

УДК 354.1/314.1

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ОРГАНАМ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ ЩОДО РОЗРОБЛЕННЯ І ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕЛЕКТРОННИМ УРЯДУВАННЯМ

Коновал В.О.

Київська міська рада,  
Національна академія державного управління  
при Президентові України

У статті розглянуто досвід запровадження організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням місцевого рівня; проаналізовано структурно-функціональну модель організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням місцевого рівня на прикладі міста Києва; надано рекомендації органам публічної влади місцевого рівня щодо розроблення і застосування організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням на стратегічному, тактичному та технічному рівні.

**Ключові слова:** електронне урядування, інформаційно-телекомунікаційні технології, інформаційні системи, електронні послуги, модель електронного урядування.

**Постановка проблеми.** Одним з елементів інформаційного суспільства є електронне урядування, яке направлене на поліпшення життя людей. Запровадження електронного урядування забезпечує якісно новий рівень публічного управління та налагоджується більш ефективно і менш витратне адміністрування, змінюється довіра громадян до держави та її політики. У цілому, електронне урядування – це модернізація системи публічного управління, яка охоплює як надання якісних послуг для громадян і бізнесу, так і налагодження новітніх комунікативних каналів між владою, бізнесом та громадянським суспільством, перебудову функціонування всієї публічної служби шляхом запровадження у діяльність інформаційно-телекомунікаційних технологій. Громадяни та бізнес, особливо на місцевому рівні, чекають на запровадження органами публічної влади електронного урядування, адже більшу частину послуг вони отримують від місцевої влади.

Це можливо досягнути, якщо органи публічної влади здійснять перехід на використання у своїй діяльності інформаційно-телекомунікаційних технологій для задоволення потреб громадян та бізнесу.

Актуальність дослідження і полягає в необхідності розгляду організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні органами публічної влади. З огляду на децентралізацію влади в Україні, аналіз структурно-функціональної моделі організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням місцевого рівня на прикладі міста Києва є доцільним, так як столиця є лідером у цій сфері. Надані рекомендації щодо розроблення і застосування організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням на стратегічному, тактичному та технічному рівні будуть корисними органам публічної влади місцевого рівня при запровадженні у свою діяльність використання інформаційно-телекомунікаційних технологій для створення ефективною системи електронного урядування. А якісно побудована система електронного урядування на

місцевому рівні позитивно впливає на загальний хід та наслідки модернізаційних перетворень в українському суспільстві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Впровадження системи електронного урядування у публічне управління України аналізують та обґрунтовують у своїх працях вітчизняні науковці, зокрема О. Голобуцький [1], В. Єганов [2], І. Клименко [3], К. Линьов [3], І. Погребняк [4], А. Семенченко [5], С. Тітов [6], О. Тітова [6] та ін. Однак їх дослідження стосуються переважно запровадження електронного урядування в Україні на державному рівні.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Комплексне дослідження організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні залишаються недостатньо розробленими та висвітленими.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є визначити засади запровадження організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням в діяльність органу публічної влади місцевого рівня на прикладі структурно-функціональної моделі міста Києва, надати рекомендації органам публічної влади місцевого рівня щодо розроблення і застосування організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням на стратегічному, тактичному та технічному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Узагальнюючи міжнародний досвід провідних країн світу в сфері електронного урядування, проаналізувавши різницю в підходах із впровадження системи «Електронний уряд» різних національних систем державного управління, стає можливим визначити основні орієнтири у сфері розвитку електронного урядування, зокрема на місцевому рівні, у тому числі щодо запровадження організаційно-правового механізму. При цьому, варто враховувати такі українські національні особливості: недосконалість та невідповідність законодавства, економічну кризу в країні, напружену політичну обстановку, високий рівень корупції в країні та значущу різницю в оплаті праці між державним та приватним сектором.

Революція гідності стала катализатором прийняття Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [7], повернувши Україну до парламентсько-президентської республіки. Водночас українське суспільство вимагає якісних, глибинних та системних змін до Основного Закону України [8], які мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну та правову державу.

На виконання Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [9] та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [10] Урядом заплановано до 2020 року завершити масштабний капітальний ремонт держави, зокрема й системи державного управління через впровадження технологій електронного урядування за принципом, що спроможні міністерства – центри формування державної політики. Цією реформою державного управління передбачено суттєві зміни до підходів із стратегічного планування, запровадження інституційних змін та нових процедур, якісного оновлення кадрів державної служби й запровадження сучасних технологій електронного урядування, у тому числі мобільних та smart.

