

УДК 35.076:352

А. О. Серенок,

к.держ.упр.,

доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарPI НАДУ,

м. Харків

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІНІЦІАТИВИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Проведено аналіз останніх законодавчих ініціатив Президента України як одного із суб'єктів законодавчої ініціативи у сфері інформатизації та впровадження електронного урядування. Розглянуто особливості правового регулювання впровадження електронного урядування в Україні на прикладі законодавчих ініціатив Президента України, пов'язаних з ініціативою Digital Ukraine, відкритими даними, електронними петиціями та зверненнями, реформою сфери електронного цифрового підпису, хмарними технологіями.

Ключові слова: електронне урядування, електронний документообіг, відкриті дані, електронний цифровий підпис, хмарні технології

Постановка проблеми. Сучасне законодавство України, що безпосередньо пов'язане з упровадженням та використанням технологій електронного урядування, нараховує кілька десятків нормативно-правових актів. При чому, електронне урядування розглядається здебільшого не як окрема сфера, а як складова сфери інформатизації. Крім того, існує багато нормативно-правових актів законодавства різного рівня – від законів, указів Президента, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України до відомчих актів, що опосередковано впливають на електронне урядування. Але впровадження технологій електронного урядування можливо забезпечити тільки в рамках реформування на сучасних засадах всієї системи державної влади. Саме ж завдання розбудови системи державної влади в Україні є масштабним, таким яке потребує значного часу та ресурсів.

Усе це актуалізує необхідність проведення дослідження щодо визначення особливостей правового регулювання впровадження електронного урядування в Україні на прикладі одного з суб'єктів законодавчої ініціативи – Президента України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи розвитку інформаційного суспільства, запровадження електронного уряду та електронної демократії аналізуються в роботах зарубіжних учених: Д. Белла, М. Бонема, М. Вершиніна, Л. Гросмана, О. Даніліна, В. Дрожжинова, Д. Зейферта, М. Кастельса, С. Кліфта, А. Кошкіна, Б. Кристального, Й. Масуди, П. Норіс, М. Раскладкіної, В. Солодова, Е. Тофлера, Ю. Травкіна, К. Хілла, О. Яковлевої та ін.

Різні підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів влади та впровадження системи електронного уряду в державне управління обґрунтовуються окремими українськими дослідниками (О. Баранов, О. Голобуцький, М. Демкова, Д. Дубов, С. Дубова, О. Ємельяненко, П. Клімушин, І. Клименко, І. Коліушко, Н. Коритнікова, І. Куспляк, К. Линьов, Ю. Машкаров, О. Орлов, В. Пархоменко, Г. Почепцов, А. Семенченко, С. Чукут, О. Шевчук та ін.).

Нормативно-правова база щодо впровадження електронного урядування в нашій країні в останні роки суттєво розширилася. Існує кілька десятків основних нормативно-правових актів так чи інакше пов'язаних з тематикою інформатизації та електронним урядуванням зокрема.

Метою статті є аналіз законодавчих ініціатив Президента України як одного з суб'єктів законодавчої ініціативи у сфері інформатизації та впровадження електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Ще на початку незалежності, завдяки наявності в Україні одного з провідних світових центрів кібернетики, народилася ідея загального системного підходу до вирішення проблеми створення інформаційного суспільства, визначення державної політики інформатизації, створення інформаційної інфраструктури. Ще в 1993 р. Указом Президента України було поставлене завдання щодо розроблення основних напрямів національної програми інформатизації України. Концептуальні засади державної політики у сфері інформатизації, розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування визначено, насамперед, у низці таких

законодавчих актів, як закони України «Про основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2007 р.), «Про інформацію» (2011 р.), «Про Національну програму інформатизації» (1998 р.), «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.), «Про захист персональних даних» (2011 р.), «Про адміністративні послуги» (2012 р.), «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» (1994 р.), «Про електронний документ та електронний документообіг» (2004 р.), «Про електронний цифровий підпис» (2004 р.), «Про захист персональних даних» (2011 р.) тощо.

Цими та іншими законодавчими актами визначено головна мета, принципи, основні завдання, шляхи розв'язання проблем, завдання та функції органів влади, механізми взаємодії їх між собою та суспільством, громадянами та бізнесом тощо [6, с. 31].

