

6. Орлова О. В. Право и самореализация личности в гражданском обществе : автореф. дис. ... д.ю.н. / О. В. Орлова. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view>.

7. Патнам Р. Д. Творення демократії: традиції громад. активності в сучасній Італії / Р. Д. Патнам, Р. Леонарді, Р. Й. Найнетті ; [пер. з англ. В. Ющенко]. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. – 302 с.

8. Петрашкін А. В. Адміністративно-правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. / А. В. Петрашкін. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view/6/352/8247.html>.

9. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.] ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2014. – 132 с.

10. Сітнікова Н. Визначення цілей і пріоритетів суспільного розвитку / Н. Сітнікова, Л. Мусіна // Pro future. – 2012. – № 2. – С. 10–14.

***Vokovykova Yu. V. Civil society: the conditions of existence.***

*The existence conditions of a civil society have been determined as follows: the rights of citizens to participate in governance and to associate; civil activity of the people, equal opportunities and social justice; liberalization of the political and economic systems; administrative and legal regulation of the civil society development by the state; public awareness and openness of authorities; creating conditions for decentralization of power and the growing role of communities.*

**Key words:** civil society, public dialogue, political liberalism, participation in governance.

*Надійшла до редколегії 19.03.2015 р.*

**УДК 35.076:352**

***І. С. Куспляк,***

*к.політ.н., доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ОРІДУ НАДУ, м. Одеса*

***А. О. Серенок,***

*к.держ.упр., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарПІ НАДУ, м. Харків*

**МОНІТОРИНГ УПРОВАДЖЕННЯ  
ІНСТРУМЕНТІВ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ  
ЯК ОСНОВИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ  
В ЕЛЕКТРОННОМУ ВИГЛЯДІ:  
РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ**

*Зроблено аналіз підсумків моніторингу офіційних веб-сайтів органів місцевого самоврядування 100 найбільших міст України щодо оцінки інформаційної наповненості зовнішніх порталів, ступеня готовності органів місцевого самоврядування прозоро висвітлювати власну діяльність задля прийняття рішень, використання інструментів зворотного зв'язку та надання адміністративних послуг, ступеня оновлення інформації та зручності веб-сайту в користуванні.*

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

Існування України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави неможливе без забезпечення адекватності системи публічного управління актуальним вимогам сьогодення. Сучасні суспільно-політичні події в країні явно демонструють небезпеку неадекватності діяльності органів влади очікуванням та прагненням народу. І громадська активність в обстоюванні своїх прав та інтересів свідчить про нагальну необхідність максимально швидкого вдосконалення діяльності органів влади.

У сучасному світі адекватність влади громаді забезпечується використанням не лише новітніх управлінських технологій, але й досягнень науки й техніки. І одним із найважливіших напрямів такої адаптації є максимально активне запровадження в діяльність органів влади інформаційно-комунікаційних технологій та електронного урядування (далі – е-урядування). Саме ці технології дозволяють органам влади діяти ефективно та бути адекватними очікуванням громадян.

Процес запровадження до системи публічного управління нових елементів та новітніх технологій не повинен відбуватися стихійно та хаотично. Тільки системність та організованість дозволить із необхідним ступенем ефективності запровадити в діяльність органів влади України технології е-урядування. Але цей процес досі не набув достатньої організованості та необхідної впорядкованості. Часто органи влади запроваджують окремі фрагменти технологій е-урядування виключно з власної ініціативи. Усе це відбувається без достатнього обґрунтування та наукового забезпечення. Зазначене зумовлює високу актуальність оцінювання запровадження в діяльність органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) України технологій е-урядування.

Протягом попередніх років неодноразово проводилося дослідження ефективності веб-сайтів обласних рад, міських рад обласних центрів та міських рад других за величиною міст України. Зокрема, у дослідженнях, проведених ГО “Інститут громадянського суспільства”, об’єктами моніторингу були: 2008 р. – сайти обласних рад; 2009 р. – сайти міських рад обласних центрів; 2010 р. – сайти міських рад других за величиною міст України.

