

УДК 342.9
DOI

А. І. Гнатовська
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0001-7171-3209

СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ТА ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

У статті визначено, що уряди всього світу використовують цифрові технології для інноваційного перетворення способу своєї діяльності, обміну інформацією, прийняття рішень та надання послуг, а також для залучення та співпраці з людьми для вирішення політичних завдань, що становлять суспільний інтерес. Однак у багатьох країнах все ще бракує можливостей ефективно використовувати цифрові технології для надання доступних, надійних, швидких, персоналізованих, безпечних та інклюзивних послуг та розширення прав і можливостей людей за допомогою відкритих механізмів участі.

Розвиток електронного уряду є першочерговим пріоритетом у політичних програмах, але увага була зосереджена насамперед на цифровій трансформації уряду на національному рівні. Місцева електронна влада також заслуговує на увагу, оскільки міські та муніципальні адміністрації мають більш безпосередню взаємодію з жителями та відповідають за вирішення проблем, що впливають на повсякденне життя людей. Застосування платформ електронної участі продовжує поширюватися в більшості країн, існує тенденція до створення багатофункціональних платформ участі, таких як форуми щодо роздумів, консультації та/або електронні петиції щодо нової політики, опитування громадської думки, система скарг, повідомлення про корупцію та генерація ідей та інновацій.

У багатьох випадках використання електронної участі залишається низьким. Окрім причин, пов'язаних із доступом до технологій та цифровими навичками, відсутність розуміння мотивацій для участі в Інтернеті та небажання державних установ ділитися питаннями встановлення порядку денного і повноважень щодо прийняття рішень, схоже, відіграє важливу роль щодо обмеженого прогресу серед багатьох інших факторів.

Під час здійснення електронного урядування важливо дотримуватись загально прийнятих засад та ідей публічного адміністрування, але при цьому адаптувати їх під новітні реалії. Важливо забезпечити ефективне та якісне виконання суб'єктами публічного адміністрування покладених на них завдань, упровадження інформаційно-комунікаційних технологій, що має базуватися на чіткій методиці впровадження елементів електронного уряду, крім того, має відбуватись постійне формування спільного інформаційного простору та захищеної інфраструктури органів виконавчої влади тощо.

Ключові слова: електронний уряд, ознаки електронного уряду, структура електронного уряду, принципи електронного уряду, електронне урядування.

Hnatovska A. I. PRESENT-DAY ENVIRONMENT AND PRINCIPLES OF THE REALIZATION OF E-GOVERNANCE

The article identifies that governments around the world use digital technologies to innovatively transform the way they operate, share information, make decisions and provide services, and engage and collaborate with people to address policy challenges of public interest. However, many countries still lack the capacity to use digital technologies effectively to provide accessible, reliable, fast, personalized, secure and inclusive services and to empower people through open participation mechanisms.

The development of e-government is a top priority in policy agendas, but the focus has been on the digital transformation of government at the national level. Local e-government is also noteworthy, as city and municipal administrations interact more directly with residents and are responsible for solving problems that affect people's daily lives. The use of e-participation platforms continues to spread in most countries, and there is a tendency to create multifunctional participation platforms, such as forums for reflection, consultation and/or e-petitions on new policies, opinion polls, complaints, corruption and ideas and innovations.

In many cases, the use of e-participation remains low. In addition to reasons related to access to technology and digital skills, the lack of understanding of the motivations for participating in the Internet and the reluctance of government agencies to share agenda setting and decision-making powers appear to play an important role among many limited factors.

In the implementation of e-government, it is important to adhere to the generally accepted principles and ideas of public administration, but at the same time to adapt them to the latest realities. It is important to ensure effective and high-quality implementation of public administration tasks, the introduction of information and communication technologies should be based on a clear methodology for implementing elements of e-government, there should be a constant formation of common information space and secure infrastructure of executive authorities.

