



ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

щодо застосування інформаційних технологій

у діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад та створених ними центрів надання адміністративних послуг



Чи потрібне застосування ІТ?

У процесі децентралізації в Україні в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ) планується на якісно новому рівні організувати систему управління, надання адміністративних послуг, у тому числі і через створення центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) або їх віддалених робочих місць чи філій. У кожній громаді потрібні доступні адміністративні послуги, а система їх надання має бути організована із застосуванням сучасних підходів, у т.ч. електронного урядування, принципів створення інтегрованих офісів надання адміністративних послуг.

Надання адміністративних послуг через їх інтегровані офіси за принципом «єдиного офісу» та «єдиного вікна» істотно поліпшує доступність для громадян державних та муніципальних сервісів. А якщо ці сервіси супроводжуються належною автоматизацією та переведені в он-лайн, то долаються практично усі бар'єри між органами влади та населенням.

Для підготовленого суспільства електронні послуги та сервіси є найзручнішим інструментом взаємодії влади та громади.

Саме через призму якості та доступності сервісів для громадян і бізнесу, реалізації визначених Законом повноважень має організовувати свою роботу орган місцевого самоврядування ОТГ. А це означає, що лише оптимальне застосування доцільних інформаційних технологій є шляхом для належної організації роботи кожного органу місцевого самоврядування ОТГ.

Інформаційні технології (далі - ІТ) – це технології, що забезпечують та підтримують інформаційні процеси, тобто процеси пошуку, збору, передачі, збереження, накопичення, тиражування інформації та процедури доступу до неї, з використанням засобів обчислювальної техніки.



Концепція розвитку ІТ (програма інформатизації ОТГ) та фактор «першої особи»

Впровадження сучасних організаційних підходів у роботі органу місцевого самоврядування ОТГ, у т.ч. застосування інформаційних технологій, неможливе без ініціативи / підтримки «першої особи» - місцевого голови. Така особа повинна добре розуміти суть належного урядування, організацію ефективного надання адміністративних та інших послуг, застосування ІТ.

Також важливо, щоб підтримку впровадженню ІТ надавали місцеві депутати та громада. Тому, для системного впровадження та застосування ІТ потрібно розробити і затвердити Концепцію розвитку ІТ (Програму інформатизації ОТГ), у якій необхідно описати існуючий стан (недоліки) застосування ІТ, сформулювати заходи на наступні 3 роки та рік, які впроваджуватимуться в ОТГ, підрахувати реальні видатки на виконання завдань, відпрацювати питання залучення коштів з різних джерел фінансування.

Такий документ є елементом формування бачення впровадження ІТ владою ОТГ, мінімізації помилок та прорахунків і є необхідним для комунікації з громадою, депутатським корпусом. Наявність деталізації витрат є корисною і для залучення додаткових ресурсів (державних і грантових).

Робота над таким документом дозволяє об'єднати зацікавлених людей, сформувати команду, напрацювати бачення оптимального застосування ІТ.

При створенні Концепції розвитку ІТ (Програми інформатизації ОТГ) необхідно залучити громадськість, провести публічні консультації (громадське обговорення), що дозволить мінімізувати помилки, отримати громадську підтримку та довіру.

Також потрібно провести [аналіз кращих практик впровадження](#) ІТ-рішень в органах місцевого самоврядування України, організувати ознайомчі візити в ці органи місцевого самоврядування місцевих депутатів, громадських активістів, посадових осіб органу місцевого самоврядування для усвідомлення мети ІТ-заходів, запозичення кращих ідей та рішень.



Доцільною буде і участь місцевого голови, депутатів, посадовців місцевої ради у навчальних заходах, які проводяться громадськими організаціями, міжнародними проектами тощо.

Раціональні інвестиції в ІТ

При впровадженні ІТ-рішень необхідно раціонально визначити потреби, врахувати досвід інших ОТГ у подібних впровадженнях. Не потрібно купувати зайву ІТ-функціональність, якщо її не планується застосовувати. Варто проаналізувати безкоштовні аналоги пропрієтарного (платного) програмного забезпечення, визначитися із можливістю його застосування у конкретній ОТГ. Варто спілкуватися (консультуватися) з колегами з інших органів місцевого самоврядування ОТГ і враховувати їх поради щодо організації робочих процесів із використанням ІТ.

