

# НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В ОНЛАЙНОВОМУ РЕЖИМІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І ПРОБЛЕМИ ЙОГО АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Кандзюба Сергій Павлович,  
*кандидат технічних наук, доцент;*  
Духонченко Анатолій Андрійович

Розглядаються підходи до вирішення завдання надання соціальних послуг у режимі он-лайн. Аналізується зарубіжний досвід надання публічних послуг в електронному вигляді. Пропонується архітектурна модель єдиного інформаційного простору державного управління соціальною сферою на регіональному рівні.

**Ключові слова:** державне управління соціальною сферою, архітектурна модель, єдиний інформаційний простір, соціальна послуга, PDM-система.

Одним з основних завдань державного управління соціальною сферою є ефективне надання соціальних послуг. Їх надання у режимі он-лайн, що характерне для інформаційного суспільства, неможливе без створення бази такого сервісу – сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, що дає змогу інтегрувати персональні дані з державних, комунальних і приватних інформаційних систем.

В Україні уже робляться важливі кроки в цьому напрямі. Так, 10 жовтня 2013 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо скорочення кількості документів для отримання державної допомоги при народженні дитини» з пропозиціями Президента України від 7 травня того ж року [1]. Згідно зі ст. 11 зазначеного Закону для призначення допомоги при народженні дитини в орган праці та соціального захисту населення за умови надання паспорта або іншого документа, що засвідчує особу, і свідоцтва про народження дитини подається заява одного з батьків (опікуна), з якими постійно проживає дитина. Цей перелік документів є вичерпним.

Новим у цьому Законі є те, що орган праці та соціального захисту:

- самостійно отримує від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, установ, із державних реєстрів і в порядку обміну інформацією всі необхідні відомості для призначення такої допомоги;
- направляє центральному органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб, дані для реєстрації місця мешкання дитини, які вказала особа, що звернулася за допомогою.

Для того, щоб організувати вказаний обмін інформацією, необхідна наявність інформаційно-комунікаційної системи, що дає змогу створити єдиний інформаційний простір (ЄІП) для всіх учасників надання соціальної послуги. Наявність ЄІП дає змогу призначати допомогу при народженні дитині, а також надавати багато інших соціальних послуг у режимі он-лайн. Це означає, що розробка архітектурної моделі ЄІП державного управління соціальною сферою, зокрема на регіональному рівні, є актуальним завданням. Такий підхід може бути застосований і щодо надання інших соціальних послуг.

Питання щодо надання соціальних послуг в електронному вигляді нині дедалі частіше привертають увагу вчених. На думку А. І. Семенченка [2], одним з основних напрямів державної політики електронного урядування

в Україні слід вважати побудову інфраструктури надання електронних послуг фізичним і юридичним особам. У колективній праці [3] розглянутий досвід вирішення проблем, пов'язаних з упровадженням основних елементів та інфраструктури електронного урядування в Україні, у т.ч. спрямованих на забезпечення надання публічних послуг. У дисертаційній роботі О. В. Карпенка [4] показано зниження ефективності застосування комплексних інформаційних рішень через неузгоджене використання різних і суперечливих підходів щодо впровадження програмного забезпечення в органах державного управління, що теж є складником проблеми надання публічних послуг в електронному вигляді. У роботі Д. В. Дубова [5] досліджено практику трансформації системи надання державних послуг і забезпечення прозорості органів державної влади на прикладі політики Адміністрації США. Ці та інші праці закладають теоретико-методологічну основу для подальших досліджень проблем надання публічних послуг в електронному вигляді.

Для розв'язання практично орієнтованого завдання – надання соціальних послуг у режимі он-лайн – необхідне створення єдиного інформаційного простору, який би об'єднав усіх учасників цього процесу. Це, своєю чергою, потребує розробки теоретичних засад створення ЄІП.

**Мета даної статті** – проаналізувати проблеми щодо розробки архітектурної моделі єдиного інформаційного простору державного управління соціальною сферою на місцевому та регіональному рівнях.

