

**Шпига П.С.**

*кандидат технічних наук, професор кафедри міжнародної інформації та інформатики Київського міжнародного університету*

**АНАЛІТИКА ЗЕЛЕНОЇ КНИГИ З ЕЛЕКТРОННОГО  
УРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ  
ПРАГНЕНЬ УКРАЇНИ**

*Запровадження електронного урядування в сучасній Україні є потужним євроінтеграційним чинником, який надає дієвий імпульс гармонізації взаємодії органів влади з громадянами, громадськими організаціями, бізнесом та іншими органами влади відповідно до європейських стандартів. Зелена книга – це документ, який використовується урядами демократичних країн для декларування та обговорення головних напрямів і змісту державної політики у тій чи іншій сфері, узгодження їх з громадськістю та бізнесом. У статті досліджуються особливості української Зеленої книги та напрямів відповідної державної політики.*

*Ключові слова: електронне урядування, Україна, Зелена книга, державна політика, Європейський Союз.*

Тема електронного урядування (ЕУ) залишається популярною в Україні вже понад десять років. За ці роки не було жодного президента, Верховної Ради чи Кабінету Міністрів України, який би не вважав цей напрямок важливим і актуальним. Проте незважаючи на майже 15-літню історію впровадження ЕУ та значні розміри державного фінансування, Україна за останні 4 роки спустилася з 54-го у 2010-му на 87-ме

місце в 2014 році серед 193 країн-членів Організації Об'єднаних Націй за індексом розвитку електронного урядування EGDI [1]. Нині, у контексті євроінтеграційних прагнень України, громадські активісти та урядові структури, підкреслюючи важливість цього напрямку для становлення громадянського суспільства, аналізують наявну ситуацію та роблять нові кроки щодо розбудови ЕУ. Цей напрямок чи грань державного управління визнавався і визнається фахівцями як унікальна можливість оптимізації функціонування складної системи державних механізмів. Зважаючи на негативну динаміку значень українського індексу розвитку електронного урядування, важливою є аналітика останніх зусиль влади щодо впровадження ЕУ. Одним з таких кроків, що вимагає наукового аналізу, є проект Зеленої книги з електронного урядування в Україні (в подальшому Зелена книга з ЕУ), який був підготовлений робочою групою з розробки урядової політики у сфері розвитку електронного урядування при тодішньому віцепрем'єр-міністру, Міністру регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Гройсману В.Б. за участі експертів групи е-урядування реанімаційного пакету реформ.

Сучасні наукові роботи у сфері впровадження електронного урядування здебільшого приділяють увагу таким питанням, як світовий і європейський досвід його запровадження, технологічні особливості, методологічно-правові засади його організації, а також окремим компонентам електронного урядування. Цільовий пошук у наукометричних базах даних не виявив публікацій щодо аналізу таких публічних кроків українського уряду в цьому напрямі.

*Метою* статті є аналіз змісту, структури і положень Зеленої книги з ЕУ в контексті євроінтеграційних прагнень України та сутності відповідних понять.

Зелена книга з ЕУ (ЗКЕУ) була опублікована 17.11.2014 на сайті робочої групи з розробки урядової політики у сфері

розвитку електронного урядування під назвою "Проект до обговорення: Зелена книга з електронного урядування в Україні" українською та англійською мовами [2]. Текст книги та запрошення до обговорення оприлюднені також на сайті громадської організації "Електронна демократія" [3]. На цьому ж сайті наводиться план розгляду проекту, який передбачав чотири етапи: розсилку проекту, громадські слухання в регіонах, звіти експертних груп, фінальний текст книги. Серед цих чотирьох пунктів нижче на сайті формально і поверхово розкрито тільки результати громадських обговорень ЗКЕУ, які пройшли від 20 листопада до 10 грудня 2014 р. у 12 містах. Анонсовані в плані звіти експертних груп, дані он-лайн обговорення, результати підсумкового обговорення, заключна версія Зеленої книги нами не виявлені.

