

УДК 35.07:004

О. Я. Коров'як*кандидат юридичних наук, провідний фахівець
Львівського державного університету внутрішніх справ***ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. За часів незалежності України галузь інформаційних технологій розвивалася практично без підтримки з боку держави, роль якої переважно зводилася до збору статистичних відомостей, що часто не відображали реального стану справ. Основний комплекс переваг інформаційних технологій практично не застосовується в системі державного управління, взаємовідносини державних органів відбуваються у формі «паперових» комунікацій, що не відповідає ані сучасним викликам, ані потребам суспільства.

Актуальність дослідження полягає в потребі з'ясування природи та причин невдач вищих органів державної влади у сфері впровадження електронного урядування та пошуку механізмів підвищення ефективності системи державного управління, зокрема шляхом удосконалення системи та структури органів виконавчої влади, підвищення якості державних послуг, широкого запровадження елементів електронного урядування. Найбільш ефективним засобом таких комунікацій у мережі Інтернет нині є система електронного урядування, використання якої забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і зі суспільством, відкритість і прозорість діяльності органів влади всіх рівнів, значно спрощує процедури отримання послуг, забезпечує ефективне адміністрування, а також підвищує рівень довіри громадян до влади.

Стан дослідження. Теоретичні основи впровадження системи електронного урядування в державне управління обґрунтовуються окремими вітчизняними науковцями, такими як О. Голобуцький, М. Демкова, Д. Дубов, А. Журавльов, В. Єганов, І. Клименко, П. Клімушин, К. Линьов, І. Погребняк, А. Семенченко, В. Шеверда, О. Юлдашев та інші. Проте дослідження, присвячені розвитку електронного урядування, зокрема щодо його особливостей, залишаються не досить розробленими та висвітленими [1, с. 1].

Виклад основного матеріалу. Стратегічними завданнями впровадження електронного урядування є подолання інформаційної нерівності, перебудова відносин із громадянами, вдосконалення технології державного управління задля забезпечення прозорості, доступності та зручності отримання громадянами публічних послуг. Електронне урядування традиційно розуміється як розширення сфери публічного управління

шляхом залучення громадян у процес управління [2, с. 45].

Тож, дотримуючись відповідно до визначення ОЕСР електронного уряду, електронне урядування можна визначити як використання ІКТ у ролі інструмента для досягнення ефективнішого управління. Сьогодні немає однозначного трактування сутності, функцій і завдань, що виконує електронний уряд. Зокрема, у Японії вважають, що «Е-урядування має на меті розміщення в інформаційних мережах даних про виконання функцій (завдань), які здійснюються всередині адміністративних органів або між адміністративними органами та громадськістю або організаціями» [3]. Електронне урядування – це досягнення нового стилю управління, де замість паперового документообігу з великим часовим лагом «відбувається миттєве використання інформації та обмін нею» [3].

Упровадження елементів електронного урядування в Україні на загальнодержавному рівні розпочалося у 2008–2009 рр. Нині вже маємо окремі вагомі результати.

По-перше, схвалення Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) «Концепції розвитку електронного урядування України» від 13 грудня 2010 р., що стало поштовхом побудови елементів інфраструктури е-уряду.

По-друге, схвалення КМУ «Плану дій із впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» (26.11.2014). У рамках подальшої реалізації Ініціативи КМУ станом на сьогодні вже розроблено план дій на 2016–2018 рр. від 30 листопада 2016 р.

По-третє, прийняття Верховною Радою України постанови «Про затвердження програми інформатизації законотворчого процесу у Верховній Раді України на 2012–2017 рр.», в якій пріоритетним завданням було визначено створення інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи «Електронний парламент» від 5 липня 2012 р.

По-четверте, затвердження Верховною Радою України процедури електронних державних закупівель «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. тощо.

Свідченням усвідомлення державним чинником України та громадськими недержавними інституціями взаємозалежності упровадження електронного урядування та ефективності державного управління стало створення у 2010 р.

Національного центру електронного урядування [4, с. 143].

Реалізовано низку галузевих проєктів, зокрема такі: подання електронної звітності суб'єктами підприємницької діяльності в Податкову адміністрацію (нині – Державна фіскальна служба), створення системи декларування товарів на митниці «Електронна декларація», система подання електронних заяв для вступу до ВНЗ, система придбання електронних проїзних документів на залізничному транспорті «Електронний квиток» тощо.

