

ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT IN THE ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

У статті досліджено підходи до оцінювання розвитку е-урядування в Україні. Досліджено процеси е-урядування та проаналізовано наявні практики е-урядування в органах місцевого самоврядування. Такий аналіз сприятиме поширенню досвіду та оптимізації управлінських процесів на рівні місцевого самоврядування. Приділено увагу визначенню проблем і перешкод у формуванні е-урядування. Проаналізовано сучасний стан інформатизації в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: електронне урядування, електронні послуги, органи місцевого самоврядування, інновація, реформа.

В статье исследованы подходы к оценке развития е-правительства в Украине. Исследованы процессы е-управления и проанализированы существующие практики е-управления в органах местного самоуправления. Такой анализ будет способствовать распространению опыта и оптимизации управленческих процессов на уровне

местного самоуправления. Уделено внимание определению проблем и препятствий в формировании е-правительства. Проанализировано современное состояние информатизации в органах государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: электронное управление, электронные услуги, органы местного самоуправления, инновация, реформа.

The article analyses approaches to assessing the development of e-government in Ukraine. The e-government processes and existing practices of e-government in local government bodies are analysed. Such an analysis will promote the dissemination of experience and optimization of managerial processes at the level of local government bodies. Attention was paid to the definition of problems and obstacles to the formation of e-government. The current state of informatization in state authorities and local government bodies is analysed.

Key words: e-government, electronic services, local government bodies, innovation, reform.

УКД 35.076:352

Мосій О.Б.

к.е.н., доцент кафедри менеджменту у виробничій сфері
Тернопільський національний технічний
університет імені Івана Пулюя

Постановка проблеми. В умовах інформаційного суспільства все більшого значення набувають нові підходи до організації державного управління із застосуванням новітніх інформаційних технологій. Електронне урядування – відносно новий термін, але все більше країн розуміють його як фактор зростання конкурентоздатності держави на світовій арені. Європейський Союз готовий підтримати євроінтеграційні прагнення України за умови здійснення комплексу реформ. У «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» серед 62 реформ та програм розвитку держави як вектор безпеки визначено програму електронного урядування [10]. Водночас електронне урядування виступає об'єктивною підставою проведення реформ: адміністративно-територіальної, місцевого самоврядування, децентралізації.

Поняття «електронне урядування» визначене «Концепцією розвитку електронного урядування в Україні» як «форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ОМС) з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на потреби громадян» [5]. Це визначення містить три основних компоненти: підвищення ефективності діяльності органів влади, надання послуг громадянам і вдосконалення процесу управління, впровадження інформаційної системи національного масштабу.

Впровадження системи е-урядування має відбуватися на всіх рівнях управління. Особливої уваги заслуговує місцевий рівень організації публічного управління, адже його належне функціонування забезпечує децентралізацію влади, розширення можливостей участі громадян в управлінні державою, вирішення питань місцевого значення. Це й актуалізує проблему впровадження е-урядування на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи концепції електронної демократії розглядалися у працях відомих учених: Р. Катца, Й. Масуда, М. Пората, Т. Стоуньєра та ін. До проблем впровадження е-урядування як в Україні, так і в інших країнах світу у своїх наукових публікаціях звертались І. Агамірзян, О. Баранов, Н. Васильєва, М. Вершинін, В. Гурковський, Г. Почепцов, А. Семенченко, П.С. Клімушин, І. Кліменко, О. Голубуцький, О. Бондарчук. Моніторинг ефективності впровадження системи е-урядування в містах України виконували О.Л. Ершова, Т. Маматова, Ю. Шаров, М. Зварич, Ю. Щербініна, І.С. Куспляк, А.О. Серенок.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження рівня впровадження та розвитку е-урядування в ОМС станом на початок 2018 р., аналіз динаміки змін протягом кількох останніх років, виявлення проблемних моментів та кращих напрацювань, формулювання рекомендацій ОМС щодо прискорення розвитку технологій електронного урядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Е-урядування для органів місцевого самовря-

дування – це спосіб організації місцевого самоврядування за допомогою програмно-апаратних засобів та систем локальних інформаційних мереж, що забезпечує відкритість та прозорість функціонування ОМС, вчасний та повний доступ до інформації щодо діяльності органу, просте і доступне щоденне спілкування з місцевою владою громадян, представників бізнесу та неурядових організацій [6].

Оцінка рівня розвитку електронного урядування в ОМС може здійснюватися за такими напрямками: 1) доступ до інформації; 2) зворотний зв'язок із громадськістю; 3) адміністративні послуги; 4) доступ до публічної інформації; 5) зручність користування веб-сайтом; 6) оцінка системи електронного документообігу ОМС; 7) оцінка організації діяльності центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) [2, с. 41].