Key words: e-government, features of e-government, structure of e-government, principles of e-government.

Постановка проблеми. У сучасному світі за останні роки докорінно змінився процес взаємодії людини з людиною, людини з державою, державою та муніципальною владою тощо. Пандемія відділила людей один від одного, збільшила

дистанцію між нами та змусила органи державної влади максимально змінити способи взаємодії з громадянами. Ці процеси сприяли впровадженню інформаційно-телекомунікаційних технологій у публічне адміністрування та реалізації

концепції електронного урядування. Цікавим є окреслення сучасних реалій в Україні та світі, які супроводжують електронне урядування. Важливо визначити принципи, на яких воно повинно базуватися.

Метою статті є дослідження реалій, які відбуваються в Україні та світі в останні роки, що стали поштовхом для розвитку електронного урядування, визначення структури та змісту електронного урядування та визначення принципів реалізації електронного урядування.

Основний матеріал. У 2020 році відбулися трансформаційні зміни у глобальному порядку денному, оскільки почалося десятиліття дій зі сталого розвитку для активізації зусиль для досягнення цілей сталого розвитку до 2030 року. Ця діяльність займає центральне місце в глобальних зусиллях з викорінення бідності та покращення економічного зростання, соціального захисту, охорони здоров'я (включаючи реагування на пандемію), освіти, енергетики, води та санітарії, стійкого транспортного забезпечення та інфраструктури й доступу до Інтернету.

Електронний уряд підтримує десятиліття дій шляхом стійкого, всеохоплюючого та справедливого надання публічних послуг усім людям скрізь, не залишаючи нікого позаду – і в більш широкому сенсі через його зростаючу роль у стимулюванні інновацій, посиленні ефективності та пошуку рішень.

В Європі є найбільша частка країн (93%), що пропонують онлайн-послуги для вразливих верств населення, а потім слідує Америка (84%), Азія (80%), Океанія (65%) та Африка (55%). Серед вразливих груп молодь є головним цільовим сервісом для багатьох країн, тоді як люди, що живуть у злиднях, та мігранти виявляються в основному знехтуваними [1].

Розвиток різноманітних можливостей для розвитку електронного уряду є надзвичайно важливим, оскільки трансформація цифрового уряду передбачає набагато більше, ніж інтеграцію технологій в управління. Фундаментальні зміни в мисленні державних службовців та способі співпраці державних установ також є критичними. Країни з найвищими рівнями розвитку електронного уряду надали пріоритет розвитку потенціалу та світогляду, які повністю підтримують інтегрований підхід уряду до цифрової трансформації уряду.

У деяких регіонах органи місцевого самоврядування створюють «розумні міста», використовуючи передові технології для пришвидшення сталого розвитку. Конкретні стратегії включають використання чат-ботів [2] для покращення надання послуг та впорядкування внутрішнього управління робочою силою; використання великих даних та аналітики для розроблення

і реалізації ефективної політики місцевого самоврядування та оптимізації міських державних ресурсів; використання Інтернету речей для підтримки інтелектуальних програм у галузі охорони здоров'я, транспорту, правоохоронних та надзвичайних ситуацій; а також використання доповненої реальності та віртуальної реальності для поліпшення навігаційного досвіду та безпеки водія і підтримки рятувальних робіт. Ряд міст займаються постійними інноваціями, використовуючи нові цифрові програми для розміщення біженців, полегшення перевантажень, безпечного захоронення твердих побутових відходів, зменшення забруднення повітря та вирішення інших пріоритетних питань. Такі зусилля заслуговують на похвалу, але залишаються скоріше винятком, ніж правилом; використання (або намір використовувати) нових технологій було виявлено менш ніж у чверті досліджуваних міст, можливо, через обмеженість ресурсів або нерозуміння переваг, що виникають від використання таких технологій.

