

*УДК 35.077.6*

## **РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ЯК ПРІОРИТЕТНЕ ЗАВДАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

*Міхровська М. С.*

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна  
E-mail: mikhrovska@ukr.net*

Досліджено етапи становлення електронного урядування в Україні, з'ясовано сутність основних концепцій електронного урядування інших країн, визначено деякі недоліки законодавства України в цій сфері та їх основні шляхи подолання.

**Ключові слова:** електронне урядування, концепція електронного урядування, недоліки законодавства України.

Прагнення України увійти до європейського простору неможливо втілити без реформування багатьох аспектів вітчизняної правової системи. Одним з таких аспектів є необхідність належного регулювання інформаційної сфери, адже інформація – вихідний ресурс для розробки державної політики та здійснення державного управління в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства й держави. Своєчасне забезпечення державної влади достовірною інформацією – найважливіша передумова ефективного функціонування державного механізму, реалізації всіх стадій процесу державного управління, адекватного цілям і завданням розвитку й задоволення потреб суспільства [1, с. 60], адже за оцінкою більшості зарубіжних і вітчизняних дослідників, наприкінці ХХ ст. відбулося якісне відновлення інформаційно-комунікативних технологій, що кардинально видозмінюють політичну сферу, трансформуючи її інститути, норми, конструюючи нові моделі взаємодії влади й суспільства, нові форми організації дискурсу, що висувають особливі вимоги до державної інформаційної політики [2, с. 27].

Процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами в процесі прийняття рішень визначають як урядування, це управлінський аспект діяльності всієї системи влади в країні: «урядування можна розглядати як практику економічної, політичної і адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях. Це поняття об'єднує механізми, процеси та інститути, через які громадяни і групи висловлюють свої інтереси, реалізують законні права, виконують обов'язки і балансують між розбіжностями» - так зазначається в робочих документах ЄС та ООН [3]. Деякі вчені вважають урядування способом організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади [4]. Пов'язуючи його з доступом до публічної інформації, слід бачити, що урядування є ефективним засобом забезпечення такого

доступу, а відтак сприяє прозорості та ефективності діяльності органів публічної адміністрації [5, с. 303].

Відповідно, електронне урядування – це форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу[6]. Метою запровадження електронного урядування в Україні є розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для людини та громадянина, громадських організацій та бізнесу.

Питання правового забезпечення інформаційних технологій висвітлюються в роботах вітчизняних та російських вчених Костенко Н., Андрєєвої Т., Пугачова В., Соловйова О., та зарубіжних дослідників Батлера Д., Дойча К., Істона Д., Лазарсфельда П., Пая Л., Етціоні А., Лумана Н., Маклюена М., Стоуньєра Т. та інших.

Перший прообраз електронного уряду з'явився в Сингапурі в 1980 році із прийняттям «Програм комп'ютеризації цивільних служб» (The Civil Service Computerisation Programme) [7]. Але масово створювати власні системи електронного уряду більшість країн почали лише на рубежі 1990-х – 2000-х років. Саме в цей період з'являються перші документи міжнародного значення, спрямовані на оптимізацію систем урядування, більшість з яких є обов'язковими для виконання країнами-учасницями цих організацій, серед яких:

1. Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 6.05.1999 р.;
2. Директива Європейського парламенту «Про систему електронних підписів, що застосовуються в межах Співтовариства», прийнята 13.12.1999 р.;
3. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, прийнята лідерами країн G8, 22.07.2000 р.;
4. Типовий закон ЮНІСІТРАЛ «Про електронні підписи», прийнятий Комісією ООН 5.07.2001 р.;
5. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2004) з питань е-урядування, прийнята 15.12.2004 р.

В Україні першоджерелами електронної взаємодії стали прийняття законів «Про інформацію»[8], «Про Національну програму інформатизації»[9], «Про електронні документи та електронний документообіг»[10] та «Про електронний цифровий підпис»[11], а також Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»[12], розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування»[13], Закон «Про доступ до публічної інформації» [14], який встановив важливий обов'язок для розпорядника інформації оприлюднювати інформацію про нормативно-правові засади його діяльності, нормативно-правові акти, прийняті таким розпорядником, проекти своїх рішень, перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх оформлення. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 року було схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, метою якого є розвиток інформаційного суспільства, яке визначено як орієнтоване на інтереси лю-

дей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя. Головним надбанням впровадження даної концепції має стати розвиток системи електронного уряду. Електронний уряд (англ. e-Government) – це модель державного управління, яка заснована на використанні сучасних інформаційних та комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності та прозорості влади, а також встановлення суспільного контролю над нею [15].