Серед завдань ОМС є інформування про свою діяльність, налагодження комунікацій з громадянами, і веб-сайт фактично виступає основою е-урядування, з'єднуючою ланкою між службовцем і громадянином. Про якість веб-сайту можна судити залежно від етапу, на якому знаходиться його наповнення: 1) інформування громадян; 2) зворотний зв'язок; 3) транзакції; 4) інтерактивні інтегровані послуги; 5) електронна система державного управління; 6) електронна система волевиявлення та електронне судочинство.

Аналіз офіційних веб-сайтів ОМС показав, що протягом останніх років спостерігається тенденція до збільшення їх кількості та інформаційної наповненості. Водночас недостатньо уваги приділено розміщенню відомостей, що стосуються бюджету, тарифів та пільг, майнового стану депутатів, стану і використання комунального майна, оголошення про земельні аукціони та конкурси і їх результати, звітної документації, плану роботи та розкладу засідань, земельних питань.

Якісне інформаційне наповнення веб-сайту є першою та обов'язковою вимогою, проте в сучасних умовах цього недостатньо, щоб говорити про його ефективність. Важливим показником якості веб-сайту є його функціональність, тобто можливість встановлення через веб-сайт зворотного зв'язку з громадськістю та надання послуг. Більшість веб-сайтів ОМС знаходяться на етапах інформування і зворотного зв'язку, і лише декілька міст мають веб-сайти, які здійснюють транзакції. Українське представництво Transparency International разом з Інститутом Політичної Освіти у 2018 році склали рейтинг прозорості 100 міст України. Одним із показників рейтингу є «Інформація про роботу органів місцевої влади». У ньому оцінюються кількість, якість та вчасність викладення документів, контактних даних місцевої влади на її сайті. У 2017 році із 99 міст жодне не мало максимальних 10 балів. Найвищі бали

мали міста Кропивницький (9 балів), Червоноград (8 балів), Чернівці (7,9), тільки третина міст мала показник, вищий 5 балів [9].

Інститут громадянського суспільства розробив методику для оцінювання веб-сайтів ОМС. Проведений моніторинг веб-сайтів 25 обласних та 50 міських рад показав, що вони потребують удосконалення, бо мають низку недоліків [8]:

1. Офіційні Інтернет-представництва ОМС мають різноманітну структуру розміщення інформації. Працюючи з різними сайтами, важко швидко зорієнтуватися, де саме знаходиться необхідна інформація.

2. Деякі сайти мають складну структуру розділів та підрозділів. Під час завантаження головної сторінки таких сайтів неможливо побачити всі наявні тематичні підрозділи та зрозуміти місцезнаходження певної інформації.

3. Не на всіх сайтах наявна пошукова система.

4. Не на всіх сайтах впроваджено інструмент зворотного зв'язку «Електронна приймальня запитань громадян» або «Надіслати запитання голові міської ради». Іноді важко знайти поштову електронну адресу ради.

5. Часто на головних сторінках сайтів новини подають як єдиний перелік повідомлень, у такому разі в них важко зорієнтуватися, іноді немає можливості переглянути архів новин.

6. Найслабшим місцем інформаційної наповненості сайтів є відсутність документів, що стосуються роботи ОМС.

Більшість проаналізованих сайтів ОМС знаходяться на переході від першого етапу «Розміщення інформації» до другого етапу «Зворотний зв'язок». Більшість міст використовують 2–3, рідше 5–6 інструментів зворотного зв'язку із громадськістю. Здебільшого на веб-сайтах розміщені форуми для обговорення актуальних проблем, проводиться опитування відвідувачів про роботу сайту, є можливість відправити запитання й одержати відповідь.

Актуальним є впровадження на сайтах елементів інтерактивності – Інтернет-конференцій та онлайн-форумів. Про появу повноцінної інтерактивності веб-сайтів ОМС – можливості здійснювати операції в режимі он-лайн (наприклад, сплатити штраф, замовити паспорт, оформити субсидію тощо) ще не доводиться говорити. Таке електронне управління полягає вже не стільки в інформуванні, скільки в обслуговуванні. Для переходу на етап «Транзакції» та «Інтерактивні інтегровані послуги» повинні бути створені об'єднані портали різних відомств і служб, через які можна здійснювати будь-які види транзакцій, для яких раніше потрібно було звертатися безпосередньо в державний орган. Перехід до цих етапів є завданням для ОМС на найближчий час. І найвищим ступенем розвитку електронної демократії є запро-

вадження електронної системи волевиявлення (електронного голосування).