Державне агентство з питань електронного урядування (далі – Агентство) є новим центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування, формування та використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства. Перед новоствореним Агентством постає багато складних завдань, які потребують великих часових, інтелектуальних і фінансових ресурсів [5, с. 99]. Проблеми, які належить вирішувати, накопичувалися роками та не можуть бути вирішені відразу. Це і величезна кількість різномірних систем в органах влади, не сумісних і не призначених для електронної взаємодії, і відсутність системи електронної ідентифікації, і зайва складність процедур надання публічних послуг та багато іншого. Однак ані громадяни, ані бізнес, ані керівництво країни не раді чути від нас про ці проблеми. Сьогодні є великі очікування з боку бізнесу та громадян на те, що відбудуться швидкі та якісні зміни [6].

З огляду на це та незважаючи на зазначені комплексні проблеми, ми розуміємо необхідність досягнення швидких результатів, швидких перемог, а також формування максимально точних, конкретних і, головне, публічних і зрозумілих усім цілей Агентства з розвитку електронного урядування.

Агентство визначило такі стратегічні напрями реалізації електронного урядування в Україні: електронні послуги, електронна взаємодія, електронна ідентифікація, відкриті дані. Окрім того, значну увагу планується приділити також питанню стимулювання державно-приватного партнерства у сфері електронного урядування, адже Агентство зацікавлене у використанні такого практичного співробітництва, оскільки саме бізнес може надати найновітніші технології, запропонувати навички та здатність управляти складними проєктами, які так необхідні для оперативного та результативного створення системи, що забезпечить прозорість, відкритість роботи органів влади, подолання корупції та відомчої закритості. Кожен напрям є досить складним, комплексним і потребує формування державної політики в цій сфері. Агентством сьогодні прово-

диться експериментальна робота з формування зазначених політик шляхом розроблення загальної Зеленої книги з електронного урядування та чотирьох Білих книг з електронного урядування за цими напрямками. Такий підхід щодо відкритого та прозорого формування державної політики є загальноєвропейською практикою [5, с. 100].

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. [7], Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України № 26-VIII від 11 грудня 2014 р. [8], розвиток електронного урядування, зокрема запровадження електронних послуг, визначено одним із головних пріоритетів реформування системи державного управління. Також у рамках реалізації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом Україна має забезпечити комплексний розвиток електронних послуг відповідно до європейських вимог.

Водночас згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2014) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 87 місце серед 193 країн, втрапивши 19 позицій за останні 2 роки та 33 позиції – за останні 4 роки. До того ж найбільш низьку оцінку – 0,2677 – Україна отримала за компонент «Он-лайн послуги». Це свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронних послуг і необхідність розроблення єдиної скоординованої державної політики в цій сфері. Крім того, існуюча система надання так званих «адміністративних» послуг в Україні характеризується низькою доступністю, непрозорістю, закритістю для суб'єктів звернення та потребує негайного реформування [5, с. 100].

Сьогодні в Україні спостерігається активний розвиток насамперед електронного уряду, зокрема запровадження більш досконалих систем електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, надання послуг громадянам і бізнесу за допомогою Центрів надання адміністративних послуг, системи «єдиного вікна» тощо. Проведена адміністративна реформа сприяла активізації цих процесів.

Потужними темпами також розвивається галузеве електронне урядування, а саме: електронна медицина (її важливий складник – телемедицина), електронна освіта (насамперед дистанційна освіта), електронна комерція, електронний банкінг, використання технологій електронного урядування в транспортній сфері, в органах поліції, фіскальній службі, митниці, в судах тощо.

Однак чим потужніші темпи розвитку електронного уряду, чим більше говориться першими особами держави про важливість і необхідність запровадження електронного урядування, тим більша

відповідальність полягає на кожного з тих, хто причетний до цих процесів.

Варто зазначити, що останнім часом у контексті міжнародного досвіду розвитку електронного урядування як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях спостерігається тенденція замість слова «електронне» вживати слово «розумне». Наприклад, під час входу на портал уряду, штатів і мерій міст Австралії висвітлюється словосполучення «Smart Service» (розумні послуги). Більшість країн світу впевнено впроваджують електронне урядування, і нині немає потреби, як 10 років тому, підкреслювати ці процеси додаванням слова «електронний». З офіційних порталів багатьох міст позникали позначки «е».

Електронне урядування не є майбутнім, до якого прагнуть, а стало реальністю, котру вдосконалюють і наближують до громадян. Однак досі залишаються проблеми, що потребують свого вирішення, особливо в Україні [9, с. 92].

Отже, під час упровадження електронного урядування як на державному, так і на місцевому рівнях треба брати до уваги проблеми, які є актуальними для загальнодержавного рівня [10].