Не потрібно невиправданих витрат. Кожне впровадження ІТ-рішень має бути реально працюючим і корисним для органу місцевого самоврядування ОТГ або для її мешканців.

Необхідно комплексно підходити до питання вартості впроваджуваних інформаційних систем, підраховувати загальну вартість володіння кожною з систем, які впроваджуватимуться (початкові інвестиції, у т.ч. придбання необхідних технічних засобів; щорічна технічна підтримка; підготовка персоналу тощо).

Також необхідно враховувати сучасні тенденції ІТ-ринку, можливість застосування сервісів SaaS та хмарних технологій¹. Орендувати віртуальні сервери та програмне забезпечення дешевше і надійніше ніж придбавати і обслуговувати власні сервери, будувати центри обробки даних.

¹ *Програма як послуга (Software as a service, SaaS) — модель поширення програм споживачам, при якій постачальник розробляє веб-програму, розміщує її й управляє нею з метою використання її замовниками через Інтернет. Замовники платять не за володіння програмами як такими, а за їх використання.*

Хмарна технологія (Cloud Technology) - це технологія, яка надає користувачам мережі Інтернет доступ до комп'ютерних ресурсів сервера і використання програмного забезпечення як онлайн-сервісу. Тобто, якщо є підключення до Інтернету, то можна виконувати складні обчислення, опрацьовувати дані, використовуючи потужності віддаленого сервера.



Кожен наступний орган місцевого самоврядування ОТГ має шанс краще впровадити ІТ-рішення від попередніх ОТГ, оскільки є можливість врахувати недоліки попередніх впроваджень.

Підготовка персоналу

Найважливішим ресурсом органу місцевого самоврядування є персонал.

Персонал потрібно готувати. Варто запровадити програму ІТ-навчання персоналу органу місцевого самоврядування ОТГ, що включатиме:

- участь у спеціалізованих заходах, що проводяться обласним центром перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- періодичні тренінги і навчання на робочих місцях («коучінг»), які проводитимуть практики - найбільш кваліфіковані та обізнані в ІТ працівники органу місцевого самоврядування ОТГ. Фахові зустрічі мають бути частиною функціонування органу місцевого самоврядування;
- ознайомчі практичні візити у органи місцевого самоврядування, які успішно впровадили ІТ-рішення;
- участь у різноманітних семінарах, тренінгах, конференціях, вебінарах, он-лайн навчаннях, інших навчальних заходах, що проводитимуться у рамках різноманітних проєктів, програм міжнародної технічної допомоги тощо;
- самопідготовку.

Базовими напрямками підготовки персоналу органу місцевого самоврядування ОТГ могли б бути, наприклад, «комп'ютерна грамотність», «мережевий етикет», «електронне урядування», «електронна демократія» тощо.

Запровадження онлайн-тестування за відповідною тематикою для працівників органу місцевого самоврядування ОТГ, так як це було зроблено при підготовці адміністраторів Центру обслуговування громадян у м.Одеса,



лише сприятиме якості підготовки персоналу, слугуватиме додатковим об'єктивним параметром оцінки правціників.

Також, у рамках міжмуніципального співробітництва, доцільно організовувати проходження стажування працівників у кращих органах місцевого самоврядування, які успішно впровадили ІТ-рішення.

Локальна обчислювальна мережа органу місцевого самоврядування, доступ до Інтернету

Створення локальної обчислювальної мережі для усіх ОТГ та корпоративної мережі для великих ОТГ, організація доступу до Інтернету з цих мереж є необхідним елементом подальших кроків з упровадження електронного урядування та організації надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

Надання е-послуг та е-сервісів передбачає автоматизацію як фронт-офісу, так і бек-офісу. Якщо для громадян буде створено електронні інструменти через відповідні веб-ресурси (електронний фронт-офіс), то електронні звернення та запити від громадян мали б потрапляти у бек-офіс органів влади для подальшого опрацювання цих запитів і звернень. А взаємодія органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, комунальних підприємств у бек-офісі має бути організована в електронному форматі.