Зворотний зв'язок із громадськістю здійснюється через: 1) розвиток інституту електронних звернень та е-петицій; 2) розвиток інструментів е-демократії: відкритий та громадський бюджет, онлайн-обговорення проектів нормативних актів; 3) запровадження онлайн-форм зворотного зв'язку на офіційних веб-сайтах органів влади; 4) широке залучення громадських організацій та профільних асоціацій до планування розвитку та моніторингу стану розвитку е-урядування.

Інструментами зворотного зв'язку, які використовуються ОМС, найчастіше є електронна форма для подання електронних звернень, можливість залишити коментар через соціальну мережу, онлайн-опитування громадян. Задля формування зворотного зв'язку та залучення мешканців до прийняття рішень місцевого рівня на кінець 2017 року сервіс е-петицій запровадили близько 500 громад. Середні темпи запровадження е-петицій – 75 громад на рік, що становить 38% щорічного приросту кількості нових сервісів е-петицій. Застосовують інструмент електронних петицій ОМС, використовуючи такі електронні ресурси, як Єдина система електронних петицій, платформа «Розумне місто», електронні форми для подачі петицій безпосередньо на сайті міської ради, створення окремих міських порталів електронних петицій.

Ефективність е-петицій залежить від двох факторів: користування громадянами та реагування з боку влади. Статистика з веб-сайтів е-петицій демонструє, що станом на початок листопада 2017 року до центральних органів влади було подано таку кількість е-петицій: до Президента – 28 243 (з серпня 2015 року), до Верховної Ради – 775 (з жовтня 2015 року), до Кабінету Міністрів – 80 (з вересня 2017 року), до органів місцевого самоврядування через «Єдину систему місцевих петицій» – 9840 [1].

На національному рівні найактуальнішими є три групи тем е-петицій: 1) правопорядок, соціальний захист, охорона здоров'я; 2) інфраструктурні та комунальні питання; 3) реформування влади і контроль за нею.

На місцевому рівні найбільше громадян турбують питання благоустрою міст – понад 40% від усіх поданих петицій (зокрема, відновлення парків, упорядкування зовнішньої реклами, встановлення туалетів тощо), а також питання транспорту та доріг – близько 25% від усіх поданих петицій (наприклад, освітлення та облаштування пішохідних переходів, оптимізація маршрутів громадського транспорту тощо). Майже в кожній громаді підняті питання щодо бездомних тварин, стихійних сміттєзвалищ, а також підвищення прозорості місцевої влади.

Ефективність е-петицій залежить від правильності їх використання громадянами та реагування на них з боку влади. І тут можна констатувати: 1) населення недостатньо обізнане про існування сервісу е-петицій і користування ним, через це деякі петиції некоректно сформульовані і спрямовані до невідповідних адресатів; 2) непрозорість розгляду і реалізації петицій; 3) громадянам бракує механізмів моніторингу розгляду та контролю виконання е-петицій.

Лише 10% петицій можна віднести до таких, які вирішуються одразу, ще 30% петицій органи влади планують вирішити протягом року, а ось 60% петицій переважно отримують хоч і обґрунтовану, але відмову [3].

Станом на кінець 1 кварталу 2018 р. в Україні функціонувало 756 ЦНАП. Протягом 2017 р. було створено 64 нових ЦНАП. В об'єднаних територіальних громадах на кінець I кварталу 2018 року нараховувалося 88 ЦНАП. У 2017 р. загальний обсяг наданих через ЦНАП адміністративних послуг збільшився на 33% [4], проте не всі послуги, популярні серед населення (послуги з реєстрації транспортних засобів, видача посвідчень водія, паспортні послуги, адміністративні послуги у земельній сфері), інтегровані до ЦНАП у повному обсязі.

Більшість ЦНАП дотримується мінімальних обов'язкових умов надання адміністративних послуг. Проте цього недостатньо для задоволення потреб громадян у якісних послугах. Так, наприклад, банківські послуги надаються в приміщенні лише 16% ЦНАП, онлайн-консультації надають лише 12% центрів [4].

Проблема електронізації послуг та впровадження електронного документообігу залишається актуальною для більшості ЦНАП у країні. Так, електронні послуги надає лише третина (29%) ЦНАП (у 2016 р. – 11,5%), електронну чергу використовують 18% ЦНАП (у 2016 р. – 13%), онлайн-консультації надають 12% ЦНАП (у 2016 р. – 8,7%). Електронний документообіг впроваджено лише у 25% ЦНАП (у 2016 р. – в 11%) [4]. Рівень підключення ЦНАП до державних реєстрів так само залишається низьким – у 2017 р. до Державного земельного кадастру було підключено 15% ЦНАП (у 2016 р. – 8,4%), до Єдиного державного демографічного реєстру – 7,6% (у 2016 р. – 2,5%). Для порівняння: до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно підключено понад 90% ЦНАП [4]. Це ускладнює надання низки затребуваних населенням адміністративних послуг.