Концепцією електронний уряд визначений як єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання. Проте не можна сказати, що дане поняття – новела українського законодавства. Так, ще у 2002 року на засіданні Міжвідомчої комісії з питань інформаційної політики й інформаційної безпеки при Раді національної безпеки й оборони України було запропоновано започаткувати довгострокову програму під умовною назвою «Електронна Україна», у рамках якої передбачено заходи щодо формування завершеної нормативно-правової бази у цій сфері. «Електронна Україна» з'явилась як впровадження програми «eUigore», («Електронна Європа»), затвердженою Єврокомісією, а вже у 2003 році Державний комітет інформатизації і зв'язку України своїм Наказом затвердив Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд». Хоча даний нормативний акт не містить визначення поняття, що розглядається, проте в ньому чітко визначена головна функція електронного уряду – надання адміністративних послуг та містить чіткий перелік видів електронного подання інформаційних послуг:

- 1) інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги);
- 2) одностороння взаємодія (забезпечена можливість користувачу отримати електронну форму документа);
- 3) двостороння взаємодія (забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію);
- 4) проведення трансакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка).

Згодом, 26 вересня 2011 року, розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні [16].

Надалі в 2004 році було затверджено «Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів», «Положення про Центральний засвідчувальний орган», «Порядок застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності», «Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» та вже згадані Закон «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» та розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування», на виконання якого в 2010

році було відкрито Національний центр підтримки електронного урядування, метою створення якого є забезпечення координаційно-організаційної, дослідницько-експертної, технологічної, навчально-методичної, консультативної, просвітницької підтримки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, бізнесу, громадських організацій і громадянам із впровадження та застосування технологій електронного урядування.

Проте впровадження даних нормативних актів відбувалось безсистемно, а відтак, відповідна правова сфера залишалася нецілісною та не уніфікованою. Крім того, як зазначає Концепція, ряд наступних проблем залишався невирішеним чи вирішеним лише частково, а саме:

- відсутність національної системи параметрів оцінювання стану електронного урядування;
- відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;
- недосконалість нормативно-правової і методологічної бази, що дає змогу органам державної влади та органам місцевого самоврядування, громадянам і суб'єктам господарювання функціонувати в умовах інформаційного суспільства;
- неврегульованість на законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг та звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через Інтернет;
- обмеженість доступу громадян та суб'єктів господарювання до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- неуніфікованість форми веб-сайтів центральних органів влади, через що відомості про їхню діяльність потрібно шукати в рубриках, перелік яких на кожному з сайтів різниться;
- на всіх сайтах органи влади розміщують зразки документів, необхідних для звернення громадян до органу, але лише подекуди можна знайти інформацію про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли;
- на більшості сайтів розміщено порядок прийому громадян, проте не подано чіткого переліку процедур, необхідних для прийому;
- інтернет-ресурси не завжди постійно оновлюються [2].

Для вирішення зазначених проблем необхідним є здійснення послідовних кроків, які передбачають:

1. Організацію електронного документообігу в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування, що включає в себе забезпечення всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформаційними технологіями, підключення їх до локальної мережі та вжиття заходів щодо забезпечення захисту інформації [16, с.306];
2. Інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування через інформаційні технології, що передбачає не тільки наявність веб-сторінок для кожного органу влади, а й їх уніфікація - створення єдиного веб-порталу органів виконавчої влади;
3. Забезпечення можливості звернення громадян до органів державної влади та отримання належної відповіді через інтернет-мережу. На нашу думку, вирішення даного питання відіграє чи не найбільшу роль в становленні якісно нових відносин

у зв'язку людина-держава. Лише при наявності належного «зворотного» зв'язку від громадян до державних органів, в тому числі, шляхом належного і вчасного розгляду звернень громадян та вжиття, при необхідності, дій для усунення порушень, на які скаржиться громадянин, дозволить наблизитись до світових стандартів правової держави.

Для вирішення перелічених завдань, на даний момент пріоритет надано вирішенню наступних питань:

1. Створення єдиного органу виконавчої влади, діяльність якого буда б присвячена централізації всіх електронних ресурсів органів виконавчої влади (на сьогодні ці питання належать до компетенції Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України, Державної служби України з питань захисту персональних даних та Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації);

2. Прийняття єдиного правового акту, який би детально регулював всі аспекти здійснення електронного урядування. Наразі основу вітчизняної нормативно-правової бази в цій сфері складають Закони України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації»;

3. Забезпечення інформаційної безпеки. Дане питання частково вирішує Закон України «Про захист персональних даних», крім того, 6 липня 2010 року ратифіковано Конвенцію про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додатковий протокол до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних. Указом Президента України 9 грудня 2010 створено Державну службу України з питань захисту персональних даних, як орган центральної виконавчої влади, проте питання інформаційної безпеки залишається одним з найсуттєвіших недоліків в цій сфері.