У 2010 р. коаліцією громадських організацій (на чолі з ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”) за підтримки Агенції США з міжнародного розвитку USAID, корпорацій “Виклики тисячоліття” (МСС) та “Менеджмент Системс Інтернешнл” (MSI) проводилося дослідження “Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: рейтинг офіційних веб-сайтів міст обласного (республіканського) значення України”.

На початку 2013 р. коаліцією громадських організацій був проведений моніторинг ефективності впровадження системи е-урядування в 100 найбільших містах України, у ході якого було проаналізовано рівень розвитку та ефективність використання таких двох інструментів е-урядування, як офіційні веб-сайти та система електронного документообігу (далі – е-документообіг) ОМС міст, що увійшли до вибірки. У результаті дослідження було сформовано рейтинг ОМС у сфері використання зазначених інструментів е-урядування, проаналізовано та узагальнено отримані результати, розроблено рекомендації щодо підвищення прозорості, публічності та оптимізації роботи ОМС за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Маємо на меті далі підбити підсумки моніторингу офіційних веб-сайтів ОМС 100 найбільших міст України (2014 р.) щодо оцінювання інформаційної наповненості зовнішніх порталів, ступеня готовності ОМС прозоро висвітлювати власну діяльність задля прийняття рішень, використання інструментів зворотного зв’язку та надання

адміністративних послуг, ступеня оновлення інформації та зручності веб-сайту в користуванні.

Отже, дослідження пропонує рейтинг 100 найбільших міст України (2014 р.) за п'ятьма показниками: доступ до інформації, зворотний зв'язок із громадськістю, адміністративні послуги та доступ до публічної інформації та системи е-документообігу.

Дослідження стало одним із наймасштабніших дотепер у даній сфері, дало змогу оцінити рівень та якість використання інструментів е-урядування, що є основою розвитку електронних адміністративних послуг, проаналізувавши, які зміни відбулись протягом року, виявити основні тенденції та проблеми, що виникали під час їхнього упровадження.

Моніторинг ефективності упровадження системи е-урядування в містах України було проведено в кілька етапів.

Перший етап – розроблення методології та визначення учасників дослідження. Основою створеної методології стали норми законодавства України у сфері діяльності ОМС, забезпечення їхньої інформаційної відкритості. При формуванні методології моніторингу було враховано попередні дослідження, присвячені інформаційній відкритості органів влади, проведено копітку роботи з формування оцінних анкет, що використовувались під час дослідження; саму методологію погоджено з усіма учасниками коаліції.

Другий етап – проведення моніторингу. На цьому етапі було проаналізовано офіційні веб-сайти міст України, системи е-документообігу ОМС, організацію діяльності центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) 100 найбільших міст України. Оцінювання веб-сайтів здійснене силами шести експертів, які мають багатий досвід моніторингових досліджень (четверо з них є кандидатами наук). Аналіз е-документообігу проведено на основі відповідей ОМС на певні інформаційні заходи, до оцінювання якості організації діяльності ЦНАП було залучено партнерські громадські організації з усієї України.

Третій етап – опрацювання результатів, формування рейтингу. На цьому етапі здійснювалось опрацювання отриманих результатів оцінювання офіційних веб-сайтів, систем е-документообігу міських рад та ЦНАП, відповідно до сформованих критеріїв. У результаті відбору було визначено найкращі практики, описано загальні тенденції та перспективи розвитку е-урядування в Україні на місцевому рівні, сформовано загальну картину готовності міст України до надання адміністративних послуг в електронному форматі.

Стосовно інформаційної наповненості веб-сайтів можна стверджувати, що більшістю міст, що увійшли до вибірки, приділяється достатньої уваги наповненості зовнішніх порталів – на 90 % сайтів розміщено більше половини інформації, що увійшла до даної категорії. Останнє свідчить, що міські ради значною мірою використовують власний сайт для інформування мешканців територіальної громади та представників бізнесу про свою діяльність, розміщуючи достатній обсяг інформації щодо інфраструктури та життєдіяльності міста й відповідні документи. На всіх досліджених сайтах наявна інформація про склад виконкому та перелік виконавчих органів міської ради, їхню структуру, місце розташування, режим роботи. На переважній більшості сайтів (тією чи іншою мірою) є контактна інформація ОМС, телефони приймальні міського голови, розклад прийомів громадян, назви та склад постійних і тимчасових комісій, перелік комунальних підприємств, закладів соціальної сфери, що надають послуги населенню, лікувальних, оздоровчих установ, дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, розміщених у місті, із зазначенням адреси, номерів телефонів,

