

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.354:303.094.7

**І.М. Олійченко**, д-р держ. упр.**М.Ю. Дітковська**, канд. держ. упр.

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**И.М. Олийченко**, д-р гос. упр.**М.Ю. Дитковская**, канд. гос. упр.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

### ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Ihor Oliychenko**, Doctor of Public Administration**Maryna Ditkovska**, PhD in Public Administration

Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

### WAYS OF IMPROVEMENT OF MANAGEMENT PROCESS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

*Проведено дослідження системи управління органу місцевого самоврядування. Досліджено інформаційні зовнішні потоки в організації, проведено аналіз функціонування інформаційної системи. Запропоновано шляхи удосконалення системи управління згідно з концепцією електронного урядування.*

**Ключові слова:** системи електронного урядування, інформаційні системи, інформаційне забезпечення, орган місцевого самоврядування, системи електронного документообігу.

*Проведено исследование системы управления органа местного самоуправления. Исследованы внешние информационные потоки в организации, проведен анализ функционирования информационной системы. Предложены пути совершенствования системы управления согласно концепции электронного правительства.*

**Ключевые слова:** системы электронного правительства, информационные системы, информационное обеспечение, орган местного самоуправления, системы электронного документооборота.

*Management system in local government basis have been considered. External information flows in the organization, the information system have been studied. Ways of improving the system administration according to the concept of e-governance have been suggested.*

**Key words:** e-government systems, information systems, information, local government, electronic document management system.

**Постановка проблеми.** Ефективність функціонування системи державної влади в Україні значною мірою визначається застосуванням сучасних методів управління та новітніх інформаційних технологій. Досвід формування інформаційних систем в органах державної влади показує, що спроби частково автоматизувати окремі функції призводять до нераціонального витрачання фінансових та людських ресурсів. Це пов'язано з тим, що керівники, як і раніше, не отримують якісної інформації в повному обсязі, а службовці дублюють введення та обробку тієї ж самої інформації у відокремлених інформаційних системах. Таким чином, використання сучасних інформаційних технологій вимагає комплексного підходу до формування інформаційних систем, що реалізується як проект інтегрованої інформаційної системи, яка включає в себе створення автоматизованої системи забезпечення управлінської діяльності та системи «електронного уряду» для забезпечення взаємодії з громадянами, органами державної влади та бізнесом. У межах «електронного уряду» відпрацьовуються механізми надання державних послуг населенню та організаціям, вирішуються питання забезпечення доступності для населення інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням інформаційного забезпечення державного управління присвячені праці таких учених: О. Бакаєва, А. Берсуцького, Р. Калюжного, О. Крюкова, М. Лепи, К. Линьова, А. Панчука, В. Порохні, Л. Тимашової, В. Троня та ін. Питання впровадження технологій електронного уряду-

вання розглядають у своїх працях А. Баранова, О. Голобуцький, М. Демкова, І. Клименко, І. Коліушко, А. Семенов, В. Цимбалюк, С. Чукут, О. Шевчук та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на ґрунтовні дослідження розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій у державному управлінні та місцевому самоврядуванні, питання удосконалення управління в органах державної влади згідно з концепцією електронного уряду вивчені недостатньо. Тому питання аналізу функціонування й удосконалення процесу управління на основі сучасних інформаційних технологій в органах місцевого самоврядування є особливо актуальним.

**Мета статті.** Метою цієї роботи є дослідження функціонування органу місцевого самоврядування та можливостей удосконалення його системи управління на основі сучасних інформаційних технологій згідно з концепцією е-уряду.

Об'єктом дослідження є процес розвитку інформаційної системи як підсистеми системи управління органу місцевого самоврядування як складової е-уряду України.

Дослідження проводилися у Новозаводській районній у м. Чернігові раді.

**Виклад основного матеріалу.** Електронний уряд – інноваційна форма державного управління, що дає можливість широкої взаємодії органів влади, громадських організацій, підприємств, бізнесу і громадян у процесі керування суспільством на основі взаємозалежних внутрішніх, урядових і зовнішніх суспільно-інформаційних структур, що ефективно діє в умовах інформаційного суспільства [2]. Електронний уряд охоплює такі сектори взаємодій: між органами державного управління G2G; між державою і бізнесом G2B; між державою та громадянами G2C. Іноді розглядають і взаємодію між державою та державними службовцями G2E.

