

УДК 351: 329.7

*В. Б. Дзюндзюк,  
д. н. з держ. упр., професор, завідувач кафедри політології та філософії,  
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентіві України, м. Харків  
Н. В. Григоренко,  
викладач кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту,  
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків*

## ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

V. Dziundziuk,  
doctor of science in public administration, professor, head of Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv  
Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office  
of the President of Ukraine  
N. Grigorenko,  
lecturer of Management and Organization of Civil Protection Chair, National University of Civil Protection of Ukraine

### IMPLEMENTATION OF A SYSTEM OF PUBLIC E-SERVICES IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION

***У статті автори визначають цілі та завдання впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту та пропонує модель такої системи.***

***In the article the authors defines the goals and objectives of the implementation of public e-services in the field of civil protection, proposes a model of such system.***

*Ключові слова: електронне врядування, електронні послуги, державні послуги, модель, цивільний захист.*

*Key words: e-government, e-services, public services, model, civil protection.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах неналежної організації процесу надання електронних послуг доцільно розглядати впровадження системи державних послуг у сфері цивільного захисту в контексті удосконалення даного процесу.

Впровадження системи надання державних електронних послуг у зазначеній сфері є частиною реалізації більш широкої концепції електронного врядування, покликаної зробити публічне управління більш гнучким, мобільним і адаптивним. Причому з урахуванням достатньої кількості розробок та інструментів у сфері електронного врядування, критерієм формування ефективної системи надання державних електронних послуг повинно стати не створення принципово нових технологій, а адаптація вже існуючих, які довели свою ефективність в інших країнах.

Такий підхід дозволить не тільки прискорити сам процес впровадження електронних послуг, але й уникнути ситуації, коли під впливом інертності формується така неефективна для суспільства система економічних і соціальних відносин, модернізація і реформування якої не вигідно жод-

ному з її акторів. І вихід з неї можливий тільки за рахунок інформаційної координації державною діяльністю всіх акторів, залучених до функціонування системи електронних послуг: населення, державних органів та установ, представників приватного сектора.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання впровадження системи надання державних послуг розглядаються в працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, зокрема, таких, як А.В. Гіглавий, С.Н. Коробкова, Г.В. Семенов, А.Н. Юртаєв та ін. Проте потребу належного висвітлення впровадження системи надання державних електронних послуг саме в сфері цивільного захисту.

#### МЕТА СТАТТІ

Визначити цілі та завдання впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Виходячи з мети дослідження, виділимо два напрямки в підходах до надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту: організаційно-структурний та організаційно-управлінський. Причому для реалізації цих підходів можна скористатися досвідом не тільки публічних, а й приватних організацій. Так, наприклад, розвиток організаційних структур в приватному секторі та, відповідно, організаційно-управлінські методи характеризуються останнім часом пріоритетним акцентом на децентралізації, активному використанні творчого потенціалу своїх співробітників незалежно від їх положення у владній ієрархії, що є наслідком активного впровадження концепції врядування [3]. Крім того, внаслідок зазначених змін все більший розвиток одержують адаптивні організаційні структури, котрі долають такі недоліки "жорсткої" структури, як великий бюрократичний апарат, тривалість процесу вироблення і прийняття рішень, інформаційна ізольованість підрозділів тощо. І цей досвід також може бути корисний для органів публічної влади.

Взагалі в нашому випадку можна скористатися методом екстраполювання факторів і передумов революції у підприємницькій діяльності [2] на моделі формування державних послуг у сфері цивільного захисту на базі сучасних інформаційних технологій. Так, якщо традиційна система надання державних послуг орієнтувалася на невеликі обсяги робіт, що виконуються одним робітником та на інтенсивну взаємодією робітників, то система надання державних послуг на базі сучасних інформаційних технологій орієнтується вже на кваліфіковану роботу, виконувану висококваліфікованими робітниками, незрівнянно більші обсяги робіт і слабку взаємодія між робітниками.

Особливо важливою відмінністю цих двох систем надання державних послуг є те, що система надання державних послуг на базі сучасних інформаційних технологій орієнтується на інтеграцію матеріальних та інформаційних потоків, у той час як традиційна — на їх поділ як окремих відособлених процесів.

