

МІХРОВСЬКА М. С.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри
адміністративного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

ЧОРНОУС А. Г.,
магістрант юридичного факультету
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.951:351.82

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ПРИКЛАДІ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті висвітлені етапи та сучасний стан впровадження електронного урядування в Україні та за кордоном. Визначені останні тенденції та проблемні аспекти функціонування електронного урядування на міжнародному та національному рівнях. Запропоновано шляхи покращення поточного стану е-урядування в Україні на прикладі зарубіжного досвіду.

Ключові слова: електронне урядування, е-урядування, адміністративні послуги, інформаційне суспільство.

В статье освещены этапы и современное состояние внедрения электронного управления в Украине и за рубежом. Определены последние тенденции и проблемные аспекты функционирования электронного правительства на международном и национальном уровнях. Предложены пути улучшения текущего состояния е-управления в Украине на примере зарубежного опыта.

Ключевые слова: электронное управление, э-управление, административные услуги, информационное общество.

The article deals with stages and the current implementation status of e-governance both in Ukraine and abroad. The recent developments and problem aspects of e-governance functioning at the international and national levels are defined. The ways of improving the current status of e-governance in Ukraine in the light of its international experience are proposed.

Key words: electronic governance, e-governance, administrative services, information society.

Вступ. Актуальність теми обумовлена тим, що в умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій, постійних трансформаційних перетворень в діяльності органів публічної адміністрації та їх взаємодії з користувачами адміністративних послуг і власними співробітниками електронне урядування є одним з визначальних факторів розвитку інформаційного суспільства та необхідним кроком на шляху до побудови демократичного суспільства.

Ми прагнемо визначити особливості впровадження та функціонування електронного урядування за кордоном з метою використання позитивного зарубіжного досвіду задля підвищення якості, оперативності та ефективності становлення е-урядування в Україні.



Питаннями дослідження правового забезпечення електронного урядування присвятили праці такі провідні вітчизняні та зарубіжні вчені, як Ю.Ю. Абраменко, Є.О. Архипова, Л.В. Гонюкова, В.В. Єганов, Д.В. Дубов, А.І. Семенченко, М.С. Міхровська, В.С. Цимбалюк, М.М. Новікова, В.М. Бабаєв, а також інші науковці, що досліджували методологічні та практичні питання розвитку електронного урядування у своїх роботах.

Постановка завдання. Основним завданням статті є аналіз процесу становлення електронного урядування в зарубіжних країнах, пошук найбільш типових проблем, загроз та організаційно-технічних перешкод.

Метою статті є виокремлення найбільш оптимальних шляхів усунення потенційних перепон, що стоять на заваді успішного становлення е-урядування в Україні.

Результати дослідження. В умовах глобалізації та розбудови інформаційного суспільства одним із пріоритетних завдань України, яке визначається в багатьох державних нормативно-правових актах, концепціях, програмах та стратегіях розвитку, артикулюється на чисельних наукових та професійних заходах, стало здійснення інвестиційно-інноваційної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства та, зокрема, впровадження електронного урядування.

Останні кризові явища в економіці країни стали своєрідним каталізатором, що надали можливість остаточно переконатися у недостатній ефективності діяльності органів публічної адміністрації в ході здійснення їх поточної діяльності. Очевидно, що для створення нових, більш зручних методів доступу до інформації та адміністративних послуг необхідним є застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

Одним із таких інструментів розвитку інформаційного суспільства, ефективність якого підтверджується позитивним досвідом США та країн ЄС, є електронне урядування як особлива форма організації публічного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів публічної адміністрації (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) в ході надання адміністративних послуг людині та громадянину, суспільству, державі та бізнесу.