Для надання соціальної послуги потрібна достовірною й актуальною інформація з різних державних і місцевих органів влади, установ і підприємств, що знаходяться під їх управлінням, а також бізнес-структур, що беруть участь у наданні послуги. Як приклад розглянемо одну з багатьох соціальних послуг – оформлення та виплату допомоги при народженні дитини та особливості її надання у різних країнах світу. Дослідимо, як відобразився рівень розвитку електронного уряду на кількості документів, що подаються для отримання допомоги при народженні дитини, а також міру готовності до переведення цієї послуги в режим он-лайн.

Згідно з даними ООН у рейтингу країн світу за рівнем розвитку електронного уряду у 2012 р. [6] до п'ятірки кращих входять Південна Корея, Нідерланди, Велика Британія, Данія та США. Для нашого прикладу візьмемо п'ять країн – Велику Британію як одного з лідерів рейтингу, Україну та країни пострадян-

ського простору, що демонструють інтенсивні темпи розбудови е-уряду – Естонію, Росію, Казахстан. У рейтингу ці країни посідають такі місця: Велика Британія – 3, Естонія – 20, Росія – 27, Казахстан – 38, Україна – 68.

У Великій Британії особи з низьким доходом мають право на отримання допомоги з материнства «Упевнений старт» (*Sure Start Maternity Grant*) – одноразовий платіж, який допоможе компенсувати витрати на утримання новонародженого [7]. Для цього треба скачати з урядового сайту анкету (форма SF100), заповнити її, підписати у спостерігаючого лікаря або акушерки та передати в місцевий центр зайнятості або переслати поштою за вказаною адресою.

В Естонії порядок отримання допомоги в різних містах може трохи відрізнятись [8]. Пропонована містом Таллінном допомога не залежить від доходу. Заяву про отримання допомоги можна подати як через веб-портал, так і безпосередньо через відділ соціального забезпечення управи міського району за місцем проживання або в Талліннській ЗАГС. При подачі електронної заяви автоматично перевіряється ряд умов, пов'язаних із мешканням батьків та постановкою на облік з вагітності.

На Єдиному порталі державних і муніципальних послуг Російської Федерації [9] містяться описи порядків надання послуги «Призначення і надання додаткової одноразової допомоги у зв'язку з народженням дитини молодим сім'ям» у різних регіонах. Так, у Москві перелік документів, необхідних для отримання цієї послуги, сягає одинадцяти. Способи подачі заявки та отримання результату: особисто, через законного представника або поштою. У Республіці Татарстан оптимістичніша ситуація – тут необхідно подати лише чотири документи для отримання послуги. Способи подачі заявки: особисто, по телефону, по *e-mail*. Спосіб отримання результату – особисто [9].

На порталі електронного уряду Казахстану [10] приведений опис композитної державної послуги «Народження дитини», що передбачає надання свідоцтва про народження дитини, оформлення допомоги з догляду за дитиною та постановки маляти в чергу до дитячого садка. Для отримання послуги у режимі он-лайн достатньо:

- авторизуватися на порталі або зареєструватися;
- заповнити поля електронного запиту із зазначенням індивідуального ідентифікаційного номера матері/батька, дитини і номера особового рахунку в банку;

- підписати запит електронним цифровим підписом (ЕЦП).

На момент написання статті дана послуга в Казахстані знаходилася в режимі пілотного запуску.

В Україні відповідно до Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо скорочення кількості документів для отримання державної допомоги при народженні дитини» [1] для оформлення цієї допомоги кількість документів, що подаються, як уже зазначалося, скорочена до трьох. На жаль, в електронному вигляді послуга не надається. На деяких офіційних сайтах обласних державних адміністрацій (наприклад [11]) та органів місцевого самоврядування міститься лише опис порядку надання допомоги.

Слід також зазначити, що згідно з Постановою КМУ «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми» від 27 грудня 2001 р. № 1751 [12] передбачені 10 випадків припинення виплати. Зокрема:

- позбавлення одержувача допомоги батьківських прав;
- відмова одержувача допомоги від виховання дитини;
- нецільове використання коштів і незабезпечення одержувачем допомоги відповідних умов для повноцінного утримання та виховання дитини тощо.

