

Список використаних джерел

1. **Буднікевич І. М.** Муніципальний маркетинг: теорія, методологія, практика / І. М. Буднікевич. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2012. – 648 с.
2. **Булковський Т. О.** Функціонування системи управління якістю згідно з міжнародними стандартами в діяльності органів місцевого самоврядування / Т. О. Булковський // Економіка та держава. – 2011. – № 1. – С. 145 – 147.
3. **В правительстве** назвали лучшие по благоустройству города Украины. – Режим доступа : www.focus.ua/society/244097/.
4. **Гончарук Н. Т.** Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні / Н. Т. Гончарук // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціація докторів з ДУ. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2010. – № 2. – С. 11 – 17.
5. **ДСТУ-ІWA 4:2006.** Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування. – Режим доступу : www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/.../ua/6194/iwa/pdf.
6. **Жерліцин Д. К.** Децентралізація – запорука надання якісних послуг населенню / Д. К. Жерліцин // Управління розвитком : зб. наук. робіт ХНЕУ. – 2011. – № 10(107). – С. 28 – 29.
7. **Кращі** практики муніципального розвитку на прикладі переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2011 року. – Режим доступу : www.municipal.gov.ua/upload/usr/files/Kniga_FOND_All.pdf.
8. **Лепьошкіна Т. Я.** Маркетингові дослідження розвитку міста / Т. Я. Лепьошкіна // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 29 трав. 2009 р. : у 4 т. / за заг. ред. В. А. Приходька, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 309 – 311.
9. **Мартов С.** Деякі аспекти здійснення регіонального маркетингу за кордоном / С. Мартов // Міжнар. економіка : зб. наук. пр. – К. : Ін-т світової економіки і міжнар. відносин НАН України, 2002. – Вип. 35. – С. 58 – 61.
10. **Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році** : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
11. **Про проект** «Європейські виміри та орієнтири: на шляху до самодостатніх громад. Створення регіонального інформаційно-ресурсного центру розвитку громад на базі обласної асоціації органів місцевого самоврядування». – Режим доступу : www.oblrada.dp.ua/user/files/138-7.doc.
12. **Фокус** впервые представил Топ-20 культурных городов Украины. – Режим доступа : www.focus.ua/society/238142/.

Надійшла до редакції 25.12.12

Тетяна ГОНЧАРОВА

Донецька міська рада

СУЧАСНИЙ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Доводиться потреба реінжинірингу органів місцевого самоврядування України з використанням інформаційно-комунікаційного інструментарію. Обґрунтовується необхідність та умови впровадження порталних технологій у систему надання муніципальних послуг в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципальні послуги, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології, порталні технології.

Татьяна Гончарова. Современный информационно-коммуникационный инструментальный повышения эффективности предоставления муниципальных услуг в Украине

Доказується необхідність реінжинірингу органів місцевого самоврядування України з використанням інформаційно-комунікаційного інструментарію. Обґрунтовується необхідність та умови впровадження порталних технологій у систему надання муніципальних послуг в Україні.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные услуги, электронное управление, информационно-коммуникационные технологии, порталные технологии.

Tatiana Goncharova. Modern information and communication tools increase efficiency of municipal services in Ukraine

The need of re-engineering of local authorities in Ukraine to use information and communication tools is proved. The need and conditions of the implementation of portal technology in the provision of municipal services in Ukraine are justified.

Key words: local self-government, municipal services, e-government, information management, information and communication technologies, portal technology.

В умовах розбудови в Україні інформаційного суспільства в контексті глобалізації світових демократичних процесів потенціал і статус усіх суб'єктів місцевого самоврядування значно змінюються. Набувають поширення інноваційні технології реінжинірингу, які впливають уже не тільки на бізнес-процеси, а й на діяльність органів місцевого самоврядування, у тому числі тих, що діють за принципами самоорганізації. Домінуючими видами діяльності є саме інноваційні форми функціонування суб'єктів самоврядного процесу, які набувають нового значення із застосуванням інструментарію електронних засобів комунікації.