Незважаючи на позитивні зрушення в цій сфері, існує ще коло невирішених завдань, які стають перепоною для подальшого розвитку України в даній сфері. Так, План дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р., визначає, що «неналежний рівень партнерської взаємодії органів державної влади та громадськості впливає на якість рішень, що приймаються такими органами, прояви корупції становлять небезпеку для соціально-економічного розвитку суспільства, недостатнім є рівень впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій в державне управління з метою забезпечення потреб громадян» [17].

Отже, пріоритетними завданнями подальшого розвитку електронного урядування в Україні можна визначити:

1. Створення уніфікованої підзаконної бази нормативних актів, які б регламентували порядок впровадження і взаємодії новоствореної інформатизованої системи;

2. Формування політичної волі щодо перерозподілу коштів (скорочення видатків на паперові носії та скерування їх на забезпечення органів державної влади новими електронними носіями);

3. Розгляд звернень громадян в електронному вигляді; згідно з Законом «Про звернення громадян», органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги, що до них надходять, проте, враховуючи кількість звернень, строки, встановлені Законом дуже

часто порушуються, не в останню чергу через складну процедуру реєстрації таких звернень в електронному варіанті. Тож те, що звернення надходять в електронному вигляді, значно спростить процес його реєстрації, розгляду та вчасного усунення можливих порушень;

4. Надання державних послуг онлайн. На нашу думку, надання послуг в онлайн режимі є одним з пріоритетних напрямів розвитку системи електронного урядування, оскільки одним з основних принципів надання адміністративних послуг є оперативність, що найкраще забезпечується саме через інтернет-мережу;

5. Впровадження електронного документообігу в органах державної влади з одночасним підвищенням навиків користування інформаційними технологіями державних службовців тощо.

Здійснення всіх зазначених кроків є необхідним для функціонування системи електронного урядування в Україні, оскільки наразі ефективне регулювання інформаційної сфери є складовою частиною будь-якого розвиненого суспільства в якому надається пріоритет людині, її правам, свободам та інтересам.

Підсумовуючи все викладене, приходимо до висновку, 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, і, як наслідок, сприятиме кращому забезпеченню в Україні прав і свобод людини і громадянина.

#### Список літератури

1. Степанов В. Ю. Державна інформаційна політика: мета та теоретичні засади реалізації / В. Ю. Степанов// Держава та регіони, серія «Державне управління». – 2011. – № 2. – С. 60-63.
2. Корнійчук О. Лабіринти офіційних веб-сайтів / О. Корнійчук// Віче. – 2008. – №22. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1215/>
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int>
4. Демкова М. Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади / М. Демкова// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www. Justinian.com.ua/article.php?id=2614>
5. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: [Монографія] / [Кол. авт.] / [За заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корещького НАН України; Дніпроп. Держ. Ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
6. Концепція розвитку електронного урядування в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dki.org.ua>
7. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nc.gov.ua/publications/doc/dosv\\_vprovad.pdf](http://www.nc.gov.ua/publications/doc/dosv_vprovad.pdf)
8. Про інформацію: Закон України України // Відомості Верховної Ради України. –1992. – № 48. – Ст.650
9. Про Національну програму інформатизації: Закон України// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст.181.
10. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України. // Відомості Верховної Ради України від 05-09.2003, №36, ст.275
11. Про електронний цифровий підпис: Закон України – Відомості Верховної Ради України від 05.09.2003, №36, ст.276

12. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України// Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст.102.
13. Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування: Кабінет Міністрів України; Розпорядження від 01.03.2010 № 360-р
14. Про доступ до публічної інформації: Закон України// Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 10. – Ст. 446.
15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/egov/>.
16. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: [Монограф]/ [Кол.авт.] / [За заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В. М. Корещького НАН України; Дніпроп. Держ. Ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
17. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»: Кабінет Міністрів України; Розпорядження, План від 05.04.2012 № 220-р

**Михровская М. С. Развитие электронного правительства как приоритетное задание становления публичной администрации в Украине / М. С. Михровская// Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 1. 2012. – С. 298-304.**

Исследованы этапы становления электронного правительства в Украине, установлена сущность основных концепций электронного правительства других государств, определены некоторые недостатки законодательства Украины в этой сфере и основные пути их устранения.

**Ключевые слова:** электронное правительство, концепция электронного правительства, недостатки законодательства Украины.

**Mikhrovska M. The formation of e-government as a priority task of public administration in Ukraine / M. Mikhrovska// Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 1. 2012. – P. 298-304.**

Historical stages of the formation of e-government in Ukraine are analyzed. The essence of main concepts of e-government in other countries are explicated. Some problems of the Ukrainian legislation in this field and ways of it's improvement are defined.

**Keywords:** e-government, e-government conception, legislation imperfections.

Статья поступила в редакцию 24.02.2012.