Тобто ухваленням рішення про надання допомоги процес надання послуги не завершується. Далі необхідно забезпечити моніторинг цільового використання виділених коштів.

Відставання України від інших країн у сфері створення е-уряду ускладнюється неефективними спробами реформування в Україні соціальної сфери. Таким прикладом є запровадження великого обсягу ручного занесення персоналізованої інформації на кожного ветерана в соціальний паспорт за формою, яку очікують від Міністерства соціальної політики України, відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку визначення та задоволення соціально-побутових потреб та потреб у медичній допомозі ветеранів Великої Вітчизняної війни 1941–1945 років, жертв нацистських переслідувань та сімей загиблих (померлих) воїнів» від 13 листопада 2013 р. № 823 [13]. Ідея планування та контролю за ефективністю використання бюджетних коштів, враховуючи необхідність державної підтримки конкретних громадян, які її найбільше потребують, є доцільною тільки у разі завантаження в соціальні паспорти достовірних персональних та інших даних

у єдиному інформаційному просторі міжвідомчих виконавців з функціями автоматизованого контролю за фактом допомоги та цільового використання бюджетних коштів у взаємодії з Єдиним державним демографічним реєстром фізичних осіб.

Розглянуті приклади дають змогу виявити основні характеристики завдання щодо надання соціальних послуг у режимі он-лайн.

1. Незважаючи на різний рівень розвитку електронного уряду в різних країнах, у процесі оформлення та надання державної послуги з метою отримання документів, що необхідні для виплати одноразової допомоги при народженні дитини, а також представлення інших необхідних відомостей, беруть пряму або непряму участь різні державні та місцеві органи влади, організації й підприємства різних форм власності, наприклад:

- підрозділи паспортно-візової служби – у частині встановлення приналежності одержувачів і членів їх сімей до громадянства України і (або) громадянства держави, з якою Україною укладений відповідний міжнародний договір;
- установи поштової зв'язку або банки – у частині організації виплати одноразової допомоги при народженні дитини;
- органи, що здійснюють державну реєстрацію актів цивільного стану, – у частині отримання відомостей про акти цивільного стану;
- організації житлово-комунального господарства – у частині отримання відомостей про осіб, зареєстрованих спільно із заявником за місцем проживання;
- установи соціального захисту населення за місцем проживання іншого батька (у разі роздільного мешкання) – у частині отримання відомостей про непризначення (призначення) одноразової допомоги при народженні дитини, а також контролю за цільовим використанням коштів;
- спеціалізовані магазини та аптеки – у частині отримання відомостей про цільове використання одноразової допомоги.

2. Переведення соціальної послуги в електронний вигляд можливе в результаті створення середовища електронної взаємодії між усіма учасниками надання послуги (рис. 1).

3. Послуга може надаватися впродовж тривалого часу. Органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства та організації різних форм власності можуть підключатися до реалізації послуги на різних етапах, у різні моменти часу, причому цей процес може мати ітераційний характер. Прикладом цього є моніторинг надання послуги

Стратегічні пріоритети, №1 (30), 2014 р.

з боку соціальних інспекторів. У моніторингу багато разів беруть участь медичні працівники, магазини, аптеки, банки та ін. Можна сказати, що соціальна послуга має свій життєвий цикл (ЖЦ).

5. Нині найбільш близькі до оформлення допомоги при народженні дитини у режимі он-лайн країни з високим рівнем розвитку електронного уряду – Велика Британія та Естонія. У Росії та Казахстані створена необхідна інформаційно-комунікаційна інфраструктура, що дає змогу в недалекому майбутньому перевести послугу в режим он-лайн. В Україні роботи в цьому напрямі лише починаються.

