

Пропозиції законодавчих змін

***Розвиток електронного урядування в органах
місцевого самоврядування***

Євгенія Гайфер

Мартинець Софія

Чернівці - 2019



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів громадських розслідувань корупційних правопорушень, які були проведені громадськими детективами Проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні” (WikiInvestigation), що реалізується Фондом Інновацій та розвитку та фінансується за програмою Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні”.

Ці пропозиції націлені на врегулювання моделі електронного урядування для органів місцевого самоврядування. Проведення активної інформаційно-роз'яснювальної кампанії для населення. Забезпечення повноцінного права на доступ до державної інформації, відкритих даних, шляхом створення уніфікованої форми сайту для органів місцевого самоврядування, а також своєчасної публікації на цих сайтах документів, що підлягають оприлюдненню. Визначення відповідальності за порушення термінів публікування документів, або повної відсутності їх публікації.

Завданням цього документу є сприяння розвитку електронного урядування в органах місцевого самоврядування.

Основними адресатами цього дослідження є депутати Верховної ради України, Кабінет Міністрів України, як суб'єкти законодавчої ініціативи, Міністерство цифрової трансформації України.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми

Розпорядження Кабінету Міністрів України, Концепція від 13.12.2010 дає таке визначення поняття «Електронного урядування»:

Це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.¹

Впровадження електронного урядування в Україні традиційно поділяється на чотири етапи. До першого етапу включають створення сайтів для різних міністерств, державних органів та органів місцевого самоврядування. До другого - створення електронної взаємодії між органами місцевого самоврядування та державними органами із залученням громадськості. Третій етап створює об'єднану єдину базу для надання та створення послуг, для яких раніше потрібно було звернутися особисто до створених в місцях центрів. Наступним є створення єдиної точки доступу для надання усіх видів послуг та створення електронного уряду.

У 2018 року Київський міжнародний інститут соціології провів всеукраїнське опитування громадської думки, де було підраховано, що довіра до уряду серед населення складає 11%.² Ця проблема в Україні є однією з найактуальніших. Електронне урядування – є ідеальним варіантом для збільшення рівня довіри громадян до влади. Проте в окремих органах місцевого самоврядування є хороші приклади в цій сфері, зокрема, на сайті Дніпропетровської облдержадміністрації, яка запровадила технологію «Відкритий бюджет» з можна безперешкодно у вільному доступі перевірити усі доходи та витрати обласного бюджету.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>

² <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=817&page=2>

³ <http://openbudget.dp.gov.ua/>

Незважаючи на велику кількість нормативної бази, ефективного розвитку електронного урядування в Україні немає. Наприклад, закони «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис»⁴ ще у 2003 році створили «електронний підпис», який мав би надати електронним документам такої ж юридичної сили як паперовим. Але реалізувати такий закон в повній мірі не вдалось і до сьогодні.

Здається, електронне урядування мало б полегшити життя для його користувачів, але його неповна реалізація приносить певні проблеми. Наприклад, при використанні ід-картки з собою завжди потрібно пред'являти витяг із державного реєстру, адже пристрої для зчитування чіпів є лише в міграційних службах та частково в центрах надання адміністративної допомоги. За першочерговим задумом за допомогою чіпу можна було отримати дані про водійські посвідчення, ідентифікаційний код та інше.

Звісно впровадження електронного урядування на центральному рівні вимагає багато коштів з державного бюджету, проте, електронне урядування в місцевих державних органах та органах місцевого самоврядування потребує менше зусиль. Воно передбачає залучення громадян до вирішення питань, що стосуються його населеного пункту, активної участі в його управлінні за допомогою глобальних інформаційних технологій, створення веб-сайту взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних органів з центральними. Таким чином електронні послуги були б відкритими та прозорими, що позбавить можливості зловживань з боку службовців та унеможливить можливі корупційні складові.

Наприклад, під час перевірки декларацій сільських і селищних депутатів кожен четвертий депутат селищної чи сільської ради не подав декларацію про доходи, а частина депутатів не зробили цього за жодний рік перебування на посаді. Часто перевірки унеможливлювала відсутність сайту з публікацією проектів рішень сесій тієї чи іншої громади. Негативними тут є декілька чинників: актуальність перебування на посаді самого депутата, адже дані з останніх місцевих виборів на сайті ЦВК можуть бути вже не достовірними. І друге, те що населення не може вчасно і безперешкодно дізнатися про голосування за ті чи інші питання в своїй громаді депутатами. Навіть наявність сайтів деяких органів місцевого самоврядування є недоступними для мешканців.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>

