

УДК: 342.9

Марченко В. В.,
кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора
юридичних наук на кафедрі адміністратив-
ного права, процесу та адміністративної
діяльності органів внутрішніх справ Дніпро-
петровського державного університету
внутрішніх справ

МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті звернено особливу увагу на неефективність сучасного механізму впровадження електронного урядування в Україні, і виявлені основні його недоліки. Проаналізовані основні підходи до розробки та вдосконалення механізму електронного урядування, у тому числі з урахуванням вимог і стандартів Європейського Союзу. Запропоновані основні напрямки модернізації механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України.

Ключові слова: електронне урядування; механізм; органи виконавчої влади; електронні послуги; портал.

В статье обращено особое внимание на неэффективность современного механизма внедрения электронного управления в Украине, и выявлены основные его недостатки. Проанализированы основные подходы к разработке и совершенствованию механизма электронного управления, в том числе с учетом требований и стандартов Европейского Союза. Предложены основные направления модернизации механизма внедрения электронного управления в органах исполнительной власти Украины.

Ключевые слова: электронное управление; механизм; органы исполнительной власти; электронные услуги; портал.

Постановка проблеми. Одним із найбільш сучасних напрямків у сфері реформування державного управління в Україні на сьогодні є проблема розвитку електронного урядування, стан якого не відповідає рівню країн Європейського Союзу, що становить суттєву перепону на шляху подальшої євроінтеграції нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на значну кількість досліджень і публікацій з даної проблематики (О. І. Архипська, О. А. Баранов, М. Г. Ватковська, С. Л. Гнатюк, О. П. Голобуцький, М. С. Демкова, С. В. Дзюба, П. С. Клімушин, Г. С. Літвінов, Т. В. Мотренко, А. І. Семенченко, А. О. Серенок, С. А. Чукут та інші), більшість з них є фрагментар-

ними з точки зору відсутності системного й концептуального підходу до вирішення питання впровадження електронного урядування, адже механізм електронного урядування в органах виконавчої влади України та шляхи його вдосконалення залишаються практично недослідженими й носять переважно декларативний характер, недосконалою є фактично діюча нормативно-правова база, що його регламентує, що в підсумку обумовлює актуальність розробки нових інструментів, процедур, методів.

Постановка завдання. Дослідження напрямків модернізації механізму електронного урядування в органах виконавчої влади України.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання модернізації механізму електронного урядування, варто, перш за все, зауважити, що, на думку автора, механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади представляє собою комплекс етапів, принципів, шляхів, методів, способів та інструментів забезпечення впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади на основі формування, розробки, використання й розвитку нормативно-правового, організаційно-методологічного, інформаційно-технічного, кадрового, інтелектуального й фінансово-матеріального забезпечення процесу створення інтегрованої інтерактивної інформаційної системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, у т.ч. єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, єдиного порталу надання адміністративних послуг та інших електронних ресурсів органів виконавчої влади, які будуть реально функціонувати та мати практичну значущість.

На сьогодні окремі аспекти впровадження механізму електронного урядування регламентуються Законом України «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР [1], Законом України «Про Основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537-V [2], Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 р. № 2250-р. [3] та іншими нормативно-правовими документами у сфері інформаційно-комунікаційних технологій. Проте, незважаючи на це, дані законодавчі документи не містять практичних способів і методів досягнення цілей і завдань, показників оцінки ефективності та результативності кінцевих результатів і строків їх реалізації, відповідальних осіб та міри відповідальності за невиконання чи неповне виконання поставлених задач, не передбачають обґрунтованого фінансового та іншого забезпечення процесу впровадження електронного урядування.

Т. В. Мотренко з цього приводу стверджує, що відповідне правове поле є досить розірваним (нецілісним) та не уніфікованим; досі залишається не врегульованою ціла низка питань щодо організації електронного урядування, починаючи з формування інформаційно-технологічної структури органу і завершуючи питаннями безпосередньої організації електронних взаємовідносин [4, с. 293]. І, як слушно відмічає І. Агамі-рзян, наразі дуже рідко розглядаються насправді фундаментальні питання, пов'язані з електронним урядом – питання існування і розви-

тку громадянського суспільства, демократії в інформаційному суспільстві тощо [5]. Одним із таких фундаментальних питань, на нашу думку, є й проблема модернізації механізму впровадження електронного урядування.