Зелена книга, у термінології Європейської Спільноти, найвідоміша форма урядових документів для проведення широких консультацій щодо чітко визначених галузей державної політики демократичних країн, опрацювання відповідних законодавчих ініціатив і пропозицій, а підготовка її, поряд із Білою книгою – вимога ЄС для країн-кандидатів [4]. Для нас цікавими прикладами таких європейських книг є "Зелена книга щодо державно-приватних партнерств" та "Біла книга про послуги загального значення" Комісії Європейських Співтовариств. Переклади цих книг доступні на сайті Міністерства юстиції [5]. Основна мета Зелених книг: привернути увагу громадян до проблеми і нових можливостей її розв'язання; започаткувати дискусії тем, що стосуються визначеної проблеми; виявити ставлення громадян до можливих способів чи можливостей розв'язання цієї проблеми. Тому зазвичай такий документ містить інформацію щодо проблемної ситуації в цій сфері; пропозиції дій і заходів, скерованих на віднайдення шляхів розв'язання вказаних проблем, а також опис

множини пропонованих дій або ж сценаріїв дій для розв'язання обраних проблем.

Українське законодавство не містить положень щодо такого документа, як Зелена книга. Також чинними адміністративними регламентами не передбачено розробку, обговорення й ухвалення органами державної влади політичних документів у формі Зеленої книги. Проте в Україні існує практика підготовки "зелених" і "білих" книг. Окрім Зеленої книги України, у якій зведені відомості про сучасний стан рідкісних, зникаючих і типових природних рослинних угруповань України, оприлюднені також: проект Зеленої книги "Як зміцнити роль НБУ у забезпеченні цінової стабільності?" (НБУ, 2006 рік); "Біла книга. Аналіз функціонування системи юстиції в Україні" (Міністерство юстиції, 2006 рік; щорічне видання Міністерства оборони та Генерального штабу Збройних сил України "Біла книга" (2005 – 2013 роки).

Поширенішим аналогом Зеленої книги серед вітчизняних політичних і нормативно-правових документів є концепції, стратегії, основні засади, доктрини, цільові програми, що визначають існуючі проблеми, напрями, цілі та завдання, на реалізацію яких спрямовується державна політика, а також очікувані результати від їх реалізації. Найближчими до ЗКЕУ є Концепція розвитку електронного урядування (2010), Концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів (2012), Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні (2013). У цих документах визначено принципи електронного урядування; низку проблем, котрі заважають його впроваджувати; шляхи, етапи та засоби розв'язання цих проблем; очікувані результати політики.

Є низка нормативно-правових документів, які регламентують питання аналізу політики в певній сфері державного управління та підготовку відповідних проектів політичної пропозиції. Так, у Регламенті Кабінету Міністрів

Україні говориться, що для з'ясування питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів і стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються політичні пропозиції щодо реалізації державної політики. У додатку наводяться вимоги до таких пропозицій. Вони мають містити два складники: рекомендоване рішення й аналітична частина. Також з метою підвищення професійного рівня державних службовців з підготовки урядових рішень, спрямованих на виконання Порядку денного асоціації Україна-ЄС та адаптацію державної служби до стандартів Європейського Союзу, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 334-р від 02.03.2010 "Питання діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади" рекомендував Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади утворювати з метою аналізу проблеми в певній сфері (секторі) державного управління та підготовки проекту політичної пропозиції групи аналізу політики. На виконання цього розпорядження наказом Голодержслужби затверджено "Порядок діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади" [6]. У даному Порядку наводиться низка визначень та Орієнтовний зміст документа щодо політики (ОЗДП). На нашу думку, саме на ці документи мали б орієнтуватись автори Зеленої книги з ЕУ.

У відомому посібнику "Публічна політика для громадських організацій", який враховує міжнародний досвід становлення публічної політики, підтверджується, що зазвичай Зелена книга є інформативним документом з конкретної проблеми. Завдання такої книги — "допомога органам влади повернути увагу громадян до проблеми або можливостей, що виникають, а також виявити ставлення громадян до можливих

способів вирішення проблеми або використання можливостей" [7]. Тут також наводиться структура Зеленої книги. Вона має містити сім розділів: опис проблеми/нових можливостей, визначення мети проведення консультацій із зацікавленими сторонами, докладний опис проблеми, визначення можливих ускладнень (якщо проблему не буде розв'язано), формулювання ключових питань для обговорення, сучасний стан справ у проблемній сфері й оцінка чинної політики, можливі варіанти та/або принципові позиції щодо подальших дій. Така ж структура із деталізацією змісту розділів наводиться в Енциклопедії державного управління [4].

