

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Є.О. КАЛИШЕНКО, аспірант

кафедри адміністративного і фінансового права
(науковий керівник – доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України В.І. Курило),
Національний університет біоресурсів і природокористування України,
заступник начальника юридичного відділу,
Державне підприємство «Український інститут інтелектуальної
власності»
E-mail: j.kalishenko@gmail.com

Анотація. Упровадження електронного урядування та його окремих елементів у життєдіяльність суспільства, громадян, держави та бізнесу визначено одним з головних завдань державної політики більшості країн світу, в тому числі України, що знайшло відображення як у міжнародних документах, так і в національній законодавчій базі. Разом з тим цей процес тривалий час залишався несистемним, неефективним, занадто забюрократизованим та непрозорим, що суперечить базовим принципам самого електронного урядування. Відповідно до законодавства міністерства визначено як органи, відповідальні за формування та реалізацію державної політики, а Кабінет Міністрів України – як орган, який спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств. Проте існуючі механізми спрямування і координації міністерств, так само як і спроможність міністерств до формування та реалізації політики у сфері електронного урядування, потребують вдосконалення. Крім того, процес планування діяльності Кабінету Міністрів України не узгоджується належним чином з бюджетним процесом. Відповідно проекти урядових рішень часто не мають належних фінансово-економічних розрахунків та прогнозу впливу реалізації того чи іншого акта на ключові інтереси заінтересованих сторін. Також, основними проблемами державного управління електронним урядуванням є порушення принципу персональної відповідальності за виконання поставлених завдань та відсутність єдиного дієвого координаційного центру з розвитку електронного урядування, конкуренція органів державної влади за вплив на сферу, дублювання їх функцій та завдань, неузгодженість організаційно-правових механізмів з розвитку електронного урядування.

Ключові слова: електронне урядування, інформаційне суспільство, державне управління, органи виконавчої влади, інформаційно-комунікаційні технології, інформатизація

Актуальність.

На сучасному етапі розвитку суспільно-правових відносин в Україні значущість електронного урядування вимагає забезпечення достатнього рівня його ефективності, що, у свою чергу, прямо залежить від формування та реалізації державної політики у цьому напрямку; якості, обґрунтованості, та своєчасності нормативно-правового регулювання електронного урядування; узгодженості планування діяльності Уряду України з бюджетним процесом.

Вітчизняні науковці у своїх працях не раз звертали увагу на те, що у роботі установ, що видають питаннями електронного урядування, існують певні складності. Зокрема, в Україні ситуація склалася так, що у сфері електронного урядування різні органи мають різні функції. Так, за державну стратегію відповідало Державне агентство з питань електронного урядування, за Єдиний державний портал адміністративних послуг, ведення Реєстру адміністративних послуг – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, за виконання функцій центрального засвідчувального органу, здійснення повноважень у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації – Міністерство юстиції України. Таким чином, відсутність чіткого розподілу відповідальності між міністерствами призводило до дублювання функцій та нечіткого розподілу завдань і, як наслідок, нераціонального використання людських і фінансових ресурсів, низького рівня інституційної спроможності щодо проведення реформ та формування державної політики, повільного впровадження електронного урядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питання державного управління у сфері розвитку електронного урядування досліджувалися такими вітчизняними науковцями, як І.В. Арістова, О.А. Баранов, Н.В. Грицяк, М.С. Демкова, С.В. Дзюба, І.Б. Жилиєв, О.В. Карпенко, П.С. Клімушин, В.О. Коновал, О.Б. Кукарін, В.В. Марченко, А.І. Семенченко, А.О. Серенок та іншими, які сходяться у тому, що для успішної реалізації державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування необхідна: підтримка її з боку вищого керівництва держави; наявність демократичної правової держави та розвинутого громадянського суспільства; наявність дієвої інформаційної інфраструктури; взаємозгодженість процесів впровадження електронного урядування з проведенням адміністративної реформи; цілеспрямована узгоджена діяльність всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суспільства, громадянина та бізнесу; зміна самих принципів державного управління, структури та функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування і їх взаємодії між собою, суспільством, бізнесом та громадянином. Так надання державних послуг населенню і забезпечення цих послуг відповідною структурою традиційно пов'язані з жорстким розподілом повноважень. На противагу цьому один із засадничих принципів електронного урядування – спрощення доступу до державних послуг з використанням єдиного інтерфейсу, що, у таких умовах є дуже проблематичним.