С. Л. Гнатюк, у свою чергу, підкреслює, що за рівнем використання інформаційно-комунікаційних технологій в економіці, державному управлінні й громадському житті Україна поки відстає не тільки від лідерів світового прогресу, але навіть від країн Центральної й Східної Європи, що обумовлено недосконалою моделлю галузевої державної політики і неефективні процедури її реалізації. Зокрема, причиною такого стану з урахуванням масштабів та специфіки розвитку інформаційного суспільства є неефективний механізм електронного урядування, що виражається в наступних недоліках та прорахунках в досліджуваній сфері: 1) сумнівною є ефективність моделі, у якій всі локальні завдання та проекти «замкнені» на єдину інстанцію і єдину загальнодержавну програму; 2) законодавчо закріплена «віртуальність» системи, відсутність постійно діючого адміністративного апарату і реальних повноважень на практиці призводить до непослідовності та безсистемності; 3) неефективними і невідпрацьованими є механізми фінансування видатків на виконання завдань (проектів), хронічне недофінансування, фактично за залишковим принципом; 4) чинні на сьогодні нормативно-інституційні механізми електронного урядування не забезпечують належної підтримки регіональних місцевих ініціатив тощо [6, с. 58-60]. Як бачимо, розосередження адміністративних зусиль

та бюджетних коштів, ігнорування реальних потреб регіонів, громадян і бізнесу призводить в підсумку до зниження ефективності публічного управління, що обумовлює актуальність дослідження шляхів модернізації механізму впровадження електронного урядування в Україні.

Також однією з причин неефективного механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади є недостатньо розроблене організаційне забезпечення. Як слушно підкреслює Т.В. Мотренко, слабе організаційне забезпечення інфраструктури інформаційних технологій в органах влади зумовлено традицією скорочення та ліквідації відповідних підрозділів, оскільки, на думку автора, серед керівників багатьох органів сформувалася думка, що наявність сектору з двох осіб, або формальне покладання відповідних обов'язків на функціональні структурні підрозділи є достатнім для забезпечення принаймні існування офіційного веб-сайту та належної роботи персональних комп'ютерів [4, с. 293]. Цілком погоджуємося, що такий підхід є неприпустимим, оскільки має наслідком унеможливлення розвитку електронного урядування.

Цікаво зазначити, що автор пропонує два оптимальні підходи щодо організаційного забезпечення розвитку інформаційних технологій в органах влади: 1) аутсорсінговий підхід – в умовах недостатнього фінансування, доцільним є створення державних аутсорсінгових центрів, які здійснюватимуть технічний супровід інформаційно-комунікаційної інфраструктури; 2) самостійне впровадження інформаційних технологій – утримання окремого підрозділу, який самостійно вирішує усі основні

задачі щодо розвитку та впровадження інформаційно-комунікаційної інфраструктури установи та, у разі необхідності, ініціює та супроводжує укладення договорів на надання таких послуг з третіми організаціями [4, с. 294]. На наш погляд, для нашої країни через електронну неготовність і національний менталітет в даній сфері переважним на даний момент є другий підхід.

Не менш важливим аспектом модернізації механізму впровадження електронного урядування в Україні є передача нормотворчих, координуючих і контрольних повноважень в даній сфері виключно одному органу влади, який буде проводити єдину політику щодо безпосереднього впровадження електронного урядування. Проте зазначене не виключає, а за європейським досвідом навіть стимулює, створення додаткових органів для розв'язання специфічних завдань з інформатизації суспільства, але усі вони повинні бути жорстко підпорядкованими головному органу. На нашу думку, такий підхід сприятиме веденню не лише єдиної інформаційної політики, але й усуне проблему функціонального дублювання, підвищивши рівень координованості.