Перейдемо до аналізу ЗКЕУ. Книга містить 60 сторінок тексту без ілюстрацій, існує тільки в електронному вигляді (паперових варіантів книги не виявлено). У документі немає титульної сторінки, анотації, висновків, списку джерел, бібліографічних даних (автори, рік видання, видавництво тощо). Відповідно до ОЗДП Зелена книга повинна була мати такі дев'ять розділів: вступ, опис ситуації, визначення проблеми, цілі аналізу політики, основні напрями діяльності для досягнення поставлених цілей, можливі наслідки, основні кроки (щорічні плани) та відповідні інституції, критерії оцінки ефективності, моніторинг та оцінка ефективності аналізу політики. Натомість ЗКЕУ містить такі частини: вступна стаття "Призначення та мета розробки Зеленої книги", Резюме і два розділи – "Стан розвитку електронного урядування в Україні" та "Рекомендації щодо реалізації державної політики у сфері розвитку електронного урядування в Україні". Розподіл тексту між указаними чотирма частинами такий: 4,4%, 11,6%, 51,9%, 31,3%. Тобто більше половини документа займає другий розділ "Стан розвитку електронного урядування в Україні". Якщо ж до цього додати сторінки вступу і резюме, у яких теж описується поточна ситуація в галузі ЕУ, то констатація стану справ у проблемній сфері та оцінка чинної політики займають майже 70% книги.

У вступній статті "Призначення та мета розробки Зеленої книги" описується практика, мета й особливості використання Зелених книг урядами демократичних країн, вказано колективного автора проекту. Необхідність підготовки, призначення та мета розробки даної Зеленої книги у вступній статті не наводяться. Не пояснюються також відмінність змісту ЗКЕУ від існуючих нормативно-правових документів, нові можливості в цій галузі, необхідність проведення консультацій із зацікавленими сторонами та їхня мета, потреба в підтримці громадськості.

За вступною частиною Зеленої книги йде параграф під назвою "Резюме" на шість сторінок, який не має поділу на пункти і з якого важко зрозуміти ідею та зміст основного документа. У цій частині автори переконують у важливості ЄУ для підвищення конкурентоспроможності, прискорення темпів економічного зростання та поліпшення структури економіки сучасної держави. Також описуються стан ЄУ в Україні, проблеми створення й використання державних інформаційних ресурсів, несумісність значної кількості розрізнених інформаційно-телекомунікаційних систем в органах влади та державних установах України, які використовують різні технології, стандарти та формати.

У найбільшому розділі книги "Стан розвитку електронного урядування в Україні" описано існуючі передумови розвитку ЄУ, основні історичні віхи його розвитку, стан відповідного нормативно-правового поля; аналізується сутність, стан розвитку та головні проблеми запровадження окремих компонентів ЄУ на різних рівнях системи державного управління; наводяться розміри фінансування розвитку ІТ-інфраструктури державних органів влади, результати окремих статистичних досліджень державних електронних ресурсів та опитувань громадян; відмічається неефективність державної політики в цій сфері, відсутність єдиних відкритих стандартів,

декларативний стан інструментів електронної співпраці органів влади з громадянами, низький рівень довіри до електронного середовища, досягнення та негативна динаміка окремих процесів. Цей розділ містить п'ять підрозділів: існуючі передумови розвитку електронного урядування в Україні, електронна взаємодія органів влади, електронні послуги, електронний доступ до публічної інформації та відкритих даних, електронна участь громадян в урядуванні. Перший підрозділ поділу на параграфи не має. Наступні чотири підрозділи деталізують стан ЕУ в окремих його складниках (електронні взаємодія, послуги, доступ та участь). Обґрунтування причин виокремлення в розділі саме цих чотирьох напрямів-складників автори не наводять. Ці підрозділи стосуються одних і тих же граней виокремлених чотирьох складових ЕУ і мають чітку повторювану структуру: вони містять по три параграфи з однаковими початковими словами: сутність, стан розвитку і головні проблеми.