Надання муніципальних послуг як напрям діяльності в місцевому самоврядуванні також вимагає модернізації з розширенням використання інструментарію інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

Наявність сучасної, високотехнічної ІКТ-інфраструктури, високий рівень доступності для населення її засобів є факторами, які визначають розвиток інформаційного суспільства. Суспільно-економічний ефект від запровадження сучасної системи надання електронних послуг значною мірою впливатиме на розвиток інноваційної економіки, забезпечуватиме конкурентоспроможність внутрішнього ринку, сприятиме розвитку бізнесу та підвищуватиме рівень життя населення. Саме тому зазначене питання є актуальним і вимагає наукового осмислення з подальшим обґрунтуванням практичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування України, що матимуть на меті підвищення ефективності надання муніципальних послуг.

Розвиток ІКТ є динамічним, тому тему їх модернізації останнім часом широко досліджують українські та зарубіжні вчені. У частині використання ІКТ для вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування ці питання вивчали Ю. Алексєєва, В. Боклаг, В. Габрінець, М. Дітковська, О. Дудкіна, С. Кандзюба, О. Карпенко, В. Матюхін та інші дослідники. Але інтенсивність змін вимагає постійного поглиблення отриманих раніше знань і вироблення інноваційних підходів до розв'язання практичних задач місцевого самоврядування з використанням ІКТ.

Тому не вирішеною частиною описаної вище проблематики є визначення тенденцій розвитку інструментарію ІКТ у місцевому самоврядуванні та напрямів його модернізації в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні.

Мета статті – обґрунтувати вибір сучасного інформаційно-комунікаційного інструментарію підвищення ефективності надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування в Україні.

Визначальним інструментом взаємодії між суб'єктами та об'єктами місцевого самоврядування, яка забезпечує інтерактивність процесів формування та надання послуг населенню, а також зворотний зв'язок від їх реалізації, є різноманітні ІКТ, що сприяють подоланню адміністративних бар'єрів та підвищенню відкритості роботи органів влади.

З метою визначення місця ІКТ та відомих інфраструктурних компонентів електронного урядування (Е-урядування) щодо суб'єктів та об'єктів надання послуг нами запропоновано відповідну схему їх взаємодії (рисунок).

На першому рівні (політичному) формуються відповідні послуги (на основі відповідної нормативно-правової бази створюються необхідні послуги, які наповнюють відповідний реєстр, де серед іншого визначається процедура їх реалізації), а на другому (організаційно-виконавчому) – реалізуються електронні регламенти та забезпечуються процеси безпосереднього надання послуг (другий рівень є інваріантним щодо першого, оскільки регулярно змінюється під його впливом). Інформаційно-комунікаційний інструментарій забезпечує взаємодію всіх

