

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

ДНІПРОВ О. С.,

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного
та інформаційного права
(Інститут права та психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 354.1/314.1

ПОНЯТТЯ, СУТЬ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена визначенню ролі електронного урядування в управлінській та політичній практиці України. З'ясування сутності електронного уряду з погляду державного управління дозволяє визначити його як інформаційну систему взаємодії влади і суспільства на основі поєднання внутрішньої урядової та зовнішньої суспільної інфраструктури через владні інтернет-представництва (портали), що розширює доступність державно-управлінських послуг та скорочує терміни їх надання. Визначено, що впровадження е-урядування передбачає реалізацію комплексного й індивідуалізованого підходів до надання державних послуг користувачам з одночасним їх усуненням від безпосереднього контакту з державними службовцями. Робиться висновок, що електронне урядування в Україні виконує передусім інформаційну функцію, проте не змінює умови комунікації між громадянами й органами влади.

Ключові слова: державне управління, електронне урядування, сайти органів влади, Інтернет, концепція.

Статья посвящена определению роли электронного управления в управленческой и политической практике Украины. Выяснение сущности электронного правительства с точки зрения государственного управления позволяет определить его как информационную систему взаимодействия власти и общества на основе сочетания внутренней правительственной и внешней общественной инфраструктуры через властные интернет-представительства (порталы), что расширяет доступность государственно-управленческих услуг сокращает сроки их предоставления. Определено, что внедрение е-правительства предусматривает реализацию комплексного и индивидуализированного подходов к предоставлению государственных услуг пользователям с одновременным их устранением от непосредственного контакта с государственными служащими. Делается вывод, что электронное управление в Украине выполняет, прежде всего, информационную функцию, однако не меняет условия коммуникации между гражданами и органами власти.

Ключевые слова: государственное управление, электронное управление, сайты органов власти, Интернет, концепция.

The article is devoted to the definition of the role of e-government in the management and political practice of Ukraine. The elucidation of the essence of the e-government from the point of view of public administration allows it to be identified as



an information system for interaction between government and society based on a combination of internal government and external public infrastructure through the power of Internet representation (portals), which expands the availability of government services and shortens the timing of their provision. Definitely that the introduction of e-governance implies the implementation of an integrated and individualized approach to the provision of public services to users with their simultaneous elimination of direct contact with government officials. It concludes that e-government in Ukraine performs primarily an information function, but does not change the conditions of communication between citizens and authorities.

Key words: *state administration, e-government, sites of authorities, Internet, concept.*

Вступ. Електронне урядування в Україні стало невід'ємною частиною політико-адміністративного дискурсу. За його допомогою органи влади демонструють свою відповідність вимогам часу, відкритість та поступ на шляху демократизації. Створюються підрозділи в органах державної влади, що несуть відповідальність за даний напрям діяльності, ухвалюються відповідні програми та законодавчі акти. Ефекту від впровадження електронного урядування, принаймні на рівні декларацій та заяв, очікують у різних сферах – від зростання ефективності документообігу до поліпшення роботи зі зверненнями громадян [1, с. 123].

Спираючись на норми вітчизняного законодавства, сьогодні можна чітко визначити складники електронного урядування, які поступово розвиваються в Україні. Адже ухвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні (далі – Концепція) жодним чином не сприяло розумінню пересічними громадянами того, що конкретно мається на увазі під терміном «електронне урядування», які складники необхідно буде розвивати [2, с. 121].

У вітчизняній науковій літературі питання становлення й розвитку електронного урядування досліджувалися в роботах таких учених, як: А. Асанова, З. Балабанова, К. Беляков, М. Ватковська, М. Вертузаєв, С. Гнатюк, О. Голобуцький, М. Демкова, Д. Дубов, В. Єганов, О. Ємельяненко, П. Клімушин, І. Коліушко, А. Попов, А. Семенченко, А. Серенок, В. Хахановський, М. Швець та інші.

Постановка завдання. Метою статті є визначення ролі електронного урядування в управлінській та політичній практиці України, з'ясування сутності електронного уряду з погляду державного управління.

