

УДК 35.076:352

*А. О. Серенок,*

к.держ.упр., доц.,

доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарPI НАДУ,

м. Харків

**МОНІТОРИНГ УПРОВАДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ЕЛЕКТРОННОГО  
УРЯДУВАННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
НАЙБІЛЬШИХ МІСТ УКРАЇНИ:  
МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ 2016 РОКУ**

*Розкрито методологію моніторингу впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування найбільших міст України.*

**Ключові слова:** електронне урядування, електронний документообіг, інструменти електронного урядування, веб-сайти, адміністративні послуги, органи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми.** Впровадження та розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) та інструментів електронного урядування (далі – е-урядування) в роботу державних органів влади та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) є однією з основних передумов якісних перетворень та формування нової моделі взаємодії між владою і суспільством на засадах прозорості, відкритості та участі громадян.

Протягом останніх двох років державною владою впроваджено низку ініціатив, спрямованих на прискорення розвитку системи е-урядування та електронної демократії (далі – е-демократії) в Україні. Так, у 2015 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» [5], що дав поштовх не просто до відкритості органів влади всіх рівнів, а й до розвитку так званої екосистеми відкритих даних в Україні. Передусім було створено та введено в промислову експлуатацію Єдиний державний портал відкритих даних data.gov.ua, у законодавстві з'явився новий термін «публічна інформація у формі відкритих даних», затверджено перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних розпорядниками інформації, зокрема органами місцевого самоврядування.

У 2015 р. було ухвалено також Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» [6], яким визначено порядок використання органами місцевого самоврядування системи електронних петицій (далі – е-петицій). Окрім того, на законодавчому рівні врегульовано питання надання адміністративних послуг в електронному вигляді, визначено умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками й одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної та комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування на порталі e-data.gov.ua, забезпечено ефективне та прозоре здійснення державних закупівель через електронну систему публічних закупівель Prozzoro тощо.

Пошвавленню розвитку системи е-урядування сприяють і такі волонтерські ініціативи, як «Розумне місто» – веб-сервіс, що реалізує концепцію «Smart City» у сфері ІТ та надає інструменти для оптимізації процесів самоврядування й боротьби з корупцією на муніципальному рівні, та iGov – волонтерський проект, що має полегшити доступ громадян до публічних послуг через акумулювання в одному місці (на порталі igov.org.ua) всіх послуг, які державні органи та ОМС надають громадянам і бізнесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У попередні роки реалізовано низку досліджень, спрямованих на визначення ефективності впровадження окремих інструментів е-урядування як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, зокрема:

– дослідження «Open Data Readiness Assessment Ukraine» (Оцінка готовності України до запровадження відкритих даних) [7], що його у 2015 р. провело Представництво ПРООН в Україні і яке мало на меті визначити рівень готовності центральних органів виконавчої влади до оприлюднення інформації у формі відкритих даних. На основі рекомендацій цього дослідження було сформовано першу Дорожню карту розвитку відкритих даних в Україні на 2016 р.;

– «Дані міст України: Open Data in progress» – дослідження стану розвитку відкритих даних в обласних центрах України, реалізоване Громадянською мережею «ОПОРА» в 2016 р. у межах проекту «Дані міст Apps4Cities».

Починаючи з 2013 р. триває щорічне дослідження рівня впровадження інструментів е-урядування в ОМС найбільших міст України, яке реалізує коаліція громадських організацій за ініціативи ГО «Подільська агенція регіонального розвитку» [1; 2]. Упродовж кількох років простежувалася динаміка розвитку таких інструментів, як офіційні веб-сайти та системи електронного документообігу (далі – е-документообігу) ОМС, організація надання адміністративних послуг через ЦНАП. У поточному році експертна група проекту оновила методологію моніторингу, що дало змогу зберегти найкращі досягнення минулих періодів, узяти до уваги нові виклики та можливості, що стоять перед муніципалітетами, та сформуванню комплексне розуміння щодо рівня впровадження та розвитку інструментів е-урядування в містах України.

**Мета статті** – розкрити методологію дослідження 2016 р. щодо використання інструментів е-урядування в ОМС найбільших міст України.