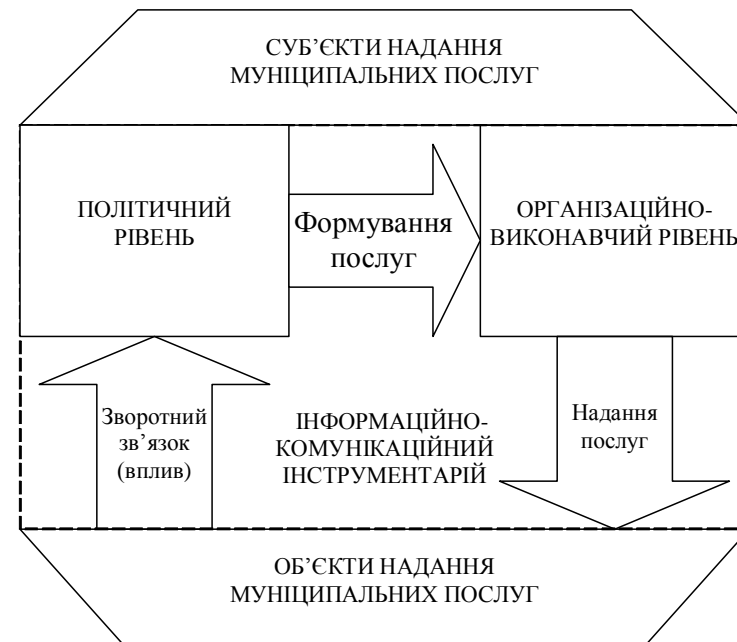


Схема охоплення засобами ІКТ процесів формування та надання муніципальних послуг

рівнів, швидко адаптуючись до адміністративних змін, його структура та базові технології формують електронне середовище реалізації послуг. Натомість корегування цільових значень показників результативності діяльності суб'єктів надання муніципальних послуг з метою поліпшення їх якості здійснюється завдяки впливу споживачів шляхом реалізації зворотного зв'язку.

Саме для впровадження модернізованого інформаційно-комунікаційного інструментарію в систему надання послуг органами місцевого самоврядування на місцевому рівні необхідно передбачити:

- розробку та затвердження нормативно-правових актів, які регулюють порядок використання, управління та взаємодії всіх підсистем Е-урядування (Е-регіон, Е-місто тощо);
- формування структурних підрозділів, які безпосередньо відповідатимуть за роботу інформаційних систем надання муніципальних послуг з метою забезпечення їх безперервного використання;
- створення систем аналізу ефективності результатів надання електронних муніципальних послуг, а також оцінки економічного та соціального ефекту від їх застосування.

Російський дослідник В. Матюхін визначає дві стратегії розвитку та інтеграції інформаційних систем (як базового елемента інформаційно-

комунікаційного інструментарію): революційну та еволюційну. Революційна стратегія – розробка єдиних стандартів взаємодії та радикальна перебудова існуючих інформаційних систем. Еволюційний шлях розвитку передбачає лише розробку нових зовнішніх контурів та інтерфейсів взаємодії наявних інформаційних систем, не змінюючи їх структури та організації [5, с. 14 – 15].

В умовах зростаючого дефіциту державного бюджету та як наслідок скорочення відповідного фінансування вважаємо, що для подальшого розвитку найбільш прийнятним щодо вітчизняних потреб є еволюційний шлях розвитку, що приведе до інтеграції наявних інформаційних систем і новітніх компонентів сучасного інформаційно-комунікаційного інструментарію. Тому для забезпечення ефективності надання електронних муніципальних послуг у межах розбудови підсистеми Е-регіон (Е-місто) слід використовувати існуючі інформаційні системи всіх учасників процесу обслуговування громадян на кожному його етапі, упроваджуючи типові управлінські рішення уніфікованого методичного та програмно-технічного забезпечення.

Сьогодні вкрай важливо, щоб у повсякденній роботі органів місцевого самоврядування, основна діяльність яких ґрунтується на принципах як соціальної відповідальності та забезпеченні потреб усієї територіальної громади, так і захисту інтересів кожного її члена, запозичувались позитивні здобутки ведення приватного бізнесу, якому притаманні: ефективність використання обмежених ресурсів, можливість швидко адаптуватись до зовнішніх змін і проблем. Тому постає питання про необхідність застосування реінжинірингу в місцевому самоврядуванні. Це обумовлено, на нашу думку, такими спільними проблемами в роботі органів місцевої влади більшості регіонів України:

- нерегульованість законодавства та неузгодженість нормативно-правової бази підзаконних актів щодо питань надання муніципальних послуг;

- дублювання функцій структурних підрозділів;

- низький рівень ефективності рішень місцевої влади;

- високий рівень корумпованості державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- недостатньо ефективне використання потенціалу місцевих економічних ресурсів:

- неефективність процедур надання муніципальних послуг тощо.