Також, у контексті дослідження вважаємо доцільним звернути увагу на те, що механізми впровадження електронного урядування можуть базуватися на двох основних підходах: 1) саморозвиток та самоорганізація, де основним регулятором є ринок, а втручання держави не передбачено; 2) централізоване й директивне управління впровадженням електронного урядування виключно державою [7, с. 108-109]. Цілком погоджуємося з А. І. Семенче-

нком стосовно того, що перший підхід не є ефективним з точки зору того, що безконтрольне та хаотичне впровадження електронного урядування може мати наслідком несумісність інформаційних систем, відсутність належної координації та взаємодії виконавчих органів влади, бути загрозливим для громадян, бізнесу і держави тощо. У свою чергу, другий підхід не враховує актуальної на сьогодні участі громадян в державному управлінні та контролі й суперечить принципам соціального партнерства та децентралізації влади.

На наш погляд, на сьогодні механізм впровадження електронного урядування в Україні характеризується відсутністю обґрунтованого й системного впливу держави, хаотичним і спонтанним його впровадженням, і в той же час без врахування думки громадськості та міжнародних тенденцій з цього приводу. Тому вважаємо, що підхід до формування механізму впровадження електронного урядування в Україні має бути комбінованим і базуватися на моделі соціального партнерства з поміркованим системним правовим регулюванням з боку держави, яка має бути координатором даного процесу, а також з активною участю громадськості, насамперед, у розробці нормативно-правових актів у сфері розвитку електронного урядування, контролі за діяльністю органів виконавчої влади тощо.

Зокрема, доцільно звернути увагу на проект Концепції розвитку системи надання електронних послуг в Україні [8], нещодавно розроблений нинішнім урядом. Так, даний проект доволі повно регламентує запланований до впровадження механізму розвитку системи надання

електронних послуг, який відповідає, на наш погляд, і механізові впровадження електронного урядування в цілому. По-перше, визначені сучасні принципи розвитку електронних послуг в Україні: 1) орієнтація на споживача; 2) доступність; 3) безпека та захист персональних даних; 4) дебюрократизація та адміністративне спрощення; 5) прозорість; 6) збереження електронної інформації; 7) відкритість та повторне використання; 8) технологічна нейтральність; 9) ефективність і результативність. На нашу думку, дані принципи достатньо повно охоплюють фундаментальні засади впровадження електронного урядування з урахуванням міжнародних норм і стандартів.

По-друге, основою механізму впровадження електронного урядування в Україні має стати розроблена й удосконалена єдина інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура. Зокрема, розвиток єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг, необхідно здійснювати з урахуванням сервіс-орієнтованого підходу до розвитку електронних послуг та досвіду реалізації електронних послуг в країнах Європейського Союзу, що базується на Європейських рамках інтероперабельності для європейських публічних послуг (EIF) [9]. Слід відмітити, що механізм впровадження електронних послуг побудований по модульному принципу з метою поєднання та повторного використання її компонентів при запровадженні нових електронних послуг, що робить його достатньо універсальним для застосування як на місцевому, так і на національному рівнях, і склада-

ється з трьох рівнів: 1) рівень даних: державні реєстри, інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг та зовнішні системи; 2) рівень взаємодії (є центральним та використовується для забезпечення автоматизованого обміну електронними даними та електронними документами, що має бути безпечним, керованим та контрольованим); 3) презентаційний рівень (має реалізовуватись на базі єдиного державного порталу адміністративних послуг та інших інформаційних систем, які функціонують та взаємодіють згідно єдиних визначених вимог, із застосування принципу «one-stop-shop» шляхом формування єдиного електронного кабінету суб'єкта звернення [8].

Як бачимо, з урахуванням концептуального механізму впровадження електронного урядування єдина інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура складається з наступних базових державних інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем: державні реєстри; інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг; система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; єдиний державний портал адміністративних послуг та інші інформаційні системи; єдина система електронної ідентифікації та автентифікації; єдиний платіжний шлюз.