**Виклад основного матеріалу.** В 2016 р. об'єктом нашого дослідження [3] була діяльність ОМС щодо впровадження інструментів е-урядування задля підвищення прозорості, доброчесності та ефективності роботи представників влади, формування ефективного діалогу з громадою, надання якісних адміністративних послуг, залучення населення до суспільно-політичних процесів. Предмет дослідження – використання інструментів е-урядування в органах місцевого самоврядування міст України (125 найбільших міст України).

У 2016 р. були поставлені такі завдання моніторингу:

– визначити реальний стан інформаційної відкритості ОМС та рівень залучення громадськості до розробки місцевої політики, прийняття рішень;

– проаналізувати рівень організації надання адміністративних послуг через Центри надання адміністративних послуг і можливість отримати/замовити адміністративні послуги в електронній формі;



– дослідити рівень виконання ОМС законодавства щодо оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних як на власних сайтах, так і на державному порталі відкритих даних;

– визначити масштабність практики впровадження е-документообігу в міських радах найбільших міст України;

– виявити типові проблеми та найкращий досвід застосування електронних інструментів взаємодії влади з громадою;

– сформуванати рейтинг ОМС у сфері використання елементів і технологій е-урядування, узагальнити отримані результати;

– надати рекомендації містам щодо прискорення розвитку інструментів е-урядування на рівні муніципалітетів.

Слід зазначити, що моніторинг було реалізовано в декілька етапів.

*Перший етап* – розробка методології та визначення учасників дослідження. Основою створеної методології стали як норми законодавства України у сфері діяльності ОМС та забезпечення їхньої інформаційної відкритості й прозорості, так і найкращі практики міст у впровадженні ІКТ.

У 2016 р. до методології дослідження було внесено чимало змін, враховуючи ті зрушення, які відбулися протягом останнього року у сфері розвитку електронних інструментів на муніципальному та загальнодержавному рівнях – впровадження е-петицій і відкритих даних, запуск офіційного порталу публічних фінансів України та порталу державних послуг тощо. Якщо в минулі роки дослідження здійснювалося за трьома основними напрямками (рівень розвитку офіційних веб-сайтів міських рад, впровадження систем е-документообігу та організація діяльності Центрив надання адміністративних послуг), то в поточному році було визначено п'ять основних напрямів моніторингу, а саме: рівень інформаційної наповненості офіційних веб-сайтів ОМС, ступінь впровадження інструментів електронної партисипації, рівень доступу до інформації, в тому числі у формі відкритих даних, рівень доступу до адміністративних послуг і розвиток систем е-документообігу в містах, що увійшли до вибірки. Цей етап тривав протягом жовтня-листопада 2016 р.

Використавши досвід проведення попередніх досліджень, а також проаналізувавши нормативно-правові акти, ухвалені протягом 2015–2016 рр., експертна група проекту сформувала оціночні таблиці за кожним напрямом дослідження, розробила критерії та методи оцінювання визначених показників.

*Другий етап* – проведення моніторингу. На цьому етапі було проаналізовано рівень упровадження інструментів е-урядування в найбільших містах України. Дослідження тривало протягом грудня 2016 – січня 2017 рр. При цьому було застосовано такі методи дослідження:

- аналіз офіційних веб-сайтів міських рад, що увійшли до вибірки;
- надсилання інформаційних запитів до органів місцевого самоврядування та опрацювання отриманих відповідей;
- аналіз місцевих нормативно-правових актів у сфері інформаційних технологій та е-урядування;
- дослідження таких ресурсів, як Портал державних послуг ([igov.org.ua](http://igov.org.ua)), Єдина система е-петицій ([e-dem.in.ua](http://e-dem.in.ua)), Єдиний державний веб-портал відкритих даних ([data.gov.ua](http://data.gov.ua)).

*Третій етап* – опрацювання результатів, формування рейтингу міст. На цьому етапі було здійснено аналіз та опис зібраної інформації, сформовано рейтинги міст – загальний та за кожним окремим критерієм, описано тенденції та перспективи розвитку інструментів е-урядування в Україні на місцевому рівні, сформовано загальну картину готовності міст України до надання адміністративних послуг в електронній формі, простежено динаміку змін протягом останніх років. Аналіз та опрацювання отриманих результатів тривали протягом лютого-березня 2017 р.

До вибірки увійшли 125 найбільших міст України.

У 2016 р. оцінювання рівня впровадження інструментів е-урядування в найбільших містах України здійснювалося за п'ятьма основними напрямками, а саме:

- рівень інформаційного наповнення офіційних Інтернет-ресурсів міських рад;
- ступінь впровадження інструментів електронної партисипації в ОМС;
- рівень доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні ОМС;

- рівень доступу громадян до адміністративних послуг;
- ступінь впровадження системи е-документообігу в ОМС міст України.