Щодо самого процесу впровадження електронного урядування в нашій країні, то нами в статті розглянуто період з 2010 року і до сьогодні. Отже, наприкінці 2010 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 2250-р було схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні [1]. Цікавим є той факт, який мало хто помітив. Справа в тому, що вже в самій назві Концепції було зазначене словосполучення «розвитку електронного урядування». Тобто розробники Концепції вже дотримувалися думки, що електронне урядування в нашій країні запроваджене і його треба тільки розвивати. Яка ж мета та завдання Концепції?

Метою цієї Концепції було визначення засад та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також виконання основних положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» [2].

У Концепції зазначено, що впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів

державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

В Концепції, чи не вперше в нормативно-правових документах, було наведено і визначення електронного урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

У Концепції були визначені основні завдання із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні:

- забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації;
- залучення громадян до участі в управлінні державними справами;
- удосконалення технології державного управління;
- підвищення якості управлінських рішень;
- подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання послуг;
- організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»;
- надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя;
- деперсоніфікація надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах;
- організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;

– забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них.

Реалізацію концепції розраховано на три етапи: 2011-2012 рр., 2013-2014 рр., 2014-2015 рр.

Про «успішність» виконання запланованих заходів свідчать, як мінімум два нормативно-правових документа, які були прийняті у 2011 та 2013 рр. Отже, майже через рік після прийняття Концепції, у вересні 2011 р., був затверджений план заходів щодо реалізації Концепції. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 26.09.2011 р. № 1014-р [3], а у грудні 2013 р. – розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 25.12.2013 р. № 1072-р [4] були визначені заходи. Як ми побачимо, що зміни відбулись тільки у назві самого документа. Самі ж заходи та строкові терміни їх виконання не змінились зовсім.

Щодо виконання самих заходів, то зараз важко сказати наскільки відсотків той чи інший пункт Плану заходів виконувався тим більше, що більшість заходів ще в стадії «виконання» у 2014-2015 рр.

Слід зазначити, чому відбулось таке дублювання одних і тих самих заходів в нормативно-правових документах як 2011 р., так і 2013 р. Справа в тому, що у березні 2013 р. вийшов Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [5]. У ньому був окремий розділ присвячений електронному урядуванню. І серед заходів цього Плану дій ми знайдемо вже знайомі нам пункти:

– створення інформаційної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів;

- створення автоматизованої системи «єдине вікно подання електронної звітності»;
- створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг;
- модернізація системи електронної взаємодії між центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями, іншими державними органами.

І серед інших пунктів знайдемо пункт і щодо розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України нової редакції Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні (затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1014-р), передбачивши заходи з реалізації зазначеної Концепції з урахуванням Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Тобто, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 25.12.2013 р. № 1072-р [4] з'явилося під впливом Указу Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [5].

До речі, сам Указ Президента містить більш детальні і конкретні заходи ніж сам План заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні.

Отже, проаналізувавши тільки змістовну частину цих нормативно-правових актів і порівняв із результатами їх виконання можна зробити висновок, що коефіцієнт корисної дії цих нормативно-правових документів Президента України та Кабінету Міністрів у 2010 – 2014 рр. був невеликий.

У 2014 р., на відміну від деяких кандидатів в Президенти України в передвиборчих програмах яких були програмні пункти, так чи інакше пов'язані з впровадженням чи використанням технологій електронного урядування

(загалом 8 кандидатів), у передвиборчій програмі П. Порошенко не було конкретних гасел з цієї проблематики.

В той же час в останній було підкреслено, що «...свобода народу залежить від способу, у який він взаємодіє із владою». Не менш значущими були і наступні гасла: «Слід створити дієві механізми громадського, правового і політичного контролю за діями влади. Елементом такого контролю є можливість для громадян отримати вичерпну інформацію про рішення державних органів та органів місцевого самоврядування».

Відверто кажучи, кожне з цих гасел, прямо чи опосередковано, можна було віднести до багатьох сфер управління та суспільного життя, а не тільки до електронного урядування.

Але в липні 2014 р. вже як новообраний чинний Президент України у виступі перед громадськими активістами П. Порошенко заявив: «Я не можу зрозуміти, чому ми не маємо 4G? Нам потрібне електронне урядування, антикорупційна реформа». За його словами, впровадження зв'язку 3G і 4G в Україні не робили через корупцію, а впровадження електронного уряду та технічні інновації повинні лягти в саму основу реформ.