Розвиток системи електронного урядування відбувається від простих форм до складних. Цей процес має певні етапи, такі як: етап інформаційної присутності, для якого характерна присутність органів влади в глобальних комп'ютерних мережах; етап односторонньої інтерактивності, на якому використовуються елементи онлайн-послуг; етап двосторонньої інтерактивності, для якого характерним є високий рівень спілкування суспільства і держави – наявна двостороння взаємодія між органами державної влади та громадянами; останнім є етап транзакційної взаємодії, на якому з'являється реальна інтерактивність, коли представники державних органів спілкуються з громадянами в режимі реального часу. На жаль, в Україні на місцевому рівні інформаційні системи переважно знаходяться на стадії інформаційної присутності, що вимагає значних подальших зусиль з їх удосконалення.

В Україні процеси побудови системи електронного урядування відбуваються у напрямі зверху-вниз, тобто першочерговій інформатизації підлягають органи загальнонаціонального рівня, однак виходячи з Європейської хартії місцевого самоврядування, переважна кількість послуг повинна надаватись на місцевому рівні. Такій підхід дозволяє забезпечити ефективність роботи системи державного управління і місцевого самоврядування; налагодити взаємодію між державою і громадянами; забезпечити прозорість функціонування органів державної влади; досягти високого рівня демократизації суспільства; забезпечити надання населенню якісних послуг; залучити громадян до управління суспільними справами.

Технології е-урядування функціонують у багатьох зарубіжних країнах. Система електронного урядування у Сполучених Штатах Америки надає громадянам такі електронні послуги, як видача ліцензій, сплата податків тощо. В Англії за допомогою цієї системи здійснюється спрощена процедура реєстрація фірм. У деяких країнах створені системи послуг, які здійснюються через мобільний зв'язок. Характерним прикладом є Сінгапур, де Верховний суд надсилає громадянам SMS, нагадуючи про дату засідання. Громадяни

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

цієї країни через комп'ютерні мережі можуть подавати позови до суду. В Ірландії інформаційна система податкової служби надає підприємствам інформацію про оподаткування, дозволяє в електронний спосіб сплачувати податки, а також отримувати податкові кредити. Також у цій державі надається інформація про нерухомість, і громадяни мають можливість здійснювати необхідні операції, пов'язані із землею і нерухомістю. Система електронного урядування Ірландії дозволяє отримати інформацію про стан ринку робочої сили, а також дає можливість зареєструвати компанію будь-якої організаційно-правової форми, оформити фінансові документи тощо. Значні досягнення у сфері застосування інформаційних технологій в органах державної влади має Естонія. У країні функціонує інтернет-портал "Сьогодні вирішую я" (Tapa otsustan mina). Портал дозволяє брати участь в управлінні державою, висловлювати свою думку про поточні процеси у країні, пропонувати поправки до нормативних документів. Також ця система використовується для голосування. Ідеї, які мають підтримку у суспільстві (і це підтверджується повідомленнями від інтернет-користувачів), надсилаються у відповідне міністерство. В Болгарії ІТ-система об'єднує паспортний департамент, міністерство внутрішніх справ, поліцію та систему судочинства і т. ін. [1].

Одним із важливих і першочергових заходів щодо впровадження системи електронного урядування є створення систем електронного документообігу. Система електронного документообігу забезпечує циркуляцію електронних документів, які є однією з форм взаємодії держави та суспільства. В Україні створено нормативно-правове забезпечення щодо використання електронного документообігу. Базовими є Закони України "Про інформацію" № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р. [6], "Про Концепцію Національної програми інформатизації" № 75/98-ВР від 04.02.1998 р. [7], "Про електронний цифровий підпис" № 852-ІV від 22.05.2003 р. [4], "Про електронні документи та електронний документообіг" № 851-ІV від 22.05.2003 р [5]. Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу" № 680 від 26.05.2004 р., "Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган" № 1451 від 28.10.2004 р., "Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності" № 1452 від 28.10.2004 р. забезпечують порядок формування і розвитку систем електронного документообігу. Накази Міністерства транспорту та зв'язку України від 10.04.2006 № 52 «Про внесення змін до Технічних умов на систему електронного документообігу органу виконавчої влади, затверджених наказом Держзв'язку від 07.06.2005 № 70»; Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України "Про затвердження Правил посиленої сертифікації" № 3 від 13.01.2005 р. (зі змінами та доповненнями, внесеними Наказом ДСТСЗІ СБУ № 50 від 10.05.2006 р.) надають нормативну базу для вирішення конкретних питань функціонування інформаційних систем.