Стратегією [10] передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі в частині децентралізації. Як зазначено у Стратегії [10], метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [11], принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Законопроект про внесення змін до Конституції України [12], який вже внесений до Верховної Ради України Президентом України, запропоновані зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування: змінюються окремі положення Основного Закону України щодо адміністративно-територіального устрою, а саме:

- територія України буде поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України;

- адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 4 Хартії [11] органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу;

- вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – у громаді. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади;

- закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Зокрема визначається, що такою основою є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади; місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів. При цьому держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією [8] та законами України.

Тобто, отримавши повноваження із децентралізації згідно із [12], органи місцевого самоврядування можуть самостійно розпочинати революційні зміни на місцях. Саме впровадження технологій електронного урядування в органах публічної влади та активне їх використання бізнесом та громадянами, допоможуть закріпити ці зміни.

На сьогоднішній день місто Київ, починаючи із 1999 року, вже має модель державного управління, яку планується запровадити для усіх адміністративно-територіальних одиниць України. Слід зазначити, що особливості системи державного управління адміністративно-територіальної одиниці – місто Київ встановлені Конституцією України [8] та Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» [13]. Тому, нові громади України можуть використати досвід Київської міської ради та її виконавчого органу (Київської міської державної адміністрації) щодо оперативного запровадження механізмів державного управління, у тому числі й електронного урядування на місцевому рівні. Шестирічний досвід із розробки та запровадження механізмів державного управління електронним урядуванням у місті Києві, досягнення успіхів із використання в своїй діяльності інформаційно-комунікаційних технологій підприємствами, установами та організаціями, що належать до комунальної власності, для задоволення потреб громадян та бізнесу, дозволяє рекомендувати іншим органам публічної влади місцевого рівня заходи щодо трансформаційного шляху запровадження електронного урядування.

Аналізуючи Концепцію розвитку електронного урядування в Україні [14] можна зробити висновок, що між моделлю електронного урядування та моделлю інформаційно-телекомунікаційних технологій стоїть знак рівності, адже згідно цієї концепції електронне урядування це використання інформаційно-телекомунікаційних технологій органами публічної влади під час виконання владних повноважень для задоволення потреб громадян.

Дослідивши механізми державного управління електронним урядуванням у місті Києві, а саме: Стратегію розвитку міста Києва до 2025 року

[15], Концепцію «КИЇВ SMART CITY 2020» [16], Комплексну міську цільову програму «Електронна столиця» на 2015–2018 рр. [17], Міську цільову програму з розвитку електронного урядування в місті Києві на 2012–2014 рр. [18], Міську цільову програму з технічного захисту інформації в місті Києві на 2012–2014 рр. [19], автором розроблена структурно-функціональна модель організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням, яка представлена на рис. 1.

Рекомендації органам публічної влади місцевого рівня щодо розроблення і застосування організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням стратегічного рівня. Першочергово орган публічної влади місцевого рівня повинен розробити організаційно-правовий механізм державного управління електронним урядуванням стратегічного рівня. Децентралізацію у сфері електронного урядування рекомендується завершити на обласному (регіональному) рівні, так як децентралізація до районного рівня збільшує розмір видатків, які необхідно буде залучити на запровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій базової інфраструктури, із 6 000,0 тис. доларів США до 162 000,0 тис. доларів США, не рахуючи коштів на створення систем електронної взаємодії. А децентралізація запровадження електронного урядування до громади призведе до необхідності збільшення видатків на цю сферу з місцевих бюджетів ще в рази.

Організаційно-правовий механізм державного управління електронним урядуванням стратегічного рівня передбачає розроблення таких середньострокових програмних документів:

– Стратегія регіонального розвитку на термін 5 років, у складі розділу «запровадження електронного урядування»;

– Регіональна програма інформатизації на термін 3 років або Місцева цільова програма із запровадження електронного урядування регіону.

Стратегія розробляється органом публічної влади відповідно до Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів [21] та Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації [22] і як документ окреслює перспективу розвитку регіону на середньостроковий період й повинна забезпечити стабільність розвитку регіону та створення передумов для економічного зростання, задоволення потреб громадян та бізнесу.

У саму стратегію не варто включати надмірну кількість статистичної інформації, яка втратить свою актуальність вже в наступному календарному році. Однією з пріоритетних стратегічних цілей необхідно визначити запровадження електронного урядування, що буде відповідати загальнодержавній політиці в цій сфері. Операційні цілі та завдання Стратегії регіонального розвитку повинні повністю відповідати визначеним нормативно-правовими актами [10, 20, 23, 24] вимогам щодо запровадження електронного

урядування і доповнюватись новими заходами, враховуючи регіональні особливості. Інструменти реалізації стратегії варто запроваджувати на інформаційно-телекомунікаційних технологіях, зокрема моніторинг реалізації стратегії, між-регіональне співробітництво, тощо. При розробленні Стратегії регіонального розвитку органу публічної влади місцевого рівня особливу увагу варто акцентувати на посилення державно-приватного партнерства та інвестиційної привабливості регіону, сприяння залучення бізнесу, запропонувавши вигідні пропозиції, у сфері телекомунікації, інформатизації та електронного урядування. Це можуть бути проекти із будівництва Wi-Fi телекомунікаційних мереж регіону, розгортання комунікативної мережі інформаційних кіосків, мережі управління дорожнім рухом, запровадження електронних транспортних карток, інших на правах концесії або отримання певної частки від чистого прибутку.