6. Зараз в Україні склалася суперечлива ситуація. З одного боку, робляться важливі кроки на шляху до побудови ефективної моделі адміністративних послуг – прикладом цього є ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI [14] та інших нормативно-правових актів. З іншого боку, цей процес гальмують керівники державних відомчих структур, які не бажають ділитися відомчою інформацією з причин боязні виявити її недоліки –

неповноту, неактуальність, недостовірність, факти зловживання службовим становищем. Саме з цих причин невідкладно необхідні політичні та законодавчі рішення.

Для того, щоб надавати соціальні послуги в режимі он-лайн лише на підставі електронної заяви, підписаної ЕЦП, необхідна інформаційно-комунікаційна система, що забезпечує:

- використання методів, правил і способів управління, із самого початку орієнтованих на безпаперовий обмін даними через інтегровану інформаційну систему;
- доступність інформації для всіх учасників ЖЦ соціальної послуги у будь-який час і в будь-якому місці, що зумовлює використання сучасних телекомунікаційних технологій, тобто створення ЄІП;
- інформаційну підтримку всіх етапів ЖЦ соціальної послуги;
- використання прикладних програмних засобів, із самого початку орієнтованих на взаємодію через ЄІП;
- єдність представлення та інтерпретації даних у процесах інформаційного обміну між інтегрованою інформаційною системою та