Інститут громадянського суспільства проводив опитування щодо зручності веб-сайтів органів місцевого самоврядування, зокрема:

1. Офіційні Інтернет-представництва органів місцевого самоврядування мають різноманітну структуру розміщення інформації. Працюючи з різними сайтами, важко швидко зорієнтуватися, де саме знаходиться необхідна інформація.
2. Деякі сайти мають складну структуру розділів та підрозділів. Під час завантаження головної сторінки таких сайтів неможливо побачити всі наявні тематичні підрозділи та зрозуміти місцезнаходження певної інформації.
3. Не на всіх сайтах наявна пошукова система.
4. Не на всіх сайтах впроваджено інструмент зворотного зв'язку «Електронна приймальня запитань громадян» або «Надіслати запитання голові міської ради». Іноді важко знайти поштову електронну адресу ради.
5. Часто на головних сторінках сайтів новини подають як єдиний перелік повідомлень, у такому разі в них важко орієнтуватися, іноді немає можливості переглянути архів новин.
6. Найслабшим місцем інформаційної наповненості сайтів є відсутність документів, що стосуються роботи органів місцевого самоврядування.⁵

Третьою проблемою є нерозвиненість електронного документообігу, яка не дозволяє переходити до спільного обміну документами. Не всі органи місцевого самоврядування мають власний сайт або веб-сторінку та надають доступ до використання баз даних. Більшість місцевих державних органів влади не оприлюднюють важливу інформацію про державне майно, протоколи засідань чи інформацію про депутатів вибраних рад.

Основним показником ефективності електронного урядування є задоволеність громадян саме електронними сервісами. Воно має характеризуватись прозорістю і ефективністю. В Україні не створені на місцевому рівні електронні форми для замовлення електронних послуг, що створює дискомфорт у зверненні через глобальну мережу Інтернет. Також існує велика кількість проблем, які стосуються електронних петицій та забезпечення безпеки захисту приватної інформації.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

⁵ <http://old.csi.org.ua/?p=1497>

2. Вітчизняний та міжнародний досвід

Київ є лідером серед міст України за рівнем розвитку електронного урядування. В 2012 році Київська міська рада прийняла рішення про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему «Єдиний інформаційний простір територіальної громади міста Києва». Це дозволяє забезпечувати обмін інформацією та електронними документами і цим самим забезпечувати якісними послугами населення. Згідно з пунктом 8.1 на базі Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій здійснювалось навчання та підвищення кваліфікації користувачів, забезпечується підготовка персоналу до експлуатації.⁶ Було створене автоматизоване робоче місце державного службовця, що дозволяє прослідкувати стадію розв'язання заяв та швидко приймати рішення щодо них. Також було створено офіційний веб-портал адміністративних послуг міста Києва (<http://ac.dozvil-kiiev.gov.ua/>), контактний центр міста Києва 1551 (<https://1551.gov.ua/>), де можна онлайн надіслати звернення, яке надсилається до підрозділів КМДА відповідно до їх компетенції. Було створено медичний портал міста (<https://med.kyivcity.gov.ua/>), де діє цілодобова консультативно-інформаційна служба «Здоров'я», публікуються останні новини, часті запитання та інформація про послуги медичних закладів міста. Проте, в інших регіонах України ситуація бажає бути кращою.

Україна зараз перебуває на стадії розробки «смарт-міста», тому досвід зарубіжних країн необхідно детально проаналізувати та обрати серед кожної практики найкраще, що вони створили для вдосконалення та розвитку електронного урядування в Україні. Одним з найкращих прикладів є Великобританія, Австралія, Швеція, Франція.

Влада Великобританії зауважила, що місцеві ради мали надто велику кількість персоналу, ролі яких були розподілені неефективно. Тому зобов'язала всі державні органи і установи створити власний інтернет-портал з дотриманням відповідних вимог. Під час досліджень було виявлено, що багато населення не могло скористатись новими послугами через неможливість доступу до мережі, відсутність комп'ютера тощо, тому було створено громадські точки доступу. В Україні питання Інформаційної нерівності дуже актуальне, тому використання такого досвіду допомогло зменшити цю статистику як і внутрішньому плані (між містом і селом), так і в зовнішньому.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

⁶ <http://kreschatic.kiev.ua/ru/4343/doc/1359568100.html>

Яскравим прикладом ефективного використання електронного урядування на місцях є Австралія. Їхні регіональні та місцеві веб-сайти є класичним прикладом високого розвитку електронного урядування. Сайт розподілений за 18 категоріями: транспорт, освіта і навчання, батьки і родина, зайнятість і робота, підтримка спільноти, уряд, здоров'я, навколишнє середовище, невідкладна допомога і безпека, для людей з обмеженими можливостями, ваші права, поліція і законодавство, молодь, дім і господарство, бізнес і промисловість, спорт і мистецтво, піклування про літніх людей, послуги для корінного населення Австралії. Щоб покращити сервіс, існує сторінка для скарг і пропозицій, де найцікавіші виносяться на перші сторінки. І це стосується не лише великих обласних міст, а й маленьких міст. Плюс йдучи в ногу з сучасними тенденціями, було створено не тільки веб-сайти, а й різноманітні сторінки в соціальних мережах, щоб залучати до участі молодь.