Громадяни та органи публічної влади місцевого рівня також очікують від бізнесу на запровадження електронного урядування для задоволення своїх потреб, особливо там, де бізнес виступає монополістом сфери послуг. У першу чергу, це стосується сфер житлово-комунального господарства, фінансово-банківської системи, телекомунікацій, інших. Орган публічної влади місцевого рівня повинен взяти на себе цю ініціативу та виступити комунікатором між громадянами і бізнесом щодо сприяння останніми запровадження у своїй діяльності інформаційно-телекомунікаційних технологій шляхом надання преференцій, податкового спрощення на місцевому рівні, зниження орендної комунальної оплати, інше.

Регіональна програма інформатизації на термін 3 років або Місцева цільова програма із запровадження електронного урядування регіону має бути інструментом досягнення ключової цілі «запровадження електронного урядування» Стратегії регіонального розвитку, що є сукупністю взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками виконання та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем запровадження електронного урядування, інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, реалізація яких здійснюється з використанням коштів місцевого бюджету та інших залучених коштів. Орган публічної влади місцевого рівня самостійно приймає рішення через механізм якого програмного документу буде запроваджуватись електронне урядування.

Регіональна програма інформатизації формується та виконується відповідно до Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації [25] та обмежена терміном дії – 3 роки, а Місцева цільова програма із запровадження електронного урядування – відповідно до законів України «Про державні цільові програми» [26], «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [27], урядової постанови щодо порядку розроблення та виконання державних цільових програм [31], з урахуванням порядку [25] та Бюджетного кодексу України [29], так як згідно із статтею 19 закону