Результати дослідження. В Україні запровадження «електронного урядування» із самого початку стало потужним євроінтеграційним чинником, який надає дієвого імпульсу гармонізації взаємодії органів влади з бізнесом, інститутами громадянського суспільства й іншими органами влади відповідно до вимог і стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС) [3; 4, с. 31].

Незважаючи на численні переваги е-урядування, що значно підвищують довіру до уряду з боку бізнесу та громадянського суспільства, є численні проблеми використання ІКТ у державному управлінні. На початку процесу реформування державного управління виникають складнощі, іноді якість управління навіть знижується.

«Електронний уряд» створює деякий дисбаланс між службовцями різних підрозділів і поколінь. З'являються «збої» під час надання державними службами низки послуг, особливо в процесі підготовки й управління контрактами з бізнесом, що пояснюється браком досвіду всіх сторін і недосконалою технологічною базою [4, с. 31].

Концепцію розвитку електронного урядування в Україні схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2010 р. № 2250. Відповідно до цієї Концепції, електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для ефективного, відкритого і прозорого державного управління.

Згідно з Концепцією, впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодію із громадянами та суб'єктами господарювання, а саме:



а) надання доступу до державних інформаційних ресурсів;
б) надання можливості отримувати електронні адміністративні послуги;
в) надання можливості звертатися до органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету [5].

Основними засадами розвитку електронного урядування, відповідно до законів України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.», «Про Національну програму інформатизації» та Концепції розвитку електронного урядування в Україні, у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні зазначено такі:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення;
- розроблення та впровадження концептуальних засад інтегрованої системи «Електронний уряд»;
- забезпечення ефективності й якості адміністративних послуг населенню й бізнесу, що надаються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
- створення системи електронної взаємодії державних органів;
- створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг для забезпечення надання органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам і організаціям тощо [6].

Електронне урядування (е-урядування) – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Головною складовою частиною е-урядування є *електронний уряд* (е-уряд) – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою, із громадянами і суб'єктами господарювання.

Упровадження е-урядування передбачає реалізацію комплексного й індивідуалізованого підходів до надання державних послуг користувачам з одночасним їх усуненням від безпосереднього контакту з державними службовцями.

Е-урядування є одним із визначальних чинників та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами та власними структурами.

“Е-government” – це електронний уряд, або електронне урядування. Відомі дослідники П. Клімушкін та А. Серенок так пояснюють ці категорії. Електронний уряд визначається як система взаємодії органів державної влади з населенням, заснована на широкому використанні сучасних інформаційних технологій (далі – ІТ), зокрема мережі Інтернет, для підвищення доступності й якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також ліквідації адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаного з їх отриманням (зменшення кількості вимушених очних звернень, зниження кількості документів, що надаються тощо) [7, с. 4].

Електронне урядування є більш широкою категорією, адже, на думку авторів, це форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою, суспільством, людиною та громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій [7, с. 28].

В. Єганов електронне урядування трактує як спосіб організації державної влади за допомогою локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [8].

Згідно з концепцією Д. Дубова, електронне урядування – це комплекс державних інформаційних систем, інформаційно-технологічної інфраструктури їх взаємодії між собою й інфраструктури доступу до них населення, які забезпечують новий рівень відкритості,



результативності та ефективності діяльності органів державної влади для найповнішого задоволення прав громадян [9].

З позиції управління соціальними системами інформаційна система «Електронний уряд» – це система збору, введення, пошуку, оброблення, збереження та надання на вимогу користувача згідно з визначеними критеріями інформаційних ресурсів, покликана забезпечити надання державними органами всіх гілок влади численних послуг бізнесу та всім категоріям громадян, а також інформування громадян про роботу державних органів.

Р. Коваль зазначає, що е-уряд – це адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка включає в себе і безпосередньо послуги, які надають органи державної влади та місцевого самоврядування своїм громадянам, і інтерактивну взаємодію між ними, зокрема, завдяки підтримці та впровадженню системи зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій [10].

