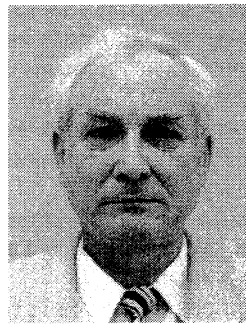


**ФУРАШЕВ В. В.,**  
кандидат технічних наук,  
доцент

*Національний центр  
із питань  
євроатлантичної інтеграції  
України*



З набуттям незалежності Україна стала перед дилемою вибору системи державного управління – збереження колишньої радянської системи або поступовий перехід до сучасної демократичної системи управління. Зроблений Україною вибір на користь європейської інтеграції визначив відповідні орієнтири і надав чітку відповідь на це питання – молода держава розбудовує демократичні засади державного управління.

На сьомому році незалежності України було прийнято остаточне рішення<sup>1</sup> щодо проведення адміністративної реформи в Україні.

У розділі I. "Загальні засади адміністративної реформи" Концепції адміністративної реформи в Україні<sup>2</sup> фактично означені нові орієнтири діяльності органів влади, а саме: "Виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі управлінських, послуг."

Необхідно зазначити, що відповідно до за-

**МЕТОДОЛОГІЧНІ  
ЗАСАДИ  
ФОРМУВАННЯ  
КОНЦЕПТУАЛЬНО  
ГО ПІДХОДУ  
ДО СТВОРЕННЯ  
СИСТЕМИ  
ЕЛЕКТРОННОГО  
УПРАВЛІННЯ В  
РЕГІОНАХ**

значеної Концепції адміністративної реформи в Україні, управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої та представницької влади, що забезпечить їх наближення до споживачів.

Крім того, проведення адміністративної реформи має супроводжуватися цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій у сфері управління як на державному, так і на регіональному рівнях. Підвищення ефективності системи управління залежить від якісно нового рівня інформаційного забезпечення органів виконавчої влади. У зв'язку з цим основними завданнями інформатизації системи управління мають стати наступні:

- створення інформаційної системи державного управління;
- визначення потреб органів влади в нових інформаційних технологіях та базах даних;
- розробка типових проектів і стандартів інформатизації державного управління;
- здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій у сфері державного управління;
- організація міжнародного співробітництва в галузі обміну інформацією щодо державного управління;
- здійснення безпаперового документообігу;
- удосконалення статистичної звітності стосовно функціонування органів виконавчої влади;
- розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації системи державного управління, у тому числі її захисту.

На виконання перелічених положень, по мірі подолання кризових явищ, які були характерні на початковому етапі розбудови незалежної України, накопичення органами державної влади усіх рівнів засобів обчислювальної техніки і програмного забезпечення, поява молодих амбіційних колективів, які позиціонували себе у сфері інформаційних технологій, створення та стрімке розповсюдження на територіальному рівні українського сегмента Інтернет-простору і низка інших факторів спричинили загалом досить широке застосування в практичну діяльність органів виконавчої влади, на початковому етапі елементарних засобів механізації з елементами автоматизації на базі розробки і впровадження найпростіших автоматизованих інформаційних систем, а вже потім – більш складних автоматизованих інформаційних та інформаційно-пошукових і інформаційно-аналітичних систем, які базувалися вже на досягненнях сучасних інформаційних технологій.

Цьому процесу сприяла також державна політика у сфері інформатизації, результатом якої було створення мінімально необхідної нормативно-правової та організаційно-розпорядчої бази<sup>3</sup>.

Але ці роботи носили і носять скоріше ситуативний характер ніж системний, незважаючи на те, що основні типові виконавчі функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування досить чітко уніфіковано і описано в трьох основних законодавчих актах України, дія яких поширюється на всю територію України – Конституції України<sup>4</sup>, Законі України "Про місцеві державні адміністрації"<sup>5</sup> та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні"<sup>6</sup>.

На думку автора, таке становище склалося не стільки внаслідок різних обсягів фінансування в тому чи іншому регіоні виконання цих робіт, скільки внаслідок відсутності комплексного бачення кінцевої мети. Адже кінцева мета системної інформатизації державного органу будь-якого рівня повинна відповідати його цільовому призначенню в комплексній системі органів державного управління. На жаль, на початковому етапі розвитку інформатизації системи державного управління бракує саме комплексного бачення щодо системного вирішення цієї проблеми, насамперед із-за відсутності методології постановки завдання на концептуальному рівні. У той же час фахівцям відомо, що вірна постановка завдання це 90% успіху справи, а також, як правило, запорука суттєвої економії державних коштів.