Крім того, вітчизняний науковець В.В. Марченко до суттєвих прорахунків у діяльності органів виконавчої влади та її правового регулювання відно-

сив такі: дублювання функцій і завдань окремими службами; надмірна централізація органів виконавчої влади, що унеможливило здійснення «сервісної» функції держави; нерозвиненість інститутів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади й відсутність достатніх передумов для його здійснення; незавершеність реформування державної служби; неадаптованість принципів функціонування центральних органів виконавчої влади до ринкових умов суспільних відносин; та інші (Марченко, 2016: 24).

Таким чином, проблема державного управління електронним урядуванням залишається вкрай актуальною та потребує подальших досліджень.

Мета – провести дослідження органів державного управління електронним урядуванням, виходячи з вузького розуміння поняття «державного управління». Проаналізувати існуючі проблеми державного управління електронним урядуванням.

Методи.

Наше дослідження засновуватиметься на засадах системного підходу. Аналіз вітчизняного законодавства і наукових джерел свідчить, що системний підхід широко застосовується при визначенні понять, пов'язаних із державним управлінням, а також для удосконалення державного управління. Зважаючи на цей факт, у подальшому розглядатимемо органи державного управління, які формують та забезпечують реалізацію державної політики у сфері електронного урядування, як системне утворення.

Результати.

У міжнародних документах Всесвітнього саміту з розвитку інформа-

ційного суспільства (Женевського 2003 р. та Туніського 2005 р.) визначено координуючу роль держави в процесах формування інформаційного суспільства, а також необхідність прийняття усіма державами-учасниками Всесвітнього саміту відповідних національних стратегій та програм їх реалізації. При цьому обґрунтована, підтримана ресурсами, узгоджена державна політика сприяє розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, і навпаки, необґрунтоване, волюнтаристське втручання держави в цей процес стримує його розвиток, може призвести до негативних наслідків для громадян, суспільства та бізнесу. Ще видатний англійський філософ і правознавець, вчення якого мало вирішальне значення для практики формування ліберальних цінностей, громадянського суспільства та правової держави, – Джон Стюарт Мілль вважав, що крім авторитарної форми державного втручання існує інша форма державного втручання, далека від авторитарності: уряд, замість видавати укази й запроваджувати їх покараннями, вибирає курс порад та поширення інформації (Протосавіцька, 2019: 23–24).

В Україні впровадження електронного урядування та його окремих елементів у життєдіяльність суспільства, держави та бізнесу визначено одним з головних завдань державної політики. Однак, як зазначають вітчизняні науковці вже тривалий час цей процес значною мірою залишається несистемним, неефективним, занадто бюрократизованим та непрозорим, що суперечить базовим принципам самого електронного урядування («Електронне урядування», 2014: 34).

Загалом виділяють два підходи до розуміння поняття «державного управ-

ліній» – широкий і вузький. Відповідно до наукової позиції представників так званого широкого підходу до поняття державного управління, останнє являє собою організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, опираючись на її владну силу. Іншими словами, у широкому розумінні державне управління відображає сукупність усіх видів діяльності усіх органів держави. Слід зазначити, що такий підхід до розуміння державного управління характерний для представників теорії держави і права та теорії управління (Марценко, 2017: 3).

Представники ж адміністративно-правової науки дотримуються так званого вузького підходу до тлумачення державного управління, акцентуючи увагу на тому, що державне управління – це вид діяльності держави, що притаманний не будь-яким її органам, а лише окремому їх виду, основним з яких є органи виконавчої влади («Адміністративне право України», 2001: 261). Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, є носієм владно-управлінського характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Тому органи державної виконавчої влади наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу (Світличний, 2019: 146).

Враховуючи вищезазначене, розглядатимемо державне управління у сфері розвитку електронного урядування через діяльність саме органів виконавчої влади, зокрема центральних органів виконавчої влади.

Отже, вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (Уряд України), що здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів («Про Кабінет Міністрів України», 2014).

На нашу думку, серед центральних органів виконавчої влади умовно можна виділити органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції, що відповідають за формування та реалізацію загальнодержавної політики у сфері розвитку електронного урядування та формування інформаційного суспільства.