В. Мишишин електронне урядування розуміє як форму організації державного управління, яка, широко застосовуючи новітні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій громадян та суб'єктів господарювання [11].

З'ясування сутності електронного уряду з погляду державного управління дозволяє визначити його як інформаційну систему взаємодії влади і суспільства на основі поєднання внутрішньої урядової і зовнішньої суспільної інфраструктури через владні інтернет-представництва (портали), що розширює доступність державно-управлінських послуг та скорочує терміни їх надання.

Речник М. Міхровська стверджує, що становлення електронного урядування як невід'ємної частини здійснення державної влади суттєво наблизить Україну до демократичних стандартів публічної адміністрації, сприятиме підвищенню прозорості виконавчої влади, покращить ефективність її діяльності, а отже, сприятиме кращому забезпеченню в Україні прав і свобод людини і громадянина [12].

Метою впровадження е-урядування в Україні є досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для людини та громадянина, громадських організацій, бізнесу. Ідеться не про тривіальну інформатизацію наявної системи державного управління, а про використання можливостей ІКТ для переходу до держави, орієнтованої на задоволення потреб людини та громадянина, що передбачає:

- підвищення якості та доступності державних послуг, спрощення процедур за скорочення адміністративних витрат;
 - поліпшення якості адміністративних та управлінських процесів, забезпечення контролю за результативністю діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з одночасним забезпеченням належного рівня інформаційної безпеки;
 - забезпечення відкритості інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі людини і громадянина й інститутів громадянського суспільства в процесі підготовки й експертизи проектів рішень, які ухвалюються на всіх рівнях державного управління.
- Стратегічні завдання з розвитку е-урядування необхідно визначити відповідно до переваг, нових технологій у розвитку суспільства та держави. Це, зокрема:
- забезпечення прав людини і громадянина на віддалений доступ до всіх видів відкритої державної інформації, що має індивідуальну та суспільну значущість;
 - залучення людини і громадянина до участі в державних справах [13, с. 82];
 - подолання інформаційної нерівності;
 - організація надання послуг юридичним та фізичним особам в інтегрованому вигляді дистанційно – через Інтернет та інші засоби;
 - перебудова відносин органів державної влади й органів місцевого самоврядування з людиною та громадянином;
 - сприяння розвитку економіки;
 - системоутворююче законодавче забезпечення.



Електронне урядування як корпоративна система національного, регіонального або відомчого масштабу має кілька аспектів, що відображають його теоретико-методологічні, організаційні, інституційні, нормативно-правові, технологічні й інші основи. Комплексне вивчення цих аспектів є обов'язковою передумовою отримання цілісного системного уявлення про це та оволодіння відповідними знаннями і навичками фахівця організаційних систем електронного урядування будь-якого рівня.

Організаційні та технологічні основи е-урядування повинні забезпечувати:

- розвиток і широке впровадження засобів забезпечення віддаленого доступу до інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- надання електронних державних послуг із використанням центрів (пунктів) надання послуг на основі єдиної інфраструктури міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії та взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування з фізичними та юридичними особами;
- створення захищеної системи міжвідомчого електронного документообігу;
- упровадження відомчих інформаційних систем планування і звітності та створення єдиної системи контролю результативності діяльності органів виконавчої влади;
- формування нормативно-правової бази, що регламентує порядок і процедури збирання, зберігання та надання відомостей, що містяться в державних інформаційних системах, а також контролю за використанням державних інформаційних систем.

Упровадження е-урядування в Україні забезпечить якісно новий рівень управління державою та суспільством загалом, зміцнить довіру до держави та її політики, вдосконалив взаємодію між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами і державними службовцями [13, с. 83]. Упровадження е-урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів та вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем.