Створення системи електронного документообігу потребує досліджень інформаційного середовища в системі. Найбільш важливим є дослідження інформаційних потоків, яке дозволяє оцінити кількісні та якісні характеристики діючого документообігу в організації, а також визначити шляхи його удосконалення із застосуванням сучасних інформаційних технологій. На рис. представлено динаміку вхідних і вихідних документів у Новозаводській районній у місті Чернігові раді.

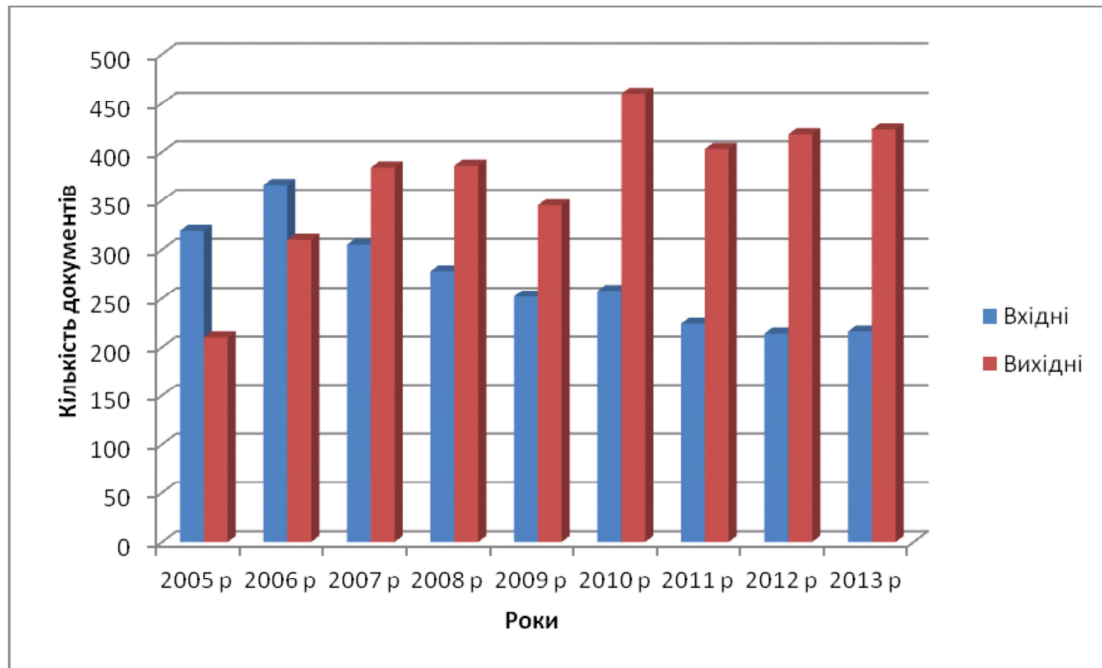


Рис. Динаміка вхідних і вихідних документів у Новозаводській районній у місті Чернівці раді за 2005–2013 рр.

Дослідження свідчать, що найбільшу частину документів, які надходять в організацію, становлять документи з органів вищого рівня. Районна рада також інтенсивно взаємодіє з Чернігівською міською радою. Чернігівська обласна рада і Чернігівська обласна державна адміністрація теж надсилають значну кількість документів. Така інформаційна взаємодія пов'язана з делегуванням повноважень державою органам місцевого самоврядування. Укази Президента, розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради України надходять до районної ради через обласну державну адміністрацію.

Серед вхідних документів значну частину становлять Укази Президента, розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради України, рішення і розпорядження виконавчого комітету Чернігівської міської ради, рішення сесії Чернігівської міської ради, рішення Чернігівської обласної ради, розпорядження Чернігівської обласної адміністрації тощо [3].

Аналіз наявного руху документів у районній раді та програмного забезпечення систем електронного документообігу, яке пропонується на ринку інформаційних технологій, свідчить, що найбільш перспективним є продукт компанії "Електронні офісні системи" – система «Діло», яка забезпечує автоматизацію діловодства і є найпопулярнішою в Україні. Система підтримує необхідні процедури документування і процеси руху та виконання документів. Система підтримує розподілену організацію корпоративного документообігу на основі технології клієнт-сервер. У системі реалізовані механізми управління перебігом робіт для управління проходженням документів усередині організації та задавання рольових функцій користувачів під час роботи над документом. Система дозволяє виконувати реєстраційні та контрольні функції при роботі з паперовими документами, що важливо в перехідний період, за якого застосовується так звана змішана система документообігу, при якій використовуються як паперові, так і електронні документи. Система "Діло" дозволяє налаштовуватись на необхідну структуру документообігу, яка притаманна цій організації. Налаштування визначаються організаційною структурою організації та правилами діловодства.