Істотно змінюється і характер надання електронних державних послуг. Так, якщо традиційна система надання державних послуг орієнтується на їх надання за місцем знаходження відповідного державного органу, організації або установи, то система надання державних послуг на базі сучасних інформаційних технологій орієнтується вже на їх надання за місцем знаходження їх споживача.

Необхідно також відзначити, що в рамках надання електронної послуги береться до уваги наявність абсолютно конкретного "індивідуалізованого" або "персоніфікованого" її замовника або одержувача. Так, якщо масове товарне виробництво орієнтується на якогось "усередненого" споживача, то в даному випадку масове виробництво замінюється виробництвом конкретних "персоніфікованих електронних послуг" з усією притаманною їм унікальністю. Вкрай високий ступінь персоніфікації державних електронних послуг, у свою чергу, вказує на внутрішню і зовнішню персоніфіковану орієнтованість на клієнта або замовника з боку відповідних організацій, гнучкий підхід до надання йому персоніфікованих послуг, облік задоволеності споживачів послугами, визначення ефективності (як економічної, так і соціальної) надання послуг.

Досвід реалізації систем державних електронних послуг (у різних сферах) в різноманітних країнах показує, що вигоди до організації надання таких послуг передбачають:

- надання споживачам в установленому порядку інформації про державні послуги і забезпечення доступу до необхідних відомостей про них;

- подачу споживачами запитів, необхідних для надання державних послуг, в електронному вигляді, і прийом таких запитів з використанням єдиного порталу;

- можливість сплати споживачами (при такій необхідності) державного мита (інших видів оплати) за надання державних послуг дистанційно в електронній формі за допомогою використання відповідних платіжних систем;

- отримання споживачами з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій відомостей про хід виконання запитів про надання державних послуг;

- отримання споживачами результатів надання державних послуг в електронному вигляді;

- взаємодію всіх організацій, що беруть участь у наданні державних послуг, через єдиний портал, єдині або об'єднані бази даних;

- розробку та впровадження технічних стандартів і вимог до технологічної сумісності інформаційних систем, стандартів і протоколів обміну даними в електронній формі за інформаційно-технологічною взаємодією різних інформаційних систем.

При цьому основними цілями впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту слід вважати:

- підвищення якісних параметрів життя населення, рівня безпеки та захищеності;

- підвищення доступності державних електронних послуг як основного інструменту публічного управління, а також відкритості громадських організацій;

- підвищення рівня соціально-економічного розвитку держави в цілому та окремих регіонів через зростання їх конкурентоспроможності за рахунок розвитку сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Виходячи із зазначених цілей, основними завданнями впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту є:

- розвиток системи державних послуг в електронній формі для підвищення ефективності функціонування системи цивільного захисту, а також підвищення оперативності та якості надання послуг;

- підвищення доступності та якості послуг у сфері цивільного захисту;

- забезпечення ефективного вирішення завдань цивільного захисту за рахунок створення і розвитку інтегрованої інформаційної системи;

- сприяння соціально-економічному розвитку за рахунок розширення надання державних електронних послуг підприємствам і організаціям усіх форм власності, підвищення рівня безпеки життєдіяльності;

- розвиток інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання державних послуг фізичним та юридичним особам;