Основними чинниками, що перешкоджають запровадженню та розвитку технологій електронного урядування в системі державного управління або їх ефективному використанню, є такі:

- недостатність або відсутність державного системного контролю в цій сфері;
- фактична відсутність централізованої структури державного управління процесами інформатизації державних органів;
- відсутність взаємодії у функціонуванні інформаційно-комунікаційних систем державних органів, відомча відокремленість;
- неефективна державна політика щодо стандартизації, особливо у сфері відкритих стандартів для їх застосування в галузі державних послуг, у кредитно-фінансовій сфері, економіці, електронній комерції, освіті тощо;
- невідповідність законодавства у сфері ІКТ та інформаційної безпеки системі законодавства Європейського Союзу [13, с. 87].

Наслідками цього є недооцінка важливості ІКТ щодо інших секторів економіки, вкрай низькі інвестиції в галузь, несумісність інформаційних систем різних відомств і організацій між собою, фактична ізоляція (самоізоляція) країни від міжнародного інформаційного співтовариства через невідповідність міжнародним та європейським стандартам.

Е-урядування не є механічним поєднанням ІКТ із публічним адмініструванням. Ефективне впровадження технологій електронного урядування можна забезпечити тільки в умовах комплексного реформування на сучасних засадах всієї системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Тому для реального втілення його в життя необхідні конкретні об'єктивні взаємопов'язані передумови, які забезпечуються в межах єдиної державної політики:

- *економічні* – спроможність держави забезпечити створення, впровадження й існування е-урядування як комплексної системи;
- *науково-технічні та технологічні* – наявність високорозвинутої науково-технічної бази галузі ІКТ, інфраструктури телекомунікаційних систем, створення інтегрованого інформаційно-телекомунікаційного середовища урядових структур, їх технічного забезпечення та супроводження;



– *організаційні* – чітко структурована й організована система державної влади, прозоро визначені функції органів усіх рівнів та гілок влади, дієва система стандартизації в системі інформаційних ресурсів, проведення адміністративної реформи з урахуванням результатів систематизації інформаційних потоків, упровадження регламенту мережевої взаємодії урядових структур із метою спільного обслуговування населення та бізнесових структур – реалізація системи «єдине вікно»;

– *правові* – створення вичерпної нормативно-правової бази, що регламентує застосування ІКТ та е-урядування, закріплює та забезпечує всі інші передумови;

– *кадрові* – наявність системи кадрового забезпечення фахівцями всіх рівнів, спроможних здійснювати інформаційний менеджмент е-урядування для всіх рівнів, галузей та напрямів, запроваджувати та використовувати технології електронного урядування.

Отже, до обов'язкових умов створення системи е-урядування в країні варто віднести:

– розроблення загальнодержавної концепції створення «Електронного урядування» на чітко визначений період;

– планування бюджету, що забезпечує необхідні витрати на реалізацію заходів е-урядування із залученням державних та недержавних джерел;

– наявність наукових шкіл та потужних підприємств у галузі ІКТ, розгалуженої інформаційно-технологічної інфраструктури;

– поширення ІКТ у соціально-економічній сфері й органах державної влади;

– проведення комплексної адміністративної реформи на основі реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади [13, с. 87].

За результатами міжнародної оцінки, Україна у 2014 р. посіла 87 місце серед 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй щодо готовності впровадження електронного урядування. 2012 р. – 68 місце, 2010 р. – 54 місце [14].

Негативна динаміка пов'язана насамперед із втратою Україною позицій за індексом запровадження онлайн-сервісів. Є й інші проблеми щодо запровадження електронної взаємодії органів влади в Україні. До них можна віднести такі:

1. Наявність великої кількості різномірних успадкованих та впроваджених інформаційних систем в органах влади, які не призначені для електронної взаємодії. Органи влади не координували свої дії та не дотримувалися загальних правил, створили внутрішні інформаційні системи, які зовсім не узгоджуються ані технічно, ані нормативно.

2. Низька якість інформаційних систем органів влади. Більшість інформаційних систем в органах влади запроваджені з порушенням вимог чинного законодавства щодо проектування, розроблення та функціонування таких систем, а також вимог щодо захисту інформації.

3. Відсутність єдиних ідентифікаторів, які пов'язують однотипну інформацію в різних державних інформаційних ресурсах.