Такий спосіб організації публічного управління дозволяє громадянам, юридичним особам та неурядовим організаціям звертатися до органів державної влади та місцевого самоврядування дистанційно, в режимі реального часу, що суттєво спрощує процес комунікації суб'єктів та об'єктів публічного управління шляхом використання глобальної та локальних інформаційних мереж, що забезпечує відносну доступність та оперативність спілкування органів державної влади з користувачами адміністративних послуг. Таким чином, розвиток електронного урядування сприяє становленню електронної демократії в Україні, за якої громадяни та суб'єкти господарювання залучаються до процесу публічного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій [3, с. 298].

Основні засади становлення електронного урядування в Україні визначені в таких нормативно-правових актах, як Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 року № 537-V, Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР, Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13 грудня 2010 року № 2250-р, а також Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15 травня 2013 року № 386-р.

При цьому реалізація «Концепції розвитку електронного урядування в Україні» розраховувалася на 3 етапи (1-й: 2011–2012 роки, 2-й: 2013–2014 роки, 3-й: 2014–2015 роки) [5]. Сьогодні ж в Україні спостерігається фактичний перехід від першого до другого етапу становлення е-урядування, а розробка нормативно-правової та нормативно-технічної бази, необхідної для надання адміністративних послуг в електронній формі, триває.

Відповідно до міжнародної класифікації етапів впровадження технологій е-урядування у зарубіжних країнах можна виділити п'ять основних етапів його становлення.

1) Перший етап впровадження е-урядування передбачає змістовне наповнення офіційних веб-порталів органів публічної адміністрації, міністерств, комітетів, відомств ін-



формацією про мету їх створення, завдання, функції та основоположні напрями діяльності. Подібні портали органів публічної адміністрації зазвичай є децентралізованими та не об'єднаними в єдиний інформаційно-ресурсний центр. Характеристикою цього етапу є наявність лише одностороннього зв'язку.

2) На другому етапі розвитку з'являються перші ознаки інтерактивності, виникає можливість отримання довідкової інформації через електронне вікно на офіційному веб-порталі або шляхом надсилання інформаційних запитів на електронну адресу органу публічної адміністрації; виникає можливість отримання зразків деяких довідок та бланків. Таким чином, на відповідних веб-порталах органів публічної адміністрації виникають можливості двостороннього спілкування.

3) Третій етап передбачає повноцінну інтерактивність користувачів веб-порталів та органів публічної адміністрації, тобто встановлює можливість здійснення деяких операцій безпосередньо в онлайн-режимі. Наприклад, виникає можливість сплати штрафів, замовлення паспортів, продовження дії деяких ліцензій і патентів тощо. Цей етап передбачає необхідність створення спеціальних веб-порталів для надання адміністративних послуг суб'єктами публічної адміністрації всіх рівнів.

4) Четвертий етап передбачає створення об'єднаних порталів міністерств, комітетів, служб тощо, за допомогою яких можливим стане здійснення будь-яких видів Інтернет-операцій, для отримання яких раніше необхідно було звертатися безпосередньо до певного органу публічної адміністрації.

5) На п'ятому етапі відбувається створення електронної системи публічної адміністрації на основі єдиних стандартів, а також урядового порталу як єдиної точки доступу для отримання будь-яких адміністративних послуг (як для громадян, так і для бізнесу). Цей етап передбачає наявність порталу, що інтегрує весь комплекс адміністративних послуг і забезпечує доступ до них, виходячи з потреб і функціональних аспектів, а не з існуючої структури департаментів чи інших відомств [1].

Таким чином, в контексті вищезазначеної періодизації етапів впровадження електронного урядування нині Україна перебуває лише на другому етапі, що підтверджується запуском численних пілотних проектів веб-сайтів органів публічної адміністрації (Державне агентство з питань електронного урядування України, Єдиний веб-портал використання публічних коштів, Єдиний веб-портал адміністративних послуг та інші).