На нашу думку, щоб досягти високого рівня ефективності, якості та злагодженості роботи всіх зазначених складових єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури в процесі розвитку електронного урядування варто налагодити у тому числі механізми надання підт-

римки, розроблення керівних документів на основі найліпших практик та використання інструментарію і схем, узгоджених на національному рівні. Для цього експерти проекту Зеленої книги з електронного урядування в Україні рекомендують створити окремий веб-сайт, який міститиме рекомендації на базі найдосконаліших практик, відповіді на найчастіші запитання і поради щодо навчання та інструментарію з інтероперабельності [10].

Досліджуючи питання модернізації механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади, цікавим вважаємо досвід Казахстану в даному напрямку, де ідея створення електронного уряду належала главі держави і була озвучена близько десяти років тому, за які цей було пройдено чотири глобальні етапи становлення і розвитку електронного уряду [11]: 1) інформаційний етап: запущений портал електронного уряду і наповнений інформацією про державні органи, їх роботу та послуги, які вони надають населенню; наведені регламенти надання послуг; вивішені для ознайомлення нормативно-правові акти. Вже на цьому етапі кожен громадянин міг отримати на порталі всю необхідну інформацію, список необхідних документів, контактні дані тощо, що сприяло зменшенню кількості відвідувань по інстанціям; 2) інтерактивний етап: старт надання на порталі електронних послуг. Тобто користувачам порталу відкрилася можливість отримувати довідки з різних установ, відправляти запити в будь-який державний орган, відстежувати його статус. Саме на цьому етапі були впроваджені відомчі інформаційні системи, державні бази

даних, електронне ліцензування і шлюз електронного уряду; 3) транзакційний етап: громадяни отримали можливість оплачувати державне мито та збори, штрафи, комунальні послуги он-лайн на порталі; бізнес-структури – можливість здійснювати електронні державні закупівлі; 4) трансформаційний етап (на цьому етапі розвитку електронний уряд перебуває сьогодні): досягнення максимальної оперативності у наданні послуг громадянам шляхом об'єднання інтерактивних і транзакційних сервісів в комплексні послуги. Наприклад, у користувачів з'явилася можливість зареєструвати народження дитини і при цьому одночасно вирішити всі супутні питання – подати заяву на призначення допомоги і поставити дитину на чергу в дитячий сад.

На нашу думку, даний механізм впровадження електронного урядування є цілком виправданим і адекватним вимогам сучасності. Крім того, показовим є те, що за час свого існування електронний уряд Республіки Казахстан подолав усі чотири етапи становлення і розвитку, був позитивно прийнятий і високо оцінений світовою спільнотою, про що свідчать високі позиції в міжнародних і республіканських рейтингах, номінації в конкурсах. Ступінь розвитку казахстанського електронного уряду оцінюється як «країни, що розвиваються» (emerging leaders), і він вважається одним з найуспішніших [11]. Проте, найголовнішим, на нашу думку, є те, що ініціативи з розвитку електронного урядування в Казахстані були сприйняті й схвально оцінені громадськістю й бізнесом, про що свідчать зростаючі показники звернень

за наданням електронних послуг, їх отриманням тощо.

На жаль, в Україні стан розвитку електронного урядування можна оцінити як «інформаційний етап», хоча строки впровадження технологій електронного уряду в Україні є значно довшими, ніж у Казахстані, що свідчить про низьку ефективність, перш за все, практичного механізму його впровадження.

Висновки. Отже, метою модернізації механізму впровадження електронного урядування є забезпечення комфортної, простої, доступною, зрозумілої, прозорої, узгодженої та ефективної взаємодії громадян, бізнесу і держави, орієнтованої на максимально швидке й повне задоволення потреб учасників правовідносин, які виникають в процесі електронного урядування.