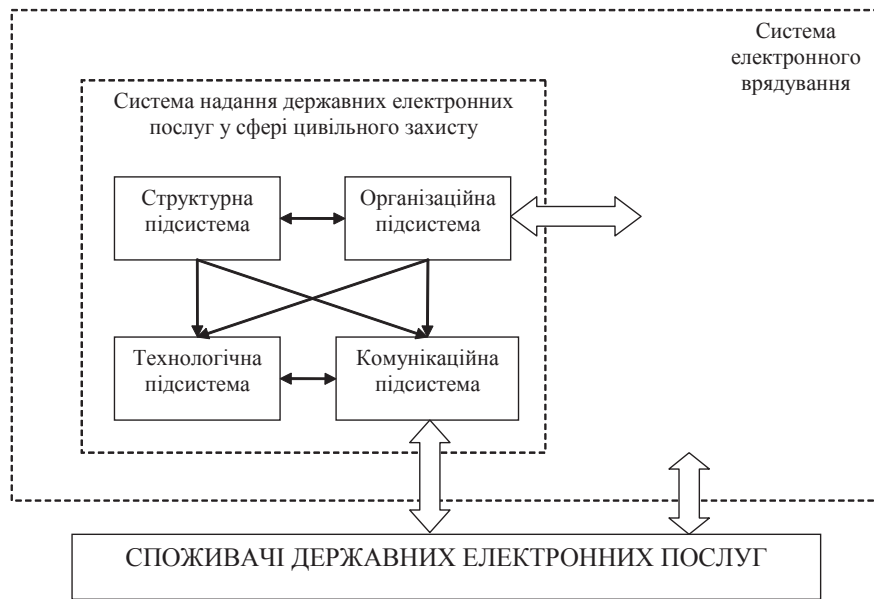
- підвищення якості підготовки кваліфікованих кадрів у сфері інформаційних і телекомунікаційних технологій з урахуванням особливостей діяльності щодо забезпечення цивільного захисту;

- забезпечення реалізації організаційних і технічних заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки організацій цивільного захисту;

- стимулювання розвитку інформаційно-технологічної інфраструктури взаємодії органів публічної влади та державних організацій між собою, з фізичними та юридичними особами;

- розвиток нормативно-правової бази застосування державних електронних послуг.

Зазначене вище дозволяє виділити кілька основних факторів успішного створення і впровадження системи надання електронних послуг у сфері цивільного захисту. Перший фактор — це поділ функцій управління і функцій надання державних електронних послуг як на центральному рівні, так і на рівні окремої організації, що діє у сфері цивільного захисту.



**Рис. 1. Модель системи надання електронних послуг у сфері цивільного захисту**

Другий фактор — це забезпечення зворотного зв'язку між відповідними організаціями, що надають державні електронні послуги у сфері цивільного захисту, і споживачами цих послуг, що дозволяє проводити оцінку ефективності та результативності діяльності цих організацій.

Третій фактор — це забезпечення орієнтованості державних електронних послуг на споживача.

Четвертий фактор — це підвищення гнучкості та адаптивності надання електронних послуг, що вимагає здійснення децентралізації певних повноважень і функцій.

Нарешті, п'ятий фактор — це формування відповідної організаційної культури в організаціях, що надають державні електронні послуги у сфері цивільного захисту, що забезпечує підвищення ініціативності співробітників цих організацій, розвиток у них творчих підходів до своєї роботи, підвищення рівня відповідальності, бажання професійного самовдосконалення.

Все це повністю вписується в концепцію реформування системи публічного управління в цілому, яка передбачає, що органи публічного управління повинні орієнтуватися, насамперед, на реалізацію своїх функцій у формі послуг, що надаються громадянам та іншим споживачам.

У загальному випадку моделі надання державних електронних послуг, що використовуються в даний час, орієнтовані на організаційну будову органів державної влади та інших публічних організацій як єдиної системи, що включає галузеві функціональні підсистеми, що мають на меті формування ефективної функціональної структури, що володіє ознаками інформаційної відкритості, та стандартизацію державних електронних послуг, що надаються юридичним і фізичним особам [1].

Специфікою формування системи державних електронних послуг є синтез управлінської складової з комунікаційною. При цьому процес моделювання інформаційних потоків у сфері державних послуг передбачає отримання й обробку інформації про об'єкти, що взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем. У цьому випадку під об'єктом розуміються не тільки корисні властивості послуги, але і безпосередньо сама послуга як об'єкт управління. Ці властивості поділяються на внутрішні, зумовлені параметрами об'єкта, і зовнішні, що характеризуються категоріями факторів і представляють собою властивості середовища, що впливає на параметри досліджуваного об'єкта чи моделі.

Виділяють три фундаментальних критерії поділу організаційних систем:

- функціональні або предметні критерії;
- організаційні або ієрархічні критерії;
- управлінські або інформаційні критерії [3].