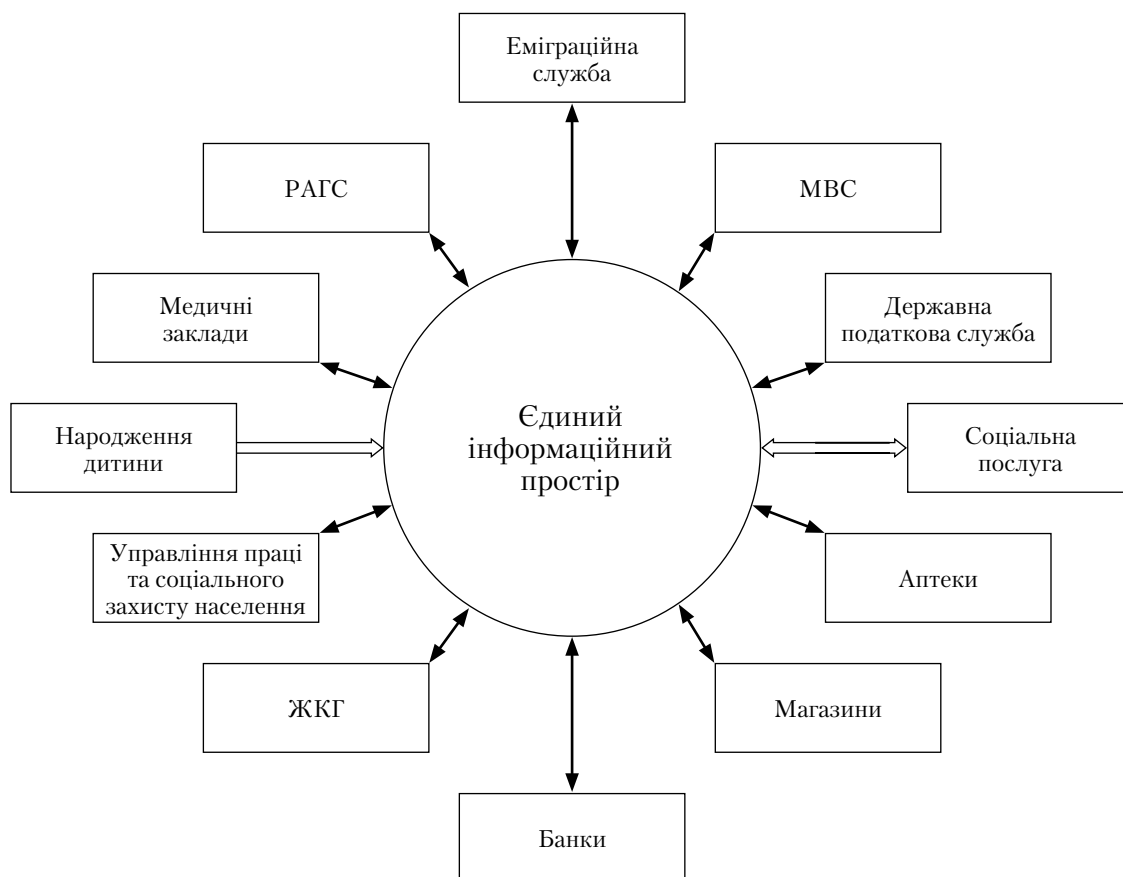


Рис. 1. Схема електронної взаємодії при наданні соціальної послуги

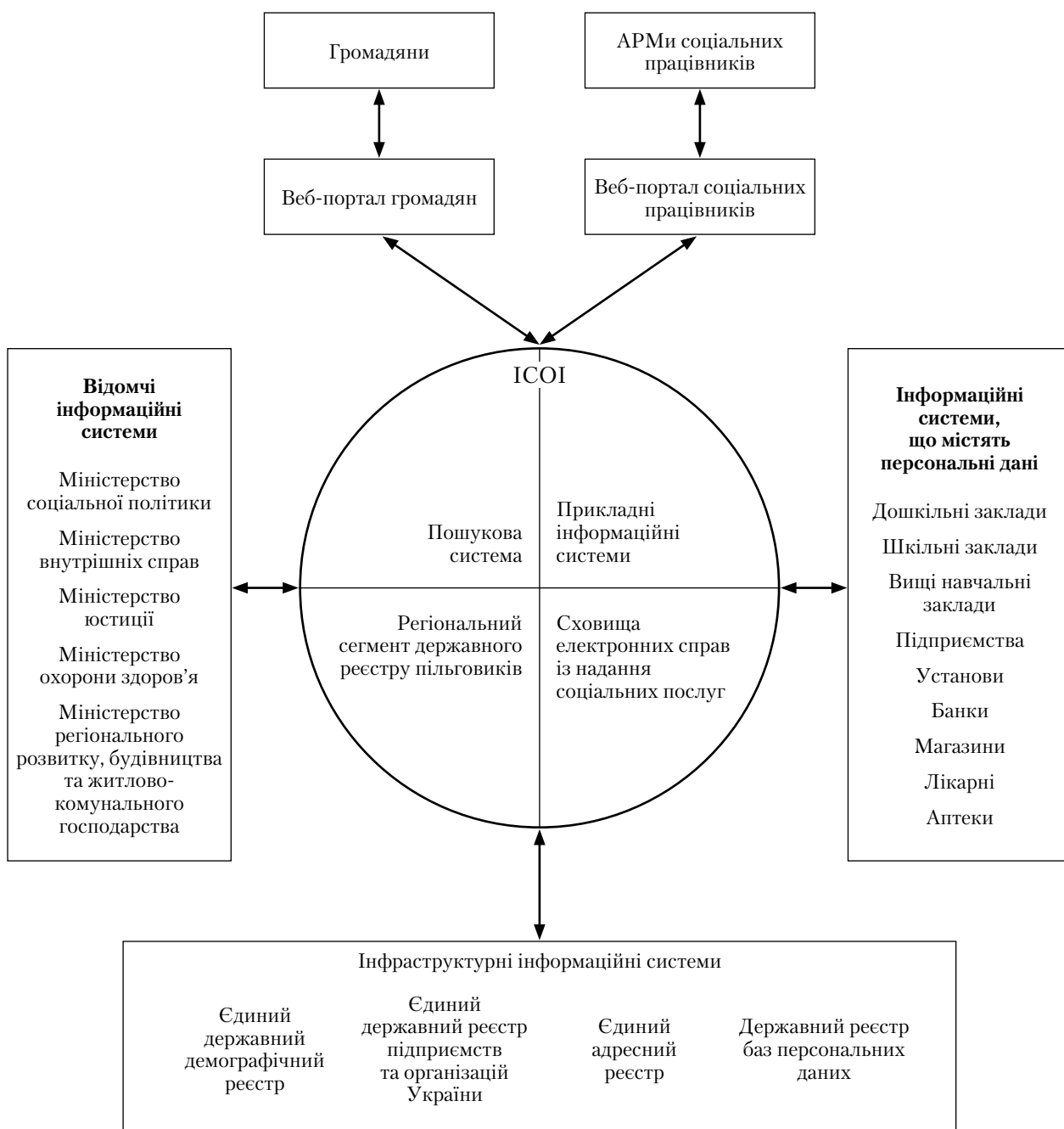


Рис. 2. Архітектурна модель єдиного інформаційного простору державного управління соціальною сферою на регіональному рівні

відомчими, комунальними, приватними інформаційними системами;

- реалізацію принципів, технологій і процесів інформаційної взаємодії відповідно до вимог міжнародних і національних стандартів.

Системи, що не задовольняють перерахованим критеріям, забезпечують лише фрагментарну («осередкову») автоматизацію зі всіма властивими цій стратегії недоліками.

Створення інтегрованої системи обміну інформацією (ІСОІ) для надання соціальних послуг відповідно з викладеними вище прин-

ципами можливе на основі використання концепції *CALS*, зокрема *PDM*-технології, що використовується у промисловості [15].

Базовою ідеєю безперервної інформаційної підтримки постачань і ЖЦ продукції (*Continuous Acquisition and Life cycle Support – CALS*) стала ідея інформаційної інтеграції стадій ЖЦ продукції (виробу), яка передбачає перехід до інтегрованого інформаційного середовища (ІІС). ІІС формуються на базі систем управління даними (*Product Data Management – PDM*-систем) і є сукупністю розподілених баз

Стратегічні пріоритети, №1 (30), 2014 р.

даних, у якій діють єдині стандартні правила зберігання, оновлення, пошуку та передачі інформації та через яку здійснюється безпаперова інформаційна взаємодія між усіма учасниками ЖЦ виробу. При цьому одноразово створена інформація зберігається в ПС, не дублюється, не вимагає якихось перекодувань у процесі обміну, зберігає актуальність і цілісність.

Завданням *PDM*-системи є акумуляція всієї інформації про виріб (послугу), що створюється прикладними системами, в єдину логічну модель.