Швеція також досягла стрімких результатів у впровадженні електронного урядування. Наприклад, на своєму сайті шведського міста було організовано референдум, для збільшення впливу громадян у громадсько-політичне життя. До нього було залучено 52% населення - майже вдвічі більше, ніж у виборах до Європарламенту, що проходили не електронно.

В Франції популярною практикою у містах є різноманітні програми з підвищенням комп'ютерної грамотності не тільки для громадян, а й самих же державних службовців. Перевірка результативності сайтів здійснюється через електронні консультативні центри



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

3. Шляхи вирішення проблеми

В процесі аналізу розвитку електронного урядування в Україні можна помітити, що він є нерівномірним і хаотичним. Так, в одній області ми бачимо деякі досягнення у впровадженні електронного урядування (Київ, Львів), а в інших відсутність такої підтримки та реалізації (декілька років тому в Тернополі були суперечки з приводу Карти тернополянина, яка порівняно із впровадженими картами в інших містах України серйозно їм уступає). Парламентом не створені чіткі документи, які б типізували та стандартизували відповідні дії щодо здійснення електронного урядування на місцевому та регіональному рівні. А без розвитку електронного урядування на місцевому рівні, неможливо говорити про його впровадження на державному рівні.

Отже, враховуючи проблему та міжнародний досвід на регіональному та місцевому рівні необхідно:

- ухвалити відповідні нормативно-правові акти та затвердити модель електронного урядування індивідуально для кожного міста чи регіону, розробити програми інформування населення.
- Забезпечити право на доступ до державної інформації шляхом розміщення інформації на сайтах міст даних відповідно до переліку, затвердженому Постановою КМУ від 21 жовтня 2015 року «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних; створення мобільних версій для зручності користування веб-сайтами, інформування молоді через різноманітні соціальні мережі. Створити уніфіковану форму сайту для всіх місцевих органів влади. Зобов'язати до своєчасної публікації на сайті документи, що підлягають оприлюдненню.
- Створити громадські точки доступу, для інформування населення. Безкоштовні навчальні курси для службовців та громадян щодо використання новітніх ІКТ, як це зробили в Великобританії та Франції.
- Залучити громади до розробки та прийняття державних рішень, створення «відкритого бюджету», де кожен може подивитись доходи і видатки міста, області за бюджетний рік.
- Створити сервіс єдиних стандартних електронних форм для надання адміністративних послуг.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

- Об'єднати всі веб-сайти органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших установ в єдину інформаційну базу територіальної громади, яка забезпечить спільний доступ до документів. Це дозволить населенню не звертатись за даними до двох установ окремо, що заощадить час та гроші.
- Забезпечити фінансуванням програм розвитку електронного урядування.
- Розробити анкету та організувати онлайн опитування жителів міста для оцінки якості електронних послуг та зручності створених веб-сайтів.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

4. Комунікаційна стратегія

1. Проведення “круглих столів” на відповідну тематику.
2. Інформування та навчання населення за допомогою громадських організацій, безкоштовних курсів, онлайн–консультацій.
3. Просування за допомогою ЗМІ серед населення (телебачення, газети, пости в соціальних мережах, опитування) плюсів переходу до електронного урядування.
4. Створення громадських точок доступу.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Погляди, висвітлені в цій публікації, можуть не співпадати із поглядами Європейського Союзу.

Список використаної літератури:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України, Концепція від 13.12.2010 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>
2. Київський міжнародний інститут соціології <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=817&page=2>
3. Відкритий бюджет Дніпропетровської облдержадміністрації <http://openbudget.dp.gov.ua/>
4. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
5. Типові недоліки та рекомендації щодо покращення висвітлення та способу розміщення інформації на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування (обласні та міські ради) <http://old.csi.org.ua/?p=1497>
6. Рішення Київської міської ради № 689/8973 від 25 грудня 2012 року Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему "Єдиний інформаційний простір територіальної громади міста Києва" <http://kreschatic.kiev.ua/ru/4343/doc/1359568100.html>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку