

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

***І.В. Шкарлат, Н.М. Заєць,
В.В. Омельченко, Л.О. Полосіна***

Нормативно-правове регулювання електронного урядування на сьогодні включає достатньо великий перелік документів. Проте нормативно-правова база не є достатньою. Зокрема не існує спеціалізованих документів, які закладають концепцію та стратегію розвитку електронного урядування.

***Ключові слова:** Електронне урядування, електронний документ, електронний документообіг.*

LEGISLATIVE PROVIDING OF DEVELOPMENT OF ELECTRONIC GOVERNMENT

***I.V. Shkarlat, N.M. Zajets',
V.V. Omel'chenko, L.O. Polosina***

Normatively legal adjusting of electronic management includes the large enough list of documents for today. However normatively a legal base is not sufficient. In particular there are not the specialized documents which mortgage conception and strategy of development of electronic management.

***Keywords:** Electronic management, electronic document, electronic dokumentooborot.*

Електронне урядування – це нова філософія державного управління, тому для реального втілення цієї ідеї в життя необхідне розроблення відповідної законодавчої бази. Необхідно здійснити відповідну адаптацію нормативної бази, що регламентує діловодство в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, до особливостей, обумовлених наданням електронних державних послуг. Потребують розробки Закону України «Про персональні дані», «Про державні послуги», «Про електронну комерцію». Потребує свого вирішення питання визначення правового статусу електронних інформаційних ресурсів, які розміщуються в комп'ютерних мережах органами державної влади та органами місцевого самоврядування як для міжвідомчого, так і для загальнодоступного використання. Ефективне впровадження технологій

електронного урядування можливо забезпечити тільки в рамках реформування на сучасних засадах всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Аналіз стану законодавства, що регулює суспільні відносини застосування технологій електронного урядування, свідчить про його фрагментарність і неповноту, наявність дублювання і суперечності нормативно-правових актів у цій сфері. Вітчизняна нормативно-правова електронного урядування включає в себе низку законів, Укази президента України, розпорядження та постанови Кабінету Міністрів України, а також низку галузевих нормативних документів, підготовлених Управлінням державної служби України, Адміністрацією Держспецзв'язку, Держспоживстандарту та ін.

В цілому, нормативно-правову базу е-урядування в Україні представлено законами: «Про інформацію», «Про Національну програму інформатизації», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», «Про звернення громадян», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації»; 9 указами Президента України, 42 постановами та 32 розпорядженнями Кабінету Міністрів України та 15 галузевими нормативними документами – Управління державної служби України, Адміністрації Держспецзв'язку, Держспоживстандарту, Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації, Міністерства транспорту та зв'язку України та ДСТСЗІ СБУ, Держкомзв'язку та інформатизації, зареєстрованих Міністерством юстиції України. Детальніше перелік нормативно-правових актів, регламентують електронне урядування в Україні представлено у Додатку В. В цілому увесь комплекс документів поділяють на дві групи, а саме: загальнодержавного та регіонального значення [1].

Готовність центральних і місцевих органів влади України до електронного уряду розглядаються такі характеристики ступеня готовності урядових структур до використання технологій електронного уряду, як: організаційна готовність, що охоплює структуру управління, ступінь орієнтації на громадян, кваліфікацію фахівців, загальну культуру, властиву відомству; технічна готовність інфраструктури Інтернету, готовність усього населення до використання нових технологій, рівень подолання проблем цифрового розшарування у суспільстві.

Для просування проекту «електронний уряд» в Україні необхідне націлювання відповідних служб, організацій і суспільних інститутів на вирішення наступних завдань:

- формування системи взаємодії держави із громадянським суспільством за допомогою передових телекомунікаційних мереж;

- широкий і ефективний обмін електронними документами між населенням і урядом, органами державної влади;
- забезпечення гласності й прозорості місцевої та регіональної влади; підвищення ефективності державного управління на основі сучасних моделей і методів електронних технологій;
- створення електронної системи моніторингу та підтримки прийняття рішень, створення умов для переходу до активних транзакцій з населенням [12].

