

УДК 351.71:004

В. І. Дмитренко

здобувач кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено актуальним питанням правового регулювання впровадження електронного урядування на місцевому рівні в Україні. Проаналізовано найбільш значальні для розвитку електронного урядування в Україні нормативно-правові акти та їх виконання. Розглянуто прийняті в 2017 році нормативно-правові акти, зокрема, Концепцію розвитку електронного урядування в Україні (2017) та Концепцію розвитку електронної демократії (2017), зазначено їх можливий вплив на впровадження електронного урядування на місцевому рівні.

Ключові слова: електронне урядування, електронне урядування на місцевому рівні, електронний документообіг, електронна демократія.

Постановка проблеми. Для ефективного впровадження електронного урядування потрібно адекватне нормативно-правове забезпечення, яке б усувало всі перешкоди на шляху розвитку і запровадження в суспільне життя сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, знищувало б всі корупційні складові, сприяло би наданню якісних публічних послуг, залученню громадян до процесів вироблення та прийняття управлінських рішень і формуванню взаємної довіри між владою і громадянським суспільством. Особлива увага має приділятися розвитку електронного урядування на місцевому рівні. Для цього необхідно забезпечити вирішення питань, пов'язаних, насамперед, з нормативно-правовим забезпеченням: питання розбудови необхідної інфраструктури, безпечного міста; ефективного функціонування Центрів надання адміністративних послуг, в тому числі надання е-послуг; створення реєстру територіальної громади; налагодження засобів спільної роботи та системи е-документообігу; належного функціонування офіційного веб-сайту (порталу) міста та його наповнення; підтримки громадських ініціатив; участі громадян у виробленні та прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні (е-петиції, е-консультації, е-обговорення

та інші інструменти електронної демократії); запровадження муніципальної картки (картки мешканця); доступу до відкритих даних; відкритого бюджету міста тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наразі в Україні розроблено чимало різноманітних нормативно-правових актів, які впливають та визначають розвиток електронного урядування в нашій країні. Серед законів України слід особливо відзначити: «Про Національну програму інформатизації» [1], «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [2], «Про інформацію» [3], «Про доступ до публічної інформації» [4], «Про захист персональних даних» [5], «Про адміністративні послуги» [6] тощо. Визначальний вплив на впровадження електронного урядування мали постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, зокрема такі, як: «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [7], «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» (2004) [8], «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» (2004) [9] тощо.

Мета статті – проаналізувати сучасні тенденції нормативно-правового забезпечення розвитку електронного урядування та визначити їхній вплив на впровадження електронного урядування на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Протягом майже 20 років напрацьовувалося нормативно-правове забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні та його важливої складової – системи електронного урядування. Серед всього різноманіття прийнятих нормативно-правових актів можна виділити такі основні напрями регулювання впровадження електронного урядування, як: концептуальні та стратегічні засади; електронний документообіг та електронний цифровий підпис; електронні послуги; участь громадян в прийнятті управлінських рішень; захист інформації та персональних даних; функціонування та наповнення веб-ресурсів та веб-сторінок.

Проаналізуємо ті з них, які мали або повинні були мати найбільший вплив на розвиток електронного урядування на місцевому рівні.

Насамперед, слід відзначити постанову Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» (2002) [10], згідно з якою передбачалося розміщення і періодичне оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади відомчої інформації на власних веб-сайтах та створення єдиного урядового веб-порталу, визначено склад та вимоги до інформації, яка підлягає оприлюдненню. Наступним кроком стала Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»» (2003) [11]. Зокрема, одним із пріоритетних завдань було визначено надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка мала б забезпечити інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій. Основним механізмом

реалізації поставленого завдання мав стати єдиний веб-портал органів виконавчої влади (<http://www.kmu.gov.ua/>), який повинен сприяти інтеграції веб-сайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів органів виконавчої влади та наданню інформаційних та інших послуг з використанням мережі Інтернет.

Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2007) [2] ставилося за мету впровадження механізмів надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг із використанням мережі Інтернет; визначення статусу і переліку обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам; забезпечення реалізації принципу єдиної точки доступу (єдиного вікна). В цьому законі вже чітко визначалася проблема електронної взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами. Вирішити цю проблему передбачалося шляхом сприяння участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень завдяки забезпеченню доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет.

Проте досягнути бажаного результату так і не вдалося. Тому, у 2010 році була розроблена і затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепція розвитку електронного урядування в Україні [12], в якій вперше було юридично закріплено визначення електронного урядування як форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Електронний уряд розглядався як головна складова електронного урядування, «єдина інфра-

структура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання» [12].