Засновники теорії реінжинірингу М. Хаммер та Д. Чампі, застосовуючи у своїх наукових дослідженнях поняття «реінжиніринг бізнес-процесів» (business process reengineering), розуміють його як «...фундаментальне переосмислення та радикальне перепроєктування бізнес-процесів для досягнення істотного поліпшення в таких ключових показниках результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування й оперативність» [7, с. 52] (переклад автора. – Т. Г.). Зазначимо, що

вітчизняні дослідники В. Логвинов та Н. Костенюк, розглядаючи можливість застосування технології реінжинірингу до реалій сучасної перебудови сфери публічного управління звужують значення англійського терміну «Government process reengineering», застосовуючи реінжиніринг лише до адміністративних процесів [4, с. 543 – 544], під яким вони розуміють як регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій. Однак зазначимо, що термін «адміністративні процеси» застосовується переважно в науці адміністративного права та означає (за визначенням Ю. Битяка) «...встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрисдикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами)», а також «...провадження в справах про адміністративні правопорушення й застосування до правопорушників адміністративних стягнень» [1, с. 203]. Таким чином, очевидно, що визначення адміністративного процесу, запропонованого В. Логвиновим і Н. Костенюк, є лише частиною класичного визначення поняття «державно-управлінський процес», який розуміють як свідому і цілеспрямовану послідовну діяльність, пов'язану з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління, унаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ [2, с. 164; 3, с. 334]. Але з ідеєю застосовувати технологію реінжинірингу саме до державно-управлінських процесів можемо погодитись лише частково, оскільки в такому випадку не буде враховано самоврядних процесів, пов'язаних із діяльністю органів місцевого самоврядування.

Водночас В. Логвинов та Н. Костенюк, правильно акцентуючи відношення реінжинірингу до сфери взаємодії між органами публічної влади та громадянами (у контексті надання державних/муніципальних послуг), чомусь не вказують серед ІКТ-засобів її забезпечення електронні послуги [4, с. 545]. Саме їх реалізація на муніципальному рівні передбачає проведення реінжинірингу всіх управлінських процесів, пов'язаних з обслуговуванням фізичних та юридичних осіб упродовж усієї процедури формування та реалізації – від створення відповідних регламентів до безпосереднього отримання необхідних результатів для забезпечення потреб членів територіальної громади.

Таким чином, реінжиніринг місцевого самоврядування доцільно розуміти як кардинальну перебудову самоврядних процесів за допомогою засобів ІКТ з метою ефективного надання муніципальних послуг населенню. Тобто ми розглядаємо ІКТ як не «допоміжний засіб» управління, а безпосередньо один із сучасних «інструментів» публічного управління.

У світовій практиці особливої популярності набувають такі засоби реінжинірингу на місцевому рівні, як інтегровані корпоративні

інформаційні системи планування ресурсів організації (Enterprise Resource Planning – ERP), що підтримують не окремі процедури діяльності, а самоврядні процеси в цілому. Однак корпоративний рівень є основною категорією процесного підходу до управління у сфері надання муніципальних послуг, що пов'язано із запровадженням й інших інформаційних засобів і програмного забезпечення, зокрема порталних технологій. Адже створення веб-порталів є невід'ємним комунікаційним інструментарієм його реалізації.

Аналізуючи співвідносність понять реінжинірингу та ІКТ, зазначимо, що перше не є результатом запровадження другого, а лише взаємодіє з ним. Натомість ІКТ, у свою чергу, спричиняють можливість перетворення процесів, що є суттю самого реінжинірингу. Така взаємодія являє собою певний симбіоз: без застосування реінжинірингу впровадження інформаційних технологій майже не дає позитивних результатів, а без інформаційних технологій реінжиніринг майже неможливо реалізувати. Якщо організація не переосмислила свою діяльність, застосування новітніх інформаційних технологій ні до чого не призведе, оскільки «автоматизація безладу призводить лише до автоматизованого безладу» [7, с. 11 – 31]. Тому стратегічним завданням органів місцевого самоврядування є розбудова порталів надання муніципальних послуг у режимі он-лайн, робота яких буде побудована із застосуванням ефективних технологій реінжинірингу.