Тому, створення локальних обчислювальних та корпоративних мереж є базовим елементом ІТ-інфраструктури органів місцевого самоврядування ОТГ. При цьому, варто раціонально підходити до питання поєднання провідної та безпроводної складових цих мереж, враховувати різні параметри цього процесу, зокрема: об'єми інформації, що передаватиметься, захист інформації тощо.



Електронна пошта

Розвиток ІТ і їх застосування у різних сферах життєдіяльності, широке охоплення ІТ серед населення спричинив застосування цього сервісу як одного з найнеобхідніших.

Згідно з вимогами чинного законодавства органам місцевого самоврядування рекомендується використовувати електронні поштові скриньки у доменах .укр або .gov.ua.

Для делегування органу місцевого самоврядування ОТГ домену у зоні .gov.ua необхідно організувати його реєстрацію, відправивши заявку відповідно до вимог, вказаних за адресою www.gov.ua.

Веб-сайт органу місцевого самоврядування, сторінки у соціальних мережах

Аналогічно попередньо описаному е-інструменту, створення веб-сайту у мережі Інтернет є загальноприйнятою нормою та сприяє відкритості, прозорості та доступності органів місцевого самоврядування ОТГ.

Істотно більш широкому охопленню Інтернет-аудиторії слугує інтеграція веб-сайту органу місцевого самоврядування ОТГ з соціальними мережами, наприклад, з Facebook, Twitter створення Youtube-каналу для розміщення відеоінформації тощо.

За результатами аналізу застосування ІТ у міських радах міст обласних центрів [України](#) встановлено, що:

- усі міські ради мають окремі веб-сайти;
- 16 центрів надання адміністративних послуг цих міських рад створили окремі веб-сайти, а решта 6 – розміщують інформацію про адміністративні послуги на веб-сайтах міських рад. Відстежується тенденція створення окремих веб-сайтів, присвячених тематиці адміністративних послуг.

Системи відеоконференцзв'язку

Skype, Google Hangouts – це ті сервіси, які органи місцевого самоврядування можуть застосовувати для організації відеозв'язку. При чому, у разі організації відеоконференцій з чисельністю до 10 одночасних учасників ці сервіси є безкоштовними.

Альтернативою для органів місцевого самоврядування великих ОТГ при організації конференцій з чисельністю, більшою ніж вказана у попередньому абзаці, може бути застосування як платного (наприклад, [«Skype для бізнесу»](#) або [Cisco Telepresence тощо](#)), так і безкоштовного програмного забезпечення.

Як один з прикладів організації корпоративної системи відеоконференцзв'язку є таке програмне забезпечення, як OpenMeetings, Team Speak. Зокрема, Волинська облдержадміністрація використовує ці програмні продукти при проведенні колегій, нарад, семінарів з представниками райдержадміністрацій, районних рад області. Однак, для цього необхідно організувати налаштування та постійну підтримку серверного обладнання.

Також можливим варіантом організації відеоконференцій є використання платних он-лайн сервісів.

Автоматизація ЦНАП

З досвіду практичного застосування ІТ у ЦНАП найбільш поширеними інформаційно-комунікаційними системами є:

- системи «електронна черга». Ці системи можуть застосовуватися як у поєднанні з окремо стоячими інформаційними терміналами (міста Вінниця, Луцьк, Івано-Франківськ тощо), так і без них (м.Одеса). «Електронні черги» реалізовані як у варіанті оф-лайн, який передбачає фізичну присутність громадянина у ЦНАП, так і в он-лайн, через який можливий запис у ЦНАП через Інтернет. Ринок розробників систем «електронна черга» в Україні досить широко представлений, зокрема такими розробниками, як: «Сервібел»