Залишається досі актуальною проблема сумісності – усі різноманітні технології електронного урядування, що впроваджуються як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування, обов'язково мають бути сумісними одна з одною. Без вирішення цієї проблеми неможлива ефективна взаємодія як між місцевими, так і центральними органами влади; між органами влади й органами місцевого самоврядування.

Проблема національної безпеки: чим більш прозорою та відкритою стає діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування завдяки сучасним системам електронного документообігу та їхнім взаємодіям з іншими системами, тим більша ймовірність використання цієї інформації на шкоду суверенітету нашої країни.

Окремої уваги заслуговують різноманітні кіберзлочини, зокрема хакерські атаки на сайти органів влади та місцевого самоврядування, вірус-шпигуни, які зчитують і передають інформацію зацікавленим особам з інших країн, ведення інформаційних війн за допомогою сучасних ІКТ тощо. Особливо ця проблема виявила себе в умовах протистояння з Росією: доступ до багатьох баз даних став можливим і був використаний на шкоду інтересам України; збій в енергетичній системі; «зависання» важливих систем життєзабезпечення тощо.

Проблема захисту приватності заслуговує на окрему увагу та дослідження. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах розвитку розумних міст. Не вирішення цієї проблеми може призвести до приходу орвелівського «1984»,

де громадяни втрачають право на приватне життя та стають гвинтиками тоталітарної держави. Формування різноманітних баз даних органами державної влади й органами місцевого самоврядування без чіткого визначення умов доступу до цієї інформації та її використання неминуче призведе до втрати довіри громадян до цих органів і не сприйняття будь-яких нововведень у сфері електронного урядування. Особливо ця проблема є актуальною в контексті розвитку «розумного міста», як його розуміють великі ІТ-компанії: масова автоматизація, збір даних, можливість тотального стеження, відслідковування настроїв і думок людей – усе це легко можна використати за певних обставин проти людини на користь тоталітарного режиму.

Потребує уваги також проблема посилення відповідальності за збереження та захист інформації персонального характеру – більшість працівників як органів державної влади та місцевого самоврядування, так і сфери обслуговування не несуть відповідальності про надання доступу зацікавленим організаціям і громадянам інформації про персональні дані інших громадян. Особливо це стає очевидним під час проведення виборчої та рекламної кампаній тощо [10].

Також не втратила своєї актуальності проблема «форс-мажорних» обставин – переведення всієї документації в електронний формат без резервної копії, а також перехід на навчання фахівців за допомогою сучасних ІКТ із різних галузей знань під дією форс-мажорних обставин можуть призвести до повного державного колапсу.

Навіть зараз, коли частина процесу спілкування та надання послуг громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування переведена в електронний режим, збій обладнання (відключення електрики, «зависання» системи електронного документообігу, електронної черги, е-реєстрації тощо) призводить до паралічу всієї роботи цих органів. Саме тому треба бути дуже обережним під час переведення в 100% електронний режим надання найбільш важливих послуг громадянам, захист національної безпеки, безпеки життєдіяльності тощо. Найбільш оптимальним співвідношенням має бути залежно від їхньої важливості 70–80% електронного режиму, решта – у звичайному [9, с. 93].

Висновки. Отже, доходимо висновку, що в Україні переважно активно застосовуються технології електронного урядування, спрямовані на розвиток електронного уряду. Для максимально ефективного використання переваг від електронного урядування треба звести до мінімуму ризику від його впровадження. З цією метою потрібно налагодити активний діалог влади та громадян для подальшого розвитку електронної демократії, координацію зусиль органів державної влади

та місцевого самоврядування щодо напрацювання механізмів вирішення окреслених проблем і запобігання виникненню їх у майбутньому.

Результативність упровадження е-врядування в державному управлінні України повинна базуватись на врахуванні таких обставин щодо:

- ліквідації цифрової нерівності в частині забезпечення для всіх громадян однакових рівнів володіння персональними комп'ютерами та однакових можливостей доступу до публічної інформації;

- усвідомленого розуміння громадянського суспільства, місця та ролі громадянина в управлінні державою, оскільки за умов упровадження електронної демократії на громадянина поширюється відповідальність за прийняті за його участю колективні рішення;

- формування у громадян довіри до електронних форм комунікацій, до електронної інформації управлінського характеру в частині інформаційної безпеки та гарантованості недоторканності персональних даних;

- запровадження в державному управлінні такого важливого та забутого складника, як планування, що дасть змогу громадянам брати участь в обговоренні плану розвитку на майбутнє, як інструменту стабільності економічного розвитку.