Основним інформаційно-комунікаційним інструментом підвищення доступності процесу надання муніципальних послуг є використання спеціалізованого порталу – інформаційної системи, яка, забезпечуючи високий рівень безпеки трансакційної взаємодії, інтегрує електронні ресурси органів місцевої влади та реалізує електронні послуги. Іншими словами, портал – це засіб реалізації віртуального агентства з надання послуг для громадян. Акумуляція різних електронних ресурсів органів місцевої влади у портал має суттєві переваги:

- повне та об'єктивне інформування членів територіальної громади про перелік і зміст усіх муніципальних послуг;
- активне залучення фізичних та юридичних осіб до обговорення ініціатив ради, виконавчих органів, органів самоорганізації населення тощо;
- забезпечення багатосторонніх комунікацій між суспільством, бізнесом та владою;
- вирішення за допомогою принципу «єдиного вікна» широкого кола питань з регулювання господарської діяльності (реєстрація, ліцензування, оподаткування тощо);
- оптимізація оперативної взаємодії всіх суб'єктів надання муніципальних послуг.

Такий веб-портал є складовою частиною е-уряду – невід'ємним елементом підсистем е-регіон, е-місто та е-район, який, будучи

«порталом для суспільства», забезпечує точку доступу для населення до всіх рівнів послуг (до речі, не тільки муніципальних, а й державних, що надаються на місцевому рівні; участь в е-форумах, е-опитуваннях, е-голосуваннях. Зазначимо, що портал виконує й комунікативну функцію, організовуючи діалоговий простір «влада – населення».

Крім того, запровадження порталних технологій у роботу органів місцевого самоврядування відбуватиметься на виконання й міжнародних зобов'язань. Так, Україна приєдналась до міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (Open Government Partnership), що має на меті підвищити рівень прозорості органів влади, застосувати громадський контроль за виконанням управлінських рішень, ефективно протидіяти корупції та вдосконалити процеси надання державних і муніципальних послуг. Упродовж 2012 р. українським урядом надано відповідний план дії та заходів з впровадження цієї ініціативи. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України для підвищення якості надання адміністративних послуг окрім правових (законодавчого та нормотворчого врегулювання) та інституційних (створення регіональних центрів обслуговування громадян на базі існуючих дозвільних центрів) заплановано запровадити й інформаційні механізми реалізації (надання послуг в електронній формі, створення пілотної версії Єдиного державного порталу) у межах ініціативи [6].

Подальше ж створення системи регіональних/місцевих порталів (відповідно регіональних і муніципальних реєстрів) послуг органів влади сприятиме спрощенню процедури їх надання. Крім того, необхідність створення такої системи обумовлена рядом специфічних проблем, пов'язаних з технічною, технологічною та інформаційною різноманітністю побудови функціонуючих веб-сайтів органів державної влади та місцевого самоврядування, а також неузгодженою роботою наявних сервісних центрів з надання дозвільно-розпорядчих та організаційно-виконавчих послуг. Тому реалізувати систему електронного управління цим процесом можна лише завдяки впровадженню типового (універсального) технологічного рішення. Таке рішення має забезпечувати можливість визначення, встановлення, систематизації, опису всього спектра існуючих послуг органу державної влади чи органу місцевого самоврядування незалежно від його територіального розташування та адміністративного підпорядкування на основі певного стандарту.

Основними вимогами до змісту порталу з метою забезпечення оптимального інформаційного наповнення є:

- основні нормативні документи, що визначають функції і порядок роботи органу місцевого самоврядування;
- вичерпна інформація про місце розташування та розклад роботи установи;
- рекомендації фізичним або юридичним особам щодо вирішення

типових проблем (рекомендується запропонувати типові «сценарії», «дорожні карти», форми тощо).