(<http://servibell.com.ua/upravlenije-ocheredju>), «QSystems» (<http://q-systems.in.ua/>), «Тачюа» (<http://touch.ua/gotovye-resheniya/gos-uchrezhdeniya>), «MGT» (<http://metatg.com.ua/product/qms-akis>), «Літер» (<http://leater.com/ru/system-integration/local-solutions/electronic-distribution-queues/>), «Апертум» (<http://apertum.com.ua/>), «EWQ» (<http://ewq-systems.com.ua/>), «Валтек» (<http://valtek.com.ua/>), «ККС» (<http://www.ccrs.com.ua/resheniya/elektronnaya-ochered.html>) тощо;

- системи електронного документообігу та обліку адміністративних послуг. Найпоширенішими серед ЦНАП України на сьогодні є такі системи: «Галерея послуг» (ЦНАПи м.Харків, м.Київ, Дніпропетровської та Львівської області), «Універсам послуг» (ЦНАПи м.Івано-Франківська та Івано-Франківської області, м.Рівне, м.Суми, м.Тернопіль, м.Ужгород, м.Чернівці), «АСКОД. Адміністративні послуги» (ЦНАПи м.Луцьк та Волинської області, м.Черкаси, м.Чернігів, м.Буча);
- системи відеонагляду;
- системи звукозапису розмов адміністраторів та суб'єктів звернень при наданні останнім адміністративних послуг;
- системи оцінки якості надання адміністративних послуг;
- системи інтеграції фронт- та бек-офісних систем.

Разом з тим передумовою ефективного впровадження автоматизованих систем організації роботи ЦНАП має бути така підготовча робота:

- а) формування *переліку адміністративних послуг ЦНАП*. Для його створення варто використати Рекомендаційний перелік адміністративних послуг, прирівняних дій та інших послуг, які надаються або можуть надаватися місцевою радою об'єднаної територіальної громади та її виконавчими органами, розроблений у рамках проекту «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади», що фінансується Швейцарською конфедерацією;

- b) затвердження інформаційних карток (далі – ІК) на кожен адміністративну послугу. Також варто скористатися рекомендованими інформаційними картками, які також підготовлені у рамках проекту «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади»;
- c) підготовка та затвердження технологічних карток (далі – ТК) адміністративних послуг. ТК будуть підставою для детального моделювання та програмування бізнес-процесів (адміністративних процесів) надання адміністративних послуг, без їх наявності здійснити автоматизацію надання адміністративних послуг буде дуже проблемно;

Як рекомендує [заступник голови правління Центру політико-правових реформ \(м.Київ\)](#), [експерт з адміністративних послуг](#) Віктор Тимошук, законодавство про адміністративні послуги в Україні однакове, тож, якщо в ОТГ ще немає ІК та ТК, то можна вивчати та запозичувати досвід ОМС, які вже мають кращі практики. Тим більше, що інформаційні картки обов'язкові для оприлюднення і є на сайтах більшості ЦНАП в Україні.

Електронні послуги

В Україні рівень використання населенням електронних адміністративних послуг є досить низьким. Причиною цього є, перш за все, недостатня робота у цьому напрямку органів влади.

Електронні адміністративні послуги мають бути доступними 24 години на добу та 7 днів на тиждень, тому органи влади мають звертати значну увагу на питання надійності та захищеності функціонування порталів (веб-сайтів), через які ці послуги надаються.

Адміністративні послуги в електронній формі мають надаватися через Єдиний державний портал адміністративних послуг (www.poslugy.gov.ua), а також через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та



органів місцевого самоврядування. Єдиний державний портал адміністративних послуг, наразі, функціонує у тестовій експлуатації.

На сьогодні через Інтернет-ресурси Держгеокадастру, Мінюсту, Міністерства екології та природних ресурсів України, Мінекономрозвитку, Держархбудінспекції, Державної фіскальної служби, Пенсійного фонду України, окремих місцевих ЦНАПів (зокрема, міст Луцька, Івано-Франківська, Дніпропетровська, Львова), igov.org.ua уже надаються електронні адміністративні послуги або доступне їх замовлення в електронному форматі.