Загалом, електронний уряд – це об'єднання за допомогою досягнень інформаційних технологій, усіх адміністративних структур з усіма їхніми різноманітними функціями в єдину структуру з високим рівнем інтегрованості всіх внутрішніх процесів (узгодження управлінських рішень, обороту внутрішньої документації).

Структурними елементами електронного уряду є:

- адміністративне законодавство, яке має врегульовувати: порядок та процедури виконання державних функцій та надання державних послуг;
- повноваження суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення інформаційної взаємодії між ними;
- порядок реалізації адміністративної правосуб'єктності фізичними та юридичними особами;
- правовий режим створення та експлуатації офіційних сайтів державних органів;
- забезпечення доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади;
- персоніфікація для забезпечення роботи з персональними даними;
- міжвідомча електронна взаємодія, яка забезпечує ефективне функціонування інформаційних систем, що входять у склад електронного уряду;
- інформаційні ресурси – електронні бази даних, реєстри, довідники тощо;
- гарантії електронної безпеки електронного уряду (електронний підпис) [3, с. 120–122].

Поняття «електронний уряд» – це багатоаспектне поняття, оскільки його впровадження та застосування пов'язане зі структурними змінами в системі публічного адміністрування,

а саме з перетвореннями об'єму, характеру та направленості функцій органів виконавчої влади [4, с. 26–27].

В Україні впроваджується сучасна концепція використання всіх можливих інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів виконавчої влади. Особливо це стосується проведення єдиної державно-технічної політики в частині реалізації управлінського потенціалу та впровадження «хмарних» технологій у системі державної служби.

У демократичному суспільстві державний апарат має максимально публічний характер та є повністю відкритим до діалогу з населенням. Публічність державного апарату в умовах демократії призводить до важливої ролі публічного адміністрування. За допомогою інформаційних технологій публічне адміністрування має забезпечувати зворотній зв'язок органів влади із суспільством. Саме встановлення та підтримання такого зв'язку є одним з основних та найважливіших напрямів роботи всієї адміністративної системи в демократичній державі, що свідчить про дотримання принципів прозорості та публічності.

Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій здійснюється на всіх рівнях державної влади та влади органів місцевого самоврядування.

Поняття «електронний уряд» у повній мірі потрібно розглядати за допомогою його ознак. Ознаками електронного уряду є:

- зменшення сфери адміністративного розсуду під час здійснення державних функцій і надання адміністративних послуг, зниження ролі фактору суб'єктивності кадрового персоналу в процесі підготовки і прийняття адміністративних актів (рішень);

- посилення дії принципу оперативності в підготовці і прийнятті управлінських рішень за рахунок використання електронних інформаційних ресурсів у режимі реального часу, а також підвищення ефективності адміністративної нормотворчості в цілому;

- формування належного рівня прозорості в процесі надання адміністративних послуг за рахунок автоматичного сповіщення одержувачів послуг або контролюючого органу про процес їх реалізації, а також створення єдиної системи моніторингу в процесі використання інформаційних технологій у публічному адмініструванні (як найбільш важливої умови ефективності адміністративно-правового регулювання відносин в області публічного управління);

- суттєве зменшення паперового документообігу;

- створення юридичного механізму притягнення до відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за неналежне дотримання вимог нормативних правових актів під час

виконання окремих адміністративних процедур і адміністративних дій за рахунок використання автоматичного контролю за їхніми діями [5, с. 67].

Електронне урядування – форма організації публічного адміністрування, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [6].

Реалізація електронного уряду базується на загальноправових принципах, на підставі яких формуються та реалізуються адміністративно-правові норми.

Принцип законності заснований на точному та неухильному дотриманні вимог норм права всіма суб'єктами суспільних відносин, верховенстві Конституції України та невідворотності відповідальності за порушення правових норм. Цей принцип, безумовно, є базисним для електронного уряду.

