

# **УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ**



**№ 3-4/7-12 (51-52), 2013**



## **МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ: ПУБЛІЧНІСТЬ ОРГАНУ МІСЦЕВОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ПРИКЛАДІ МІСТА КИЄВА**

**В. О. Коновал,**

*начальник управління електронного урядування та захисту інформації апарату виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), здобувач Національної академії державного управління при Президентові України*

У статті розглянуто механізми державного управління електронним урядуванням для забезпечення публічності та прозорості органу місцевої виконавчої влади на прикладі адміністративної одиниці - міста Києва, виявлено основні інституційні фактори впливу на публічність органу місцевої виконавчої влади, запропоновано теоретико-методологічні засади розвитку системи веб-ресурсів місцевого рівня.

*Ключові слова:* механізми державного управління, місцевий рівень, інформаційне суспільство, електронне урядування, інформаційна політика, веб-ресурс, публічність.

**Коновал В. А. Механизмы внедрения электронного управления: публичность органов местной исполнительной власти на примере города Киева**

В статье рассмотрено механизмы государственного управления электронным правлением для обеспечения публичности и прозрачности органа местной исполнительной власти на примере административной единицы - города Киева, выявленные основные институционные факторы влияния на публичность органа местной исполнительной власти, эффективность внедрения электронного правления и развития информационного общества, предложено теоретико-методологические основы развития системы веб-ресурсов местного уровня.

*Ключевые слова:* механизмы государственного управления, местный уровень, электронное правление, информационное общество, информационная политика, веб-ресурсы, публичность.

**Konovall V. A. Mechanisms implementing e-government, publicity of local authorities an example of the city of Kiev**

In the article the mechanisms of governance e-governance to ensure openness and transparency of local authorities in case of administrative units - Kyiv, revealed major impacts on institutional publicity of local authorities proposed theoretical and methodological foundations of the online resources at the local level.

*Keywords:* mechanisms of public administration, local level, information society, e-government, information policy, Web resources, publicity.

*Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями.* Щороку збільшуються масштаби та глибини проникнення інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності громадян, бізнесу та органів влади.

Одним із етапів розвитку е-урядування, є інформування органами публічної влади про свою діяльність, надання послуг в електронному форматі через інформаційні системи, веб-портали/сайти, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології.

Більшість органів публічної влади відповідно до [1] створили офіційні веб-ресурси на якому, як правило, висвітлюється лише інформація про діяльність цього органу.

У той же час, актуальною залишається проблема забезпечення реалізації державної політики в наданні послуг в електронному форматі, надання можливості громадянину інтерактивно спілкуватись із органом публічної влади, у тому числі можливість подати свою заяву, скаргу або пропозицію, використовуючи електронний цифровий підпис.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій та невирішені раніше частини загальної проблеми.* Електронному урядуванню присвячено досить багато робіт вітчизняних та зарубіжних учених та фахівців, у тому числі і забезпечення публічності органу державної влади, насамперед таких як А.І. Семенченко, О.А. Баранов, І.Б. Жилиєв, О.П. Голобуцький, Д.В. Дубов, Л.В. Сморгунів, М.С. Вершинін, В.І Дрожжинов [2-9] тощо, але в них недостатньо представлена проблема забезпечення публічності та прозорості органу державної влади із використанням інформаційно-комунікаційних технологій, надання послуг в електронному форматі через веб-ресурси органів публічної влади.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Існує проблема формування та реалізації ефективної державної політики і державного управління у сферах розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування регіонального рівня, у тому числі й забезпечення публічності та прозорості органів влади усіх рівнів, надання послуг, у тому числі і адміністративних, в електронному форматі.

*Основна мета статті* – проаналізувати механізми державного управління електронним урядуванням для забезпечення публічності та прозорості органу місцевої виконавчої влади на прикладі адміністративної одиниці - міста Києва, виявити основні інституційні фактори впливу на публічність органу місцевої виконавчої влади, запропонувати теоретико-методологічні засади розвитку системи веб-ресурсів місцевого рівня.

*Виклад основного матеріалу.* Актуальність наукових досліджень щодо процесів розвитку публічного управління зумовлена масштабами і складністю завдань новітнього етапу сучасного розвитку міст, у тому числі при впровадженні технологій електронного урядування в систему державного управління. Місто Київ є одним із лідерів в Україні із розвитку електронного урядування. Київською міською державною адміністрацією в 2013 році на національному конкурсі найкращих практик в сфері електронного урядування отримано відзнаку "Лідер електронного урядування".

Одним із етапів розвитку е-урядування, є інформування органами публічної влади про свою діяльність через інформаційні системи, веб-портали/сайти, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології.

Для цього органи публічної влади створюють та використовують WEB-ресурси: WEB-портал, WEB-сайт, WEB-сторінка або SUB WEB-сторінка.

Рівень проникнення всесвітньої глобальної комп'ютерної мережі Інтернет в Україні стрімко зростає. У зв'язку із цим, все більше громадян мають вільний доступ до інформаційних ресурсів Інтернету, використовуючи їх в своїй повсякденній діяльності. Можна стверджувати, що громадянське суспільство вже готове приймати участь в формуванні державної політики, у тому числі і на регіональному рівні. Органам публічної влади необхідно лише створити відповідний інструментарій для громадян. Внаслідок цього, зростає популярність офіційних веб-ресурсів органів публічної влади серед громадян, яка прямопропорційно залежить від функціональних можливостей цих інформаційних систем та набору сервісів, що надаються органами публічної влади на офіційних Інтернет ресурсах.

Зокрема, громадяни мають доступ в мережі Інтернет до офіційного урядового веб-ресурсу, до веб-ресурсів центральних органів виконавчої влади (16 міністерств та 35 інших центральних органів виконавчої влади), офіційних веб-ресурсів місцевих органів виконавчої влади (23 обласних та Київської міської державної адміністрації). Водночас, офіційні веб-сайти деяких центральних органів виконавчої влади не працюють [10] у зв'язку з процесами утворення та реорганізації цих суб'єктів владних повноважень, а саме: Державної



регуляторної служби України, Державних служб України: з лікарських засобів та контролю за наркотиками; з безпеки на транспорті; з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; з питань геодезії, картографії та кадастру; з питань праці; у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції; Державного агентства з питань електронного урядування України, Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, Державного агентства України з питань відновлення Донбасу, Державної інспекції енергетичного нагляду України, Українського інституту національної пам'яті.

У порівнянні із попередніми роками органи публічної влади суттєво вдосконалили свої офіційні веб-ресурси. За інформацією Державного комітету телебачення і радіомовлення України [10] приблизно 27 видів інформації розміщено на всіх веб-ресурсах органів публічної влади. За [10] 45 веб-ресурсів органів публічної влади мають показники рівня інформаційного наповнення більші за середній, а 28 - менші за середній. Максимальне значення показника рівня інформаційного наповнення мають такі веб-ресурси: Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Запорізька та Сумська облдержадміністрації. Найменше значення показника мають такі офіційні інтернет ресурси: Державна фінансова інспекція України та Хмельницька обласна державна адміністрація. Найменше представлено на веб-ресурсах інформації про систему обліку та види інформації, яку зберігає розпорядник. За інформацією [10] найбільшу динаміку зростання інформаційного наповнення серед центральних органів виконавчої влади продемонстрував офіційний веб-сайт Міністерства аграрної політики та продовольства України, а серед місцевих органів виконавчої влади — Івано-франківської обласної державної адміністрації.

Проте, незважаючи на це, більшість із веб-ресурсів органів публічної влади надають лише інформаційні послуги громадянам, а це означає, що на сторінці розміщено лише основну інформацію про орган, його структуру, нормативно-правову базу, базові інтерактивні послуги, тощо. Одиниці веб-ресурсів мають зворотній зв'язок із громадянином. Фактично всі офіційні веб-ресурси доступні лише українською мовою, за винятком Урядового веб-порталу та веб-сайтів Президента України та Верховної Ради України, які мають наповнення трьома мовами (українською, російською та англійською). Українською і англійськими мовами доступні 13 веб-ресурсів центральних органів виконавчої влади. Деякі веб-сайти органів публічної влади хоч і пропонують російсько- та англійськомовні версії, проте вони або неактивні, або майже зовсім не наповнені інформацією.

