

УДК 35.077.2

Олександр Волох,*канд. юрид. наук,
доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

ГЕНЕЗИС ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються нормативно-правові засади становлення й розвитку електронного урядування в Україні. Зроблено спробу поділу інформатизаційних процесів, що відбуваються в державі, на окремі етапи. Визначено системоутворюючі елементи електронного урядування, які розвиваються відповідно до норм вітчизняного законодавства. Висвітлюються останні правотворчі ініціативи уряду в розглядуваній сфері.

Ключові слова: електронне урядування, інформатизація, інформаційне суспільство, державне управління, органи публічної адміністрації, права й свободи людини та громадянина.

Постановка проблеми. Спираючись на норми вітчизняного законодавства, сьогодні можна чітко визначити складники електронного урядування, які поступово розвиваються в Україні. Адже ухвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні (далі – Концепція) наприкінці 2010 р. жодним чином не сприяло розумінню пересічними громадянами того, що конкретно мається на увазі під терміном «електронне урядування» та які складники необхідно буде розвивати. Надання відповіді на поставлені питання є принципово важливим, оскільки кінцева мета розвитку електронного урядування декларується в Концепції як формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб саме громадян [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі питання становлення й розвитку електронного урядування досліджувались у роботах таких учених, як А. Асанова, З. Балабанова, К. Беляков, М. Ватковська, М. Вертузаєв, С. Гнатюк, О. Голобуцький, М. Демкова, Д. Дубов, В. Єганов, О. Ємельяненко, П. Клімушин, І. Коліушко, А. Попов, А. Семенченко, А. Серенко, В. Хахановський, М. Швець та інші.

Метою статті є комплексний правовий аналіз законодавства України, що забезпечує становлення й розвиток електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Чергові питання, що постають зі змісту Концепції та не знаходять адекватної відповіді в ній, є такими:

– як розуміти визначення терміна «електронний уряд», що тлумачиться як єдина

інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами та суб'єктами господарювання?

– як на практиці відбуватиметься реалізація основних принципів електронного урядування, зазначених у Концепції?

– які заходи («комплекс організаційно-технологічних заходів») необхідно здійснити для виконання поставлених у Концепції завдань із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні?

– оскільки «новий тип держави» формуватиметься «з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій», то як цей процес позначиться на правах і свободах людини й громадянина?

– що включатиме в себе система мотивації (зокрема, для громадян і суб'єктів господарювання) щодо використання технологій електронного урядування?

– чи не стане умовою реалізації гарантованих Конституцією України прав і свобод безальтернативне використання вказаних технологій?

У Концепції розвитку електронного урядування в Україні, а саме в Розділі «Мета, принципи і завдання Концепції», зазначається, що її метою є визначення засад та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості й 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» (далі – Програма) [1].

Варто зауважити, що в самій Програмі про електронне урядування немає жодного слова [2]. Натомість у пунктах Національного плану дій щодо впровадження зазначеної Програми економічних реформ на 2011 р., 2012 р. і 2013 р. досить детально визначаються конкретні заходи щодо розвитку електронного урядування в Україні.

Згідно із самою Концепцією 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 такими шляхами:

- а) надання доступу до державних інформаційних ресурсів;
- б) можливості отримувати електронні адміністративні послуги;
- в) звертатись до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету [1].

Очевидно, що саме це складники електронного урядування, проте відповідні формулювання в Концепції звучать надто узагальнено. Тому доцільно звернутись, зокрема, до тексту Постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 236 (у першій редакції), якою було затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» та автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» (далі – Порядок).

Згідно з пунктом 2 Порядку бюджетні кошти використовуються з метою створення інфраструктури автоматизованої взаємодії органів виконавчої влади між собою, з юридичними та фізичними особами на основі інформаційно-телекомунікаційних технологій.

У пункті 3 Порядку наведено складники інформаційної системи «Електронний уряд», на створення яких спрямовуються бюджетні кошти:

- 1) система електронної взаємодії органів виконавчої влади;
- 2) єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) веб-портал адміністративних послуг.

Окремим пунктом Порядку передбачено створення автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» [3].

У поточній редакції вказаної постанови Кабінету Міністрів України (зі змінами, внесеними згідно з постановою від 5 серпня 2015 р. № 561) дещо змінився перелік складників електронного урядування. Змінилась і сама назва бюджетної програми, за якою кошти використовувались для розбудови елек-

тронного уряду: станом на сьогодні програма має назву «Електронне урядування та Національна програма інформатизації». Варто підкреслити, що при цьому мета використання коштів, порівняно з постановою в першій редакції, не змінилась.