Застосування розглянутих вище принципів функціонування *PDM*-системи до сфери надання соціальних послуг дає змогу сформулювати уявлення про інтегровану систему обміну інформацією (ІСОІ) в соціальній сфері, що є ядром архітектурної моделі ЕІП державного управління соціальною сферою на регіональному рівні (рис. 2). ІСОІ дає змогу «витягувати» персональні дані, що містяться у відомчих інформаційних системах, реєстрах, АІС організацій і підприємств усіх форм власності. Витягується лише та інформація, яка необхідна для надання соціальної послуги у режимі он-лайн, а також моніторингу цільового використання наданих коштів.

Організоване таким чином інформаційне забезпечення дає змогу надавати послугу громадянам лише на підставі електронної заяви, завіреної ЕЦП. Користуватися сервісами ІСОІ можуть як громадяни, так і соціальні працівники. Для цього призначені відповідно веб-портал громадян і веб-портал соціальних працівників, що відрізняються один від одного набором сервісів, що надаються.

Розглянемо функціональне призначення основних елементів ІСОІ.

Пошукова система ІСОІ призначена для «витягування» персональних даних, що знаходяться в несумісних базах даних системи соціального захисту населення, відомчих інформаційних системах, державних реєстрах, інформаційних системах організацій і підприємств різних форм власності, необхідних для надання соціальних послуг у режимі он-лайн і моніторингу цільового використання виділених коштів.

Прикладні інформаційні системи ІСОІ використовують інформацію, що поставляєть-

ся пошуковою системою, і призначені, зокрема, для реалізації таких завдань:

- ведення обліку звернень громадян на місцевому, регіональному та центральному рівнях;
- ведення обліку прийнятих рішень і контролю за їх виконанням;
- автоматизовані персоналізовані розрахунки для планування потреби надання усіх різновидів адресної соціальної та медичної допомоги;
- надання соціальних послуг у режимі он-лайн;
- моніторинг цільового використання виділених коштів.