При цьому, оцінювання кожного критерію відбувалося на основі поєднання різних методів дослідження.

*Рівень інформаційного наповнення офіційних Інтернет-ресурсів міських рад.* За даним напрямком дослідження відбувалося шляхом проведення моніторингу офіційних веб-сайтів ОМС з метою визначення наскільки відкрито та прозоро місцева влада готова висвітлювати власну діяльність, надавати дані, що стосуються фінансових ресурсів, прийнятих рішень, тих суспільно-політичних та економічних процесів, що відбуваються в містах.

В основу оціночної анкети було покладено положення законодавства України, які містять норми про використання в діяльності органів місцевого самоврядування ІКТ.

На основі норм, які містяться в законах, було визначено критерії, за якими оцінювалися офіційні веб-сайти міських рад. Водночас, з метою врахування моментів, що є значущими для життя та діяльності територіальних громад, до переліку критеріїв оцінювання було внесено позиції, які відображають ці важливі моменти, хоча наразі прямо не врегульовані вітчизняним законодавством.

Під час оцінювання веб-сайтів інформація вважалася наявною (та, відповідно, позитивно оцінювалася) навіть у тому разі, якщо вона не була розміщена в окремому розділі, а розкривалася через інші сторінки сайта (наприклад, інформація про бюджет міста розміщена в розділі «Рішення міської ради»). За окремими показниками оцінювалася повнота наданої інформації, при цьому неповними вважалися дані, якщо хоча б однієї з перелічених позицій не було на веб-сайті.

*Ступінь впровадження інструментів електронної партисипації в органах місцевого самоврядування.* У цьому розділі моніторингу було досліджено рівень впровадження в містах електронних інструментів, що сприяють формуванню якісного діалогу між органами влади та громадянами,



дають змогу залучати мешканців міст до прийняття рішень, формування політики на місцевому рівні.

При цьому оцінювання здійснювалося за двома основними напрямками – наявність на офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування інструментів зворотного зв'язку та рівень впровадження е-петицій.

Серед досліджуваних інструментів зворотного зв'язку – наявність форми подання електронних звернень і можливості відстежити їх опрацювання, наявність онлайн-приймальні міського голови, оприлюднення на сайті статистики звернень громадян, проведення онлайн-опитування громадськості з актуальних питань життя міста, зв'язок сайта із соціальними мережами, можливість коментувати новини та інформаційні повідомлення, обговорювати проекти нормативних актів міської ради тощо. Загалом категорія налічує 10 показників.

У 2015 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» № 577-VIII [6], яким урегульовано питання використання органами місцевого самоврядування системи е-петицій. У рамках даного дослідження рівень впровадження е-петицій було досліджено на основі таких критеріїв, як можливість подати е-петицію (через веб-сайт ОМС, платформу e-dem.in.ua, платформу «Розумне місто», інші ресурси), наявність відповідей на е-петиції та ступінь їх обґрунтованості, наявність місцевого нормативного документа, що регулює порядок функціонування системи е-петицій, оприлюднення інформації щодо змін, які відбулися в місті у відповідь на е-петиції. Ця категорія складається з п'яти показників. Загалом розділ налічує 15 показників.

У процесі моніторингу рівня впровадження інструментів електронної партисипації було застосовано такі методи збору інформації, як аналіз офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування, надсилання інформаційних запитів до міських рад та опрацювання отриманих відповідей, моніторинг Єдиної системи е-петицій і платформи «Розумне місто».

*Рівень доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні органів місцевого самоврядування.* Вільний доступ громадян до інформації, що перебуває у розпорядженні суб'єктів владних повноважень, є однією з передумов формування відкритого та ефективного діалогу між владою та мешканцями міста. З 2011 р. в Україні діє Закон «Про доступ до публічної інформації», яким визначено інформацію, що підлягає оприлюдненню, та порядок доступу до відомостей, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування та становлять суспільний інтерес.

У 2015 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації в формі відкритих даних» № 319 і Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, що підлягають опублікуванню в формі відкритих даних» № 835. На підставі цих двох документів державні органи зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних і регулярно оновлювати її на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних ([data.gov.ua](http://data.gov.ua)) у певних форматах.