У свою чергу складниками електронного урядування (а не електронної інформаційної системи «Електронний уряд») визначено такі елементи:

- 1) систему електронної взаємодії органів виконавчої влади;
- 2) єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;
- 4) єдиний державний веб-портал відкритих даних [4].

Таким чином, на відміну від розглянутих вище документів, до переліку складників електронного урядування додано єдиний державний веб-портал відкритих даних, а також систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Також веб-портал адміністративних послуг та автоматизовану систему «Єдине вікно подання електронної звітності» вилучено з переліку складників електронного урядування з тієї причини, що їх уже впроваджено в промислову експлуатацію [5; 6].

Отже, на нормативному рівні системоутворюючими елементами електронного урядування визначено такі:

- 1) систему електронної взаємодії органів виконавчої влади;
- 2) єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;
- 4) єдиний державний веб-портал відкритих даних;
- 5) Єдиний державний веб-портал адміністративних послуг;
- 6) автоматизовану систему «Єдине вікно подання електронної звітності».

Окремо проведений історико-правовий аналіз показує, що розвиток окреслених складників електронного урядування було розпочато не з моменту схвалення Концепції розвитку електронного урядування, а раніше – з «початку 90-х рр. минулого століття», про що неодноразово наголошувалось у нормативно-правових джерелах [7; 8].

Отже, з метою вивчення процесів становлення й розвитку електронного урядування в Україні вважаємо за доцільне розглянути поетапно, що саме здійснювалось у цій сфері від початку 1990-х рр. і донині.

Умовно, враховуючи основні віхи інформатизаційних процесів у державі, увесь розглядуваний період можна поділити на такі етапи:

1) початок 1990-х рр. – 1998 р. (прийняття інформатизаційних законів, схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні);

2) 1998–2007 рр. (прийняття Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»);

3) 2007–2010 рр. (схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні);

4) 2011 р. (прийняття Плану заходів щодо реалізації розвитку електронного урядування в Україні) – 2013 р. (схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні в новій редакції);

5) 2014 р. (утворення Державного агентства з питань електронного урядування України) – 2016 р. (схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки);

6) 2016 р. – донині.

На сайті Верховної Ради України є нормативно-правові акти щодо інформатизації (з 1993 р.). У лютому 1998 р., як відомо, було прийнято Закон України «Про Національну програму інформатизації» та Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації».

Серед нормативних документів, прийнятих до цієї дати, варто вказати на Указ Президента України «Про державну політику інформатизації України» від 31 травня 1993 р. № 186/93, Указ Президента України «Про утворення Національного агентства з питань інформатизації» від 13 березня 1995 р. № 206/95, Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення діяльності Національного агентства з питань інформатизації» від 27 травня 1995 р. № 390/95, Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет зв'язку України» від 11 грудня 1997 р. № 1352/97, а також Постанову Кабінету Міністрів України «Питання інформатизації» від 31 серпня 1994 р. № 605, Постанову Кабінету Міністрів України «Про Національне агентство з питань інформатизації при Президенті України» від 10 липня 1995 р. № 505.

Отже, у питаннях державної політики інформатизації спостерігається керівна, організуюча роль Президента України. Уряд на виконання вищезазначених указів опікувався реалізацією політики інформатизації.

У Концепції Національної програми інформатизації словосполучення «електронне урядування» не застосовується, проте з її тексту можна побачити, які конкретні кроки законодавець мав на увазі в сенсі розвитку електронного урядування в Україні. Наприклад, у Розділі IV Концепції Національної програми інформатизації зазначено, що Національна програма інформатизації спрямована на вирішення таких основних завдань:

– формування системи національних інформаційних ресурсів;

– створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– формування й підтримку ринку інформаційних продуктів і послуг тощо [9].

Власне, перше згадування терміна «електронне урядування» у вітчизняному законодавстві міститься в документах Уряду, а саме в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів» від 5 травня 2003 р. № 259-р та в Доповіді Кабінету Міністрів України Верховній Раді України про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2003 рік (одним із напрямів розвитку нормативно-правової бази сфери інформатизації в 2003 р. було визначено запровадження технологій електронного урядування).

Як вказується в Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів, останні є важливою складовою частиною стратегічних ресурсів держави, значення якої зростає з розвитком інформаційних технологій і їх використанням у всіх сферах суспільного життя. Ефективне державне управління національними ресурсами є важливою умовою забезпечення інформаційної безпеки держави та реалізації державної політики у сфері інформатизації [10].

На початку 2007 р. було прийнято Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». Згодом розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 653-р було затверджено план заходів із виконання завдань, передбачених цим законом.