У першому підрозділі даного розділу "Існуючі передумови розвитку електронного урядування в Україні" констатується факт постійної уваги органів влади і громадян до можливостей ЕУ, перелічені відомі позитивні його якості та можливості для громадян, бізнесу, державних інституцій. Як відомо, електронне урядування – це нова форма організації державного управління, яка за допомогою використання телекомунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Тому основним критерієм дієвості ЕУ є саме задоволення потреб громадян. Натомість у цьому розділі головна увага зосереджена на перешкодах у впровадженні технічних складників ЕУ: недостатнє фінансування, гостра нестача персоналу для управління ІТ-ресурсами, неспроможність існуючих структурних підрозділів з'ясування питань інформатизації



органів влади, низька оплата праці працівників державного сектору, відсутність у районних державних адміністраціях і в багатьох органах місцевого самоврядування підрозділів інформаційно-комп'ютерного забезпечення тощо. У цьому підрозділі немає таблиць і графіків, не наводиться поділ передумов, наприклад, на правові, фінансові, економічні, соціокультурні, технічні, та оцінка їхньої важливості. Це утруднює розуміння поточного стану і перспектив становлення ЕУ. Так, у цьому підрозділі говориться, що за результатами міжнародної оцінки розвитку ЕУ, Україна у 2014 році посіла 87-ме місце серед 193 країн-членів ООН (відповідно, у 2012 р. - 68-ме, у 2010 р. – 54-те). Але причинами негативної динаміки позицій України можуть бути поліпшення стану ЕУ в інших країнах, погіршення українських показників унаслідок неефективної політики чи поєднання цих двох обставин. Відповідь на актуальне запитання: "Які саме фактори вплинули на погіршення оцінок України?", – залишилась поза увагою авторів. Далі автори оптимістично стверджують, що попри негативну динаміку результатів міжнародної оцінки розвитку електронного урядування та передостаннє місце серед європейських країн за рівнем проникнення Інтернету, в Україні "поступово складаються необхідні передумови для розвитку ЕУ".

У наступному підрозділі, що стосується поточного стану розвитку електронної взаємодії, автори констатують, що попри високий пріоритет у більшості НПА питань забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів і понад 10-літню історію та формування в Україні великої нормативно-правової бази щодо електронного документообігу, у дійсності нерозв'язаними залишаються проблеми зберігання, архівування та знищення електронних документів, а також питання прийняття електронних документів як фактів чи доказів у судових справах, слідчих діях, перевірках фіскальних органів.

В останньому параграфі другого підрозділу перелічені сім, на думку авторів – головних, проблем запровадження електронної взаємодії органів влади. Усі ці проблемами є констатацією незадовільного стану ЕУ, вони неодноразово зустрічались у попередніх і будуть повторюватись у наступних параграфах книги. Жодних критеріїв, обґрунтування пріоритетів чи оцінок масштабності перелічених проблем автори не наводять.

Третій підрозділ присвячено електронним послугам. Сутність е-послуг, як і сутність електронної взаємодії у попередньому підрозділі, на думку авторів, полягає в їхній електронній, юридично значимій, завжди доступній формі. При такому тлумаченні сутностей важко очікувати прогресу у становленні електронного урядування. В останньому параграфі без аналізу, обґрунтування та ранжування перелічені дев'ять відомих проблем запровадження електронних послуг.

Останній підрозділ першого розділу присвячено важливій і нині актуальній темі електронної участі громадян в урядуванні. Сутність такої участі автори вважають ідентичною електронній демократії, що, у свою чергу, визначається через "комплекс інструментів", у яких сучасні комп'ютерні технології "використовуються для розвитку і захисту основних демократичних цінностей". Головними проблемами (знову ж без критеріїв, обґрунтування пріоритетів) цієї грані електронного урядування в книзі називають складність ідентифікації громадян, їхню цифрову нерівність, формальний характер та невизначеність статусу електронного звернення.

У другому розділі, який стосується рекомендації авторів щодо реалізації державної політики у сфері розвитку ЕУ, є п'ять параграфів: забезпечення інтегрованості та електронної взаємодії інформаційних систем органів влади; розвиток електронних послуг; розвиток інфраструктури відкритих даних; становлення електронної демократії в Україні; зміцнення довіри в он-лайн середовищі. У розділі не наводяться пояснення складних технічних термінів, можливі варіанти та/або принципи

щодо подальших дій, критерії оцінки варіантів проведення політики.