Таким чином, до даного розділу моніторингу було включено дві підкатегорії:

– доступ до публічної інформації (наявність на сайті даних про спеціальний структурний підрозділ або відповідальну особу для забезпечення доступу до публічної інформації, про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник, наявність форм запитів на публічну інформацію тощо) – 6 показників;

– доступ до відкритих даних (наявність на сайті реєстру відкритих даних, посилання на портал відкритих даних, розміщення інформації ОМС у формі відкритих даних, наявність місцевих нормативно-правових актів, що регулюють порядок доступу до відкритих даних тощо) – 7 показників.

Загалом розділ налічує 13 показників.

Основними методами збору інформації стали: моніторинг офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування та Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, надсилання запитів на інформацію до органів місцевого самоврядування та опрацювання отриманих відповідей.



*Рівень доступу громадян до адміністративних послуг.* Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» [4] адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування.

Згідно з цим самим законом Єдиний державний портал адміністративних послуг є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Держатель порталу – Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. Наразі портал у стані тестування, проте на ньому вже можна отримати низку загальнодержавних послуг в електронній формі від деяких центральних органів виконавчої влади (Мінюст, Держгеокадастр, ДАБІ, Мінекології). Утім до порталу не інтегрована жодна інформаційна система органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на це органи місцевого самоврядування роблять певні самостійні кроки в напрямі інформатизації процесів надання адміністративних послуг. Так, на веб-сайтах органів місцевого самоврядування не тільки розміщується інформація про адміністративні послуги, а й надається можливість завантажити бланки заяв; на деяких сайтах можна здійснити попередній запис до електронної черги чи замовити певні послуги через персональний кабінет тощо. Слід зазначити, що вагомим кроком у системі надання адміністративних послуг став розвиток Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів). І хоча вони не входять безпосередньо до системи е-урядування, їх створення дало змогу змінити систему взаємовідносин між владою та громадою під час отримання адміністративних послуг, запровадити практику «єдиного вікна» у процесі надання адміністративних послуг, створити основу для розвитку надання послуг в електронній формі. Саме від того, чи ефективно нині буде налагоджено діяльність Центрів надання адміністративних послуг, залежить, наскільки швидко та якісно міста зможуть перейти до надання адміністративних послуг в електронній формі.

З червня 2015 р. в Україні почав працювати Портал державних послуг (iGov.org.ua), створений командою українських ІТ-волонтерів спільно з фахівцями АКБ «ПриватБанк» та громадською організацією ICT Competence Center з метою формування системи надання державних послуг в електронній формі без особистої взаємодії з держорганами. Нині ця волонтерська ініціатива має певні успіхи щодо переведення деяких послуг в електронну форму в багатьох містах і областях України.

Таким чином, в рамках даного розділу моніторинг було здійснено за такими напрямками:

– доступ до інформації про адміністративні послуги на веб-сайті ОМС – категорія налічує 11 питань;

– організація надання адміністративних послуг – 11 питань.

Отже, у цілому розділ налічує 22 питання.

У процесі збору необхідної інформації було застосовано такі методи, як аналіз офіційних сайтів органів місцевого самоврядування та інформації, розміщеної на Порталі державних послуг (iGov.org.ua), надсилання запитів на інформацію до міських рад, що ввійшли до вибірки, та опрацювання отриманих відповідей.

*Оцінювання систем е-документообігу органів місцевого самоврядування.*

Оцінювання системи е-документообігу – непросте завдання, оскільки в українському законодавстві є чимало колізій навколо впровадження та використання системи е-документообігу в діяльності органів влади.

Окремі міста вже досить тривалий час активно працюють над впровадженням системи е-документообігу та мають вагомі досягнення в цій сфері. Проте все ще залишається багато чинників, які негативно впливають на запровадження органами місцевого самоврядування повнофункціональних систем е-документообігу. Передусім це – відсутність уніфікованої стратегії поетапного впровадження е-документообігу в органах ОМС, законодавчі колізії навколо використання електронних документів та електронних цифрових підписів, відсутність стандартизованого та сертифікованого програмного

забезпечення, небажання керівників відходити від ручного управління процесами та працівників ОМС змінювати звичний стиль роботи з документами, проблема надійності зберігання даних і безперебійності роботи системи.

Завдання цієї частини дослідження – визначити масштабність практики впровадження е-документообігу в міських радах найбільших міст України, діагностувати проблеми, які гальмують цей процес, та знайти механізми поширення найкращого вітчизняного досвіду на всю територію нашої держави.

Щоб зібрати потрібну інформацію щодо розвитку е-документообігу, було надіслано інформаційні запити до органів місцевого самоврядування міст, що ввійшли до вибірки. Отримані відповіді лягли в основу аналізу.

Аналіз рівня впровадження е-документообігу в органах місцевого самоврядування здійснювався за 19 параметрами. Окрім того, міським радам було поставлено 6 додаткових питань, відповіді на які не оцінювалися за бальною шкалою, однак їх було використано для формування більш повної картини щодо рівня впровадження системи е-документообігу в містах України.

*Обмеження щодо проведення дослідження.* На підготовчому етапі та під час реалізації моніторингу було встановлено такі обмеження дослідження:

– моніторингу підлягали лише офіційні веб-сайти органів місцевого самоврядування (відповідно до інформації, наданої міськими радами), при цьому оцінювання веб-сайтів ОМС здійснювалося стосовно наявності та повноти вказаної інформації; достовірність даних, оприлюднених на офіційних веб-сторінках органів місцевого самоврядування, не підлягало верифікації з боку залучених експертів;

– інформація, надана органами місцевого самоврядування у відповідь на запити, вважалася істинною та не підлягала верифікації зі сторони експертної групи, відповідальність за правдивість відомостей лежить на органах місцевого самоврядування, що їх надали;

– запитання, на які не було надано інформації у відповідь на запити, автоматично отримували 0 балів;



– в рамках даного дослідження передбачено моніторинг організації діяльності ЦНАП, при цьому не оцінювалася якість надання адміністративних послуг, адже подібний моніторинг вимагає вивчення думки досить великої кількості користувачів для формування об'єктивних результатів, що потребує значних затрат, не передбачених проектом;

– інформацію щодо можливості отримання адміністративних послуг в електронній формі надали органи місцевого самоврядування у відповідь на запити, при цьому експерти проекту не перевіряли якості даних послуг;

– тимчасова окупація частини території України, в тому числі Автономної Республіки Крим, та активні бойові дії в окремих містах, що включені до вибірки, унеможливили проведення моніторингу муніципалітетів, розташованих на цій території.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Дослідження дало змогу сформулювати розуміння щодо рівня впровадження та розвитку інструментів е-урядування на місцях станом на кінець 2016 р., простежити динаміку змін протягом кількох останніх років, виявити проблемні моменти та кращі напрацювання, сформулювати рекомендації містам щодо прискорення розвитку технологій е-урядування на рівні муніципалітетів.

У поточному періоді до вибірки увійшли 125 найбільших міст України, проте не вдалося провести дослідження Авдіївської міської ради (на момент дослідження в місті велися активні бойові дії, веб-сайт міської ради не працював) та органів місцевого самоврядування 26 міст, що розташовані на тимчасово окупованих територіях. Таким чином, у дослідженні є інформація щодо органів місцевого самоврядування 98 найбільших міст України зі 125 міст, що увійшли до вибірки.

За результатами дослідження сформовано докладний аналітичний звіт «Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування найбільших міст України» [3] та здійснено ранжування міст як за основними напрямками моніторингу, так і за окремими категоріями.

**Список використаних джерел:**

1. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді / за заг. ред. І. С. Куспляк, А. О. Серенок. Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. 86 с.
2. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування / наук. ред. А. Яскевич. Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2015. 84 с.
3. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування в органах місцевого самоврядування найбільших міст України / за заг. ред. А. О. Серенок, А. Й. Яскевич. Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2017. 84 с.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних»: Закон України від 19.06.2015 р. № 319-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 25. Ст. 192.
6. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 35. Ст. 341.
7. Serenok A., Ditrich D. Open Data Readiness Assessment Ukraine. *UN Istanbul Regional Hub, United Nations Development Programme*, 2016. 86 p.

**Serenok A. O. Monitoring of introducing e-Governance tools in local authorities of the largest cities of Ukraine: methodology of research 2016.**

*In the article was disclosed the methodology of monitoring introducing e-Governance tools in local authorities of the largest cities of Ukraine.*

**Key words:** e-governance, Electronic Data Interchange (EDI), e-governance tools, web-sites, administrative services.

*Надійшла до редколегії 16.06.2017 р.*