Окрім того, для впровадження електронного урядування передбачалася необхідність створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також налагодження їх взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання. Це повинно відбуватися шляхом надання: доступу до державних інформаційних ресурсів; можливості отримувати електронні адміністративні послуги; звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету. Окрім того, передбачалося також організувати інформаційну взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису. Тобто майже повторювалися основні завдання, які ставилися ще у 2007 році.

Проте мета, поставлена в Концепції, також не була досягнута, зокрема, не були створені згідно з визначеними термінами (2014–2015 рр.): об'єднані веб-портали органів виконавчої влади, призначені для проведення відповідних транзакцій; єдина інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура 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.

Також не були виконані визначені у «Плані заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні» (2013) [13] всі 16 завдань, реалізація яких мала завершитися у 2014–2015 рр. Зокрема, не було створено інтерактивну систему проведення оцінки електронної готовності України, а також не забезпечено нормативне врегулювання питання створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування; не було впро-

ваджено в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технічних рішень у сфері електронного урядування, зокрема, не були розроблені регламенти взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів органів виконавчої влади з інформаційною системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Щодо останнього завдання, на його виконання було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади» (2011) [14], в якому визначалося, що головною складовою електронного урядування повинна стати система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

Причини невиконання поставлених завдань або гальмування їх вирішення були проаналізовані у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні (2013) [7]. Зокрема, серед перепон на шляху ефективного впровадження електронного урядування зазначалися: низький рівень комп'ютерної грамотності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; акцентувалася увага на тому, що органи місцевого самоврядування, порівняно з центральними органами виконавчої влади, мають значно нижчий рівень інформаційно-технологічного забезпечення адміністративно-управлінських процесів; окрім того, зберігалася цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій.

В контексті впровадження електронного урядування на місцевому рівні заслуговує на увагу низка нормативно-правових актів, які визначають основні засади функціонування електронного документообігу та використання електронних документів. Насамперед, слід відзначити такі закони України, як: «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003) [15] та «Про електронний цифровий підпис» (2003) [16]. Законами регулюється використання електронних документів, визначається правовий статус електронного цифрового підпису та відносини, що виникають під час використання електронного цифрового підпису. Заслу-

говують на увагу постанови Кабінету Міністрів України, які безпосередньо пов'язані з цими законами і розроблені з метою їх ефективної реалізації: «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» (2004) [8], «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» (2004) [9] та інші.

Одним з основних нормативно-правових документів Кабінету Міністрів України є «Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» (2011, зі змінами 2016 р.) [9]. Цей документ установлює 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.

Надзвичайної ваги для розвитку електронного урядування на місцевому рівні мала «Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади» (2011, зі змінами 2016 р.) [17]. Ця Інструкція встановлює загальні положення щодо функціонування структурних підрозділів із діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, вимоги до документування управлінської інформації та організації роботи з документами в установах незалежно від способу фіксації та відтворення інформації, яка міститься в документах, включаючи їх підготовку, реєстрацію, облік і контроль за виконанням. Центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади мали розробити відповідно до Інструкції і затвердити у тримісячний строк за погодженням із державними архівними установами власні інструкції з діловодства та типові інструкції з діловодства для однорідних за характе-

ром діяльності підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління. Також було рекомендовано органам місцевого самоврядування розробити і затвердити власні інструкції з діловодства відповідно до Інструкції.

Таким чином, цей нормативно-правовий акт став своєрідним підґрунтям для розвитку реальної електронної взаємодії органів державної влади в Україні. Хоча для органів місцевого самоврядування він носить рекомендаційний характер та не обов'язковий для використання. Це зумовлено тим, що відсутність електронної взаємодії ускладнює громадянам та бізнесу отримання електронних послуг, змушуючи їх збирати по різних інстанціях інформацію, необхідну для отримання цих послуг.

Слід також відзначити важливу роль пілотних проектів із впровадження технологій електронного урядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які були розроблені з метою створення організаційно-правових, науково-технічних та фінансово-економічних умов для розвитку інформаційного суспільства та реалізовувалися, відповідно, у Дніпропетровській та Одеській областях.