В останньому, найменшому за обсягом, параграфі цього розділу розглядаються питання зміцнення довіри в он-лайн середовищі з урахуванням європейського досвіду. Автори стверджують, що Інтернет є "виключно безпечною, стійкою і стабільною мережею", хоча й говорять про кіберзлочинність і необхідність розробки стратегій, правил і засобів захисту. У параграфі не наводяться причини недовіри користувачів до он-лайн сервісів. Для послаблення недовіри пропонується створити "технологічно нейтральні способи підвищення довіри шляхом розширення та зміцнення прав громадян", а інформаційні системи й мережі органів влади зробити "надійними та захищеними від усіх видів нових загроз". Політика держави має заохочувати ініціативи постачальників послуг щодо забезпечення захисту персональних даних і передбачати широкі просвітницькі кампанії щодо Інтернет-безпеки та кіберзлочинності.

Підсумовуючи вищевикладене, варто звернути увагу на той факт, що Зелена книга з ЕУ започаткувала дещо новий різновид політичних документів у галузі електронного урядування, метою яких є ініціювання громадського обговорення конкретних важливих напрямів інформаційної політики. За сучасних умов численних громадських ініціатив щодо участі громадян в управлінні державою та світового демократичного досвіду обговорення актуальних напрямів політики важливими є як сама тематика електронного урядування, так і досвід її презентації, оприлюднення, обговорення тощо. Структурування матеріалу, його розподіл за розділами, підрозділами і параграфами, логічні взаємозв'язки між ними в основному враховують особливості становлення електронного урядування. Невиправдано великим є розділ, що стосується стану розвитку електронного урядування в Україні.

Автори, на жаль, ігнорують вітчизняні нормативно-правові акти щодо аналізу політики і вимоги до відповідних документів. У ЗКЕУ не наводиться опис множини пропонованих дій або ж сценаріїв дій для розв'язання обраних проблем. Враховуючи спрямованість книги на широке коло громадян, значним її недоліком можна вважати також майже повну відсутність тлумачень нових термінів і понять, роз'яснень критеріїв структурування проблем та особливостей застосування широких термінів у середовищі інформаційно-комунікаційних технологій. Обов'язковими елементами таких книг мають бути чітка мета документа, основна бібліографічна інформація, висновки та список джерел.

## Література

1. United Nations Department of Economic and Social Affairs [Електронний ресурс] // United Nations E-Government Survey 2014. UN. Retrieved 2014-09-16. – Режим доступу : <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>

2. Проект до обговорення: зелена книга з електронного урядування в Україні. Робоча група з розробки урядової політики у сфері розвитку електронного урядування України [Електронний ресурс]. Опубліковано : 17.11.2014. – Режим доступу : <http://etransformation.org.ua/2014/11/17/318/>

3. Громадська організація Електронна демократія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-zakon.org/greenbook/>

4. Енциклопедія державного управління [текст] : у 8 т./ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування – 2011. – 709 с.

5. Зелена книга. Щодо державно-приватних партнерств та законодавства співтовариства у сфері державних контрактів та концесій/ Комісія Європейських Співтовариств. Брюссель,

30.4.2004. COM(2004) 327 остаточна версія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/file/32428>

6.Головне управління державної служби України, Наказ "Про затвердження Порядку діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади" від 02.04.2010 N 91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

7.Публічна політика для громадських організацій : практичні рекомендації щодо організації робіт у сфері публічної політики / Міжнародний центр перспективних досліджень. – К. : Оптима, 2007. – 92 с.

*Implementation of e-governance in modern Ukraine is a powerful driver for the EU integration, which provides an active boost for harmonizing the process of interaction between government authorities, citizens, NGOs, business companies and other state authorities in accordance with the European standard. The "Green Paper" is a document used by governments in many democratic states for declaration and debate over basic directions and contents of the state policy in various fields, as well as its coordination with the public and business. The article deals with the main features of the Ukrainian Green Paper and contents of the corresponding state policy.*

**Keywords:** *e-governance, Ukraine, Green Paper, state policy, European Union.*

*Введение электронного правительства в современной Украине является мощным евроинтеграционным фактором, который оказывает действенный импульс гармонизации взаимодействия органов власти с гражданами, общественными организациями, бизнесом и другими органами власти в соответствии с европейскими стандартами. Зеленая книга – это документ, который используется правительствами демократических стран для декларирования*

*Аналітика Зеленої книги з електронного урядування в контексті євроінтеграційних прагнень України*  
и обсуждения основных направлений и содержания государственной политики в той или иной сфере, согласования их с общественностью и бизнесом. В статье исследуются особенности украинского Зеленой книги и направлений соответствующей государственной политики.

*Ключевые слова: электронное правительство, Украина, Зеленая книга, государственная политика, Европейский Союз.*