Загалом, е-врядування покликане підвищити ефективність, відкритість і прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а його запровадження повинно забезпечити новий рівень реалізації інтересів громадян і задоволення їхніх потреб, відповідно, сприяти редукції державного управління в публічне [2, с. 55].

Література

1. Коновал В.О. Методологічні засади електронного урядування на місцевому рівні: поняття, принципи, моделі та передумови. Теорія та практика державного управління. 2016. № 2 (53). С. 148–156.

2. Антикризисне управління національною економікою: монографія / За заг. ред. І.Й. Малого. К.: КНЕУ, 2017. 368 с.

3. Japan's e-Government Initiatives. Офіційний сайт з електронного врядування в Японії. URL: <https://www.e-gov.go.jp/en/e-government.html>.

4. Божук Л.В., Клиніна Т.С. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування у муніципальному управлінні. Information, communication, society (ics-2017) 18–20 may 2017, Slavske, Ukraine. Lviv Polytechnic National University Institutional Repository. URL: <http://ena.lp.edu.ua>. С. 143–144.

5. Риженко О.В. Стратегічні пріоритети сучасного розвитку електронного урядування в Україні. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. С. 99–103.

6. Риженко О.В. Розвиток електронного урядування в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи. Дні інформаційного суспільства: матер. щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (19–20 травня 2015 р.,

м. Київ) / Упоряд.: М.М. Малюга; за заг. ред. д. держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. К.: Видавництво «Тезис», 2015. С. 113–115.

7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. Офіційний вісник України. 2015. № 2. Ст. 154.

8. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України № 26-VIII від 11 грудня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 102. Ст. 3005.

9. Чукут С.А., Дмитренко В.І. Смарт-сіті, чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 13. С. 89–93.

10. Чукут С.А. Тенденції та проблеми впровадження електронного урядування в Україні. Сучасні проблеми управління: виклики інформаційної епохи: матер. VII Міжнар. наук.-практ. конф. студ., аспір. та молод. вчен. (м. Київ, 2013 р.). К.: НТУУ «КПІ», 2013. 176 с. URL: http://ktpu.kpi.ua/?page_id=4160

Анотація

Коров'як О. Я. Проблеми впровадження електронного урядування в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто сутність і зміст поняття «електронне урядування». Проаналізовано моделі електронного урядування за типами взаємодії між зацікавленими суб'єктами, визначено місце та роль електронного урядування на місцевому рівні в загальній системі E-government. Наголошено, що стратегічними завданнями впровадження електронного урядування є подолання інформаційної нерівності, перебудова відносин із громадянами, вдосконалення технології державного управління задля забезпечення прозорості, доступності та зручності отримання громадянами публічних послуг. Окреслено передумови та принципи впровадження електронного урядування на місцевому та загальнодержавному рівнях.

Ключові слова: електронне урядування, місцеві органи публічної влади, інформаційно-комп'ютерні технології, передумови впровадження електронного урядування, принципи впровадження електронного урядування.

Аннотация

Коровяк А. Я. Проблемы внедрения электронного управления в Украине. – Статья.

В статье рассмотрены сущность и содержание понятия «электронное управление». Проанализированы модели электронного правительства по типам взаимодействия между заинтересованными субъектами, определены место и роль электронного управления на местном уровне в общей системе E-government. Отмечено, что стратегическими задачами внедрения электронного управления являются преодоление информационного неравенства, перестройка отношений с гражданами, совершенствование технологии государственного управления для обеспечения прозрачности, доступности и удобства получения гражданами публичных услуг. Определены предпосылки и принципы внедрения электронного управления на местном и общегосударственном уровнях.

Ключевые слова: электронное управление, местные органы публичной власти, информационно-компьютерные технологии, предпосылки внедрения электронного управления, принципы внедрения электронного управления.

Summary

Koroviak O. Ya. Problems of e-government implementation in Ukraine. – Article.

The essence and content of the concept of “e-government” are considered in the article. The models of electronic governance by types of interaction between stakeholders are analyzed, the place and role of e-government at the local level in the general system of E-government are determined. It was emphasized that the strategic tasks of implementing e-governance are to overcome in-

formation inequality, rebuild relations with citizens, and improve the technology of public administration in order to ensure transparency, accessibility and convenience for citizens to receive public services. The preconditions and principles for the introduction of e-government at the local and national level are outlined.

Key words: e-government, local public authorities, information and computer technologies, preconditions for implementing e-government, principles of e-government implementation.