При наданні електронних адміністративних послуг міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади України в усіх випадках для електронної ідентифікації застосовуються електронні цифрові підписи, а в окремих – і BankID.

Разом з тим у рамках проекту «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади», що фінансується Швейцарською конфедерацією та реалізується у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській та Одеській областях, планується створення Регіональних порталів територіальних громад, на яких будуть створені окремі веб-сторінки для кожної територіальної громади, через які мешканці відповідних територій матимуть можливість отримувати адміністративні послуги в електронний спосіб.

Органи місцевого самоврядування ОТГ великих адміністративно-територіальних одиниць можуть створювати самостійно подібні веб-ресурси з надання електронних адміністративних послуг, однак це потребуватиме значних фінансових ресурсів.

Електронний документообіг

Характерними ознаками для такої компоненти електронного урядування як електронний документообіг є:

- наявність законодавчо-нормативної бази;
- широке представлення на ринку програмного забезпечення України систем для автоматизації діловодства, документообігу та інших адміністративних процесів органів публічного управління;
- велика кількість акредитованих центрів сертифікації ключів;
- недостатність процесів стандартизації та зручних для громадян інструментів застосування електронних цифрових підписів, які не сприяють широкому поширенню електронного цифрового підпису в Україні;
- підтримка змішаного паперово-електронного документообігу, дуже поширеного як в органах виконавчої влади, так і в окремих органах місцевого самоврядування, свідчить про труднощі переходу до повного електронного документообігу;
- безсистемне впровадження різних систем електронного документообігу (далі – СЕД) в різних органах публічної влади породжує проблеми сумісності цих систем для створення єдиного державного документообігу;
- наявні в сучасних СЕД функції дозволяють кардинально підвищити ефективність управлінської праці.

В Україні окремі міста (наприклад, Вінниця, Київ) уже досить довго та ефективно працюють над впровадженням систем електронного документообігу.

Найбільш поширеними системами електронного документообігу в органах виконавчої влади України є: «Megapolis. Документообіг» (розробник - «Софтлайн»), «АСКОД» (розробник - «ІнфоПлюс»), OPTIMA-WorkFlow (розробник - «Optima»), «Док Проф» (розробник - «Ситронікс»), «MasterDOC» (розробник – «Банкомзв'язок»).

Для повноцінного впровадження електронного документообігу необхідні такі передумови:

- політична воля керівника, місцевої ради. Практика впровадження систем СЕД свідчить, що ці системи значно швидше впроваджуються

у разі залучення перших осіб у процес. Наявні в Україні системи можуть бути успішно впроваджені за умови ефективних управлінсько-організаційних кроків в установі, де впроваджується система. Разом з тим наявність лише системи і саботаж або незацікавленість керівництва та персоналу дуже часто призводить до невдач впровадження електронного документообігу;

- належна СЕД. У той же час лише політична воля керівника органу чи установи, готовність персоналу до впровадження системи є недостатніми факторами за умови неналежної функціональності системи електронного документообігу;
- розвинена телекомунікаційна інфраструктура, серверне обладнання (або застосування «хмарних технологій»). Ці складові є основою впровадження не лише СЕД, а й інших інформаційно-комунікаційних систем;
- наявність дієвої IT-служби підтримки СЕД. Як правило придбані СЕД потребують щоденної підтримки, а пересічні користувачі – постійного консультування, надання методичної допомоги, тому наявність кваліфікованих IT-фахівців вирішує багато питань, у тому числі економить значні фінансові ресурси у разі замовлення цих послуг як аутсорсингу;
- належна нормативно-правова база. Будь які складові управлінської діяльності мають базуватися на нормативно-правовій основі, тому має бути регламентований порядок проходження та роботи з електронними документами разом з іншими питаннями застосування електронного документообігу;
- забезпечення електронними цифровими підписами усіх працівників. На сьогодні є можливість безкоштовно отримати електронні цифрові підписи в акредитованих центрах сертифікації ключів Державної фіскальної служби України, Мін'юсту через відповідні представництва у регіонах та за відповідну плату - у ряді інших акредитованих центрах;
- наявність програми впровадження електронного документообігу, яка включає логічно пов'язані між собою етапи впровадження.

