



Володимир Марченко,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових
дисциплін та міжнародного права
Харківського національного педагогічного
університету імені Г. С. Сковороди

УДК 349.2

Механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади

З часів прийняття перших нормативних актів, спрямованих на вдосконалення різних аспектів інформатизації та електронного врядування в органах виконавчої влади в Україні, пройшло понад десяти років, проте кардинальних зрушень й досі не відбулося. Головними причинами цього є неготовність посадових осіб і державних службовців до переходу з паперового на електронний документообіг і відсутність ефективних механізмів впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади. У той же час активне використання інформаційно-комунікаційних технологій в державному управлінні сприяє суттєвому підвищенню рівня якості взаємодії громадян і бізнесу з державою, рівня задоволення потреб і запитів суб'єктів господарювання і громадян і відповідно благоустрою в суспільстві. Тому саме удосконалення механізмів електронної взаємодії органів виконавчої влади, надання електронних адміністративних послуг населенню і електронного врядування в цілому є однією з пріоритетних напрямків розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Питання електронного врядування в органах виконавчої влади є предметом дослідження багатьох науковців таких, як: О. І. Архипська, О. А. Баранов, М. Г. Ватковська, О. П. Голубуцький, М. С. Демкова, С. В. Дзюба, П. С. Клімушин, Г. С. Літвінов, А. О. Серенок, С. А. Чукут та ін. Проте механізм упровадження електронного врядування в органах виконавчої влади досліджено фрагментарно, відсутнє його законодавче закріплення, сутність даного поняття залишається невизначеною.

Отже, метою статті є дослідження механізму впровадження електронного врядування в органах виконавчої влади України.

На сьогодні система електронного урядування України орієнтована на процеси інформування населення в питаннях надання державних та адміністративних послуг в рамках односторонньої взаємодії тоді, як важливим завданням впровадження електронного уряду в Україні є розробка сучасного організаційно-правового механізму взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду, з використанням

форм двосторонньої та транзакційної (надання послуг он-лайн) взаємодії [1]. Проте, слід відмітити, що практичне удосконалення і підвищення якості механізму впровадження електронного врядування в Україні неможливе без наукового обґрунтування та фундаментального теоретичного осмислення відповідних шляхів, пропозицій і рекомендацій, в основі чого лежить, передусім, розуміння сутності правової категорії «механізм впровадження електронного врядування».

У загальному розумінні механізм – це: 1) пристрій, що передає або перетворює рух; 2) внутрішня будова, система чого-небудь; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та ін. явище; 4) послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; система, яка визначає порядок якого-небудь виду діяльності [2, с. 695; 3, с. 401]. У теорії права широко вживаними є поняття «механізму адміністративно-правового регулювання», «механізму державного управління» та ін. Так, М. І. Матузов та О. В. Малько пропонують під механізмом правового регулювання розуміти систему юридичних засобів, організованих найбільш послідовним чином, із метою упорядкування суспільних відносин, сприяння задоволенню інтересів суб'єктів права (норми права, юридичні факти, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків, правосвідомість, режим законності) [4, с. 470-472].

С. Т. Гончарук, досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання, вважає, що ним є система адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання та упорядкування суспільних відносин у сфері державного управління. У структуру цього механізму входять норми адміністративного права, акти тлумачення таких норм та акти їх реалізації, адміністративно-правові відносини, а також правова культура

та правова свідомість, форми та методи управлінської діяльності, прямі і зворотні зв'язки між суб'єктами управлінських відносин тощо [5, с. 29]. Аналогічно стверджує і І. П. Голосніченко, трактуючи механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність адміністративно-правових засобів, які впливають на відносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади, а саме: норми адміністративного права, акти тлумачення та реалізації норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини [6, с. 20-21].

Цікавою в даному контексті є точка зору Г. В. Атаманчука, який досліджує механізм формування та реалізації державного управління, що представляє собою сукупність і логічний взаємозв'язок між соціальними елементами, процесами та закономірностями, через які суб'єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управлінських впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [7, с. 86]. На думку Ю. О. Тихомирова, механізм управління – це спосіб організації та функціонування управління, що базується на висуненні обґрунтованих цілей, створенні та розвитку керуючої системи, що покликана забезпечувати в ході управлінського процесу досягнення цілей; процес погодженого впливу суб'єкта управління на явища соціальної дійсності, що його оточують [8, с. 20, 49]. Проте, не можемо погодитися з автором, що «механізм – це спосіб...», оскільки способи досягнення цілей є власне елементами механізму.