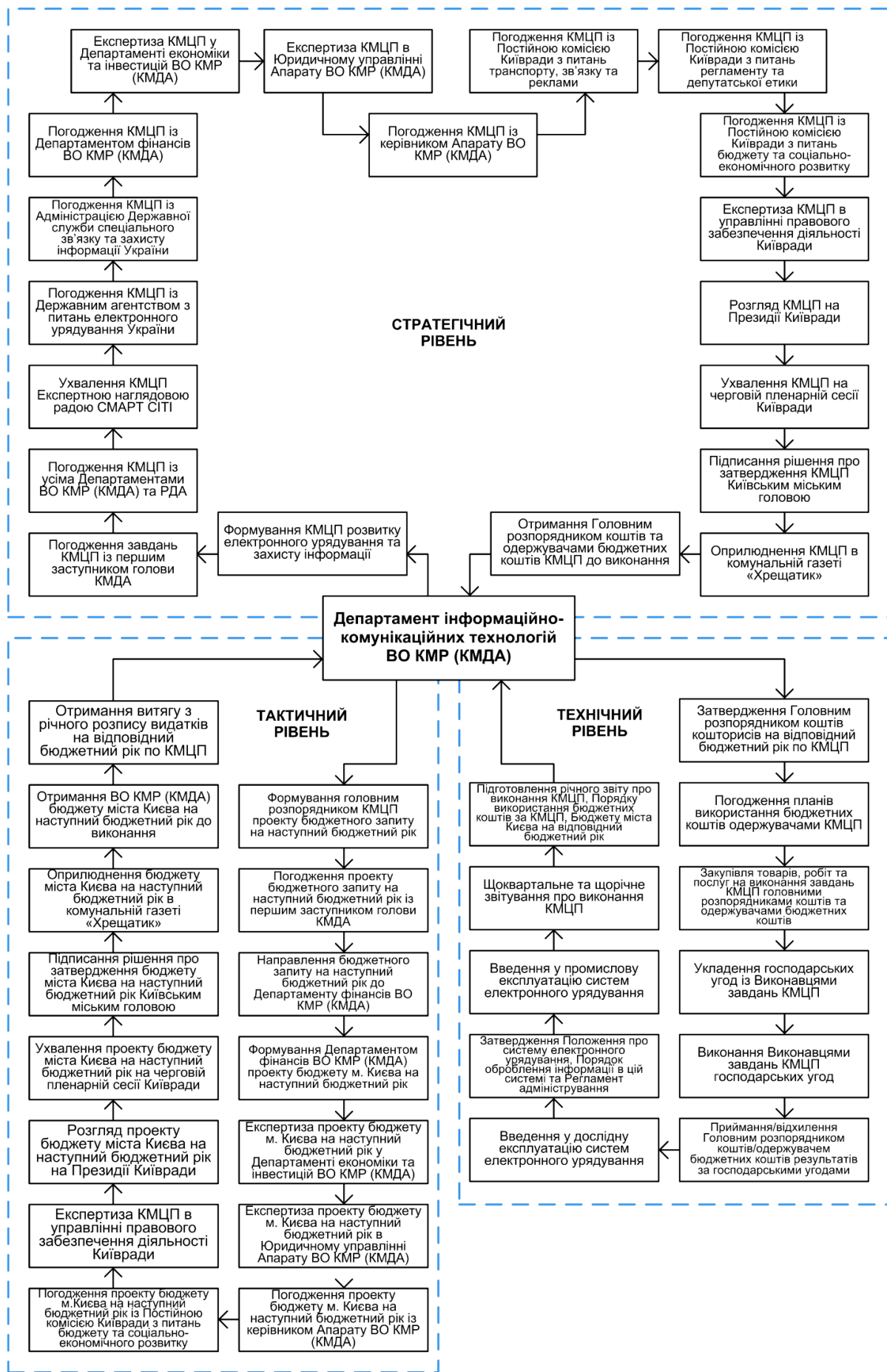


Рис. 1. Структурно-функціональна модель організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням у місті Києві

[30] є проектом інформатизації органу місцевого самоврядування. Місцева цільова програма із запровадження електронного урядування може діяти до кінця терміну дії Стратегії регіонального розвитку. Програмні документи потребують обов'язкового погодження від Генерального державного замовника НПП згідно із Порядком проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів) [28] та ухвалення органом місцевого самоврядування в устанавленому законодавством порядку.

За своєю структурою ці програмні документи схожі та складаються із концепції, завдань на термін дії, завдань на відповідний бюджетний рік та паспорта програми. У концепція необхідно передбачити [25, 31]:

- аналіз стану інфраструктури інформатизації та пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіону;

- визначення: головної мети, завдань та пріоритетних напрямів інформатизації регіону, принципів формування і виконання програми, заходів організаційного забезпечення виконання програми, очікуваних результатів у сфері інформатизації та їх впливу на соціально-економічний розвиток регіону.

Для формування якісного механізму запровадження електронного урядування місцевого рівня, органу публічної влади доцільно провести якісний аудит наявних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем регіону, звернувши увагу на такі питання:

- кількісний та якісний стан телекомунікаційних систем, зокрема каналів зв'язку, мережного та комутаційного обладнання;

- стан інформаційних систем, які використовуються для автоматизації управлінської діяльності органів публічної влади регіону: електронного документообігу, архіву, висвітленні інформації, бюджету, управління комунальним майном, містобудівної діяльності, транспорту, реклами, соціальної політики, житлово-комунальної інфраструктури, агропромислового сектору, екології та охорони навколишнього середовища, туризму, охорони здоров'я, освіти та науки, інші;

- кількісний та якісний стан інформаційно-телекомунікаційних систем, зокрема засобів обчислювальної техніки та допоміжного обладнання, базового програмного забезпечення, активного та пасивного обладнання;

- вивчення операційної діяльності органу публічної влади, у тому числі щодо задоволення потреб громадян та бізнесу.

Аудит є тривалим у часі процесом, тому органу публічної влади варто розпочинати його проведення разом із розробленням Стратегії регіонального розвитку. Маючи повне розуміння стану розвитку інформатизації регіону та переліку органів публічної влади в яких буде запроваджуватись інформаційно-телекомунікаційні технології, можна сформувати спроможний організаційно-правовий механізм державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні задля запровадження сучасної форми державного управління й задоволення потреб громадян і бізнесу, визначити очікувані результати для усіх учасників та оцінити фінансові, матеріально-технічні, трудові ресурси, які

необхідні для виконання заходів та досягнення цього результату. Мінімально прийнятний термін на формування спроможного організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні становить близько дев'яти, але не більше вісімнадцяти місяців. Значну кількість часу органом публічної влади місцевого рівня буде затрачено на аудит інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем.

Концепція та заходи (завдання) програми повинні повністю відповідати визначеним нормативно-правовими актами [10, 20, 23, 24] вимогам щодо запровадження електронного урядування і доповнюватись новими заходами, враховуючи регіональні особливості. Стратегічними завданнями повинен стати перехід органу публічної влади місцевого рівня на єдині захищені інформаційно-телекомунікаційні технології промислового рівня, централізація закупівель за IT-напрямком, створення інтегрованої інформаційної та захищеної мережної інфраструктури, управління системою єдиним адміністраторами системи та безпеки. Ресурсне забезпечення запровадження електронного урядування передбачається в Регіональній програмі інформатизації або Місцевій цільовій програмі запровадження електронного урядування. Фінансування заходів щодо реалізації заходів (завдань) здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, затверджених на відповідний рік, а також інших не заборонених законодавством джерел. Орган публічної влади місцевого рівня може залучати міжнародну технічну допомогу на запровадження електронного урядування у вигляді будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проєктів (програм), робіт і послуг, прав інтелектуальної власності, фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті згідно із Порядком залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги [32]. Керівники міст регіонального значення із населенням більше 700 000 осіб можуть розглянути питання щодо запровадження smart city на прикладі територіальної громади міста Києва [16].