розпорядку роботи, порядок надання послуг в ЦНАП, режим доступу до ЦНАП, інформація щодо інфраструктури та життєдіяльності міста. Разом із тим недостатньої уваги приділено розміщенню відомостей, що стосуються бюджету, чинних тарифів та пільг, стану та використання комунального майна, плану роботи та розкладу засідань ради, земельних питань тощо, досить часто на сайтах відсутні статут та генеральний план міста, правила забудови міста чи території, документи ОМС, рекомендовані до розміщення на офіційному веб-сайті міської ради.

Якісне інформаційне наповнення веб-сайту є першою та обов'язковою вимогою, проте в сучасних умовах цього недостатньо, щоб говорити про його ефективність. Надзвичайно важливим показником якості веб-сайту є його функціональність, тобто можливість встановлення через веб-сайт зворотного зв'язку з громадськістю та надання послуг. Проведене дослідження показало, що порівняно з попереднім дослідженням (2013 р.) маємо незначне зростання рівня використання інструментів зворотного зв'язку з громадськістю. Однак на більшості сайтів міських рад усе ще не впроваджено подібні інструменти, і лише 29 % досліджених сайтів отримали більше половини балів.

Перелік та опис адміністративних послуг, що надаються міською владою, та форми запитів на публічну інформацію присутні на більшості сайтів, більш ніж у половині з них є можливість завантажити бланки заяв на отримання адміністративної послуги. Разом із тим зовсім не приділяється уваги і політиці конфіденційності (авторизація користувачів та безпека персоніфікованих даних, що вносяться користувачем на сайт), досить часто відсутня інформація на сайті про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації, можливість відслідкувати стан опрацювання заяви на отримання адміністративної послуги.

Загалом більшість сайтів не є достатньо зручними в користуванні, лише четверта частина з них отримала максимально можливий чи відносно великий бал оцінювання, часто сайти недостатньо логічно структуровано, а інформацію розміщено так, що знайти її досить важко, особливо якщо відсутня пошукова система. У переважній більшості випадків відсутня мобільна версія веб-сайту та версія веб-сайтів для слабкозорих.

Лише п'ята частина веб-сайтів, що потрапили до переліку моніторингу, мають задовільний стан щодо рівня оновлення інформації, найслабшим місцем у цій категорії є оперативність оновлення декларації про доходи міського голови за минулий рік, накази керівників виконавчих органів та рішення міської ради. Разом із тим наявність актуальної та достовірної інформації є однією з визначальних умов зростання довіри та інтересу громадян до веб-ресурсу міста.

Що стосується системи внутрішнього е-документообігу ОМС, за результатами дослідження можна дійти висновку, що загальний рівень розвитку систем е-документообігу в містах України все ще залишається на досить низькому рівні. Порівнюючи результати дослідження у 2014 р. з результатами аналогічного дослідження у 2013 р., можна виділити низку міст, які значно покращили стан запровадження е-документообігу. У Кіровограді, Дніпропетровську, Кременчуку, Мукачеві, Смілі, Новій Каховці, Києві, Ковелі, Броварах, Хмельницькому, Кам'янці-Подільському, Калуші, Красноармійську, Луцьку та ще декількох містах відбулося покращення в межах 10 %. Систему внутрішнього е-документообігу, що охоплює всі етапи, від створення документів або їх отримання до завершення виконання або відправлення, запроваджено в 45 містах (порівняно з 32 в попередньому році), дві із

значених систем поки що працюють у тестовому режимі. У 38 містах функціонують певні елементи системи е-документообігу, у двох із них заплановано розширення функціоналу системи е-документообігу протягом поточного року.