Так, до органів загальної компетенції можемо віднести Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (надає пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг; бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері інформатизації, розвитку електронного урядування, побудови сучасного інформаційного суспільства в державі; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, створення системи національних інформаційних ресурсів); Міністерство юстиції України, що наразі ще виконує функції центрального засвідчувального органу та здійснює повноваження у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації, визначені Законом України «Про електронні довірчі послуги»; Державну архівну службу України, що забезпечує ство-

рення, зберігання та використання архівних електронних документів; розробляє вимоги до оформлення документів, організації документообігу, зокрема електронного документообігу, бере участь у реалізації державної інформаційної політики у сфері створення, використання та оновлення державних інформаційних ресурсів та у сфері технічного захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах Державної архівної служби України, державних архівних установ, науково-дослідних установ та спеціальних установ страхового фонду документації; Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, що бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сферах електронного документообігу (в частині захисту інформації державних органів та органів місцевого самоврядування), електронної ідентифікації (з використанням електронних довірчих послуг), електронних довірчих послуг (у частині встановлення вимог з безпеки та захисту інформації під час надання та використання електронних довірчих послуг, контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг), тощо; та інші центральні органи виконавчої влади, що відповідають за впровадження електронного документообігу, створення та функціонування державних електронних баз та реєстрів, інших інформаційних систем у сферах, що належить до їх компетенції.

До органів спеціальної компетенції відносимо Міністерство цифрової трансформації України (далі також – Міністерство), що утворене внаслідок реорганізації Державного агентства з питань електронного

урядування (далі також – Державне агентство) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 02.09.2019 р. № 829. Таким чином, новоутворене Міністерство цифрової трансформації України є правонаступником прав та обов'язків Державного агентства.

Свого часу Кабінет Міністрів України перейменував Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації у Державне агентство з питань електронного урядування, поклавши на нього функції з реалізації державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства («Деякі питання діяльності центральних органів...», 2014).

Однак діяльність цього центрального органу виконавчої влади виявилась неефективною, неефективно були використані кошти державного бюджету на електронне урядування та Національну програму інформатизації. Так, відповідно до проведеного Рахунковою палатою аудиту, результати якого було затверджено на засіданні Рахункової палати, протягом 2015 р. – 9 місяців 2018 р. за бюджетною програмою «Електронне урядування та Національна програма інформатизації» Державним агентством з питань електронного урядування як відповідальним виконавцем бюджетної програми та Державним підприємством «Державний центр інформаційних ресурсів України» як одержувачем бюджетних коштів було неефективно використано 83,7 млн. грн., із яких 46 відсотків – непродуктивно, так як систе-

ма електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів не функціонувала за призначенням. У 2017–2018 рр. Державним агентством не вжито заходів щодо використання 200,5 млн. грн. бюджетних коштів, передбачених йому за бюджетною програмою. У результаті кошти без відповідних розрахунків і обґрунтувань розпорядженнями Кабінету Міністрів України було передано іншим державним органам. Аудиторами було встановлено, що ініційовані Державним агентством заходи з розвитку електронного урядування не стали відповідними проектами Національної програми інформатизації, не затверджувалися Верховною Радою України і виконувалися незалежно від вимог Закону України про «Національну програму інформатизації» («Звіт Рахункової палати...», 2018).

Згідно з прийнятим Положенням про Міністерство цифрової трансформації («Положення про Міністерство цифрової трансформації України...», 2019), новостворене Міністерство відповідатиме за формування та реалізацію державної політики у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ – індустрії.

Відповідно до покладених на нього завдань, Міністерство здійснюватиме заходи щодо створення та забезпечення функціонування: системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; інтегрованої системи електронної ідентифікації; єдиного веб-порталу електронного урядування; єдиного державного веб-порталу відкритих даних; національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; єдиного державного веб-порталу електронних послуг («Положення про Міністерство цифрової трансформації України...», 2019).

Висновки та перспективи.

Дублювання функцій і завдань органів державної влади у сфері електронного урядування, розпорощення функцій головного суб'єкта управління серед інших органів державної влади, втрата ефективності управління та контролю в цій сфері; відсутність єдиного органу влади, відповідального за політику впровадження електронного урядування та координацію дій у цій сфері різних міністерств та відомств, призвели до тривалого гальмування розвитку електронного урядування в Україні.

При дослідженні суб'єктів державного управління електронним урядуванням, неможливо не врахувати здійснення в Україні нового етапу адміністративної реформи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Сподіваємося, новостворене Міністерство цифрової трансформації України, що перебрало на себе функції інших центральних органів виконавчої влади у сфері електронного урядування, якісно та ефективно

реалізовуватиме державну політику у цій сфері, що виведе розвиток електронного урядування в нашої державі на дійсно новий європейський рівень.

