

МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті звернено особливу увагу на неефективність сучасного механізму впровадження електронного урядування в Україні та виявлено основні його недоліки. Проаналізовані основні підходи до розроблення та вдосконалення механізму електронного урядування, у тому числі з урахуванням вимог і стандартів Європейського Союзу. Запропоновані основні напрями 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 усовершенствованию 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.

The article highlighted the inefficiency of the modern e-governance implementation mechanism in Ukraine, and found its main drawbacks. It analyzed the main approaches to the development and improvement of e-governance mechanism, including the requirements and standards of the European Union. The basic directions of modernization of e-governance mechanism of the executive power bodies of Ukraine were proposed.

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

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

Незважаючи на значну кількість досліджень і публікацій із цієї 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 із них є фрагментарними з погляду відсутності системного та концептуального підходу до вирішення питання впровадження електронного урядування, адже механізм електронного урядування в органах виконавчої влади України та шляхи його вдосконалення залишаються практично недослідженими і мають переважно декларативний характер; недосконалою є чинна нормативно-правова база, що його регламентує, що в підсумку зумовлює актуальність розробки нових інструментів, процедур, методів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження напрямів модернізації механізму електронного урядування в органах виконавчої влади України.

Результати дослідження. Досліджуючи питання модернізації механізму електронного урядування, варто насамперед зауважити, що, на думку автора, механізм упровадження електро-

© МАРЧЕНКО В.В. – кандидат юридичних наук, здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук на кафедрі адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

ного урядування в органах виконавчої влади являє собою комплекс етапів, принципів, шляхів, методів, способів та інструментів забезпечення впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади на основі формування, розроблення, використання і розвитку нормативно-правового, організаційно-методологічного, інформаційно-технічного, кадрового, інтелектуального та фінансово-матеріального забезпечення процесу створення інтегрованої інтерактивної інформаційної системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, у тому числі 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.

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 ці 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 завдань, 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 неуніфікованим; досі залишається неврегульованою ціла низка питань щодо організації електронного урядування, починаючи від формування інформаційно-технологічної структури органу і закінчуючи питаннями безпосередньої організації електронних взаємовідносин [4, с. 293]. І, як слушно відзначає І. Агамірзян, дуже рідко розглядаються насправді фундаментальні питання, пов'язані з електронним урядом, – питання існування і розвитку громадянського суспільства, демократії в інформаційному суспільстві тощо [5]. Одним із таких фундаментальних питань, на нашу думку, є проблема модернізації механізму впровадження електронного урядування.

С.Л. Гнатюк підкреслює, що за рівнем використання інформаційно-комунікаційних технологій в економіці, державному управлінні та громадському житті Україна поки що відстає не тільки від лідерів світового прогресу, але навіть від країн Центральної та Східної Європи, що зумовлено недосконалою моделлю галузевої державної політики і неефективними процедурами її реалізації. Зокрема, причиною такого стану з огляду на масштаби і специфіку розвитку інформаційного суспільства є неефективний механізм електронного урядування, що виражається у недоліках та прорахунках у 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 постійного адміністративного апарату і реальних повноважень на практиці приводить до непослідовності та безсистемності; 3) неефективними і невідпрацьованими є механізми фінансування видатків на виконання завдань (проектів), має місце хронічне недофінансування фактично за залишковим принципом; 4) чинні 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 приводить у підсумку до зниження ефективності публічного управління, що зумовлює актуальність дослідження шляхів модернізації механізму впровадження електронного урядування в Україні.

Також однією із причин неефективного механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади є не досить 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 до 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 всі основні завдання щодо розвитку та впровадження інформаційно-комунікаційної інфраструктури установи та у разі необхідності ініціює і супроводжує укладення договорів на надання таких послуг із третіми організаціями [4, с. 294]. На наш погляд, для нашої країни через електронну неготовність і національний менталітет у цій сфері переважним є другий підхід.

Не менш важливим аспектом модернізації механізму впровадження електронного урядування в Україні є передача нормотворчих, координуючих і контрольних повноважень в цій сфері винятково 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 всі вони повинні бути жорстко підпорядкованими головному органу. На нашу думку, такий підхід не лише сприятиме веденню 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, таких як: 1) саморозвиток та самоорганізація, де основним регулятором є ринок, а втручання держави не передбачено; 2) централізоване і директивне управління впровадженням електронного урядування винятково державою [7, с. 108–109]. Цілком погоджуємося з А.І. Семенченком, що перший підхід не є ефективним з позиції 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. Другий підхід не враховує актуальності на сьогодні участі громадян у державному управлінні та контролі та суперечить принципам соціального партнерства і децентралізації влади.