У свою чергу, Н. Р. Нижник та О. А. Машков визначають механізм державного управління як складову системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні та зовнішні фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. На думку авторів, механізм управління включає цілі управління,

елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [9, с. 37, 49]. Проте, на наш погляд, складові механізму не обмежуються вище сказаними, і на ряду з матеріальними та фінансовими ресурсами до переліку слід додати кадрові, інформаційно-технічні та організаційно-методологічне забезпечення тощо.

На відміну від попередніх авторів, В. М. Князев і В. Д. Бакуменко називають механізмом державного управління практичні заходи, засоби, важелі, стимули (цілі, рішення, впливи, дії, результати, а також політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові засоби), за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [10, с. 116-117]. Не можемо погодитися в повній мірі із запропонованим визначенням, оскільки механізм у запропонованому варіанті не включає нормативно-правової бази, інформаційного забезпечення та інших важливих елементів.

Досліджуючи механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади, варто звернути увагу на думку, що висловлюють з цього приводу П. С. Клімушин та О. А. Серенко. Зокрема, автори наголошують на різноманітні механізми надання адміністративних послуг в електронному вигляді та виділяють наступні: 1) адміністративні – групування електронних послуг у відповідних життєвих епізодах та бізнес-ситуаціях; 2) інституціональні – розвиток Інтернет-представництв як інституціональної структури системи електронної взаємодії влади з суспільством; 3) ідентифікаційні – ідентифікація сторін електронної взаємодії реалізується на базі впровадження режиму електронного цифрового підпису як засобу для засвідчення авторства документа; 4) внутрішньо-

урядові – міжвідомча взаємодія за допомогою систем електронного документообігу; 5) єдиної точки доступу – перехід від взаємодії «заявник – конкретний орган влади» до ідеології «заявник – загальний інтерфейс взаємодії з отримання державних послуг»; 6) інтеграційні – удосконалення системи відомчих інформаційних систем і державних, регіональних і муніципальних інформаційних ресурсів; 7) єдиної архітектури – обмежене використання реєстрів для виявлення сервісів, а їхній склад, місце розташування й інтерфейси повинні бути досить стабільні та визначатися в технічних стандартах [11, с. 43-51; 12, с. 4-7].

Також авторами виокремлюються механізми електронної взаємодії: 1) інформаційні – забезпечують відображення інформації на національних порталах і веб-вузлах, яка служить фондом для публічної участі громадян (публікації офіційних джерел, повідомлення та ін.) через тематичні блоги, конференції, засоби доставки новин, розсилки, інтермедіа тощо; 2) консультаційні – забезпечують діалогові методи для формування цивільної думки через організацію зворотного зв'язку за оперативними каналами, форумами, он-лайн конференціями та ін.; 3) механізми прийняття рішень – забезпечують облік та використання пропозицій громадян у державному управлінні [11, с. 42-44].

Цікаво зазначити, що згідно Концепції розвитку електронного урядування в Україні основним механізмом організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання повинен стати електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису [13]. У цілому впровадження електронного документообігу спрямовано на: 1) реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу; 2) забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу;

3) нормативно-правове забезпечення технології оброблення, створення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів [14]. Проте, на нашу думку, таке розуміння механізму впровадження електронного урядування є вузьким, оскільки згідно чинного законодавства електронний документообіг і електронний цифровий підпис заплановані лише як складова на певному етапі впровадження електронного урядування, які крім цього елементу місять низку інших заходів і способів реалізації моделі електронного урядування в Україні. Тому в даному контексті доцільно розглянути задекларовані й запропоновані авторами етапи (стадії, кроки) щодо впровадження системи електронного урядування в органах виконавчої влади в Україні.

Так, наприклад, Концепцією розвитку електронного урядування в Україні було передбачено впровадження електронного урядування на період до 2015 року, що складався з трьох основних етапів: 1) на першому етапі (2011-2012 рр.) передбачалося: – розроблення необхідної нормативно-правової та нормативно-технічної бази, єдиних стандартів, протоколів і регламентів взаємодії суб'єктів електронного урядування, їх гармонізація з міжнародними стандартами; – забезпечення функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади всіх рівнів на основі єдиних стандартів; – створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу; – створення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; – забезпечення надання послуг в електронній формі громадянам і суб'єктам господарювання з використанням Інтернету (реєстрація суб'єктів господарювання, подання звітності); – створення Єдиного веб-порталу адміністративних послуг; – створення спеціальних центрів (пунктів) надання послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів) та ін.; 2) на другий етап (2013-2014 рр.) було запла-