Для цього важливо вирішити такі проблеми як: низький рівень інформатизації країни, бідність, відсутність інтересу з боку громадян, небажання чиновників міняти стиль спілкування із громадянами.

До числа регіонального значення слід віднести концепції розвитку електронного урядування на місцях, програми впровадження електронного урядування, підготовлені обласними та районними органами виконавчої влади тощо. Разом з тим сукупність документів з розвитку інформаційного суспільства (е-урядування) є неповною. У ній відсутні такі важливі документи, як Стратегія та Програма розвитку інформаційного суспільства, а також Концепція, Стратегія та Програма електронного урядування. Тобто маємо певну неузгодженість, зумовлену невідповідністю чинних документів Національної програми інформатизації вимогам розвитку інформаційного суспільства в цілому та місцях, а також відсутністю системи документів, що забезпечує необхідний нормативно-правовий та методичний супровід цього процесу.

На законодавчому рівні повинні бути чітко визначені: режими функціонування електронного урядування; обмеження на електронне урядування для кожного з його режимів; критерії переходу електронного урядування з одного режиму на інший режим тощо [2 С. 88-96].

Основними з них є закони України «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003 р.) [5], «Про електронний цифровий підпис» (2003 р.) [6], «Про Основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2000) [13].

Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» встановлює основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів. Його дія поширюється на відносини, що виникають у процесі створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів [9].

У законі «Про електронний цифровий підпис», законодавець визначив правовий статус електронного цифрового підпису та регулювання відносин, що виникають при використанні

електронного цифрового підпису, який призначений для забезпечення діяльності фізичних та юридичних осіб, яка здійснюється з використанням електронних документів [8].

Законом про «Основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015» передбачено такі головні пріоритети України: побудувати прагнення орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційного суспільства, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя [13].

Планом заходів з виконання завдань, визначених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», передбачено комплекс дій, спрямованих на впровадження е-урядування: від розробки та впровадження гармонізованих з Європейським співтовариством нормативно-правових та нормативно-технічних документів до створення типових проектів «Електронне міністерство», «Електронний регіон» з наданням інформаційних та адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням Інтернету. Згідно з цим документом, наприклад, усі органи виконавчої влади мали б перейти на електронний документообіг на базі електронного цифрового підпису до кінця 2009 р. (але, на разі, можна говорити лише про впровадження електронного документообігу без електронного цифрового підпису) [13].

Надзвичайно важливими регламентуючими документами щодо здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади, у т. ч. Богуславській райдержадміністрації Київської області є постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» [7] та «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, організаціями державної форми власності» [11]. Ці документи встановлюють загальні правила документування в органах виконавчої влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентують виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до відправлення чи передачі до архіву органу виконавчої влади.

Дія Типового порядку поширюється на всі електронні документи, що створюються або одержуються органом виконавчої влади. Орган виконавчої влади здійснює електронний документообіг лише за умови використання надійних засобів електронного цифрового підпису, що повинне бути підтверджено сертифікатом відповідності або позитивним висновком за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації, одержаним на ці

засоби від Адміністрації Держспецзв'язку, та наявності посилених сертифікатів відкритих ключів у своїх працівників-підписувачів.

Основні проблеми державного управління лежать у площині правової регламентації надання електронних державних послуг фізичним та юридичним особам. Необхідно чітко законодавчо визначити загальні умови надання таких послуг, а також особливості при наданні комплексних електронних державних послуг, які потребують об'єднання зусиль декількох органів влади, упорядкувати, регламентувати і стандартизувати цей процес. Особливу увагу треба приділити забезпеченню законодавчих гарантій надання таких послуг.