Висновки і пропозиції. Станом на 2017 рік можна стверджувати, що багато проблем із розвитком електронного урядування як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях обумовлені недосконалим нормативно-правовим забезпеченням. Проведений нами аналіз засвідчив, що відбувається постійний рух по колу, коли анонсуються в нормативно-правових актах проблеми та шляхи їх вирішення, які, в свою чергу, стають підґрунтям для розробки інших нормотворчих документів. Проблеми просто деталізуються, уточнюються, але не вирішуються. Навіть у схваленій в 2017 році Концепції розвитку електронного урядування [18] знову ж таки визначаються такі першочергові проблеми, як: несформованість та недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу розвитку електронного урядування; недостатній рівень готовності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, фізич-

них та юридичних осіб до запровадження і використання інструментів електронного урядування; а також цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій між органами влади на центральному та місцевому рівнях. Реалізація Концепції передбачена на період до 2020 року та покликана підтримати координацію та співпрацю органів державної влади та органів місцевого самоврядування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування. Основними завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в базових галузях України є: запровадження інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів, у тому числі у сфері регіонального розвитку та реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади – запровадження містобудівного кадастру; посилення спроможності місцевих громад щодо виконання нових повноважень шляхом запровадження примірних інформаційно-аналітичних систем. Таким чином, хоча й анонсується налагодження координації та співпраця органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у концепції чітко не зазначається, яким чином вона буде запроваджена. Знову ж таки, проблема нормативно-правового забезпечення ефективного впровадження електронного урядування на місцевому рівні залишається невирішеною.

У нещодавно схваленій Концепції розвитку електронної демократії до 2020 року та Плані заходів щодо її реалізації до кінця 2018 року (листопад 2017 р.) [19], зокрема, передбачається підвищення рівня застосування інструментів електронної демократії на місцевому рівні, у тому числі шляхом поширюваності використання інструменту бюджету участі, впровадження інструменту електронних консультацій. Згідно з Концепцією формування нормативно-правового забезпечення розвитку електронної демократії має здійснюватися шляхом творення, формування та імплементації державної політики з дотриманням, зокрема, таких пріоритетів: модернізації існуючих інструментів електронної

демократії та запровадження механізму формування нових, уніфікації політики, розроблення процедур, що підтримуються громадянами та суб'єктами владних повноважень; забезпечення доступності використання існуючих та нових інструментів електронної демократії для осіб з певними обмеженнями; інтеграції інструментів електронної демократії та відповідних інструментів електронного урядування, розвитку електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб у державних інформаційно-телекомунікаційних системах; удосконалення принципів розвитку відкритих даних, вимог до формату і структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичності оновлення, а також переліку таких наборів даних, підвищення відповідальності за неоприлюднення та ненадання публічної інформації у формі відкритих даних; сприяння підзвітності громадянину суб'єктів владних повноважень, підвищення рівня взаємодії та довіри громадян до таких суб'єктів. Проте окрім бюджету участі (громадського бюджету) та загальних положень щодо налагодження взаємодії та довіри в Концепції не акцентується увага на особливостях і важливості розвитку електронної демократії на місцевому рівні в Україні. Переважно це зумовлено тим, що нормативно-правові акти, які приймаються на рівні Кабінету Міністрів України та відповідальних центральних органів виконавчої влади, не є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, носять для них рекомендаційний характер.

Список використаної літератури:

1. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.
2. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09 січня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
3. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
5. Про захист персональних даних : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
6. Про адміністративні послуги : Закон України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
7. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
8. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1452 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1452-2004-п>.
9. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1453 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-п>.
10. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2. – Ст. 5–7.
11. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року № 208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-%D0%BF>.
12. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 34–43.
13. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 р. № 1014-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 200.
14. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 5. – Ст. 180.
15. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
16. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.
17. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF>.
18. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.
19. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=250417925>.

Дмитренко В. И. Нормативно-правовое регулирование внедрения электронного управления на местном уровне в Украине

В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования внедрения электронного управления на местном уровне в Украине. Проанализированы наиболее важные для развития электронного управления в Украине нормативно-правовые акты. Рассмотрены принятые в 2017 году Концепция развития электронного управления и Концепция развития электронной демократии, определено их возможное влияние на внедрение электронного управления на местном уровне.

Ключевые слова: электронное управление, электронное управление на местном уровне, электронный документооборот, электронная демократия.

Dmytrenko V. Regulatory and legal regulation of the introduction of electronic control at the local level in Ukraine

The article deals with the actual issues of legal regulation of the introduction of e-government at the local level in Ukraine. The normative and legal acts most important for the development of electronic control in Ukraine are analyzed. Considered in 2017, the Concept of Electronic Government Development and the Concept of the Development of Electronic Democracy, their possible influence on the introduction of electronic management at the local level is determined.

Key words: electronic control, electronic control at the local level, electronic document circulation, electronic democracy.