Лише в 13 органах місцевого самоврядування до систем е-документообігу підключено всі структурні підрозділи, у 14 – запроваджено обов'язкове сканування всієї вхідної та вихідної документації. Із 45 міських рад, що надали інформацію про наявність внутрішньої системи е-документообігу, у 38 паролі створено для всіх співробітників, які працюють з системою, ще у трьох такі паролі є лише в деяких користувачів, що їх наділено правами внесення змін та модифікації системи. У більшості випадків систему е-документообігу не інтегровано з іншими системами (ГІС, e-mail тощо), не використовується цифровий підпис під час передавання е-документів до інших органів влади. Електронний цифровий підпис наявний у співробітників третини міських рад, причому в більшості випадків – лише в керівника та головного бухгалтера (використовується для підпису фінансових документів). Комунальні підприємства до системи е-документообігу підключено лише в 10 містах. Для обміну е-документами з іншими державними організаціями лише 26 ОМС використовують захищені канали зв'язку, інші – електронну пошту.

Варто зазначити, що через відсутність чітких законодавчо затверджених вимог, критеріїв вибору тієї чи іншої системи е-документообігу містам досить важко зорієнтуватися у великій кількості програмного забезпечення, що пропонується сьогодні виробниками, та обрати саме ту платформу, яка буде достатньо гнучкою, надаватиме можливість для внесення змін та доповнень у майбутньому, зможе бути інтегрована з системами е-документообігу інших виробників, буде найбільш якісною та зручною у використанні та обслуговуванні.

У результаті проведеного оцінювання діяльності ЦНАП можна констатувати, що створення та розвиток таких центрів у різних містах України відбувалися нерівномірно. Наприклад, ЦНАП Вінницької та Івано-Франківської міських рад було створено одними з найперших у 2008 та 2010 рр., і за цей час вони стали еталоном та взірцем у сфері надання адміністративних послуг на муніципальному рівні. Але тільки деяким з інших ЦНАП, що їх було створено в період 2011–2013 рр., вдається виконувати свою роботу більш-менш ефективно. Це ЦНАП таких міст, як Київ, Харків, Дніпропетровськ, Кривий Ріг, Луганськ, Чернігів, Горлівка, Кіровоград, Луцьк, Нововолинськ, Миколаїв. В інших містах України ЦНАП перебувають поки що на середньому, а то й на початковому етапі свого розвитку. Закономірність цього явища яскраво показало опитування саме щодо наявності та якості функціонування рецепції в ЦНАП 100 найбільших міст України.

Тенденція в роботі ЦНАП щодо наявності в них стендів з інформацією, зразками заяв, облаштованих місць для заповнення документів та місць очікування черги є позитивною і перевищує 90 % від кількості всіх таких центрів. Проте інформаційні термінали самообслуговування встановлено лише в 25 ЦНАП, а систему електронної черги – лише в 22 ЦНАП зі 100.

Крім того, можливість попереднього запису на відвідування є тільки в 14 ЦНАП, у 86 ЦНАП такої функції не передбачено. На цю проблему треба звернути увагу.

Одним із завдань дослідження була фіксація проблем, що заважають отримати послуги в ЦНАП абсолютно для всіх груп населення. Дослідження показало, що п'ята частина ЦНАП не мають жодних умов для обслуговування людей з обмеженими фізичними можливостями. Тільки 61 % ЦНАП обладнано пандусами,

тільки 8 % – спеціальними вбиральнями, тільки 4 % мають пристосований відповідним чином інформаційний термінал самообслуговування (знаходиться на нижчому, ніж звичайний, рівні), тільки у 4 % ЦНАП вхідні двері облаштовано кнопками виклику, і тільки в 1 % ЦНАП людям з обмеженими можливостями в разі потреби надає допомогу черговий, тільки в 1 % ЦНАП наявний інвалідний візок та двері відчиняються автоматично, що полегшує вхід до споруди. Ці цифри і відсотки говорять самі за себе – як у більшості зі 100 найбільших міст України піклуються про людей з обмеженими фізичними можливостями.

Однак важливо, що 92 % центрів використовують різноманітні механізми для встановлення зворотного зв'язку, з'ясування думки користувачів щодо якості адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП. Це свідчить про небайдужість працівників ЦНАП щодо результатів своєї роботи. І це дуже позитивна практика. Головне, щоб як нові, так і вже апробовані інструменти моніторингу думки користувачів щодо якості наданні послуг використовувалися не час від часу, а системно й періодично.