Значно спрощує запровадження електронного документообігу чіткий організаційний план, визначеність та диференціація етапів;

- потужне технічне оснащення діловодів, які забезпечують реєстрацію вхідних та вихідних документів. Це одні з найважливіших місць роботи з електронними документами, їх можна назвати місцями входу і оцифровування паперових документів та регулювання руху електронних документів. Швидкісні сканери дозволяють істотно полегшити реєстрацію документів у разі, якщо ці документи надійшли в установу не в електронному вигляді;
- наявність в усіх працівників достатньої комп'ютерної техніки. Питання забезпечення працівників комп'ютерною технікою має бути постійно на контролі, акценти, перш за все, мають бути поставлені на достатності, раціональності, оновленні;
- постійне навчання персоналу – це невід'ємна складова успішного впровадження електронного документообігу. У системі електронного документообігу працюють люди і вони мають бути навчені усім складовим системи. Рекомендується запровадити постійно-діючі семінари щодо роботи з електронним документообігом, розробити інструкції (як стислі – на одну сторінку, для зрозумілості використання у щоденній роботі, так і деталізовані), відеоінструкції, для великих ОТГ можливе створення окремого веб-ресурсу знань, на якому доцільно розміщувати різноманітну інструктивну та методичну інформацію, проводити тестування та інформування працівників про модернізацію та доповнення системи.

Враховуючи практичний досвід впровадження електронного документообігу в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування Волинської області можливими етапами організації цього процесу є:

1. Формування бачення, розробка стратегії та програми інформатизації.
2. Створення дієвого IT-підрозділу.
3. Бенчмаркінг ринку, формування вимог до системи.



4. Проведення закупівлі.

5. Організація впровадження системи:

5.1. Забезпечення технічними засобами діловодів (у тому числі швидкісними сканерами, сканерами-ручками для швидкого введення інформації) та працівників.

5.2. Придбання серверного обладнання, системи збереження даних або організація «хмари».

5.3. Інсталяція програмного забезпечення системи.

5.4. Навчання працівників IT-служби.

5.5. Аналіз та опис адміністративних процесів діловодства, реінжиніринг цих процесів. Цей етап є надзвичайно важливим, базовим у подальшій правильній організації впровадження системи. Не варто «автоматизовувати хаос», потрібно впорядкувати усі процеси та правильно їх автоматизувати.

5.6. Навчання діловодів, підключення їх до системи.

5.7. Запуск системи у тестову експлуатацію (перш за все організація реєстрації документів та обміну документами між установами регіону).

5.8. Навчання решти працівників і їх підключення до системи:

- запуск проходження вхідних документів між працівниками установи;
- організація підготовки вихідних документів;
- формування підсистем підготовки розпоряджень, наказів.

5.9. Організація впровадження комплексної системи захисту інформації.

5.10. Запуск системи у промислову експлуатацію.

6. Підтримка та вдосконалення системи.

Геоінформаційні системи

Поєднання інформаційних технологій із картографією у вигляді геоінформаційних систем (далі - ГІС) застосовується для ефективного управління комунальним майном та його інфраструктурою, реалізації багатьох інших повноважень органів місцевого самоврядування.

Сучасні ГІС з їх розвиненими аналітичними можливостями дозволяють наочно відобразити і осмислити інформацію про конкретні об'єкти, процеси і явища в їх сукупності. ГІС дозволяють виявити взаємозв'язки і просторові відносини, підтримують колективне використання даних і їх інтеграцію в єдиний інформаційний масив.

До складу муніципальних ГІС можуть входити такі компоненти (шари):

- водоканалізаційне господарство;
- тепломережі;
- електромережі;
- житлове господарство;
- майно комунальної власності;
- міський транспорт;
- місцеві дороги тощо.

Впровадження ГІС є довготривалим процесом, але застосування цієї системи дозволить на якісно новому рівні організовувати управління відповідною територією.

Автор: Роман Матвійчук, 2016