Сучасний стан впровадження електронного урядування в Україні та використання державних інформаційних ресурсів характеризується безсистемністю, некоординованістю, непостійністю та неузгодженістю, що суттєво зменшує ефективність, результативність та гнучкість публічного управління національними електронними інформаційними ресурсами. Як результат, в органах публічної адміністрації України на сьогоднішній день впроваджена значна кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, в тому числі державних реєстрів, систем відомчого електронного документообігу, автоматизації типової діяльності та систем підтримки прийняття управлінських рішень, які несумісні між собою, використовують різні технології, стандарти та формати діяльності. Так прикладом подібної неорганізованості є суцільна неузгодженість структурної побудови веб-порталів органів судової влади, виконавчої та законодавчої влади, що навіть на перший погляд мають абсолютно різну побудову, працюють з використанням різних систем управління контентом, при чому кожен веб-портал має власні унікальні можливості та функції [2, с. 186].

Окрім цього, з-поміж існуючих проблем здійснення публічного управління в Україні варто виділити непрозорість та високий рівень корумпованості органів державної влади та місцевого самоврядування, низький рівень довіри громадян до інститутів та посадовців органів публічної адміністрації, а також централізацію повноважень щодо розробки та реалізації державної політики у сфері інформатизації.

З метою усунення зазначених перешкод, для забезпечення існування належних умов надання електронних адміністративних послуг громадянам, бізнесу, оптимізації процесів



публічного управління, забезпечення інтероперабельності та електронної взаємодії інформаційних систем, які створюються та використовуються в органах публічної адміністрації, пропонується запозичення зарубіжного досвіду з питань впровадження та реалізації державної політики у сфері електронного урядування та інформатизації.

Так, міжнародний досвід провідних країн світу вказує на те, що технології електронного урядування сприяють покращенню ефективності та якості адміністративних послуг, зниженню корупції, зменшенню адміністративного тягаря, що покладається на громадян та бізнес-структури, а також посиленню демократії та конкурентоспроможності.

За результатами одинадцятирічного дослідження, проведеного директором Інституту е-урядування токійського університету Васеда Тошіо Обі, за підтримки Міжнародної Академії Менеджменту з інформаційних технологій, на початку 2015 року визначено рейтинг становлення електронного урядування у світі [7]. У цьому рейтингу Сінгапур посідає перше місце, другими йдуть США, далі – Данія, Великобританія на 4-му місці, на 5-му – Корея, Японія на 6-му, на 7-му – Австралія, Естонія на 8-му, на 9-му – Канада, а Норвегія на 10-му.

Сінгапур – це країна, на теренах якої вперше виник прообраз електронного уряду у 1980 році із прийняттям «Програм комп'ютеризації цивільних служб» (The Civil Service Computerisation Programme). Звісно, вона завжди приділяла особливу увагу інформаційним технологіям. Мета її урядового плану полягає в тому, щоб перетворити Сінгапур в «інтелектуальний острів», де державне управління, бізнес, освіта, наукові дослідження, дозвілля та інші сфери життєдіяльності взаємодіють на основі інформаційних технологій. На це виділяється щорічно більш 400 мільйонів доларів США. Комп'ютерна техніка широко використовується у сфері освіти: від дитячих садків до університетів. Сінгапур посідає перше місце у світі за ступенем обладнання шкіл сучасними комп'ютерами і програмами: на сімох учнів початкових шкіл припадає один ПК, у середніх школах ця пропорція становить 5:1.

Ключовою ідеєю здійснення публічного управління в Сінгапурі є така теза: «Будь-яка державна послуга, якщо це можливо, має бути надана в електронному вигляді». Саме цією тезою керується сінгапурський уряд з 1980 року, коли формування майбутнього електронного уряду було розпочато створенням Національної ради з комп'ютерів та Плану національної комп'ютеризації. Саме завдяки подібній ідеології організації діяльності органів публічної адміністрації нині Сінгапур є одним із світових лідерів у міжнародних рейтингах впровадження електронного урядування.