За узагальненим показником, лідерами рейтингу стали міста Рівне, Вінниця, Львів та Суми. До першої десятки також увійшли сайти міст Кам'янець-Подільський, Бориспіль, Павлоград, Одеса, Маріуполь та Шостка.

За показником “Доступ до інформації” інших випереджають міста Рівне, Суми, Вінниця та Кам'янець-Подільський. За результатами дослідження, 90 % міських рад приділяють достатню увагу наповненості зовнішніх порталів. Утім, існує багато не вирішених питань, наприклад недостатньо активне використання інструментів зворотного зв'язку з громадськістю (лише 29 % сайтів отримали більше половини балів). За показником “Зворотний зв'язок з громадськістю” лідерами є Бердянськ, Вінниця, Львів, Суми, Тернопіль, Лисичанськ та Маріуполь. Звичайно, на більшості сайтів є можливість подати запит на публічну інформацію через електронну пошту та оприлюднено статистику щодо звернень громадян, однак практично відсутні можливості оцінити веб-сайт та зв'язатися з диспетчерською службою міста в режимі реального часу за допомогою онлайн-чату.

За показником “Адміністративні послуги і доступ до публічної інформації” найбільше балів набрали міста Львів, Вінниця, Бориспіль і Горлівка. Перелік та опис адміністративних послуг, що надаються міською владою, та форми запитів щодо отримання публічної інформації присутні на більшості сайтів; більше ніж у половини з них є можливість завантажити бланки заяв на отримання адміністративної послуги. Разом із тим зовсім не приділяється уваги політиці конфіденційності (авторизації користувачів та безпеці персоніфікованих даних, що вносяться користувачем на сайт), досить часто на сайті відсутня інформація про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може виражати свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації, а також можливість відслідкувати стан опрацювання заяви на отримання адміністративної послуги.

Київ, Вінниця та Луцьк лідирують у категорії “Система е-документообігу”. Систему внутрішнього е-документообігу, що охоплює всі етапи, від створення документів або їх отримання до завершення виконання або відправлення, запроваджено в 45 містах (порівняно з 32 в 2013 р.).

Отже, дане дослідження (2014 р.) стало продовженням моніторингу 2013 р. Було не лише проаналізовано рівень розвитку офіційних веб-сайтів та системи

е-документообігу ОМС України, але й проведено оцінювання організації діяльності ЦНАП міст України. У результаті дослідження сформовано рейтинг міст за окремими показниками, виявлено типові проблеми та кращі практики упровадження інструментів е-урядування, на основі результатів дослідження було сформовано публічні рекомендації щодо підвищення готовності ОМС України до надання адміністративних послуг в е-форматі.

**Література:**

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. Серенюк. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2014. – 86 с.

**Kuspliak I. S., Serenok A. O. Monitoring of the implementation of e-governance tools as the basis of electronic provision of administrative services: research results.**

*The results of monitoring the official web-sites of local governments in 100 of the largest cities of Ukraine have been analyzed to evaluate their informative contents, a degree of local governments' preparedness for a transparent presentation of their decision-making activities, use of feedback tools, administrative service delivery, an extent of their data update, and web-site user-friendliness.*

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

*Надійшла до редколегії 22.05.2015 р.*

**УДК 351:342:321(477)**

**О. М. Макаренко,**

*докторант кафедри регіонального розвитку  
та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОСТІ ЯК ФАКТОР ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ**

*Досліджено проблему створення незалежної держави в Україні як результат національних державотворчих змагань.*

**Ключові слова:** державність України, історія української державності, процес державотворення, історія державотворення в Україні.

Захист суверенітету від загроз інформаційного та військового характеру і розбудова незалежної держави актуалізують наукові дослідження проблематики утвердження державності в Україні. На сьогодні особливого значення набуває дослідження питання наявності міцного зв'язку між сучасною державою та попередніми державно-політичними утвореннями на теренах України. Саме такий підхід сприятиме визначенню, напрацюванню й імплементації у сферу суспільного життя ідей, здатних стати підґрунтям державотворення в Україні та консолідації українського соціуму.

Проблему формування державності на українських землях достатньо широко подано в дослідженнях з історії, політології, соціології, державного управління тощо.