На наш погляд, сьогодні механізм впровадження електронного урядування в Україні характеризується відсутністю обґрунтованого і системного впливу держави, хаотичним і спонтанним його впровадженням без урахування думки громадськості та міжнародних тенденцій із 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 цього процесу, а також з активною участю громадськості у розробленні 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, цей проект досить повно регламентує запланований до впровадження механізм розвитку системи надання електронних послуг, який відповідає, на наш погляд, і механізмам впровадження електронного урядування загалом. По-перше, визначені сучасні принципи розвитку електронних послуг в Україні, такі як 1) орієнтація на споживача; 2) доступність; 3) безпека та захист персональних даних; 4) дебіюрократизація та адміністративне спрощення; 5) прозорість; 6) збереження електронної інформації; 7) відкритість та повторне використання; 8) технологічна нейтральність; 9) ефективність і результативність. На нашу думку, ці принципи досить 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 у країнах Європейського Союзу, що базується на Європейських рамках інтероперабельності для європейських публічних послуг (EIF) [9]. Варто відзначити, що механізм впровадження електронних послуг побудований за модульним принципом з метою поєднання та повторного використання її компонентів під час запровадження нових електронних послуг, що робить його досить універсальним для застосування як на місцевому, так і на національному рівнях, і складається із трьох рівнів, таких як 1) рівень даних (державні реєстри, інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг та зовнішні системи); 2) рівень взаємодії (є центральним та використовується для забезпечення ав-

томатизованого 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 з єдиними визначеними вимогами, із застосуванням 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 таких базових державних інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, як 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 складників єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури у процесі розвитку електронного урядування, варто налагодити механізми надання підтримки, 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 інтеперабельності [10].

Досліджуючи питання модернізації механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади, цікавим вважаємо досвід Казахстану у цьому напрямі, де ідея створення електронного уряду належала главі держави і була озвучена близько десяти років тому, за які було пройдено чотири глобальні етапи становлення і розвитку електронного уряду [11], такі як 1) інформаційний етап: запущений портал електронного уряду і наповнений інформацією про державні органи, їхню 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 інстанцій; 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 у комплексні послуги. Наприклад, у користувачів з'явилася можливість зареєструвати народження дитини і при цьому одночасно вирішити всі супутні питання – подати заяву на призначення допомог і поставити дитину на чергу в дитячий сад.

На нашу думку, цей механізм упровадження 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 із найуспішніших [11]. Проте найголовнішим, на нашу думку, є те, що ініціативи з розвитку електронного урядування у Казахстані були сприйняті та схвально оцінені громадськістю і бізнесом, про що свідчать 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 практичного механізму його впровадження.

Висновки. Отже, метою модернізації механізму впровадження електронного урядування є забезпечення комфортної, простої, доступної, зрозумілої, прозорої, узгодженої та ефективної

взаємодії громадян, бізнесу і держави, орієнтованої на максимально швидке і повне задоволення потреб учасників правовідносин, які виникають у процесі електронного урядування.

Для цього пропонуємо виділити основні напрями модернізації механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України, такі як 1) законодавче закріплення механізму впровадження електронного урядування: прийняття за основу запропонованого урядом проекту Концепції розвитку електронних послуг в Україні та розроблення Національної стратегії розвитку електронного урядування загалом, внесення змін до чинних нормативно-правових актів з урахуванням норм і стандартів Європейського Союзу; 2) модернізація елементів механізму впровадження електронного 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 цього процесу; 3) фактичний перехід від 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 завдань; 5) формулювання чітких цілей і завдань впровадження електронного урядування з обґрунтуванням реальних можливостей і 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 цьому процесі для забезпечення єдиної політики впровадження електронного урядування та усунення дублювання функцій у цій сфері тощо.

Список використаних джерел:

1. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 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 (ВВР). – 2007. – № 12. – Ст. 102.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13.12.2010 р. № 2250-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
5. Агамірзян І. Світовий досвід реалізації концепції електронного уряду. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Analytics/WorldExperience/Default.aspx>.
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 / А.І. Семенченко // Студії з архівної справи та документознавства. – 2012. – Т. 20. – С. 109–113.
8. Проект Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання електронних послуг в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dknii.gov.ua/sites/default/files/konceptsiya_rozvytku_e-poslug.pdf.
9. European Interoperability Framework (EIF) for European public services. [E-resource]. – Access mode: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf.
10. The Green Paper on the Electronic Governance in Ukraine. [E-resource]. – Access mode: <http://etransformation.org.ua/2014/11/24/355/>.
11. Электронное правительство Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://egov.kz/cms/ru/information/about/help-elektronnoe-pravitelstvo>.