Фактично всі веб-ресурси органів публічної влади мають такі однотипні системні недоліки:

- відсутність (наявність не в повному обсязі) інформації, обов'язковість розміщення якої регламентується нормативно-правовими актами;
- несвоєчасне розміщення матеріалів або оприлюднення інформаційних ресурсів без зазначення дати. У зв'язку із цим громадяни не можуть визначити рівень їх актуальності;
- розміщення інформації не в логічних розділах, через що не забезпечується простота та зручність доступу до цієї інформації;
- неефективна робота пошукових систем або їх відсутність;
- відсутність системи обліку публічної інформації або її нерегулярне оновлення, або розміщення відомостей лише про частину публічних документів, які перебувають у розпорядників інформації;
- відсутність або недостовірна інформація про: адреси електронної пошти керівників органів та їх заступників, керівників структурних підрозділів та структурного підрозділу, який відповідає за приймання і реєстрацію вхідної кореспонденції; основні функції структурних підрозділів; правила внутрішнього трудового розпорядку; порядку та умов проходження конкурсу на заміщення вакантних посад, тощо;
- низькі показники наявності інформації щодо цільових програм та розташування місць, де можна ознайомитись із необхідними формами або бланками заяв установи, у тому числі про надання запиту на інформацію;
- наявність неактуалізованої інформації, яка вже просрочена, або не структурованої у вигляді окремого тематичного розділу;

- низький ступіть навігаційної доступності;
- відсутність впроваджених комплексних систем захисту інформації в WEB-ресурсах.

На сьогодні місто Київ має значні напрацювання у питаннях впровадження технологій електронного урядування на місцевому рівні, створення інформаційної інфраструктури, зокрема, впровадження єдиного захищеного електронного документообігу та надання інформаційних послуг фізичним та юридичним особам, а також підготовки платформи для надання адміністративних послуг громадянам та бізнесу. На веб-порталі Київської міської державної адміністрації (<https://kievcity.gov.ua>) в режимі реального часу представлено усю наявну публічну інформацію, яку можуть переглядати громадяни, необхідно стати лише зареєстрованим користувачем порталу в розділі <https://kievcity.gov.ua/public-info/>. Зазначена процедура не перевищує 10 хвилин. На офіційному веб-порталі Київської міської державної адміністрації створено субвеб-сторінку комунальної бюджетної установи “Контактний центр міста Києва 1551” (<http://1551.gov.ua>), через яку мешканці столиці мають можливість подавати звернення до міської влади. На порталі функціонують такі інформаційні системи: карта відновлення комунальних послуг (<http://amap.1551.gov.ua>) та інтерактивна карта звернень громадян (<http://map.1551.gov.ua>). Для подачі звернень громадянами із смартфонів, які працюють на операційних системах iOS, Android та MS Windows, безкоштовно надається мобільний додаток. Функціонує інформаційна система “Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів” (<http://projects.kievcity.gov.ua>) та розроблено веб-портал “Е-послуги” для надання адміністративних, дозвільних та інших публічних послуг мешканцям столиці (<http://e-services.kievcity.gov.ua>).

Шляхами вирішення описаних системних проблем щодо публічності та прозорості діяльності органів державної влади вбачається таке. В першу чергу, на WEB-ресурсах має бути розміщена інформація, яка за своїми сервісами орієнтована на громадянина та задоволення його потреб. До такої інформації можна віднести: інформацію про порядок надання послуг в електронному форматі, у тому числі і адміністративних; можливість громадянином подати електронне звернення із застосуванням електронного цифрового підпису та зворотній зв'язок із ним; наявність сервісів для інтерактивного спілкування із чиновниками. Інформація про місію, діяльність, компетенцію цих органів повинна бути віднесена до другого рівня важливості.