Невід'ємною складовою побудови електронного урядування на регіональному рівні є розроблення веб-порталів органів місцевого самоврядування. Необхідність висвітлен-

ня їх діяльності в мережі Інтернет визначається Законом України № 2939-VI від 13.01.2011 «Про доступ до публічної інформації».

Сайт Новозаводської районної у місті Чернігові ради почав свою роботу 15 вересня 2011 року. Розроблення сайту здійснював сторонній виконавець, що призводило до великої кількості узгоджень, затягування часу на вирішення проблем, обмеженості контролю за ходом виконання, необхідності доступу розробника до внутрішньої інформації організації і т. ін. Крім того, сайт був побудований на основі авторської системи управління сайтами і мав закритий програмний код, що унеможливило замовлення відповідних послуг у інших виконавців. Тому керівництвом районної ради було прийнято рішення розробити аналогічний сайт власними силами. Сайт було створено на базі відкритої системи управління сайтами WordPress, яка поширюється за вільною ліцензією; має велику кількість готових шаблонів; дозволяє встановити необхідні безкоштовні модулі. Таким чином, питання управління сайтом знаходиться під контролем фахівців з комп'ютерних технологій Новозаводської районної ради.

Сайт забезпечує інформаційну присутність органу місцевого самоврядування, тобто інформаційна система установи перебуває на першому етапі розвитку електронного врядування. Для подальшого розвитку інформаційної системи необхідно забезпечити перехід на етапи односторонньої та двосторонньої інтерактивності. Одним з важливих сервісів веб-порталу має стати можливість для користувача не тільки мати доступ до інформації і можливість оперувати нею, а й отримувати адміністративні послуги. Портал має містити такі послуги: інформаційні, відслідковування руху документів, завантаження необхідних форм, можливість підписатися на розсилку, реєстрація на прийом (до голови, його заступників, інших представників органу місцевого самоврядування), отримання квитанцій та оплата послуг, забезпечення внутрішнього і зовнішнього документообігу.

Інформація, що буде міститися на порталі, має бути захищеною від небажаних дій інших осіб, що можуть призвести до втрати чи недостовірності поданої інформації. Необхідно передбачити постійне архівування останньої версії порталу з захищеним зберіганням архівів, застосувати політику конфіденційності, авторизації користувачів та забезпечення персоніфікованих даних.

Забезпечення інтеграції програмних продуктів є головною умовою розроблення та подальшої експлуатації веб-порталу. Розроблення інтегрованої системи повинно ґрунтуватися на спільному використанні єдиних баз даних.

Веб-ресурс повинен складатися з таких основних частин: інтерфейс користувача, інтерфейс виконавців і адміністративний. Відповідно і користувачі можуть бути наступними: адміністратор, виконавець, відвідувач. До структури технологічного забезпечення інтернет-порталу повинні входити: комп'ютер або кластер комп'ютерів з постійним швидкісним з'єднанням з мережею Інтернет; серверна операційна система, веб-сервер, системи управління базами даних, система управління інформаційними ресурсами (контентом), сервер інтеграції забезпечень.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [8], сайт органу влади повинен містити таку обов'язкову інформацію: основні завдання та нормативно-правові засади діяльності; структура органу; порядок реєстрації, ліцензування; перелік та умови отримання громадянами послуг, що надаються органом, форми і зразки документів, правила їх заповнення; розпорядок роботи органу та час прийому громадян керівництвом; цільові програми у відповідній галузі, регіоні; відомості про проведення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти; поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері; відомості про вакансії.

Беручи до уваги все вищевикладене, пропонується наступна система побудови розділів сайту. Основні розділи сайту: районна влада; громада району; нормативні акти; електронна приймальня; навігатор по району; соціально-економічні карти району.

Розділ «районна влада» поділяється на такі підрозділи: голова ради – в ньому подається інформація про біографію, повноваження та програму дій голови; районна рада – в ньому представляється статус і повноваження ради, її регламент, інформація про депутатів, а також постійні комісії, групи і фракції, план роботи ради; виконавчий комітет – організаційна структура виконавчого комітету, склад управлінь та відділів, контактні телефони та часи прийому посадових осіб виконавчого комітету.

У розділі «громада району» передбачається висвітлення інформації про освіту, охорону здоров'я, соціальне страхування та соціальний захист населення, культуру, спорт, сім'ю і молодь, житлово-комунальне господарство, архітектуру та містобудування, торгівлю, комунальну власність, зв'язок та інформаційну сферу.