Регіональний сегмент державного реєстру пільговиків містить персональні дані про пільговиків, що проживають у даній області, та є фрагментом загальнодержавної розподіленої бази даних.

Сховище електронних справ може бути електронним архівом послуг, наданих органами соціального захисту даного регіону. Документи, що зберігаються в архіві, можуть бути використані для різних завдань аналітичної обробки інформації та як шаблони для ухвалення нових рішень про надання послуг.

## Висновки

Отже, можемо зробити такі висновки.

1. Проектування ІСОІ як *PDM*-системи дало змогу створити архітектурну модель єдиного інформаційного простору державного управління соціальною сферою на регіональному рівні.

2. У запропонованій архітектурній моделі єдиного інформаційного простору можна надавати соціальну послугу громадянам у режимі он-лайн на підставі лише електронної заяви, завіреної електронним цифровим підписом.

3. На основі запропонованої моделі можуть бути реалізовані інші сервіси, наприклад моніторинг цільового використання виділених коштів, надання адресної соціальної допомоги тощо.

Предметом подальших досліджень можуть бути напрями розробки алгоритмів і стандартів обміну даними при міжвідомчій взаємодії у межах ЕІП державного управління соціальною сферою.

## Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо скорочення кількості документів для отримання державної допомоги при народженні дитини : закон України від 10.10.2013 р. № 644-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/644-18>

2. Семенченко А. І. Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення / А. І. Семенченко // Електронне урядування. – 2010. – № 1. – С. 6–17.
3. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні / О. І. Архипська, О. А. Баранов, С. В. Дзюба [та ін.]; за заг. ред. С. В. Дзюби. – 2010. – 90 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irf.ua/files/ukr/e-gov-exr.pdf>
4. Карпенко О. В. Функціонально-технологічні механізми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Олександр Валентинович Карпенко; Акад. муніцип. упр. – К., 2010. – 20 с.
5. Дубов Д. EGOV 2.0: Новітні підходи до трансформації системи державного управління на базі «Громадських медіа»: аналіт. зап. / Д. Дубов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/344/>
6. О рейтинге стран мира по уровню развития электронного правительства 2012 года согласно исследованию ООН // Минэкономразвития России. – 2012. – 15 марта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc20120315\\_09](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc20120315_09)
7. Sure Start Maternity Grant [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/sure-start-maternity-grant>
8. Единовременное пособие г. Таллинна по случаю рождения ребенка // Eesti.ee. Дверь в э-государство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.eesti.ee/rus/uslugi/grazhdanin/ perekond\\_1/tallinna\\_linna\\_uhekordne\\_sunnitoeetus\\_1](https://www.eesti.ee/rus/uslugi/grazhdanin/ perekond_1/tallinna_linna_uhekordne_sunnitoeetus_1)
9. Электронное правительство. Госуслуги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gosuslugi.ru>
10. Композитная услуга «Рождение ребенка» // E.gov. Государственные услуги и информация онлайн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://egov.kz/wps/portal/Content?contentPath=/egovcontent/citizens/\\_family/child\\_/passport/composite&lang=ru](http://egov.kz/wps/portal/Content?contentPath=/egovcontent/citizens/_family/child_/passport/composite&lang=ru)
11. Допомога при народженні дитини // Харківська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/uk/document/view/id/1278/>
12. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 р. № 1751 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1751-2001-p>
13. Про затвердження Порядку визначення та задоволення соціально-побутових потреб та потреб у медичній допомозі ветеранів Великої Вітчизняної війни 1941–1945 років, жертв нацистських переслідувань та сімей загиблих (померлих) воїнів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 р. № 823 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
14. Про адміністративні послуги : закон України від 6.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17).
15. Норенков И. П. Информационная поддержка наукоемких изделий (CALS-технологии) / И. П. Норенков, П. К. Кузьмик. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2002. – 320 с.