Щодо змісту інформації, яка повинна бути розміщена на WEB-ресурсі органу публічної влади, та визначена [1] за основу необхідно брати міжнародні принципи доступу до інформації, які зобов'язують публічні органи оприлюднювати основну інформацію про свою діяльність, а саме:

- оперативну інформацію про функціонування публічної адміністрації: повноваження, стандарти, бюджет (фінансування, рахунки), система обліку публічної інформації, досягнення тощо;
- інформацію про будь-які запити, скарги чи інші дії, які громадяни можуть здійснити щодо цієї публічної адміністрації;
- інструкції щодо порядку та механізмів, використовуючи які громадяни можуть взяти участь у формуванні та реалізації державної або регіональної політики, включаючи участь у законотворчому процесі;
- види та типи інформації, якими володіє орган публічної влади, і форми, в яких ця інформація зберігається;
- зміст про адміністративні чи політичні рішення, які впливають на суспільство, включаючи і інформування про причини прийняття подібних рішень і матеріали щодо обґрунтування їх необхідності.

З метою впорядкування загальнодержавної політики щодо публічності органів державної влади пропонується:

- провести ребрендинг Урядового порталу. Створити SUB WEB-сторінку для кожного центрального органу виконавчої влади (міністерство, служба, агентство, інспекція, підприємства, установи та організації, що віднесені до сфери їх управління);
- створити регіональні WEB-портали. Розробити SUB WEB-сторінку для кожного місцевого органу виконавчої влади (область, район, село), у тому числі і територіальних



підрозділів центральних органів виконавчої влади;

- розміщення державних інформаційних ресурсів WEB-порталів здійснювати лише в державних або регіональних центрах обробки даних на власному активному обладнанні, що є власністю цього центру обробки даних;

- функціонування WEB-ресурсу повинно забезпечуватися інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється актуалізація розміщених на WEB-сторінці інформаційних ресурсів та керування доступом до них;

- забезпечити можливість імпорту/експорту інформаційних ресурсів між WEB-порталами через інформаційно-телекомунікаційну систему електронної взаємодії;

- наповнення WEB-порталів здійснюється трьома мовами: українською, російською та англійською;

- забезпечити можливість громадянами відслідковувати стан розгляду поданої заяви, скарги або пропозиції, шляхом впровадження на WEB-порталі інформаційної системи "облік публічної інформації". Наповнення системи обліку публічної інформації повинен здійснюватись в автоматичному режимі із системами електронного документообігу органу публічної влади;

- забезпечити можливість громадянами приймати участь у прийнятті управлінських рішень органу публічної влади шляхом впровадження інформаційної системи "громадське обговорення нормативно-розпорядчих актів";

- забезпечити доступ до WEB-ресурсу органу публічної влади із мобільних пристроїв та смартфонів, тощо;

- забезпечення доступності до інформації на WEB-порталах для користувачів з вадами зору та слуху [11];

- впровадити комплексні системи захисту інформації на WEB-порталах. Проведення державної експертизи створених комплексних систем захисту інформації WEB-порталів. Система захисту інформації повинна забезпечувати реалізацію вимог із захисту цілісності та доступності розміщеної на WEB-ресурсі загальнодоступної інформації, а також конфіденційності та цілісності технологічної інформації цього WEB-ресурсу.

*Висновки.* Проведений у статті аналіз механізмів державного управління електронним урядуванням для забезпечення публічності та прозорості органу місцевої виконавчої влади на прикладі адміністративної одиниці - міста Києва дав змогу визначити основні інституційні фактори впливу на публічність органу місцевої виконавчої влади, а також запропонувати теоретико-методологічні засади розвитку системи веб-ресурсів місцевого рівня.

Найбільш доцільним варіантом щодо вирішення питання із забезпечення публічності та прозорості органу публічної влади є:

1. Провести ребрендинг Урядового порталу. Створити SUB WEB-сторінку для кожного центрального органу виконавчої влади (міністерство, служба, агенство, інспекція, підприємства, установи та організації, що віднесені до сфери їх управління).