Наразі, на думку автора, вирішення проблеми створення в регіонах Системи територіального електронного управління – своєрідного, "електронного територіального уряду", як сукупності потужної інформаційної, інформаційно-пошукової, інформаційно-аналітичної підтримки практичної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із системами відображення цієї діяльності і належного надання інформаційних та інших послуг населенню.

Головне призначення такої Системи територіального електронного управління (далі – СТЕУ) полягає в подальшому підвищенні ефективності та прозорості системи регіонального управління відповідно до вимог Конституції України, Закону України "Про місцеві державні адміністрації", Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Виходячи з цих положень, головними об'єктами системної інформатизації в СТЕУ повинні бути документообіг, інформаційне, інформаційно-довідкове та інформаційно-аналітичне забезпечення, а також засоби оприлюднення результатів діяльності:

- обласної державної адміністрації, як вищого виконавчого органу регіону та його структурних підрозділів;
- обласної ради, як вищого представницького органу регіону та структурних підрозділів її апарату;
- районних державних адміністрацій;
- місцевих державних адміністрацій;
- органів місцевого самоврядування – селищних, сільських та міських

рад та їх виконавчих органів.

Головною метою СТЕУ має стати оптимізація та формалізація інформаційних потоків органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування усіх рівнів, що присутні в регіоні, запропоновані методи та засоби системної інформатизації інформаційної, інформаційно-аналітичної та інформаційно-довідкової діяльності зазначених вище органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Об'єктами автоматизації, які повинні бути відображені в Концепції СТЕУ є процедури, які здійснюються в регіоні працівниками державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування усіх рівнів при виконанні ними повноважень і функціональних обов'язків відповідно до положень Конституції України, законів України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування в Україні", нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових та організаційно-розпорядчих документів територіальних органів управління і які можуть бути формалізовані.

Об'єкти автоматизації СТЕУ повинні визначатися на базі аналізу систем управління територіальних органів виконавчої та представницької влади, функціональних обов'язків територіальних органів виконавчої та представницької влади та існуючих інформаційних потоків, що формуються при здійсненні цих функціональних обов'язків визначених законодавством повноважень.

При деталізації (формалізації) об'єктів автоматизації СТЕУ необхідно виходити з того, що державна система влади в Україні являє собою сукупність органів виконавчої влади та органів представницької влади (органів місцевого самоврядування).

Виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, яка входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

– органи самоорганізації населення.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, іншими законами.

Первинне уявлення щодо кола завдань, які вирішують органи державної влади на територіальному рівні надає загальний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів<sup>19</sup>:

*А) Відділи та інші підрозділи апарату облдержадміністрації*

- Організаційний відділ
- Відділ кадрової роботи та з питань державної служби
- Відділ роботи із зверненнями громадян
- Юридичний відділ
- Загальний відділ
- Відділ контролю
- Відділ бухгалтерського обліку
- Управління (відділ) з питань діяльності правоохоронних органів, оборонної та мобілізаційної роботи
- Відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення
- Господарський відділ
- Прес-служба
- Відділ з питань режимно-секретної роботи.

*Б) Управління, відділи та інші структурні підрозділи облдержадміністрації*

- Головне управління сільського господарства і продовольства
- Головне управління економіки
- Головне управління праці та соціального захисту населення
- Головне фінансове управління
- Управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку
- Управління капітального будівництва
- Управління житлово-комунального господарства
- Управління містобудування та архітектури
- Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи
- Управління освіти і науки
- Управління охорони здоров'я
- Управління культури
- Управління з питань фізичної культури і спорту
- Управління (відділ) з питань туризму і курортів (утворюється в разі потреби)

- Управління у справах сім'ї та молоді
- Управління у справах преси та інформації
- Управління з питань внутрішньої політики
- Управління з питань майна комунальної власності (за умови делегування радами повноважень з управління майном)
- Управління з питань державних корпоративних прав (утворюється в разі потреби)
- Управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності
- Управління з енергозбереження (утворюється в разі потреби)
- Відділ у справах національностей та міграції
- Відділ у справах релігій
- Інспекція державного технічного нагляду
- Інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції
- Служба у справах неповнолітніх
- Державний архів області.

*В) Загальний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів апарату районної державної адміністрації*

- Відділ організаційної і кадрової роботи
- Загальний відділ
- Відділ контролю
- Юридичний відділ
- Фінансово-господарський відділ
- Відділ з питань діяльності правоохоронних органів, оборонної та мобілізаційної роботи
- Відділ внутрішньої політики
- Відділ з питань режимно-секретної роботи

*Г) Загальний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації*

- Управління (відділ) сільського господарства і продовольства
- Управління економіки
- Управління праці та соціального захисту населення
- Фінансове управління
- Відділ з питань фізичної культури і спорту
- Відділ з питань туризму і курортів (утворюється в разі потреби)
- Відділ у справах сім'ї та молоді
- Відділ містобудування та архітектури
- Відділ житлово-комунального господарства
- Відділ освіти
- Відділ культури
- Відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту

населення

- Служба у справах неповнолітніх
- Архівний відділ.