Участь громадськості в процесі планування політики, громадському контролю та впливі на органи місцевого самоврядування під час здійснення ними владних повноважень є елементом ефективного управління на місцевому рівні. Органу публічної влади місцевого рівня доцільно посилити роль громади в плануванні місцевої політики, зокрема це можливо зробити шляхом утворення та функціонування Офісу Громади на правах органу самоорганізації населення згідно із порядком [33], який забезпечить дієвий громадський контроль за виконанням органами місцевого самоврядування та місцевим органом виконавчої влади функцій та завдань визначених Конституцією України та законами, внесе слушні пропозиції щодо проведення необхідних реформ для територіальної громади, а також забезпечить контроль якості виконання владних повноважень представниками органів публічної влади. Громадське обговорення із зацікавленими сторонами є обов'язковою складовою процесу підготовки, вироблення та впровадження пропозицій щодо процесу розробки і функціонування

спроможного організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні стратегічного рівня.

Залучення офісу реформ органу публічної влади місцевого рівня, Офісу Громади і його експертів, а також дорадчих органів з питань інформатизації та електронного урядування, варто на всіх етапах та рівнях (стратегічному, тактичному та технічному) формування та реалізації організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні. Зазначене буде свідчити про реальну боротьбу із корупцією та її чинниками, публічність та відкритість органу публічної влади місцевого рівня, а також зрілість та готовність цього органу до інституційних змін в державному управлінні.

Рекомендації органам публічної влади місцевого рівня щодо розроблення і застосування організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням тактичного рівня. До тактичного рівня організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням органу публічної влади місцевого рівня слід віднести такі організаційно-розпорядчі документи, ухвалення яких надає дозвіл на запровадження електронного урядування у межах відповідного бюджетного року, а саме:

- бюджет органу публічної влади на відповідний бюджетний рік;

- Перелік заходів (завдань) на відповідний бюджетний рік, що є складовою частиною Регіональної програми інформатизації або Місцевої цільової програми із запровадження електронного урядування.

Децентралізація влади у сфері бюджетної політики дозволила органам публічної влади місцевого рівня вчасно ухвалювати свої бюджети без очікування ухвалення державного бюджету України. Формування тактичного рівня організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням органу публічної влади місцевого рівня варто розпочинати на початку II півріччя бюджетного року із проведення моніторингу ринку товарів, робіт та послуг у сфері інформатизації та електронного урядування, які необхідно буде закуповувати у наступному році. Результати моніторингу затверджуються керівником органу публічної влади, який є головним розпорядником коштів на сферу електронного урядування відповідно до кодексу [29]. Наявність моніторингу цін дозволить головному розпоряднику коштів оперативно підготувати проект бюджетного запиту на відповідний бюджетний рік по програмі «Національна програма інформатизації» та спрямувати його до фінансового підрозділу органу публічної влади місцевого рівня. У проекті бюджетного запиту головному розпоряднику коштів на сферу електронного урядування необхідно чітко розмежувати видатки, у тому числі і на одержувачів бюджетних коштів, за економічними характеристиками операцій, які здійснюються відповідно до функцій місцевого самоврядування на підставі Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету [34], та необхідно використовувати такі коди:

- КЕКВ 2240 «Оплата послуг (окрім комунальних)» для закупівлі нематеріальних активів із

надання послуг на установлення, супроводження та обслуговування, розроблення програмного забезпечення, без передачі замовнику майнових прав;

- КЕКВ 2210 «Предмети, матеріали, обладнання та інвентар» для закупівлі матеріальних активів, у тому числі засобів обчислювальної техніки, серверного обладнання та іншого обладнання вартістю до 6 000,00 грн. без ПДВ;

- КЕКВ 3110 «Придбання обладнання і предметів довгострокового користування» для закупівлі матеріальних активів, у тому числі засобів обчислювальної техніки, серверного обладнання та іншого обладнання вартістю більше ніж 6000,00 грн. без ПДВ;

- КЕКВ 3160 «Придбання землі та нематеріальних активів» для закупівлі нематеріальних активів із надання послуг розроблення програмного забезпечення та передачею майнових прав замовнику;

- КЕКВ 2610 «Субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)» для спрямування коштів одержувачам бюджетних коштів на оплату послуг (крім комунальних), у тому числі і у сфері інформатизації та електронного урядування;

- КЕКВ 3210 «Капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям)» для спрямування коштів одержувачам бюджетних коштів на закупівлю капітальних вкладень.