Функціональна або предметна спеціалізація структурних підрозділів державних організацій забезпечує певний рівень ефективності їх функціонування. Недоліком такої організації системи є наявність фрагментації в управлінні і процесах, виникнення бар'єрів на шляху потоків інформації в середині організації, що негативно позначається на діяльності всієї організації.

Організаційні або ієрархічні критерії тісно пов'язані з функціональними критеріями і взаємно доповнюють один одного. При цьому основна увага при удосконаленні діяльності державних організацій зосереджується на їх оптимізації, оскільки вони мають виражену тенденцію до розростання внаслідок появи у них нових функцій і завдань діяльності.

Управлінські або інформаційні критерії є похідними від попередніх двох і покликані забезпечувати ефективний обмін інформаційними потоками між структурними підрозділами державних організацій в залежності від їх предметної або функціональної приналежності.

Систему надання державних електронних послуг необхідно розглядати в якості своєрідного синтезу зазначених трьох критеріїв організаційної системи, в основі якої лежить завдання синхронізації їх діяльності на базі:

- по-перше, автоматизації робочих процесів, наприклад, процесів надання державних сервісів споживачам в рамках більш глобальної системи електронного уряду;
- по-друге, моделювання державних сервісів в цілях формалізації опису, з одного боку, функціональних і організаційних процесів, з іншого боку, інформаційних процесів взаємодії між різними структурами.

З урахуванням зазначеного пропонується нами модель системи надання електронних послуг у сфері цивільного захисту включає чотири основні підсистеми (рис. 1):

- організаційну підсистему, що розглядається в рамках більш загальної організаційної структури електронного уряду (звичайно, за її наявності), і визначає загальні механізми інформаційної взаємодії, міжвідомчі регламенти обміну інформацією, процеси обробки даних, процедури, правила процедур, дійових осіб, відповідальних за реалізацію процесів та їх ролі тощо;
- структурну підсистему, що визначає структуру системи надання електронних послуг, донорів і реципієнтів

інформаційних потоків, процеси обробки та розподілу даних, а також правила їх інтеграції;

— технологічну підсистему, що визначає механізми запити споживачем отримання послуги та її надання споживачеві;

— комунікаційну підсистему, що визначає структуру апаратного комплексу, комунікаційну інфраструктуру та програмне забезпечення.

Як справедливо зазначають фахівці [5], якщо управління електронними послугами розуміється переважно як вибудовування інформаційно-комунікаційної інфраструктури органів публічної влади та державних організацій, тоді в рамках його моделі основна увага приділятиметься саме напрямку інформатизації публічного управління. Якщо ж управління електронними послугами означає інструмент реформи всієї системи публічного управління, то його концептуальна модель повинна включати широкий спектр типових моделей, що описують процеси в організаціях, їх взаємозв'язок, ієрархію. Тут же повинні бути закладені типові моделі організаційної структури різних органів публічної влади, моделі збалансованих показників оцінки ефективності їх діяльності, моделі здійснення процедур стратегічного планування розвитку організацій, що входять в систему публічного управління тощо.

Ми дотримуємося другого з зазначених підходів, тому вважаємо, що розробка і впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту передбачає розробку цілого комплексу типових моделей як функціонального, так і структурно-організаційного характеру: моделі загальної організації діяльності з надання електронних послуг, функціональної моделі надання електронних послуг, моделі регламентів діяльності з надання електронних послуг, "транзакційної" моделі надання електронних послуг.

Так, модель загальної організації діяльності з надання електронних послуг описує принципи формування необхідних організаційних структур; визначає характер обов'язків відповідальних виконавців відповідних функцій і процесів; забезпечує методичну основу оптимізації діяльності відповідних організацій, їх штатної структури та бюджету [4].

Функціональна модель надання електронних послуг містить узагальнений опис діяльності відповідних організацій з функціональної точки зору. Вона дозволяє здійснювати угруповання різних напрямків діяльності організацій, задіяних у наданні державних послуг у сфері цивільного захисту, за функціональним принципом незалежно від конкретної прив'язки до міністерства, відомства чи іншого органу влади.

Модель регламентів діяльності з надання електронних послуг: описує принципи формування графіків діяльності, що відповідають динаміці подій; формує шаблони, орієнтовані на оперативне, ефективне та якісне задоволення запитів з боку фізичних та юридичних осіб, інших органів публічної влади, державних організацій і структур; забезпечує загальний підхід до класифікації, використання, інтеграції та розподілу інформації серед організацій, задіяних у наданні державних послуг у сфері цивільного захисту.

"Транзакційна" модель надання електронних послуг описує місцезнаходження всіх організацій, задіяних у наданні послуг, та їх канали зв'язку (телефонні, транспортні, електронні). Необхідність такої моделі обумовлена тим, що споживачі державних електронних послуг можуть мати різний рівень доступу до відповідних каналів.

Необхідність об'єднаних відзначених моделей в єдину систему надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту та налагодження взаємозв'язку між їх елементами дозволяє визначити вимоги, виконання яких необхідне для ефективного функціонування даної системи.

Після того, як вироблена сукупність типових моделей, що описують на предметному (функціональному), організа-

ційному (ієрархічному) та управлінському (обмінному) рівнях надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту, необхідно визначити вимоги до програмного забезпечення даного процесу.

Крім того, найважливішим чинником стійкого функціонування системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту є проектування й створення відповідної інфраструктури. В цьому випадку інфраструктура повинна забезпечувати фізичну та програмну захищеність системи та її підсистем, їх максимальну доступність і безпеку, розподіл систем і системних компонентів за зонами безпеки, масштабованість систем та інфраструктури, простоту обслуговування, забезпечення функціонування та удосконалення програм та систем.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Розробка і впровадження системи надання державних електронних послуг у сфері цивільного захисту здатні не тільки поліпшити надання послуг безпосередньо у сфері цивільного захисту, але й істотно підвищити якість та ефективність діяльності органів публічного управління в цілому за рахунок комплексного впровадження інноваційних технологій, забезпечення якісно нового рівня інтеграції структур органів публічного управління, даючи тим самим користувачеві можливість виконати всі необхідні дії щодо одержання послуги в зручному місці і в зручний час.

Детальна розробка підсистем моделі системи надання електронних послуг у сфері цивільного захисту повинна стати предметом подальших наукових досліджень.

### Література:

1. Гиглавы А.В. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации / А.В. Гиглавы, В.И. Дрожжинов. — М.: Эко-Трендз, 2002. — 264 с.
2. Коробкова С.Н. Сервисная деятельность / С.Н. Коробкова, В.И. Кравченко. — СПб.: Питер, 2006. — 472 с.
3. Семенов Г.В. Исследование и оценка организационной эффективности систем управления / Г.В. Семенов, М.В. Николаев. — Казань: Изд. КГУ, 2004. — 184 с.
4. Юртаев А.Н. Инновационные технологии в государственном управлении / А.Н. Юртаев. — Казань: Изд. КГУ, 2009. — 186 с.
5. Юртаев А.Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению / А.Н. Юртаев. — Казань: Изд. КГУ, 2007. — 184 с.

### References:

1. Giglavj, A.V. and Drozhzhinov, V.I. (2002), *Sovernshstvovanie gosudarstvennogo upravlenija na osnove ego reorganizacii i informatizacii* [Public administration improving on the base of its reorganization and informatization], Jeko-Trendz, Moscow, Russia.
2. Korobkova, S.N. and Kravchenko, V.I. (2006), *Servisnaja dejatel'nost'* [Service activities], Piter, St.-Petersburg, Russia.
3. Semenov, G.V. and Nikolaev, M.V. (2004), *Issledovanie i ocenka organizacionnoj jeffektivnosti sistem upravlenija* [Research and evaluation of organizational efficiency of systems of government], Izd. KGU, Kazan, Russia.
4. Jurtaev, A.N. (2009), *Innovacionnye tehnologii v gosudarstvennom upravlenii* [Innovations in public administration], Izd. KGU, Kazan, Russia.
5. Jurtaev, A.N. (2007), *Jelektronnoe pravitel'stvo: konceptual'nye podhody k postroeniju* [E-government: conceptual approaches to constructing], Izd. KGU, Kazan, Russia.

*Стаття надійшла до редакції 08.10.2015 р.*