2. Створити єдині регіональні WEB-портали. Розробити SUB WEB-сторінку для кожного місцевого органу виконавчої влади (область, район, село), у тому числі і територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

3. Розміщення державних інформаційних ресурсів WEB-порталів здійснювати лише в державних або регіональних центрах обробки даних на власному активному обладнанні, що є власністю цього центру обробки даних.

4. Функціонування WEB-ресурсу забезпечувати інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється актуалізація розміщених на WEB-сторінці інформаційних ресурсів та керування доступом до них.

5. Забезпечити можливість імпорту/експорту інформаційних ресурсів між WEB-порталами через інформаційно-телекомунікаційну систему електронної взаємодії.

6. Наповнення WEB-порталів здійснювати трьома мовами: українською, російською та англійською.

7. Забезпечити можливість громадянами відслідковувати стан розгляду поданої заяви, скарги або пропозиції, шляхом впровадження на WEB-порталі інформаційної системи "облік публічної інформації". Наповнення системи обліку публічної інформації повинен



здійснюватись в автоматичному режимі із системами електронного документообігу органу публічної влади.

8. Забезпечити можливість громадянами приймати участь у прийнятті управлінських рішень органу публічної влади шляхом впровадження інформаційної системи "громадське обговорення нормативно-розпорядчих актів".

9. Забезпечити доступ до WEB-ресурсу органу публічної влади із мобільних пристроїв та смартфонів, тощо.

10. Забезпечити доступність до інформації на WEB-порталах для користувачів з вадами зору та слуху.

11. Впровадити комплексні системи захисту інформації на WEB-порталах. Проведення державної експертизи створених комплексних систем захисту інформації WEB-порталів. Система захисту інформації повинна забезпечувати реалізацію вимог із захисту цілісності та доступності розміщеної на WEB-ресурсі загальнодоступної інформації, а також конфіденційності та цілісності технологічної інформації цього WEB-ресурсу.

*Перспективи подальших досліджень.* У подальшому передбачається:

- продовжити дослідження механізмів державного управління інформаційного суспільства та електронного урядування на регіональному рівні на прикладі міста Києва;
- дослідити стан, впровадження та розвиток електронного урядування в місті Києві;
- розробити інформаційну модель інформаційної системи надання послуг, у тому числі адміністративних, в електронному форматі.

### Список використаних джерел

1. Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 - Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.

2. Семенченко А. І. Теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко, А. В. Журавльов. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Semenchenko.pdf>.

3. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / [Ю. А. Баранов, І. Б. Жилієв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова] / за ред. І. Г. Малюкової. – К. : ООО "Поліграф-Плюс", 2007. – 254 с.

4. Жилієв І. Б. Інформаційне право України: теорія і практика : монографія / І. Б. Жилієв. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – 104 с.

5. Голобуцький О. П., Шевчук О. Б. Електронний уряд. – К.: Атлант UMS, 2002. – 173 с.

6. Дубов Д. В. Основи електронного урядування : навч. посіб. / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.

7. Сморгунов Л.В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «e-Government» к «e-Governance» [Электронный ресурс] / Л. В. Сморгунов. – Режим доступу : <http://old.conf.infosoc.ru/2005/thes/68.html>.

8. Вершинин М. С. Электронное правительство в XXI веке [Электронный ресурс] / М. Вершинин. – Режим доступу : <http://www.prnews.spb.ru/publicat/>.

9. Дрожжинов В. И. Электронные правительства и повышение конкурентоспособности стран – членов ЕС / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 8-11 ноября 2005 г.). – СПб., 2005. – с. 140–143.

10. Аналітична довідка за результатами проведеного моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади у другому півріччі 2013 року - Режим доступу : [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=117272&cat\\_id=112507](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=117272&cat_id=112507).

11. Порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади : Наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25.11.2002 № 327/225 – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1022-02>.