4. Брак мінімальних вимог до інтероперабельності державних інформаційних ресурсів. На етапі проектування та розроблення органи влади повинні враховувати подальшу електронну взаємодію своїх систем з іншими системами шляхом дотримання мінімальних технічних вимог.

5. Невизначеність єдиних вимог до електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів (формати, стандарти, порядок). За відсутності єдиних підходів до запровадження електронної взаємодії продовжується створення окремих галузевих, а іноді й регіональних проектів щодо запровадження систем електронної взаємодії, насамперед із бізнесом, які несумісні одна з одною. Фактично це призводить до неефективного використання бюджетних коштів через недосягнення запланованого результату. Крім того, дуже часто такі проекти спочатку технічно реалізуються, а потім нормативно закріплюються, а не навпаки.

Окремо треба зазначити низку проблем, пов'язаних з відомчою закритістю та небажанням приєднувати свої системи до системи електронної взаємодії. Але це питання, на наш погляд, належить до сфери політичної волі керівників державних органів та їхнього суб'єктивного усвідомлення цінності інформації в інформаційному суспільстві [4, с. 32].

Висновки. Електронне урядування – це система взаємодії державних інституцій з окремим громадянином та суспільством загалом через інформаційно-комунікаційні технології,



що забезпечує оперативне, відкрите та неупереджене вирішення будь-яких соціально-побутових проблем. Крім того, електронне урядування мінімізує контакт громадян із чиновниками, тим самим зменшує корупційний складник у державному управлінні на національному та регіональному рівнях [15, с. 420].

На державному рівні для прискорення запровадження системи електронного урядування необхідно:

- сформувати єдину політику щодо запровадження електронного урядування;
- визначити стратегічні пріоритети розвитку інформаційно-комунікаційних технологій;
- забезпечити інтероперабельність наявних державних програмних комплексів між собою та із запроваджуваною системою е-урядування;
- передбачити в бюджеті часткове фінансування регіональних програм електронного урядування за умови паритетного фінансування з місцевими бюджетами;
- запровадити єдині стандарти створення цифрового підпису;
- налагодити співпрацю та взаєморозуміння між Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації і Державним агентством з питань електронного урядування України.

Список використаних джерел:

1. Пащенко В. Електронне урядування в Україні: формальність чи дієвий механізм демократизації. Вісник Дніпропетровського університету. 2013. Т. 21. Вип. 23 (4). С. 123–128.
2. Волох О. Генезис електронного урядування в Україні. Адміністративне право і процес. 2017. № 2. С. 121–125.
3. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Офіційний вісник України. 2006. № 7. С. 167. Ст. 376.
4. Квітка С., Соколовська О. Електронне урядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. № 9. (23). С. 26–34.
5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p>.
6. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p>.
7. Клімушкін П., Серенко А. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
8. Єганов В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. URL: [// www.kbuara.kharkov.ua](http://www.kbuara.kharkov.ua).
9. Дубов Д., Дубова С. Основи електронного урядування. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 176 с.
10. Коваль Р. Державне управління в інформаційному суспільстві: перспективи електронного урядування. Економіка та держава. 2008. № 4. С. 81–84.
11. Мищишин В., Жежнич П. Аналіз особливостей побудови систем електронного урядування в Україні. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Інформаційні системи та мережі». 2011. № 699. С. 164–175.
12. Міхровська М. Розвиток електронного урядування як пріоритетне завдання становлення публічної адміністрації в Україні. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2012. Т. 25. № 1. С. 298–304.
13. Електронне урядування: підручник / авт. кол.: В. Горбулін, Н. Грицяк, А. Семенченко, О. Карпенко та ін.; за заг. ред. Ю. Ковбасюка; наук. ред. Н. Грицяк, А. Семенченка. К.: НАДУ, 2014. 352 с.
14. E-GOV у світі. Світовий досвід е-урядування. URL: http://nc.gov.ua/menu/e_gov/.
15. Колосок А. Електронне урядування – шлях до формування соціально відповідальної держави. Актуальні проблеми економіки. 2015. № 6 (168). С. 417–421.