Принцип гласності означає, що всі адміністративно-правові акти повинні бути доведені до відома суспільства. Повне, багатостороннє, систематичне інформування про свої дії та рішення є обов'язком органів виконавчої влади. Щодо адміністративно-правових норм повинні бути створені умови для ознайомлення з думкою громадян та врахування їхніх інтересів. Результати, що досягаються в процесі адміністративно-правового регулювання, повинні бути доведені до відома суспільства. Вільний доступ до інформації про публічне адміністрування забезпечується шляхом розміщення повної та достовірної інформації в єдиній інформаційно-телекомунікаційній сітці.

Основними вимогами принципу гласності є: забезпечення інформованості громадян про дії та рішення органів виконавчої влади; доступність обговорення важливих державних або місцевих питань; вивчення та врахування суспільної думки. Цей принцип максимально реалізується саме за допомогою електронного уряду, який максимально дозволяє в повному обсязі відображати адміністративні процеси.

Принцип відкритості та прозорості прийняття адміністративно-правових норм. Сучасне суспільство максимально зацікавлене в отриманні інформації про роботу державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Така відкритість дає можливість громадянам оцінювати їхню роботу. Органи виконавчої влади володіють найбільшим об'ємом інформації, що становить інтерес для суспільства та громадян. Така відкритість забезпечує реалізацію принципу демократизму та робить державу більш прозорою для громадян. Відкритість та прозорість роботи суб'єктів публічного адміністрування підвищує

ефективність їхньої роботи. Також це дозволяє здійснювати громадянський контроль над владою та підвищити рівень відповідальності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, зробіть більш ефективною боротьбу з корупцією та зловживаннями посадовими повноваженнями. Створення контенту, насамперед українського, відповідно до національних або регіональних потреб сприяє соціальному, культурному та економічному розвитку, а також зміцненню інформаційного суспільства та демократії в цілому. Реальне впровадження цього принципу підтверджується:

- доступністю інформації для громадян;
- систематичним інформуванням громадян про рішення, що приймаються;
- здійсненням контролю за діяльністю державних органів із боку громадян;
- створенням умов для активного суспільного контролю над ефективністю державних видатків;
- удосконаленням систем моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування.

Оскільки принцип відкритості відображається в багатоманітних аспектах адміністрування, його головною метою є забезпечення надання повної інформації громадянам для того, щоб вони могли оцінити правомірність рішень органів влади та оскаржити їх за необхідності.

Одним з основних здобутків Кабінету Міністрів України та Міністерства цифрової трансформації є створення сервісу «Дія» (Держава і Я), що надає низку адміністративних послуг онлайн [7]. Впроваджується робота чат-ботів, наприклад, чат-бот Тарас – це чат-бот, який допомагає держслужбовцям безпомилково та швидко заповнити електронні декларації. Він може: надати покрокову інструкцію заповнення електронної декларації; допомогти заповнити декларацію без помилок; дати відповіді на питання та корисні поради щодо заповнення декларації [8].

Саме встановлення і підтримання такого зв'язку виступає одним з основних найважливіших напрямів роботи всієї системи публічного адміністрування в демократичній державі, яка реалізує вимоги щодо прозорості та публічності їхньої діяльності. Проте інформаційне суспільство є зовсім іншим видом демократії, ніж її традиційний механізм.

Впровадження електронного уряду повністю забезпечує:

- відкритість діяльності суб'єктів публічного адміністрування;
- доступність інформації для громадян;
- створення механізмів контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування.

Принцип оперативності полягає в тому, що процеси публічного адміністрування в розумні

строки залучають і дають можливість взяти участь зацікавленим особам. За загальним правилом, даний принцип стосується строків надання інформації органами виконавчої влади. У процесі його реалізації повинне здійснюватися швидке вирішення управлінських справ, що спрямовані на реалізацію прав громадян. Найбільш доцільно цей принцип роз'яснити через інститут надання публічних послуг.