Для правомірного використання електронних документів, якісного запровадження систем електронного документообігу необхідно враховувати настанови, підготовлені фахівцями Державного центру інформаційних ресурсів України (керівник проекту – С.В. Дзюба), що викладені в Концепції розвитку електронного урядування в Україні (схвалено Розпорядженням КМ України 13 грудня 2010 р. № 2250-р) [4, С. 1-15]

Постановою уряду від 14 січня 2009 р. № 4 утворено постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України – Міжгалузову раду з питань розвитку інформаційного суспільства. Основним завданням Міжгалузової ради є підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо реалізації державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та інтеграції України до глобального інформаційного простору. Ці заходи дадуть змогу суттєво прискорити процес подальшої інформатизації країни [12].

Надзвичайно важливо якомога скоріше прийняти закон України «Про систему державних адміністративних послуг». Необхідно, щоб у ньому законодавець передбачив чітке визначення реєстру державних послуг та критеріїв відбору державних послуг для переведення їх в електронний вигляд, у тому числі таких, як «електронний паспорт», «електронний нотаріат» тощо. Відсутність єдиних форматів електронного документообігу на основі електронного цифрового підпису є джерелом загрози національній безпеці, оскільки не дає змоги органам державної влади реалізувати взаємодію електронними засобами через Інтернет.

Отже, нормативну-правову базу е-урядування в Україні представлено: законами, Указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України та галузевими нормативними документами. Основними з них є закони України «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003 р.), «Про електронний цифровий підпис» (2003 р.) [64], «Про Основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2000) [9; 13].

Увесь комплекс документів представлений актами загальнодержавного та регіонального значення. До числа останніх віднесено концепції розвитку електронного урядування на місцях.

Разом з тим сукупність документів з розвитку інформаційного суспільства (е-урядування) є неповною. У ній відсутні такі важливі документи, як Стратегія та Програма розвитку інформаційного суспільства, а також Концепція, Стратегія та Програма електронного урядування» [3].

Проблеми запровадження в Україні електронного документа та електронного документообігу стають все більш актуальними. Вона набуває значної політичної та економічної ваги у зв'язку з розширенням використання інформаційно-комунікаційних технологій у суспільних відносинах, розбудові систем електронних платежів, електронної торгівлі тощо. При цьому, якщо у Цивільному кодексі (1963 р. із наступними змінами, внесеними до нього) було багато обмежень щодо використання електронного документа, то новий Цивільний кодекс 2003 р. дозволив широке застосування електронних документів у цивільних правовідносинах. Значний поштовх цивільно-правовим відносинам з використанням цифрових технологій надало прийняття 2003 р. законів України «Про електронний документ та електронний документообіг» [64] та «Про електронний цифровий підпис» [7].

Уряд України приділяє увагу щодо заходів для забезпечення впровадження технологій електронного документообігу. Один із основних нормативно-правових документів з цих питань є Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади. Цей Типовий порядок встановлює загальні правила документування в органах виконавчої влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до відправлення чи передачі до архіву органу виконавчої влади» [10].

Усі інші дії з електронними документами виконуються в органі виконавчої влади згідно з вимогами до дій з документами на папері, передбаченими інструкцією з діловодства цього органу. Дія Типового порядку поширюється на всі електронні документи, що створюються або одержуються органом виконавчої влади.

До нормативно-правових документів, які регламентують діяльність в цій сфері, відносяться також Порядок засвідчення наявності електронного документу (електронних даних) на певний момент часу, Порядок застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності».

Однією із основних вимог впровадження технологій електронного урядування в Україні є інформатизація внутрішніх процесів органів державної влади. Ці процеси відбуваються відповідно

до керівних нормативних актів. Наприклад, інформатизація органів державної статистики регламентується Концепцією інформатизації органів державної статистики.

Особлива увага приділяється інформатизації процесів навчання в системі загальноосвітніх навчальних закладів. Міністерство освіти на науки затвердило Положення про порядок організації та проведення апробації електронних засобів навчального призначення для загальноосвітніх навчальних закладів, Про проведення апробації електронних засобів навчального призначення для загальноосвітніх навчальних закладів (2004 р.), апробації електронних засобів навчального та загального призначення для загальноосвітніх навчальних закладів (2006 р.). Організує та проводить конкурси на кращий електронний програмно-педагогічний засіб навчання для професійно-технічних навчальних закладів.