У розділі «нормативні акти» пропонується створити рубрикацію на проекти рішень та на вже готові рішення виконкому і районної ради, а також базу даних зі зразками форм документів, які можна завантажити та роздрукувати.

У розділі «навігатор по району» представляється інформація про історію, визначних особистостей району та інша корисна інформація.

Розділ «соціально-економічні карти району» призначений для представлення інформації з прив'язкою до карт місцевості. Тут можуть розмішуватись: інформація про вуличні комітети, комунальні житлово-обслуговуючі дільниці, статистична інформація з прив'язкою до території району; стан доріг і плани щодо їх поліпшення і т. ін.

У розділі «електронна приймальня» передбачається забезпечення взаємодії між громадою району і районною владою. Саме електронна приймальня має стати найголовнішим інструментом взаємодії між владою і громадою на сайті. Робота громадської приймальні передбачає можливість громадянина відслідковувати долю його запиту, скарги та пропозиції; брати інтерактивну участь в обговоренні програм розвитку чи регуляторних актів ради; зробити прозорим процес прийняття управлінських рішень тощо.

Порядок функціонування інформаційної системи районної ради, в якій задіяні функції електронної приймальні та системи електронного документообігу наступний: інформація подана користувачами через електронну приймальню потрапляє до загального відділу, де відбувається попередня обробка документів. Якщо документ відповідає всім вимогам, то він реєструється в системі «Діло» і відбувається його розгляд. Якщо документ не відповідає вимогам, то працівники надають роз'яснення засобами електронного зв'язку. Після розгляду документа загальний відділ надсилає відповідь громадянам за допомогою функцій електронної приймальні. Також можливе ознайомлення відвідувачів з ходом розгляду його звернення, що відбувається завдяки сполученню електронної приймальні безпосередньо з сервером «Діло» на програмному рівні і не потребує втручання працівників ради.

**Висновки і пропозиції.** Дослідження функціонування інформаційної системи органу місцевого самоврядування свідчить про те, що впровадження сучасних інформаційних технологій у роботу органів державної влади дає можливість наблизити їх до громадян, поліпшити якість послуг для населення, зробити їх загальнодоступними. Аналіз інформаційно-комунікаційної системи Новозаводської районної у місті Чернігові ради виявив проблеми, характерні для більшості органів державної влади і місцевого самоврядування, а саме: неналежне технічне забезпечення обчислювальною технікою; стійка тенденція до фізичного і морального старіння техніки; недостатнє фінансування модернізації і розвитку систем. Постійні перманентні зміни у структурі організації, характерні також для більшості органів державної влади.

Суттєвим кроком у розвитку інформаційних систем згідно з концепцією електронного уряду є запровадження технологій електронного документообігу. Аналіз діючого програмного забезпечення стосовно систем електронного документообігу свідчить, що найбільш перспективним для запровадження у Новозаводській районній у місті Чернігові раді є система «Діло», яка забезпечує автоматизацію діловодства. Система підтримує необхідні процедури документування і процеси руху та опрацювання документів.

Невід'ємною складовою побудови електронного урядування на регіональному рівні є розроблення веб-порталів органів місцевого самоврядування. Основним завданням порталу повинно стати надання адміністративних послуг громадянам Новозаводського району через Інтернет. Пропонуються реалізувати такі розділи сайту: районна влада; громада району; нормативні акти; електронна приймальня; навігатор по району; соціально-економічні карти району.

Очікуванні результати від модернізації веб-порталу Новозаводської районної ради наступні: надання можливості жителям району отримувати різноманітну та структуровану інформацію; електронні послуги сприятимуть мінімізації витрат часу та налагодженню зворотного зв'язку громади з органами місцевого самоврядування; збільшення рівня довіри до влади; підвищення рівня інвестиційної привабливості; підвищення якості обслуговування громадян та ін.

#### Список використаних джерел

1. *Доступ до інформації та електронне урядування / автори-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігедь. – К. : Факт, 2004. – 336 с.*
2. *Клімушин П. С. Інформаційні представництва органів державної влади України / П. С. Клімушин, А. О. Серенок // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – Вип. 1 (16). – С. 31–36.*
3. *Олійченко І. М. Розвиток інформаційної системи органу державного управління / І. М. Олійченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 4. – С. 50–52.*
4. *Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276–285.*
5. *Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275–281.*
6. *Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650–669.*
7. *Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 75/98–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 182–199.*
8. *Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 57.*