Надання послуг за допомогою електронного уряду передбачає: скорочення строків надання послуг державними органами та органами місцевого самоврядування; скорочення кількості документів, які потрібно подати суб'єкту для отримання послуги; скорочення числа адміністративних процедур; зниження регулятивного впливу на заявника.

Принцип створення належних правових умов для впорядкування відносин, що виникають під час реалізації електронного уряду в Україні, має забезпечити не лише прийняття нових правових актів, які регулюють діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо структурних елементів електронного уряду, але й удосконалення вже існуючих правових норм. Метою цього принципу є забезпечення ефективного та якісного виконання суб'єктами публічного адміністрування покладених на них завдань.

Принцип пріоритетності задач соціально-економічного розвитку та модернізації системи публічного адміністрування своєю метою має забезпечення використання інформаційних технологій на користь роботи суб'єктів публічного адміністрування. Застосування інформаційно-комунікаційних технологій надзвичайно полегшує процес здійснення реформ соціальної, оборонної, адміністративної та інших сфер. Максимальне розповсюдження мережі Інтернет, забезпечення доступу до мережі всіх верств населення супроводжує всі реформи, які реалізуються в державі та відповідають цілям цифровізації. Цифровізація повинна забезпечувати кожному громадянину рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій. Створення цифрових інфраструктур – основний чинник розширення доступу громадян до глобального інформаційного середовища та знань.

Ще у 2011 році вільний доступ до Інтернету визнано ООН фундаментальним правом людини – цифровим правом. Але потрібно пам'ятати, реалізуючи цей принцип, що впровадження інформаційних технологій у сферу публічного адміністрування базується на адміністративно-правових нормах та має своїм спрямуванням досягнення соціальних цілей. При цьому варто враховувати, що такі технології є лише засобом досягнення мети, а не окремою самостійною управлінською діяльністю.

Принцип збалансованості та узгодженості впровадження інформаційних технологій у діяльність суб'єктів публічного адміністрування. Впровадження системи електронного уряду має базуватися виключно на узгоджених діях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інакше це призведе до нерівномірного розвитку регіонів. Усі процеси, які здійснюються у впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій, базуються на чіткій методиці впровадження елементів електронного уряду. Тому застосування електронного уряду в країні повинно здійснюватися з урахуванням факторів: управлінських (включають комплекс функцій з планування, координації, регулювання, контролю щодо інтеграції та адаптації до умов здійснення електронного урядування); політичних (дотримання певного напрямку соціально-політичного розвитку держави, безумовно, впливає на рішення, що приймаються в законодавчій і виконавчій гілках влади); економічних (розвиток областей країни відрізняється один від одного, тому в деяких регіонах необхідно додати більше зусиль задля забезпечення доступності громадян до переваг електронного урядування); правових (сьогодні сфера розвитку інформаційних технологій надзвичайно швидка, тому важливо враховувати всі вдосконалення, які відбуваються, та вчасно вносити доповнення та зміни до правових норм).

Принцип відповідальності передбачає настання відповідальності публічних службовців – учасників інформаційного обміну – за повноту та достовірність відомостей, їх своєчасну передачу та зміну, зберігання та знищення. Питання забезпечення конфіденційності інформації, яка передається та зберігається за допомогою інформаційно-телекомунікаційних ресурсів, потребує вирішення з боку органів державної влади, а її безпека має гарантуватися на законодавчому рівні.

Принцип єдності системи електронного уряду спрямований на:

- постійне формування спільного інформаційного простору та захищеної інфраструктури органів виконавчої влади;
- визначення та впровадження єдиних стандартів та вимог щодо елементів інформаційно-технічного забезпечення, що дозволяє забезпечити збалансований та узгоджений розвиток системи;
- забезпечення роботи єдиних загальнодержавних ресурсів, що забезпечуватимуть оперативний доступ до цілісної, актуальної, достовірної інформації про основні об'єкти, форми, способи та результати державного управління та її спільного використання суб'єктами публічного адміністрування;
- здійснення єдиної системи підвищення кваліфікації державних службовців, розвиток інфраструктури центрів з їх підготовки та підвищення

кваліфікації, професійне навчання та сертифікацію відповідальних за розробку та впровадження державних інформаційно-телекомунікаційних систем органів державної влади, створення системи мотивації, заохочення та регламентації процесів використання державними службовцями інформаційно-телекомунікаційних технологій;

- узгодженість нормативно-правової та методичної бази регулювання та здійснення системи електронного уряду.