Вірне розмежування видатків, у тому числі і на одержувачів бюджетних коштів, за економічними характеристиками операцій, дозволить замовникам забезпечити виконання заходів із запровадження електронного урядування у межах бюджетного року. І навпаки, у разі виявлення помилок розмежування видатків, органу публічної влади місцевого рівня необхідно буде вносити зміни до бюджету, тендерної документації або господарських угод та починати всю процедуру закупівлі заново. Ухвалення бюджету органу публічної влади місцевого рівня та публікація його в ЗМІ, надає повноваження головному розпоряднику коштів сфери електронне урядування підготувати проект розпорядження про затвердження Переліку заходів (завдань) Регіональної програми інформатизації або Місцевої цільової програми із запровадження електронного урядування на відповідний бюджетний рік. До цього переліку можливе включення лише заходів (завдань) із запровадження електронного урядування в межах видатків передбачених у бюджеті органу публічної влади. Формування тактичного рівня організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням органу публічної влади місцевого рівня на наступний бюджетний період слід завершити у кінці поточного бюджетного року.

Рекомендації органам публічної влади місцевого рівня щодо розроблення і застосування організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням технічного рівня. До технічного рівня організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням органу публічної влади місцевого рівня слід віднести такі організаційно-розпорядчі документи та процедури, наявність та проведення яких надають старт головному розпоряднику коштів та одержувачам бюджет-

них коштів на запровадження електронного урядування у межах відповідного бюджетного року і вдалий фініш, а саме:

- лімітна довідка про бюджетні асигнування та кредитування на відповідний бюджетний рік, видана головному розпоряднику коштів на сферу електронного урядування;
- зведений план використання бюджетних коштів;
- рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми одержувачами бюджетних коштів;
- план використання бюджетних коштів;
- річний план закупівель;
- тендерна процедура закупівлі;
- господарський договір між замовником та виконавцем;
- акти виконаних робіт та введення інформаційно-телекомунікаційної системи у дослідну чи промислову експлуатацію;
- організаційно розпорядчі документи щодо функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем (технологій): положення про систему, порядок оброблення інформації в системі, методичні рекомендації щодо функціонування, обслуговування та обігу інформації в системі, інші.

Орган публічної влади місцевого рівня повинен організувати роботу бюджетного процесу так, щоб лімітна довідка про бюджетні асигнування та кредитування на відповідний бюджетний рік, надавалась головному розпоряднику коштів на сферу електронного урядування від підрозділу у сфері фінансів не пізніше п'яти робочих днів з дня набрання чинності рішення про ухвалення бюджету на відповідний бюджетний рік. Ця оперативність дозволить головному розпоряднику коштів на сферу електронного урядування швидко підготувати рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми одержувачами бюджетних коштів. Рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів затверджується відповідним нормативно-правовим актом головного розпорядника коштів, визначеного рішенням про місцевий бюджет, яке погоджується із місцевим фінансовим органом.

Зведений план використання бюджетних коштів готується та затверджується головним розпорядником коштів, а план використання бюджетних коштів одержувачем бюджетних коштів на сферу електронного урядування відповідно до кодексу [29] та урядової постанови [35].

Розроблення та ухвалення річного плану закупівель та проведення тендерної процедури повинно відповідати вимогам Закону України «Про публічні закупівлі» [36].

Тендерну документацію варто підготувати лаконічно, без дискримінації учасників або надання переваги якійсь технології. Особливу увагу в тендерній документації слід приділити розділу «Істотні умови договору» та «Технічні вимоги на закупівлю». В істотні умови договору необхідно включити загальні вимоги до програмних продуктів, які закуповуються та створюються на замовлення державних органів [37], в частині передачі майнових прав замовнику на програмну продукцію. У технічних вимогах на закупівлю

необхідно передбачати обов'язкові етапи робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації [38]. Господарський договір на закупівлю товарів, робіт або послуг завдання електронного урядування укладається між замовником та виконавцем за правилами, встановленими Цивільним кодексом України [39] з урахуванням особливостей, передбачених Господарським кодексом України [40] та урядовими постановами [37, 38], згідно істотних умов договору тендерної документації. У випадку необхідності здійснення замовником попередньої оплати до господарської угоди включається така норма, а сама попередня оплата товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти здійснюється відповідно до [41].

