєстрованих користувачів окремих новинних і пошукових серверів з інформаційних ресурсів та баз даних органів влади й державних організацій. Пошукові сервіси та інформаційні ресурси розміщені в єдиній системі порталів державних послуг. Доступ на ці портали забезпечується з центрального урядового порталу.

Таким чином, загальним у підходах розвинених країн світу до побудови системи порталів державних послуг є: системний підхід до архітектури електронного уряду, якій є визначеною сферою діяльності уповноважених органів державної влади; орієнтація на підвищення прозорості інформаційних ресурсів про державні послуги і розвиток інтерактивних сервісів надання державних послуг; принципова орієнтація на побудову дворівневої системи взаємодії із заявником з приводу надання державних послуг у вигляді фронт- і бек-офісів.

Основні відмінності в підходах розвинених країн світу до побудови системи порталів державних послуг полягають у такому:

1. Система порталів Великобританії – це модель формування в мережі Інтернет єдиного центру відповідальності щодо надання державних послуг для заявників та єдиної інфраструктури їх надання.

2. Система порталів державних послуг США будувалася для цілей формування своєрідної бази мета-даних по державним послугам. Така відмінність обумовлена тим, що регіональні та місцеві влади до моменту

створення федерального порталу вже мали розвинені системи реалізації державних послуг за допомогою ІКТ.

3. Система порталів державних послуг Великобританії будувалася, в тому числі, для цілей інтеграції міжвідомчого обміну органів влади для надання державних послуг в єдиному інформаційному просторі.

4. Портал уряду Великобританії – це один з конкретних інструментів організації надання державних послуг. Його девіз: централізоване надання державних послуг.

5. Портал США має набагато більш широку сферу застосування і має децентралізовану структуру надання державних послуг.

6. Портал Канади має модульну структуру і реалізує завдання централізованої організації міжвідомчої взаємодії за допомогою порталу з приводу надання державних послуг (аналогія з Великобританією), а також передбачає достатні функціональні можливості з пошуку та підбору подібних по тематиці вибраної державної послуги інформаційних ресурсів сторонніх організацій і асоціацій (децентралізована організація інформаційних ресурсів за аналогією з порталом США).

7. Портал Бельгії позиціонується як горизонтальна державна служба. Тобто портал має єдину точку надання державних послуг (порівняно з Великобританією), однак вибудовування сервісів і інформаційних ресурсів йде знизу – від уповноважених органів влади (порівняння з США).

8. Основний напрямок розвитку порталу Бельгії – впровадження в практику реального щоденного життя персональних смарт-карт для здійснення всього спектру інтерактивних операцій, в тому числі надання державних послуг.

9. Портал Португалії більшою мірою орієнтований, як і портал США, на формування єдиного інформаційного ресурсу отримання державних послуг і пов'язаних з ними послуг за допомогою ІКТ і цим відрізняється від загального ряду європейських порталів, орієнтованих на вдосконалення міжвідомчої взаємодії при наданні державних послуг.

Проведений аналіз світового досвіду показує, що надання державних послуг за електронними каналами повинен бути спрямований на:

- виділення груп державних послуг, що найчастіше перекладаються в стадію електронної взаємодії;
- визначення складу інформації про представлених на порталах державних послуг;
- визначення складу послуг, що надаються, які не потребують ідентифікації учасників взаємодії;
- визначення складу послуг, що надаються, які потребують ідентифікації учасників взаємодії;
- визначення основних ризиків і проблем, які необхідно передбачити і вирішити при створенні порталу.

На основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що для України найбільш прийнятна централізована модель електронного управління із застосуванням порталних технології з вибудовуванням сервісів “зверху-вниз”, оскільки регіональні й місцеві органи влади на даний момент не мають системи реалізації державної послуги за допомогою ІКТ і традиційно система документообігу в Україні є централізованою.

Список використаних джерел

1. eGovernment Leadership-Realizing the Vision. – Режим доступу : http://www.accenture.com/Global/Research_and_Insights/By_Industry/Government/EGovernmentVision.htm.
2. Public Sector Institutional Reform Project. International e-Government Conference. – Режим доступу : <http://new.hse.ru/sites/irgs/docs.aspx>.
3. Голобуцький О. П. Електронний уряд / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : Атлант UMS, 2002. – 173 с.
4. Дубов Д. В. Основи електронного урядування / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
5. Ерофеев Е. Електронное правительство: приблизить чиновника к гражданину / Е. Ерофеев. – Режим доступа : <http://www.connect.ru/article.asp?id=5183>.
6. Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 12. – Ст. 102.
7. Клименко І. В. Технології електронного урядування / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 192 с.

8. *Мика Л.* Многофункциональные центры предоставления государственных услуг по принципу одного окна / Л. Мика, М. Огилви. – Режим доступа : <http://new.hse.ru/sites/irgs/docs.aspx>.

9. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2008. – 663 с.

Klimushin P. Features of introduction of world experience of electronic management are with the use of portal technology in the system of national state administration.

It is rotined that at world practice three electronic case frames are realized with the use of portal technology: centralized, decentralizing and horizontal, which of principle oriented to the unique point of access for users and two-tier system of co-operating with them as front - and things-offices. The features of introduction of the centralized electronic case frame are considered with the use of portal technologies in the modern terms of development of informative society in Ukraine.

Key word: state administration, informative society, electronic management, electronic government, electronic state services, administrative processes (regulations), web-representative office, portal, portal technologies, interactive, authentication, circulation of documents, integration, unique point of access.

Климушин П. С. Особенности внедрения мирового опыта электронного управления с применением порталных технологий в систему национального государственного управления.

Показано, что в мировой практики реализованы три модели электронного управления с применением порталных технологии: централизованная, децентрализующая и горизонтальная, которые принципиально ориентированны на единую точку доступа для пользователей и двухуровневую систему взаимодействия с ими в виде фронт- и бек-офисов. Рассмотрены особенности внедрения централизованной модели электронного управления с применением порталных технологий в современных условиях развития информационного общества в Украины.

Ключевые слова: государственное управление, информационное общество, электронное управление, электронное правительство, электронные государственные услуги, административные процеси (регламенты), веб-представительство, портал, порталные технологии, интерактивность, идентификация, интеграція, единая точка доступа.