Для цього пропонуємо виділити основні напрямки модернізації механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України: 1) законодавче закріплення механізму впровадження електронного урядування: прийняття за основу запропонованого урядом проекту Концепції розвитку електронних послуг в Україні й розробка Національної стратегії розвитку електронного урядування в цілому, внесення змін до чинних нормативно-правових актів з урахуванням норм і стандартів Європейського Союзу; 2) модернізація елементів механізму впровадження електрон-

ного урядування: чітке та однозначне закріплення етапів, принципів, методів, інструментів, способів, заходів, порядків, регламентів тощо, а також організаційно-методологічного, фінансово-матеріального, інформаційно-технічного, кадрового та інтелектуального забезпечення даного процесу; 3) фактичний перехід з паперового до електронного документообігу в повсякденній діяльності владних структур, до безпосереднього надання інтерактивних електронних послуг громадянам і бізнесу; 4) встановлення конкретних строків впровадження електронного урядування, відповідальних органів та осіб за його впровадження з чітким розподілом компетенції, відповідальності за невиконання чи неналежне виконання поставлених задач; 5) формулювання чітких цілей і завдань впровадження електронного урядування з обґрунтуванням реальних можливостей й ресурсного забезпечення для їх досягнення, а також бажаних якісних і кількісних показників результативності з конкретними строками їх отримання; 6) створення єдиного головного органу у сфері впровадження електронного урядування, якому суворо будуть підпорядковуватися інші спеціальні інституції, задіяні в даному процесі для забезпечення єдиної політики впровадження електронного урядування та усунення дублювання функцій у даній сфері тощо.

Список використаних джерел

1. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. №27-28. Ст. 181.
2. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 рр.: Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст. 102.

3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80/ed20110926>.
4. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; під заг. ред. Т. Мотренка. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 320 с.
5. Агамірзян І. Світовий досвід реалізації концепції електронного уряду. URL.: <https://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Analytics/WorldExperience/Default.mspx>
6. Європейський досвід нормативно-проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України: аналітична доповідь. Київ, 2014. 76 с.
7. Семенченко А. І. Механізми державного управління у сфері електронного урядування. Студії з архівної справи та документознавства. 2012. Т. 20. С. 109-113.
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання електронних послуг в Україні: Проект Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL.: http://dnni.gov.ua/sites/default/files/konsepciya_rozvytku_e-poslug.pdf
9. European Interoperability Framework (EIF) for European public services. URL.: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf
10. The Green Paper on the Electronic Governance in Ukraine. URL.: <http://etransformation.org.ua/2014/11/24/355/>.
11. Электронное правительство Республики Казахстан. URL.: <http://egov.kz/cms/ru/information/about/help-elektronnoe-pravitelstvo>.

V. Marchenko,

*Doctor of Law, applicant of a doctor's degree
legal sciences at the department of
administrative law, process and administrative
activity of the internal affairs bodies of
Dnipropetrovsk State University of Internal
Affairs*

MODERNIZATION OF THE MECHANISM OF E- GOVERNMENT IN UKRAINIAN EXECUTIVE BODIES

The mechanism of implementation of e-governance in Ukraine characterized by the absence of reasonable and systemic influence of the state, its chaotic and spontaneous implementation, and at the same time without taking into account public opinion and international tendencies in this regard are described. Therefore, the approach to the formation of a mechanism for the introduction of e-governance in Ukraine should be combined and based on a model of social partnership with moderate system legal regulation by the state, which should be the coordinator of this process, as well as with active participation of the public, first of all, in the development of regulatory and legal acts in the field of e-government development, control over the activities of executive authorities, etc.

It is proved that the purpose of modernization of the mechanism of introduction of e-governance is to provide comfortable, simple, accessible,

understandable, transparent, coherent and effective interaction of citizens, business and the state aimed at the maximum speed and full satisfaction of the needs of the participants of the legal relationships that arise in the process of electronic governance.

The main directions of modernization of the mechanism of implementation of e-government in executive bodies of Ukraine are identified, namely: legislative consolidation of the mechanism of implementation of e-governance; modernization of the elements of the mechanism for implementing e-governance; actual transfer from paper to electronic document flow; Establishing specific deadlines for implementing e-governance; the formulation of clear goals and objectives for the implementation of e-government with substantiation of real opportunities and resource support; creation of a single central body in the field of implementation of e-governance, which will be strictly subject to other special institutions involved in this process to ensure a unified policy for the introduction of e-governance and eliminate duplication of functions in this area, etc.

Key words: *e-governance; mechanism; the executive authorities; the electronic services, portal.*

Надійшла до редакції 12.10.2017