З приводу позитивних показників рівня впровадження е-урядування в США варто зазначити, що в цьому випадку успішність інформаційної політики країни зумовлена повною готовністю органів влади до впровадження інноваційних ІТ-проектів. Якщо ж рівень такої готовності низький, то використовуються спеціальні програми, направлені на її підвищення за рахунок усунення організаційних недоліків (проведення тренінгів, запозичення рішень, акумуляція фінансування, участь у партнерських відносинах). Ще однією особливістю англо-американської моделі електронного урядування є здатність влади реально оцінювати власні можливості та ресурси, оскільки постійний високий громадський тиск змушує уряди бути більш обережними з публікаціями інформації та відстеженням відкритості рішень, прийнятих органами публічної адміністрації.

Так, доступність посадовців федерального уряду Президента США для населення і країни забезпечується за допомогою системи Comlink, що розроблена в Масачусетському інституті технологій (MIT). Ця система сприяє наданню послуг, дозволяє публікувати урядові документи і відкрита для доступу всім користувачам Інтернету. Матеріали брифінгів, тексти виступів, звіти, проекти законів, що надаються канцелярією Білого Дому, розміщуються на сервері розповсюдження електронної інформації системи Comlink. За оцінками оглядачів, більше мільйона користувачів щоденно отримують документи, що їх цікавлять.

Друга система – Open Meeting – була створена в рамках обговорення національної ініціативи підвищення підконтрольності уряду громадянам (ППУ). Вона дозволяє подавати пропозиції та одержувати відгуки на них в інтерактивному режимі електронною поштою. Однією з головних цілей створення цієї системи є спрощення процедури опитування



та одержання пропозицій з різноманітних джерел. Зазначена система передбачає виключно вільний обмін думками, без дебатів і прийняття кінцевих рішень.

Впровадження електронного урядування у Великобританії ґрунтується на положеннях Білої книги модернізації уряду (Modernising Government White Paper) і оформлене у «Стратегічну концепцію обслуговування суспільства в інформаційну добу» (E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age). Основна мета цієї концепції полягає в конкретизації процесу переходу до уряду Інформаційної Доби. У програму включені такі питання, як структура і перелік послуг, які підлягають запровадженню для звичайних користувачів та неурядових організацій, спектр послуг, які надаються органами влади та мають на меті максимальне охоплення населення, а також конкретні заходи, які забезпечать реалізацію запропонованих змін.

Естонський досвід ефективної побудови функціонуючого електронного уряду свідчить про необхідність першочергового впровадження індивідуальних ID-карток, необхідних для авторизації фізичних та юридичних осіб на веб-сайтах органів публічної адміністрації та інших органах. Так, з 2000 року всі державні структури в Естонії були зобов'язані приймати цифрові підписи нарівні зі звичайними, а сьогодні жодна організація не може запросити паперову версію у випадку надання електронної, засвідченої персональним цифровим підписом.

Окрім цього, в Естонії функціонує Інтернет-портал під назвою «Сьогодні вирішую я» (Tana otsustan mina), за допомогою якого будь-який громадянин республіки може взяти участь в управлінні державою, висловивши власну думку з приводу поточних процесів у країні (наприклад, запропонувати поправки до законопроекту або висловити пропозицію щодо необхідності проведення парламентського слухання) [4, с. 277]. Так, якщо ідея поправки чи іншої пропозиції є раціональною та підтримується іншими Інтернет-користувачами, естонський прем'єр-міністр відсилає цю пропозицію зі своєю резолюцією до відповідного міністерства. В Україні тотожну роль інструмента волевиявлення відведено електронним петиціям, що функціонують в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян» з урахуванням певних процедурних особливостей.

Окремо варто виокремити досвід впровадження електронного урядування в Грузії, яка відповідно до рейтингу, складеного Світовим банком у 2014 році, посіла 8-ме місце в світі за легкістю ведення бізнесу, обійшовши Норвегію, Великобританію та Німеччину [6]. При цьому особливого успіху Грузія досягла в раніше проблемній сфері реєстрації власності, і вже декілька років поспіль є стабільним лідером в зазначеній сфері. Варто відзначити, що таких результатів Грузія змогла досягти значною мірою завдяки переходу на електронний тип надання державних послуг. При цьому Грузія є найбільш близькою до України з точки зору технологічного розвитку та досвіду вирішення аналогічних інформаційних проблем, що є напрощуд важливим для України.