Досить часто виникають ситуації, коли розпоряднику інформаційно-телекомунікаційної системи (технології) або адміністратору системи необхідно забезпечити безперервне функціонування, технічне обслуговування та супроводження ІТС, у тому числі, коли бюджетний процес ще не розпочато або тривають тендерні процедури. Це проблемне питання можна вирішити керуючись частиною 3 статті 631 кодексу [39], але лише у тому випадку, якщо авторські майнові права належать виконавцю послуг чи розробнику системи. Замовник та виконавець на початку виникнення події обмінюються листами щодо надання послуг із забезпечення безперервного функціонування ІТС, а в істотних умовах тендерної документації та самому господарському договору замовник передбачає, що «відносини між сторонами виникли до його укладання». Створення ІТС рекомендується органам публічної влади здійснювати чергами та етапами в межах бюджетного року.

Завершення робіт із створення ІТС оформлюється замовником шляхом затвердження акту про введення системи в дослідну або промислову експлуатацію. У період між дослідною та промисловою експлуатацією органу публічної влади місцевого рівня доцільно провести попередні випробування, оформивши відповідну методику проведення випробувань та залучення значної кількості користувачів, роботу системи під навантаженням або різними подіями. Модернізацію інформаційно-телекомунікаційної системи орган публічної влади місцевого рівня може планувати лише після введення системи у промислову експлуатацію.

Майнові права на інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру електронного урядування органу публічної влади повинні належати цьому органу.

Не рекомендується розпоряднику ІТС вводити в промислову експлуатацію систему без впровадження комплексної системи захисту інформації та отримання атестату відповідності на ІТС, який видається Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України за результатами проведеної державної експертизи відповідності згідно із Законом України Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [42] та правил забезпечення захисту інформації [43].

Останнім, але чи не головним елементом тактичного рівня організаційно-правового механізму

державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні, є розроблення механізму функціонування інформаційно-телекомунікаційних технологій, який забезпечить введення у діяльність органу цих систем. Такими організаційно-правовими актами механізму є:

– Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему (технологію);

– Порядок оброблення інформації в інформаційно-телекомунікаційній системі (технології) та методичні рекомендації щодо цього порядку;

– Визначення адміністратора системи та адміністратора безпеки в інформаційно-телекомунікаційній системі (технології) та їх повноваження.

Для вагомості ці акти необхідно затвердити рішенням органу публічної влади місцевого рівня. У положенні та порядку про інформаційно-телекомунікаційну систему (технологію) органу публічної влади необхідно закріпити правові засади функціонування ІТС, визначити структуру та склад системи, описати регламент функціонування ІТС у різноманітних ситуаціях, у тому числі і надзвичайних.

Урахування органом публічної влади місцевого рівня рекомендацій дисертаційного дослідження щодо організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням на стратегічному, тактичному та технічному рівні дозволить оперативно розробити ефективну систему управління цією сферою, обійти типові проблемні питання при запровадженні інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органу, пришвидшити процес переходу на сучасну форму державного управління та отримати заходи впливу на працівників, які не бажають розпрощатись із адміністративно-командною системою.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Децентралізацію у сфері електронного урядування пропонується завершити на обласному (регіональному) рівні, адже децентралізація запровадження електронного урядування до рівня району або громади збільшує видатки на її створення із 6 000,0 тис. доларів США до 162 000,0 тис. доларів США, не рахуючи коштів на створення систем електронної взаємодії.

Вперше розроблено структурно-функціональну модель організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням місцевого рівня на прикладі міста Києва, яку можуть використати органи публічної влади місцевого рівня. Досвід Київської міської ради та її виконавчого органу (Київської міської державної адміністрації) допоможе оперативного запровадити механізми державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні, у тому числі організаційного, організаційно-правового, ресурсного та інформаційно-аналітичного.

Надані рекомендації органам публічної влади місцевого рівня щодо комплексного підходу до запровадження організаційно-правового механізму державного управління електронним урядуванням на стратегічному, тактичному та технічному рівнях.

Враховуючи вищевикладене, подальші дослідження будуть стосуватися аналізу проблем та тенденцій розвитку напрямів державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні в Україні, надання рекомендації вітчизняним органам публічної влади місцевого рівня щодо розроблення і застосування ресурсного механізму державного управління електронним урядуванням.