Але на законодавчому рівні досі не вирішено питання що власне слід розуміти під електронним документом і який його вид може мати юридичну силу. На законодавчому рівні чітко не визначено режими функціонування електронного урядування; критерії переходу електронного урядування з одного режиму на інший режим тощо.

Таким чином, на сьогодні, Україна перебуває на порозі інтерактивної присутності держави в Мережі, коли починає здійснюватися формальний обмін інформацією між користувачами і урядовими органами (заповнення форм, відправлення заяв он-лайн). Це стало можливим завдяки прийняттю Закону України «Про електронний цифровий підпис», а також Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» і Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг».

При відсутності серйозних технічних проблем для створення електронного уряду головною бачиться проблема реорганізації адміністративного апарату та недостатня кількість профільних спеціалістів, здатних у своїй повсякденній діяльності використовувати здобутки ІКТ тощо. Уповільнення темпів розвитку електронного уряду в Україні пояснюється тим, що впровадження електронних технологій торкається не лише окремих міністерств, а системи владних відносин в цілому.

Отже, основні проблеми державного управління лежать у площині правової регламентації надання електронних державних послуг фізичним та юридичним особам як на рівні держави, так і на рівні регіону. Сукупність невизначених на законодавчому щаблю питань гальмує впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у практику державного управління.

Використана література

1. Дубов Д.В. Основи електронного урядування: навч. посіб. / Д.В. Дубов, С.В. Дубова. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 186 с.
2. Електронне урядування в Україні : аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О.А. Баранов, І.Б. Жиліяєв, М.С. Демкова та ін. – К. : «Поліграф-Плюс», 2007 р. – 254 с.
3. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / уклад. С.В. Дзюба; ред. А.І. Семенченко. – К., 2009. – 15 с.
4. Кращі практики впровадження електронного урядування : зарубіжний досвід. Методичні матеріали до навчальної дисципліни: «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування» / авт. кол. : К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін.; за заг. ред. д. н. держ. упр., проф. С.А. Чукут, к. н. держ. упр. О.В. Загвойської. – К., 2010. – 144 с.
5. Мартинець, Н.С. Розбудова електронного урядування у секторі «уряд-громадянин» як ефективний механізм взаємодії з громадськістю // Міжнародний фаховий журнал «Електронне урядування». – 2010. – №1. – С. 104–114
6. Матвієнко О.В. Менеджмент інформаційних систем як інтегрована організаційна стратегія інформаційної діяльності в системі управління // Матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції «Теорія і практика управління організацією з погляду тисячоліть» (Київ, 24-26 травня 2001 р.). – К. : Політехніка, 2001. – С.160.
7. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003р. № 852-ІУ (Із змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законом №879-VI від 15 січня 2009 року) // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=683%2F2002>. – Мова укр., рос., англ. – Перевірено 7.12.2012.
8. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-ІУ // Відомості Верховної Ради (ВВР). –2003. – № 36. – Ст. 275. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2599-ІУ (2599-15) від 31.05.2005, ВВР, 2005, № 26, ст. 349.).
9. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України // Вісник Держ. комітету архівів України. – 2003. – Вип. 2 (14). – С. 15–22.
10. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від від 28 жовтня 2004 р. N 1453. – Електрон. дан. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1453-2004-%EF>. – Мова укр., рос., англ. – Перевірено 15.12.2012.

11. Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2012 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04. 2012 р. № 220-р. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1453-2004-%EF>. – Мова укр., рос., англ. – Перевірено 15.12.2012.

12. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» [Електронний ресурс] Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1302 // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт – Електрон. дан. // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1302-2002-%>. – Мова укр., рос., англ. – Перевірено 5.12.2012.

13. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04 лютого 1998 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 27–28. – Ст. 181 (Із змінами, внесеними згідно із Законом України № 2684-III (2684-14) від 13 вересня 2001 р., ВВР, 2002, № 1, Ст. 3.).