Висновки. Таким чином, доцільними для запозичення в Україні, на нашу думку, є такі аспекти зарубіжного досвіду впровадження електронного урядування:

1) Впровадження ID-карток в Україні на виконання вимог Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року № 5492-VI [6]. Так, останні мають замінити національні паспорти та містити в собі біометричні дані про власника. Ці картки матимуть унікальну функцію – електронно-цифровий підпис користувача, необхідний засіб авторизації та підпису електронних документів через спеціальні зчитувальні пристрої, встановлені в точках надання е-послуг. За допомогою їх можливим буде проведення е-виборів, е-референдумів, а також інших способів е-волевиявлення за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій.

2) Інтеграції інформаційних ресурсів на шляху до становлення електронного урядування в Україні шляхом автоматизації державних управлінських процесів, забезпечення принципу інтероперабельності органів публічної адміністрації різних рівнів в ході їх діяльності, а також оновлення відповідної законодавчої бази.



3) Розробка та затвердження єдиних вимог (стандартів, форматів, протоколів), що визначатимуть організаційні засади, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, зокрема забезпечать законодавчу регламентацію порядку впровадження і правил використання електронних засобів ідентифікації користувачів в інформаційному суспільстві та в інформаційних системах для отримання електронних послуг, що надаватимуться органами публічної адміністрації.

4) Заохочення та підтримка інноваційних пропозицій у сфері впровадження електронного урядування з метою мінімізації бюрократизованого та морально застарілого державного устрою.

5) Кадрове забезпечення впровадження та функціонування електронного урядування в Україні шляхом використання спеціальних навчальних програм та проведення спеціальних тренінгів та семінарів.

Окрім цього, напрочуд важливу роль в ході становлення е-урядування відіграє людський фактор, оскільки впровадження електронного урядування спрямоване й на мінімізацію можливостей вчинення корупційних діянь посадовими та службовими особами органів публічної адміністрації, що надають відповідні адміністративні послуги.

Саме тому, на нашу думку, створення сприятливих умов впровадження е-урядування в Україні варто розпочати саме з реорганізації кадрового складу центрів надання адміністративних послуг; проведення спеціальних навчальних курсів та семінарів з роботи зі спеціальним програмним забезпеченням для співробітників; залучення ІТ спеціалістів задля встановлення найновішого програмного забезпечення, що сприятиме прозорості надання якісних та оперативних електронних адміністративних послуг; технічного та нормативно-забезпечення функціонування електронно-цифрового підпису за допомогою спеціальних ІД, впровадження яких нині триває в Україні.

Список використаних джерел:

1. Архипова Є.О. Електронне урядування як форма організації державного управління / Є.О. Архипова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=855>.

2. Брижко В.М. Е-боротьба в інформаційних війнах та інформаційне право / В.М. Брижко. – К. : НДЦПІ АПрН України, 2007. – 233 с.

3. Міхровська М.С. Розвиток електронного урядування як пріоритетне завдання становлення публічної адміністрації в Україні / М.С. Міхровська // Учёные записки Таврического нац. ун-та им. В. Вернадского. Сер.: «Юрид. Науки». – 2012. – № 1. – С. 298–304. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://science.crimea.edu/zapiski/2012/law/25_1law/045_mixr.pdf.

4. Олійченко І.М. Шляхи удосконалення процесу управління в органах місцевого самоврядування / І.М. Олійченко, М.Ю. Дітковська // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. – 2014. – № 1. – С. 275–281. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vcndtue_2014_1_42.pdf.

5. Про схвалення Концепції електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 року № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.

6. Doing Business Economy Rankings [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

7. IAC International e-Government Ranking Survey [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://e-gov.waseda.ac.jp/pdf/2015_Waseda_IAC_E-Government_Press_Release.pdf.