Отже, майже відразу П. Порошенко підписав Указ «Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні» № 614/2014, згідно з яким було створено Національну раду реформ. Саме з цього моменту тема впровадження електронного урядування стала однією з найбільш резонансних серед багатьох, не менш значущих, напрямів реформ, якими займається президентська команда. Заступник Голови АПУ Д. Шимків отримав від глави держави завдання змінити систему як в АПУ, так і в державних установах в цілому та почати реорганізацію – кадрова політика службовців, інформаційне забезпечення, електронне урядування. Отже, початок Президентського проекту впровадження електронного урядування був оголошений. Враховуючи те, що Президент України є суб'єктом законодавчої ініціативи і безпосередньо може вносити проекти законодавчих актів до Вищого законодавчого органу країни – Верховної Ради України, таку ініціативу Президента щодо

багатостраждального (більше ніж 10 років) проекту впровадження електронного урядування в Україні було важко переоцінити. Але гасла гаслами, а що ж щодо справжніх дій на виконання ініціатив?

Серед основних ініціатив Президента України П. Порошенка, пов'язаних з електронним урядуванням, можна виокремити наступні:

- Ініціатива Digital Ukraine;
- Відкриті дані;
- Електронні петиції і звернення;
- Реформа сфери електронного цифрового підпису;
- Хмарні технології;
- Інші ініціативи.

Щодо ініціативи Digital Ukraine, то під цим розуміється створення юридичного фундаменту для впровадження сучасних інформаційних технологій в державному секторі та надання цифрових сервісів громадянам і бізнесу. І певним підґрунтям цьому може служити Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (схвалена Указом Президента України № 5/2015), де в розд. 3 «Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії», в рамках вектору руху безпеки, зазначена і Програма електронного урядування.

Серед головних законодавчих ініціатив Президента, безумовно, слід згадати Закон про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних, який вже прийнятий та підписаний.

Метою Закону є забезпечення реалізації права особи на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, забезпечення прозорості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом упровадження механізму оприлюднення публічної інформації у вигляді відкритих даних.

Серед інших законодавчих ініціатив Президента України є Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції, який готується на друге

читання.

Метою цього законопроекту є розширення можливостей реалізації права громадян на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, передбаченого Конституцією України, із застосуванням ефективних новітніх методів, зокрема шляхом електронної петиції та електронного звернення. Законопроектом впроваджується механізм подання звернень в електронній формі, а також такий новий інструмент звернення до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів України та до органів місцевого самоврядування, як електронна петиція. Електронні петиції подаються через офіційні веб-сайти відповідних органів або веб-сайти громадських об'єднань.

Щодо обговорення цієї ініціативи, то під час виступу на засіданні Національної ради реформ 2 лютого 2015 р. Президент України наголосив, що «...двадцять років Україна говорить про тему електронного урядування, і я впевнений, що нам зараз необхідно продемонструвати рішучий прорив в цьому напрямку...Виходимо сьогодні на створення порталу для петицій громадян. Це поширена в демократичних країнах та доволі ефективна технологія колективного впливу громадян на владу». Окрім цього, Президент, сказав, що громадяни і на індивідуальній основі отримують не просто технічну можливість, але й юридичне право звертатися до органів влади електронною поштою.

Реформа сфери електронного цифрового підпису – ще одна з ініціатив Президента. Виконавчим комітетом Національної Ради Реформ підготовлено та винесено на громадське обговорення ініціативи в рамках реформ державних закупівель, сфери електронного цифрового підпису.

Ініціатива реформи у сфері електронного цифрового підпису (ЕЦП) викладена у Концепції проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електронний цифровий підпис» та змін до інших актів законодавства. Метою законопроекту є розбудова системи електронного цифрового підпису, що відповідатиме регламенту ЄС № 910/2014, світовим та

європейським стандартам, на пряму євроінтеграції. Пропонується вирішити проблеми внутрішньої інтеперабельності, а також інтеперабельності між Україною та світом шляхом гармонізації українських стандартів із світовими, сертифікації світових криптобібліотек для використання в Україні, укладання відповідних міждержавних угод та угод з міжнародними організаціями. Саме таку модель впроваджують країни-члени ЄС. Такий підхід дозволить виконати вимоги Угоди про Асоціацію щодо розвитку електронної торгівлі та сервісів, спростити впровадження і застосування електронного цифрового підпису для державного сектора, для обміну інформацією із бізнесом і громадянами (для систем електронних закупівель, для систем електронного документообігу, державних порталів тощо), а також спростити застосування ЕЦП в бізнес-середовищі, включаючи розробку програмного забезпечення. Обговорення триває.