На початок 2018 р. у країні тривала реалізація шести програм і проектів міжнародної технічної допомоги, які спрямовані на розв'язання проблем

роботи ЦНАП. У межах програми EGAP ЦНАП надається допомога щодо електронізації послуг. За підтримки програми у 40 пілотних ЦНАП у чотирьох областях (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Одеська) протягом 2015–2019 рр. планується запровадити електронні сервіси, а центри отримують відповідне програмне забезпечення [11].

Створення програмного забезпечення для ЦНАП є складником програми «U-LEAD з Європою». У межах програми розробляється інформаційна система для ЦНАП, що дасть змогу запровадити в центрах електронний документообіг, забезпечити доступ до державних реєстрів. Запровадження інформаційної системи відбуватиметься протягом трьох років на добровільній основі і безкоштовно [7].

Висновки з проведеного дослідження. Підсумовуючи результати проведеного дослідження, ми дійшли таких висновків:

- в Україні, незважаючи на складну політичну та економічну ситуацію, ОМС використовуються нові інструменти е-урядування, однак темпи їх впровадження є повільними – деякі ОМС не мають цілісної системи електронного документообігу, а використовують тільки її елементи; попит на електронні адміністративні послуги випереджає їх пропозицію; сайти ОМС мали б виконувати багато функцій, проте зосереджуються на інформаційній наповненості та зворотному зв'язку;

- ОМС для вдосконалення інформаційно-комунікативного середовища необхідно вжити низки заходів, зокрема: популяризувати адресу сайту, підв'язати офіційний сайт до провідних пошукових систем, залучати користувачів до наповнення сайту, підвищувати кваліфікацію службовців у сфері е-урядування;

- фінансові обмеження щодо закупівлі телекомунікаційного обладнання та програмного забезпечення, а також щодо утримання якісних ІТ-спеціалістів в ОМС можуть бути ліквідовані за рахунок залучення ресурсів міжнародних проектів;

- розвиток е-урядування в ОМС міг би відбуватися більш упорядковано і більш динамічно за наявності координаційного центру, який би виробляв стратегію його розвитку та оцінював стан е-урядування в ОМС;

- необхідно: вдосконалити нормативно-правове забезпечення е-урядування в Україні шляхом розроблення стандартного переліку інформації, що підлягає оприлюдненню; уніфікувати вимоги до сайтів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; запровадити обов'язкові стандарти якості надання послуг у ЦНАП; підключити до системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів і системи ОМС.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Дорошко Є. Електронні петиції в Україні /Громадський простір. 2018. URL: <https://www.prostir.ua/?library=elektronni-petytsiji-v-ukrajini>.

2. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. у 15 ч., частина 6: Моніторинг, оцінювання та прогнозування розвитку системи електронного урядування/ [С.К. Полумієнко]. К.: ФОП Москаленко О.М. 2017 64 с.

3. Єдина система місцевих петицій: ініціою, підтримуй, впливай /Асоціація міст України. – 2016 р. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/yedyna-systema-miscevyh-petyciy-iniciyuu-pidtrymuu-vplyvai>.

4. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік. Інформація подана станом на 01.01.2018 згідно звіту МЕРТ. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://poslугy.gov.ua/info/news/207/details>.

5. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. 20 вересня 2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#n14>.

6. Мацокин А. Електронне урядування: механізм застосування у діяльності ОМС / Місьцеве самоврядування. 2017. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046.html>.

7. Проект «EGOV4UKRAINE» у рамках «U-LEAD з Європою» та українська ІТ компанія почнуть розробку інформаційної системи для ЦНАП. 9 лютого 2018. URL: <http://tsnap.ulead.org.ua/news/proekt-egov4ukraine-u-ramkah-u-lead-z-yevropeyu-ta-ukrainska-it-kompaliya-pochnut-rozrobku-informatsijnoyi-systemy-dlya-tsnap/>.

8. Результати моніторингу сайтів міських рад других за величиною міст областей України /Інститут громадянського суспільства. URL: <http://old.csi.org.ua/?cat=28>.

9. Рейтинг прозорості 100 найбільших міст України. 2017. URL: <https://transparentcities.in.ua/rating/>.

10. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

11. EGAP – програма «Електронне урядування задля підзвітності владі та участі громадян», що фінансується Швейцарською Конфедерацією. EGAP. Компоненти. URL: <http://egap.in.ua/komponenty/>.

REFERENCES:

1. Dorozhko Ye. Elektronni petytsii v Ukraini /Hromadskyi prostir. 2018. URL: <https://www.prostir.ua/?library=elektronni-petytsiji-v-ukrajini>.

2. Elektronne uriaduvannia ta elektronna demokratiia: navch. posib. u 15 ch., chastyna 6: Monitorynh, otsiniuvannia ta prohnozuvannia rozvytku systemy elektronnoho uriaduvannia/ [S.K. Polumiienko]. K.: FOP Moskalenko O.M. 2017. 64 s.

3. Yedyna systema mistsevykh petytsii: initsiui, pidtrymui, vplyvai /Asotsiatsiia mist Ukrainy. 2016 r. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/yedyna-systema-miscevyh-petyciy-iniciyuu-pidtrymuu-vplyvai>.

4. Zvit pro rozvytok merezhi Tsentriv nadannia administratyvnykh poslugh za 2017 rik. Informatsiia podana stanom na 01.01.2018 zghidno zvituu MERT. Yedynyi derzhavnyi portal administratyvnykh poslugh. URL: <https://poslугy.gov.ua/info/news/207/details>.

5. Kontseptsia rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini. 20 veresnia 2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#n14>.

6. Matsokin A. Elektronne uriaduvannia: mekhanizm zastosuvannia u diialnosti OMS / Mistseve samovriaduvannia. 2017. # 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046.html>.

7. Proekt "EGOV4UKRAINE" u ramkakh "U-LEAD z Yevropoiu" ta ukrainska IT kompaniia pochnut rozrobku informatsiinoi systemy dlia TsNAP. 9 liutoho 2018. URL: <http://tsnap.ulead.org.ua/news/proekt-egov4ukraine-u-ramkah-u-lead-z-yevropoyu-ta-ukrainska-it-kompaliya->

[pochnut-rozrobku-informatsiinoi-systemy-dlya-tsnap/](http://tsnap.ulead.org.ua/news/proekt-egov4ukraine-u-ramkah-u-lead-z-yevropoyu-ta-ukrainska-it-kompaliya-pochnut-rozrobku-informatsiinoi-systemy-dlya-tsnap/).

8. Rezultaty monitorynhu saitiv miskykh rad druhykh za velychynoiu mist oblastei Ukrainy / Instytut hromadianskoho suspilstva. URL: <http://old.csi.org.ua/?cat=28>.

9. Reitynh prozorosti 100 naibilshykh mist Ukrainy. 2017. URL: <https://transparentcities.in.ua/rating/>.

10. Stratehiia staloho rozvytku "Ukraina – 2020". URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

11. EGAP – prohrama "Elektronne vriaduvannia zadlia pidzvitnosti vladi ta uchasti hromadian", shcho finansuietsia Shveitsarskoiu Konfederatsiieiu. EGAP. Komponenty. URL: <http://egap.in.ua/komponenty/>.

Mosiy O.B.

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at Department of Management in Manufacturing Sphere,
Ternopil Ivan Puluj National Technical University

IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT IN THE ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

In Ukraine, despite the difficult political and economic situation, the local self-government bodies actively use new e-government tools. The assessment of the level of e-governance development in the local self-government bodies show tendencies: increasing the number and content of official websites; the number of centres providing administrative services increased, and the number of administrative services increases annually; e-petitions become more and more popular.

However, along with positive changes, there are a number of problems: the number of administrative services is still insufficient; not all centres of administrative services provide an opportunity to order or receive administrative services in electronic form, to use the electronic turn, to conduct the on-line consultations; the level of connection of the centres for administrative services provision to the state registries also remains low; only a few cities have web sites that carry out transactions; local self-government bodies do not have an integral system of the electronic document management, but use only its elements; a complete transition to the electronic format for many institutions remains a challenge.

The tasks for local self-government bodies as for accelerating the development of e-governance are: the transition to the implementation of transactions and interactive services; training of employees in the sphere of e-governance; attraction of resources of the international projects for purchasing telecommunication equipment and software; improvement of the legal and regulatory framework for e-governance in Ukraine by developing a standard list of information to be made public, unifying the requirements for sites of executive power bodies and local self-government, introducing mandatory standards for the provision of services at the centres for administrative services provision; promotion of the local self-government bodies website, connection to the electronic interaction system of state electronic information resources and local self-government bodies systems.