## Список літератури:

1. Голобуцький О. П. Електронний уряд / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К.: Атлант UMS, 2002. – 173 с.
2. Станов В. В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/05.pdf>
3. Клименко І. В., Линьов К. О. Технології електронного урядування: Навчальний посібник. – Київ: Вид-во ДУС, 2006. – 225 с.
4. Погребняк І. Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/Pogrebnyak7.pdf>
5. Семенченко А. І. Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.nbu.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Nvamu\\_upravl/2009\\_4/5.pdf](http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2009_4/5.pdf)
6. Тітов С. В., Тітова О. В. Web-сайти органів місцевого самоврядування як складова впровадження е-урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ic.ac.kharkov.ua/RIO/v39/20.pdf>
7. Закон України про відновлення дії окремих положень Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742-18>
8. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
9. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» восьмого скликання Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
11. Європейська хартія місцевого самоврядування – Режим доступу до ресурсу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
12. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 № 656–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-19>
13. Закон України про столицю України – місто-герой Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-14>
14. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250287124>
15. Про затвердження Стратегії розвитку міста Києва до 2025 року: рішення Київської міської ради № 824/7060 від 15.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://consultant.parus.ua/?doc=09TSF09EC1>



16. Про схвалення Концепції «КИЇВ SMART СІТИ 2020»: Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 28.07.2017 № 918 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [http://kievcity.gov.ua/done\\_img/f/РКМДА-918-28072017.PDF](http://kievcity.gov.ua/done_img/f/РКМДА-918-28072017.PDF)
17. Про затвердження Комплексної міської цільової програми «Електронна столиця» на 2015–2018 рр.: рішення Київської міської ради № 654/1518 від 02.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/F5671BF2FE6B8BEFC2257E8C006873B9?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/F5671BF2FE6B8BEFC2257E8C006873B9?OpenDocument)
18. Про затвердження Міської цільової програми з розвитку електронного урядування в місті Києві на 2012–2014 роки: Рішення Київської міської ради від 10.11.2011 № 602/6838. – Режим доступу до ресурсу: <http://kmr.gov.ua/decree.asp>
19. Про затвердження Міської цільової програми з технічного захисту інформації в місті Києві на 2012–2014 роки: Рішення Київської міської ради від 10.11.2011 № 601/6837. – Режим доступу до ресурсу: <http://kmr.gov.ua/decree.asp>
20. Про затвердження Концепції безпеки міста Києва: Рішення Київської міської ради від 10.07.2003 № 616/776 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/7837ECB4633AE190C22573C000526ACF?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/7837ECB4633AE190C22573C000526ACF?OpenDocument)
21. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 932 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-%D0%BF>
22. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 31.03.2016 № 79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16>
23. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>
24. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» восьмого скликання Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
25. Порядок формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 644 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/644-2000-%D0%BF>
26. Закон України про державні цільові програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
27. Закон України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
28. Порядок проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів): Постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 № 1048 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1048-2002-%D0%BF>
29. Закон України про бюджетний кодекс України – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>
30. Закон України про Національну програму інформатизації – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
31. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>
32. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>
33. Про органи самоорганізації населення в м. Києві: Рішення Київської міської ради від 26.09.2002 № 10/170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/61E0D0FD6C975FBCC22573C000532D57?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/61E0D0FD6C975FBCC22573C000532D57?OpenDocument)
34. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12>
35. Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0086-02>
36. Закон України про публічні закупівлі – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
37. Про затвердження загальних вимог до програмних продуктів, які закуповуються та створюються на замовлення державних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 869 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/869-2009-%D0%BF>
38. Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/121-98-%D0%BF>
39. Закон України про Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
40. Закон України про Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
41. Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/117-2014-%D0%BF>
42. Закон України про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>

43. Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 № 373 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/373-2006-%D0%BF>

**Коновал В.А.**

Київський міський рада,  
Національна академія державного управління  
при Президенті України

**РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНАМ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
МЕСТНОГО УРОВНЯ ПО РАЗРАБОТКЕ И ПРИМЕНЕНИЮ  
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫМ ПРАВЛЕНИЕМ**

**Аннотация**

В статье рассмотрен опыт внедрения организационно-правового механизма государственного управления электронным правлением местного уровня; проанализирована структурно-функциональная модель организационно-правового механизма государственного управления электронным правлением местного уровня на примере города Киева; даны рекомендации органам публичной власти местного уровня по разработке и применению организационно-правовых механизмов государственного управления электронным правлением на стратегическом, тактическом и техническом уровне.

**Ключевые слова:** электронное управление, информационно-телекоммуникационные технологии, информационные системы, электронные услуги, модель электронного управления.

**Konoval V.A.**

Kyiv City Council,  
National Academy for Public Administration  
under the President of Ukraine

**RECOMMENDATIONS TO PUBLIC AUTHORITIES AT LOCAL LEVEL  
ON THE DEVELOPMENT AND APPLICATION OF ORGANIZATIONAL  
AND LEGAL MECHANISMS FOR PUBLIC ADMINISTRATION OF E-GOVERNMENT**

**Summary**

The article examines the experience of introducing the organizational-legal mechanism of public administration e-government at the local level; The structural-functional model of the organizational-legal mechanism of state management of e-government of the local level is analyzed on the example of the city of Kyiv; Recommendations to public authorities of the local level on the development and application of organizational and legal mechanisms of state management of e-government at the strategic, tactical and technical level.

**Keywords:** e-government, information and telecommunication technologies, information systems, e-services, model of e-government.