Ініціатива в рамках реформи державних закупівель передбачає запровадження пілотної версії електронної системи закупівель, що буде застосована для держзакупівель на базі пілотних замовників, зокрема, Державного Управління Справами, КМДА, ДП НАЕК «Енергоатом» для допорогових торгів. Це сприятиме викоріненню системної корупції у сфері держзакупівель завдяки запровадженню прозорих, ефективних і справедливих електронних процедур. До реалізації пілотних проектів залучені Департамент державних закупівель Мінекономрозвитку, профільний комітет Верховної Ради, Адміністрація Президента України, громадянське суспільство, іноземні експерти, а також провідні українські ІТ-компанії, асоціації тощо.

Ініціатива щодо хмарних технологій полягає в розробці Закону України про внесення змін до деяких законів України (щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень). Цим законопроектом пропонується створити умови для ефективнішого використання державних ресурсів відповідно до Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні шляхом впровадження новітніх технологій при обробці відкритої інформації, що належить до державних інформаційних ресурсів, конфіденційної інформації та таємної інформації, яка не становить державної таємниці. Законопроект

сприятиме зміцненню співробітництва з Європейським союзом щодо розвитку інформаційного суспільства, як це передбачено Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої.

Крім цього, законопроект закладає засади для подальшого розвитку платформ інформаційно-комунікаційних технологій у сфері державного управління, освіти, науки та інших сферах суспільного життя, а також сприятиме побудові моделі більш ефективної взаємодії держави та суспільства і дерегуляції ринку інформаційних технологій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи все вищенаведене можна зробити висновок, що законодавчі ініціативи Президента України П. Порошенка у сфері електронного урядування є, здебільшого, стратегічними та, в деяких випадках, прямо пов'язані з виконанням Угоди про асоціацію з ЄС. Але впровадження цих ініціатив не є миттєвим і потребує як часу так і значних зусиль, пов'язаних з адаптацією вже існуючого українського законодавства. Треба зазначити, що це дратує як багатьох представників громадянського суспільства так і професійної ІТ-спільноти.

В той же час деякі ініціативи Президента України П. Порошенка щодо впровадження електронного документообігу як в діяльність АПУ, так і в діяльність інших ЦОВВ залишаються або не виконаними, або знаходяться на початковій стадії виконання.

Відкритим і гострим залишається питання щодо єдиного органу влади відповідального за політику впровадження електронного урядування та координацію дій у цій сфері різних міністерств та відомств, робочих груп, які поки що конкурують між собою, а не взаємодіють.

Питання про розробку Державної цільової програми розвитку електронного урядування України чи Державної Стратегії з чітким строками, обсягами фінансування та призначенням як замовника програми так і виконавців теж залишається відкритим.

Питання повноцінного фінансування з державного бюджету запланованих заходів Державної програми інформатизації теж залишаються без достатньої уваги і є, мабуть, найактуальнішими та резонансними і не дають позитивної динаміки розвитку.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 1.
2. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
3. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 р. № 1014-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 200.
4. Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 р. № 1072-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 22.
5. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12 березня 2013 р. № 128/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 7 (Спеціальний випуск. – С. 3. – Ст. 249).
6. Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dknii.gov.ua/sites/default/files/stan_informatyzacii_20132.pdf.

Serenok A. O. Regulatory Support for Introduction of e-Government in Ukraine: Presidential Initiatives.

The legislative initiatives by President of Ukraine as one of the subjects of legislative initiative in the sphere of informatization and e-government introduction have been analyzed. Specific features of the legal regulation of e-government introduction in Ukraine have been studied, taking as an example the Presidential initiatives related to Digital Ukraine Initiative, open data, electronic petitions and appeals, reform of electronic digital signatures, and cloud technologies.

Key words: e-governance, Electronic Data Interchange (EDI), Open Data, electronic digital signature, cloud technologies.

Серенюк А. А. Нормативно-правовое обеспечение внедрения электронного управления в Украине: инициативы Президента Украины.

Проведен анализ последних законодательных инициатив Президента Украины как одного из субъектов законодательной инициативы в сфере информатизации и внедрения электронного управления. Рассмотрены особенности правового регулирования внедрения электронного управления в Украине на примере законодательных инициатив Президента Украины, связанных с инициативой Digital Ukraine, открытыми данными, электронными петициями и обращениями, реформой сферы электронной цифровой подписи, облачными технологиями.

Ключевые слова: электронное управление, электронный документооборот, открытые данные, электронная цифровая подпись, облачные технологии.