До принципів моментів формування методологічних засад концептуального створення СТЕУ необхідно віднести наступні:

1. Під час визначення основних концептуальних напрямів створення, використання, експлуатації та розвитку Системи територіального електронного управління повинно знайти відображення:

а) проведення та надання відповідних висновків аналізу завдань, які повинні вирішувати органи усіх рівнів у системі регіонального управління.

Аналіз повинен проводитися в площинах виявлення однотипних або подібних процедур системи регіонального управління незалежно від їх виду та типу, а також рівня підпорядкованості та виявлення рівня можливості формалізації процедур системи регіонального управління;

б) на підставі попереднього аналізу проводиться аналіз управлінських процедур з точки зору їх уніфікованості та можливості формалізації;

в) виходячи з аналізу управлінських процедур з точки зору їх уніфікованості та можливості формалізації повинні бути встановлені відповідні інформаційні потоки, які в подальшому будуть визначені, як об'єкти автоматизації;

г) за результатами визначення конкретних об'єктів автоматизації повинні бути принципово визначені однотипні засоби та інструментарій їх системної інформатизації;

д) підсумки виконання робіт за пунктами а) – г) повинні завершитися визначенням основних напрямів створення Системи регіонального електронного управління.

2. При визначенні етапів створення та впровадження СТЕУ необхідно враховувати наступне:

- громадськість регіону повинна одразу відчувати позитивну зміну у сфері забезпечення прозорості дій державної влади, спрощення процедур отримання послуг від територіальних органів влади, збільшення рівня інформованості щодо процесів, які відбуваються в регіоні та інше;

- першими етапами виконання цієї роботи повинні стати роботи, що пов'язані із обстеження реального стану потенційних об'єктів автоматизації;

- повинен бути передбачений етап комплексування існуючих автоматизованих систем та систем, які розробляються відповідно до пропонованого системного підходу щодо створення Системи територіального електронного управління.

3. Одним з головних базових принципів СТЕУ має бути дотримання

принципу застосування такого системного і прикладного програмного забезпечення, яке не повинно вимагати від технічного персоналу, що обслуговує ці системи (у першу чергу від системних адміністраторів) особливих та специфічних знань, а також ставити надмірні вимоги до технічних і телекомунікаційних засобів, технічні характеристики яких перевищують середньостатистичні по Україні.

4. Побудова відповідних баз даних і довідників має здійснюватися без жорсткої прив'язки до конкретної системи управління базами даних при розробці автоматизованих інформаційних, інформаційно-пошукових і інформаційно-аналітичних систем, які входять до складу СТЕУ.

#### ПОСИЛАННЯ

- <sup>1</sup> Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/).
- <sup>2</sup> Там само.
- <sup>3</sup> Закон України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, № 27-28, ст. 182; Закон України "Про інформацію" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, № 48, ст. 650 // Редакція Закону з відповідними змінами станом на 18.11.2003 року; Закон України "Про захист інформації в автоматизованих системах" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1994, № 31, ст. 286; Закон України "Про електронні документи та електронний документообіг" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, № 36, ст. 275; Закон України "Про електронний цифровий підпис" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, № 36, ст. 276; Закон України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, № 48, ст. 361; Закон України "Про Національну систему конфіденційного зв'язку" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, № 15, ст. 103; Закон України "Про основи національної безпеки України" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, № 39, ст. 351; Указ Президента України від 14 липня 2000 року № 887 "Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/); Указ Президента України від 31 липня 2000 року № 928 "Про



- заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/); Указ Президента України від 17 лютого 2001 року № 101 "Про удосконалення діяльності органів виконавчої влади з питань інформування населення" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/); Указ Президента України від 17 травня 2001 року № 325 "Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів виконавчої влади" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/); Указ Президента України від 1 вересня 2002 року № 683 "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/); Указ Президента України від 6 грудня 2001 року "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року "Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/); Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 року № 821 "Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/); Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3 "Про Порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/); Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2002 року № 522 "Про затвердження Порядку підключення до глобальних мереж передачі даних" // [www.zakon.rada.gov.ua/](http://www.zakon.rada.gov.ua/).
- <sup>4</sup> Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
- <sup>5</sup> Закон України "Про місцеві державні адміністрації" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, № 20-21, ст. 190 // Редакція Закону з відповідними змінами станом на 04.03.2004 року.
- <sup>6</sup> Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, № 24, ст. 170 // Редакція Закону з відповідними змінами станом на 04.03.2004 року.

*Надійшла до редакції 28.09.2004*