новано забезпечити: – організацію надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя; – проведення повномасштабного реінжинірингу адміністративних процесів в органах виконавчої влади; – освоєння технологій інтерактивної взаємодії органів з громадянами і суб'єктами господарювання; – впровадження в діяльність органів типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування; – забезпечення передачі електронних документів у державні архіви, музеї, бібліотеки, їх довгострокове зберігання, підтримка в актуалізованому стані та надання доступу до них; 3) на третьому етапі (2014-2015 рр.) для подальшого впровадження електронного урядування в Україні планувалося створити: – об'єднані веб-портали органів виконавчої влади, призначені для проведення відповідних трансакцій; – єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру органів державної влади та органів місцевого самоврядування; – Єдиний веб-портал електронного урядування як єдине місце доступу до всіх видів електронних послуг для громадян та суб'єктів господарювання з урахуванням потреб громадян і функціональних аспектів; – Національний депозитарій електронних інформаційних ресурсів [13].

Аналізуючи зазначені вище заходи та фактичний стан їх впровадження, вважаємо, що навіть заплановані шляхи впровадження електронного урядування 1-го етапу не були в повній мірі реалізовані й не принесли практичної цінності, оскільки наприклад, хоча й більшість органів виконавчої влади різних рівнів має свої власні веб-сайти, через них громадяни не можуть в електронній формі задовольнити свої потреби й запити, особливо в режимі реального часу. Цілком очевидно, що проголошені етапи (які вже відбулися) принесли певні позитивні зрушення, проте про остаточне впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади говорити зарано.

Слід відмітити, що запровадження механізмів та інструментів електронного урядування було передбачено й Законами України «Про Національну програму інформатизації» та «Про Основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», а також постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, у яких також визначено низку аналогічних заходів, спрямованих на впровадження й розвиток електронного урядування, проте в даних нормативних документах відсутні конкретні кінцеві результати, відповідальні особи за досягнення конкретних показників ефективності, як власне й показники ефективності/результативності здійснюваних заходів, а також недостатнім є ресурсне забезпечення впровадження електронного урядування.

У даному контексті варто звернути увагу, що низка вчених-правознавців (О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба, А. В. Єфанов, І. Б. Жилияєв, Е. Л. Клепець, Т. В. Попова, І. А. Рубан, А. І. Семенченко, С. А. Чукут) стверджують, що, поперше, ефективним механізмом надання електронних державних послуг найбільш соціально незахищеним верстам населення є використання систем на базі старт-технологій. Зокрема, можливість реалізації на основі смарт-технологій різноманітних платіжних і неплатіжних додатків дозволяє побудувати ефективні схеми персоналізованого розподілу та обліку використання адресної соціальної допомоги. По-друге, зростання кількості людей та громадян, які користуються електронним цифровим підписом, дозволить застосувати нові механізми їх взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [15, с. 10]. Так, погоджуємося з авторами, що кожна людина та громадянин отримує можливість надавати та отримувати електронні документи, що мають юридичну значимість, у тому числі і при зверненні до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Не можна не погодитися і з думкою, що готовність органів влади «спілкуватися» з громадянами в електронному вигляді є досить низькою.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, приходимо до висновку, що процес впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади в Україні є незавершеним, а система електронного урядування – недорозвиненою. У даному контексті вважаємо доцільним схвалення Національної стратегії впровадження й розвитку електронного урядування в органах виконавчої влади України, основою якої має стати саме офіційно затверджений Механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України.

На наш погляд, механізмом впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади є комплекс етапів, принципів, шляхів, методів, способів та інструментів забезпечення впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади на основі формування, розробки, використання й розвитку нормативно-правового, організаційно-методологічного, інформаційно-технічного, кадрового, інтелектуального й фінансово-матеріального забезпечення процесу створення інтегрованої інтерактивної інформаційної системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, у т. ч. єдиного веб-порталу органів виконавчої влади, єдиного порталу надання адміністративних послуг, які б реально діяли й мали практичну значущість.

Механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади має включати наступні обов'язкові структурні елементи:

1) з юридичної точки зору: норми адміністративного права, акти тлумачення норм адміністративного права, акти реалізації адміністративно-правових норм, юридичні факти, адміністративно-правові правовідносини, правосвідомість, правова культура, режим законності тощо;

2) з організаційно-управлінської точки зору: а) методи: планування,

прогнозування, аналізу, обліку, аудиту, моніторингу й аутсорсингу технологій, організації та управління НДДКР, методи мотивації, навчання службовців і керівників, методи оцінки якості та ефективності, специфічні методи впровадження інформаційно-комунікаційних технологій тощо; б) інструменти: нормативне регулювання, інтерфейс, веб-портал, мережа Інтернет, стандарти якості та технології, регламенти, ліцензії, показники ефективності тощо; в) принципи: верховенства права, законності, відкритості, публічності, гласності, рівності, пріоритету прав людини; системності, об'єктивності, наукової обґрунтованості, ефективності, раціональності, оптимальності; принцип «єдиного вікна», принцип «служіння громадськості», деперсоніфікації, адаптивності, стандартизації, уніфікації, доступності, технічної сумісності та ін.; г) нормативно-правове за-

безпечення; д) організаційно-методологічне забезпечення; е) фінансово-матеріальне забезпечення; є) інформаційно-технічне забезпечення; ж) кадрове забезпечення; з) інтелектуальне забезпечення.

При цьому реалізація механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України має бути орієнтована, перш за все, на підвищення якості «сервісного» державного управління, фактичний перехід до електронного документообігу в повсякденній діяльності владних структур, спрощення управлінських та адміністративних процедур, скорочення адміністративних витрат, розширення реального переліку електронних адміністративних послуг: їх доступності та своєчасності, досягнення високого рівня якості та безпеки надання/одержання адміністративних послуг он-лайн в режимі реального часу та ін.

Список використаних джерел

1. *Сепіта Т.* Впровадження технологій електронного урядування – запорука ефективності державного управління. [Електронний ресурс] / Т. Сепіта. – Режим доступу: <http://www.adm-pl.gov.ua/story/vprovadzhennya-tehnologiy-elektronno-gouyaduvannya-zaporka-efektivnosti-derzhavnogo-upravlin>
2. *Словник української мови: у 11 т. – Т. 4. (І-М).* – К.: Наук. думка, 1973. – 840 с.
3. *Краткий экономический словарь* / Под ред. А. Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2001. – 1088 с.
4. *Матузов Н. И.* Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 512 с.
5. *Гончарук С. Т.* Основи адміністративного права України. Навчальний посібник / С. Т. Гончарук. – Київ, 2004. – 200 с.
6. *Голосніченко І. П.* Адміністративне право України: основні поняття: Навч. посібн. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2005. – 231 с.
7. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.
8. *Тихомиров Ю. А.* Механизмы управления в развитом социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М.: Наука, 1978. – 236 с.
9. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління: навч. посібн. / [Нижник Н. Р., Машков О. А.]; За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ, 1998. – 160 с.
10. *Державне управління: Словник-довідник* / За заг. ред.. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
11. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві: [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – 312 с.

12. *Клімушин П. С.* Визначення механізмів реалізації електронної демократії та надання електронних державних послуг / П. С. Клімушин // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 1(28) – С. 4-7.

13. *Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80/ed20110926>

14. *Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV* // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.

15. *Концепція розвитку електронного урядування в Україні* / О. А. Баранов та ін.; за ред. А. І. Семенченко. – К., 2009 р. – 15 с.

Марченко В. В. Механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади

У статті проаналізовано та узагальнено теоретико-правові підходи до розуміння сутності «механізму державного управління», «адміністративно-правового механізму». Запропоновано авторське визначення поняття «механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади». Досліджено етапи і структуру механізму впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: електронне урядування, електронний уряд, органи виконавчої влади, механізм електронного урядування, етапи впровадження.

Марченко В. В. Механизм внедрения электронного управления в органах исполнительной власти

В статье проанализированы и обобщены теоретико-правовые подходы к пониманию сущности «механизма государственного управления», «административно-правового механизма». Предложено авторское определение понятия «механизма внедрения электронного управления в органах исполнительной власти». Исследованы этапы и структура механизма внедрения электронного управления в органах исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: электронное управление, электронное правительство, органы исполнительной власти, механизм электронного управления, этапы внедрения.

Marchenko V. The implementation mechanism of e-governance in the executive branch

The article analyzed and summarized the theoretical and legal approaches to understanding the essence of “mechanism of public management”, “administrative and legal mechanism”. The author’s definition of “the implementation mechanism of e-governance in the executive branch” was proposed. The stages and structure of the implementation mechanism of e-governance in the executive power in Ukraine were investigated.

Key words: e-governance, e-government, the executive authorities, the e-governance mechanism, stages of implementation.