Основними завданнями держави на шляху до цифровізації країни є корегування вад ринкових механізмів, подолання інституційних та законодавчих бар'єрів, започаткування проектів цифрових трансформацій національного рівня та залучення відповідних інвестицій, стимулювання розвитку цифрових інфраструктур, формування потреб у використанні цифрових технологій громадянами та розвитку відповідних цифрових компетенцій, створення відповідних стимулів та мотивацій для підтримки цифрового підприємництва та цифрової економіки [9].

Висновки. Впровадження концепції електронного урядування в Україні набуло значних обертів в останні роки. Це пов'язано зі світовими тенденціями розвитку застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у публічному адмініструванні, а також зі змінами в публічному адмініструванні, які пов'язані з карантинними обмеженнями через пандемію. Електронне урядування передбачає застосування інтернет-ресурсів у взаємодії з громадянами та між собою, максимальне зменшення контактів між людьми (зменшення черг, паперових документів тощо), розширення мережі Інтернет по всій території країни та забезпечення доступу до публічних послуг усіх верств населення.

Електронний уряд закладає ідею комплексного перетворення принципів організації адміністрування державою.

Електронне урядування має базуватися на таких принципах: законності; гласності; відкритості та прозорості; оперативності; створенні належних правових умов; пріоритетності задач соціально-економічного розвитку та модернізації системи публічного адміністрування; збалансованості та узгодженості впровадження інформаційних технологій у діяльність суб'єктів публічного адміністрування; відповідальності; єдності системи електронного уряду.

Для досягнення цілей, заради яких упроваджувалась система електронного уряду, потрібно вирішити або вдосконалити такі питання:

- за допомогою розвитку та широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності суб'єктів публічного адміністрування забезпечити доступ громадян до інформації та відомостей про їхню діяльність;

- створення, розширення та забезпечення безперебійної роботи єдиної інфраструктури міжвідомчої автоматизованої взаємодії суб'єктів публічного адміністрування між собою та із громадянами;
- забезпечення надійного захисту електронного документообігу;
- впровадження та постійне використання інформаційних систем планування та звітності задля здійснення контролю за результативністю діяльності суб'єктів публічного адміністрування;
- формування якісного нормативного забезпечення: процедур збору, зберігання та надання інформації, що зберігається в державних інформаційних системах; порядку обміну інформацією між державними органами влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами; контролю за використанням інформаційних систем;
- створення та вдосконалення кадрового забезпечення системи електронного уряду, яке має відповідати сучасним стандартам публічного адміністрування;
- популяризація публічних послуг.

Література

1. E-Government Survey. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. 2020. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey> (дата звернення: 01.07.2021).
2. Citybot Назар. URL: <https://citybot.pro/> (дата звернення: 01.07.2021).
3. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : монографія Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.
4. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
5. Hnatovska A., Marushak A. Conceptual principles of e-democracy and e-governance in Ukraine. *European political and law discourse*. 2021. Volume 8. Issue 2. P. 63–68.
6. Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 20 вересня 2017 р. № 649-р : Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.07.2021).
7. Дія. Цифрова держава. URL: <https://plan2.diia.gov.ua> (дата звернення: 05.07.2021).
8. Чат-бот Тарас. URL: <https://shstab.net/pages/view/taras-chatbot> (дата звернення: 01.07.2021).
9. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 01.07.2021).