Для досягнення зручностей та ефективності функціонування порталу муніципальних послуг слід передбачити:

– доступ до «електронних» муніципальних послуг у режимі «24/7» (24 години і 7 днів на тиждень);

– простоту пошуку – громадянину для отримання послуги не потрібно знати особливості структурно-функціональної ієрархії суб'єктів надання муніципальних послуг;

– можливість скорочення бюджетних витрат, здешевлення муніципальних послуг завдяки зменшенню обсягів паперового документообігу та автоматизації ряду процесів;

– запровадження елементів електронної демократії, оскільки порталні технології дозволяють змінити характер взаємодії органів місцевої влади з інтерактивними членами територіальної громади, враховувати їх думку, інформувати про плани і результати роботи. Принципи електронної демократії особливо актуальні для сайтів органів влади місцевого рівня, оскільки відбувається прямиий діалог з громадою. За допомогою порталу органи місцевого самоврядування можуть інформувати громадян про плани та результати роботи з урахуванням їх побажань, отримувати зворотний зв'язок тощо.

Таким чином, ефективну роботу порталу муніципальних послуг буде забезпечено завдяки достатньому інформаційному та адекватному візуальному наповненню, доступності та зворотному зв'язку.

Підвищення ефективності надання муніципальних послуг у сучасних умовах може бути забезпечено шляхом застосування технологій реінжинірингу як кардинального перебудування самоврядних процесів за допомогою інформаційно-комунікаційного інструментарію, базовою складовою якого є порталні технології. Ці технології сприятимуть реалізації муніципальних послуг в електронній формі у режимі «24/7» (24 години і 7 днів на тиждень), дозволять значно спростити їх процедуру та суттєво скоротять бюджетні витрати, а також запровадять елементи електронної демократії. Серед основних проблем упровадження порталних технологій у систему надання муніципальних послуг в Україні є відсутність відповідних стандартизованих вимог до створення веб-порталів і наявності типових проектів реалізації для місцевих органів влади, у комплексі з неузгодженістю на законодавчому рівні. Практика впровадження порталів у публічному секторі в Україні та за кордоном довела, що ІКТ можуть бути впроваджені майже в усі процеси місцевого самоврядування, але для цього потрібні: позитивна громадська думка, подолання політичних ризиків, конструктивна взаємодія місцевої влади та територіальної громади, вольові державні рішення, які трансформують діяльність органів місцевого самоврядування.

Актуальним напрямом подальших досліджень за даною тематикою

є розробка концепції системи інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування з надання муніципальних послуг в Україні, де б були передбачені не лише управлінські взаємодії, а й технічне та технологічне оснащення даної діяльності.

Список використаних джерел

1. **Адміністративне** право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

2. **Бакуменко В. Д.** Державно-управлінський процес / В. Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 164.

3. **Бакуменко В. Д.** Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.

4. **Логвинов В. Г.** Реінжиніринг / Логвинов В. Г., Костенюк Н. І. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук. редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук. редкол. : В. М. Князев [та ін.]. – С. 543 – 545.

5. **Матюхин В.** Базовые информационные технологии обеспечения процесса предоставления государственных услуг (в рамках административной реформы) / Матюхин В. // Информационно-аналитические ресурсы «Государственное управление и местное самоуправление в РФ». – Режим доступа : www.imct.rags.ru/upload/iblock/09b/xmcdduxcbckpt%20dvfwjwscuoqioajkyjhkmlngjqimt%20sbmvwsrgkuaykinksxib.pdf.

6. **Про затвердження** плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 514-р // Законодавство України. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80.

7. **Хаммер М.** Реінжиніринг корпорации : манифест революции в бизнесе / Майкл Хаммер, Джеймс Чампи ; [пер. с англ. Ю. Е. Корнилович]. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2005. – 287 с.

Надійшла до редколегії 04.02.13