У Розділі III Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» вказується, що Національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає такі напрями:

1) *перехід до пріоритетного науково-технічного та інноваційного розвитку*, що потребує, зокрема, запровадження інформацій-

но-комунікаційних технологій у всі сфери життєдіяльності суспільства й держави; створення електронних інформаційних ресурсів, які повинні використовуватись в інформаційному обміні; упровадження механізмів надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг із використанням мережі Інтернет тощо;

2) *сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг*, для чого необхідно також визначити статус і перелік обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватись органами державної влади й органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам, забезпечити реалізацію принципу «єдиного вікна»;

3) *забезпечення створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів*, що має сприяти демократичним перетворенням у суспільстві шляхом забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет [7].

У період після схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні було прийнято низку важливих нормативно-правових актів.

Так, у статті 3 Закону України «Про інформацію» (у редакції 2011 р.) розвиток електронного урядування визначено одним з основних напрямів здійснення державної інформаційної політики [11].

З метою впровадження в діяльність органів публічної адміністрації системи електронної взаємодії органів виконавчої влади в 2011–2012 рр. Кабінетом Міністрів України прийнято Розпорядження «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 28 грудня 2011 р. № 1363-р та Постанову «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 18 липня 2012 р. № 670.

У 2012 р. Урядом України схвалено Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, яка мала стати головною складовою частиною електронного урядування [12]. Пізніше, 11 липня 2013 р., розпорядженням Кабінету Міністрів України № 517-р було затверджено план заходів щодо її реалізації, а вже в 2016 р. – положення про зазначену систему.

15 травня 2013 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 386-р була схвалена Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, розрахована до 2020 р. Електронне урядування визначається як один з основних напрямів її реалізації.

Основними засадами розвитку електронного урядування, відповідно до Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», Закону України «Про Національну програму інформатизації» та Концепції розвитку електронного урядування в Україні, у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні вказано такі:

– удосконалення нормативно-правового забезпечення;

– розроблення та впровадження концептуальних засад інтегрованої системи «Електронний Уряд»;

– забезпечення ефективності та якості адміністративних послуг населенню й бізнесу, що надаються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

– створення системи електронної взаємодії державних органів;

– створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг для забезпечення надання органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам та організаціям тощо [8].

У серпні 2013 р. схвалено Концепцію створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» [13]. План заходів щодо її реалізації було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 809-р. При цьому варто зазначити, що бюджетні кошти виділялись на її розбудову ще з 2011 р.

Сьогодні відбувається поступова реалізація положень (у тому числі щодо розвитку електронного урядування) Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.

Також необхідно вказати на важливість такого документа, як План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р. Крім того, на стадії обговорення перебуває Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року, у якому в окремому підрозділі наведено заходи щодо подальшого розвитку електронного урядування в Україні.

Висновки

Електронне урядування в Україні планомірно розвивається відповідно до нормативно-правових установлень Президента України, парламенту та Кабінету Міністрів України. Здійснення цього процесу певною

мірою відповідає інтересам держави. Інше питання полягає в тому, якою мірою розвиток електронного урядування позначатиметься на правах і свободах людини й громадянина в Україні, наскільки цей процес відповідатиме статтям 3, 8, 19, 22 Конституції України. На сьогодні наявна тенденція запровадження додаткових умов реалізації прав і свобод людини й громадянина під критерієм необхідності розвитку технологій електронного урядування саме для забезпечення реалізації прав і свобод громадян.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p>.
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 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» та автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 236 (у I редакції) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-KМУ/type-Постанова/236-2012-p-14.03.2012.htm.
4. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Електронне урядування та Національна програма інформатизації» : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2012-p>.
5. Єдиний державний портал адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://poslugy.gov.ua>.
6. Електронна звітність // Офіційний портал Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sta-sumy.gov.ua/elektronna-zvitnist>.
7. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
8. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p>.
9. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/75/98-vr>.
10. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 травня 2003 р. № 259-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/259-2003-p>.
11. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2938-17>.
12. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-p>.
13. Про схвалення Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2013 р. № 587-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/587-2013-p>.

В статье исследуются нормативно-правовые основы становления и развития электронного управления в Украине. Сделана попытка разделения информатизационных процессов, происходящих в государстве, на отдельные этапы. Определены системообразующие элементы электронного управления, которые развиваются в соответствии с нормами отечественного законодательства. Освещаются последние правотворческие инициативы правительства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: электронное управление, информатизация, информационное общество, государственное управление, органы публичной администрации, права и свободы человека и гражданина.

The article examines the legal bases of formation and development of e-governance in Ukraine. It made an attempt to separation informatization processes occurring in the country, in separate stages. Electronic system-defined controls that are developed in accordance with national legislation. Highlights recent initiatives of the government law-making in this sphere.

Key words: e-governance, informatization, information society, public administration, public administration bodies, rights and freedoms of man and citizen.