Список використаних джерел

1. Марченко В.В. Електронне урядування в органах виконавчої влади: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Панов, 2016. 444 с.
2. Протосавіцька Л.С. Принцип свободи та межі державного втручання за Дж. Ст. Міллем. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2019. 10(1). С. 20–27.
3. Електронне урядування: підручник / В.П. Горбулін, Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко, О.В. Карпенко та ін.; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка; наук. ред. Н.В. Грицяк, А.І. Семенченка. Київ: НАДУ, 2014. 352 с.
4. Марченко Н.С. Теоретико-правове дослідження поняття, сутності та ознак державного управління. Електронне фахове видання Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого «Теорія і практика правознавства». 2017. Вип. 2(12).
5. Адміністративне право України / за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
6. Світличний О.П. Суб'єкти публічної адміністрації як учасники адміністративних правовідносин. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2019. 10(2). С. 142–148.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/ed20190925> (дата звернення 16.01.2020 р.).
8. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 р. № 829. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-p> (дата звернення 30.01.2020 р.).
9. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. № 255. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2014-p> (дата звернення 18.01.2020 р.).
10. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf (дата звернення 30.01.2020 р.).
11. Положення про Міністерство цифрової трансформації України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-p> (дата звернення 16.01.2020 р.).

References

1. Marchenko, V.V. (2016). Elektronne uriaduvannia v orhanakh vykonavchoi vlady: administrativno-pravovi zasady [Electronic governance in executive bodies: administrative and legal principles]. Kharkiv, 444 (in Ukrainian).
2. Protosavitska, L.S. (2019). Pryncyp svobody ta mezhi derzhavnogo vtruchannia za Dzh. St. Millem [The principle of freedom and the border of government intervention of J.S. Mill]. Law. Human. Environment, 10(1): 20–27 (in Ukrainian).
3. Horbulin, V.P., Hrytsiak, N.V., Semenchenko, A.I., Karpenko, O.V., ed. (2014). Elektronne uriaduvannia [Electronic governance]. Kiev: NADU, 352 (in Ukrainian).
4. Martsenko, N.S. (2017). Teoretyko-pravove doslidzhennia poniattia, sutnosti ta oznak derzhavnogo upravlinnia [Theoretical and legal research of the concept, nature and features of public administration]. Electronic scientometric specialized edition of Yaroslav Mudryi National Law University «Theory and Practice of Jurisprudence», 2(12) (in Ukrainian).
5. Bytiak, Yu.P. (2001). Administrativne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]. Kharkiv: Pravo, 528 (in Ukrainian).
6. Svitlichnyj, O.P. (2019). Subekty publichnoi administracii iak uchasnkyk administrativnykh pravovidnosyn [Subjects of public administration as participants of the admin-

- istrative rights relations]. *Law. Human. Environment*, 10(2): 142–148 (in Ukrainian).
7. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [On the Cabinet of Ministers of Ukraine] (2014): *Zakon Ukrainy* 27.02.2014, № 794-VII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/ed20190925> (in Ukrainian).
 8. Deiaki pytannia optymizatsii systemy centralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [Some issues of optimization of the system of central executive bodies] (2019): Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 02.09.2019, № 829. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-n> (in Ukrainian).
 9. Deiaki pytannia diialnosti centralnykh orhaniv vykonavchoi vlady [Some issues of activity of central executive bodies] (2014): Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 04.06.2014, № 255. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2014-n> (in Ukrainian).
 10. Zvit Rakhunkovoi palaty za 2018 rik [Report of the Accounting Chamber] (2019). Available at: <https://rp.gov.ua> (in Ukrainian).
 11. Polozhennia pro Ministerstvo tsyphrovoi transformatytsii Ukrainy [Regulations on the Ministry of Digital Transformation of Ukraine] (2019): Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 18.09.2019, № 856. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-n> (in Ukrainian).
-

Y.A. Kalishenko (2020). Institutional support for electronic governance development in Ukraine. *Law. Human. Environment*, 11(1):110-117.

<https://doi.org/10.31548/law2020.01.013>.

Summary. *The introduction of electronic governance and its individual elements in the life of society, citizens, the state and business is defined as one of the main tasks of the state policy in most countries of the world, including Ukraine, which is reflected both in international documents and in the national legislative framework. At the same time, this process for a long time has remained unsystematic, inefficient, too bureaucratic and opaque, which contradicts the basic principles of electronic governance. In accordance with the national legislation, ministries are defined as bodies responsible for the formation and implementation of the state policy, and the Cabinet of Ministers of Ukraine – as a body that directs, coordinates and controls the activities of ministries. However, the existing mechanisms for directing and coordinating ministries, as well as the ability of ministries to formulate and implement electronic governance policy, need to be improved. In addition, the planning process for the Cabinet of Ministers of Ukraine is not properly coordinated with the budget process. Accordingly, draft government decisions often do not have proper financial and economic calculations and a forecast of the impact of the implementation of an act on the key interests of stakeholders. Also, the main problems of public administration in the field of electronic governance are: violation of the principle of personal responsibility for the implementation of tasks and the lack of a single effective coordination center for the development of electronic governance; competition of public authorities for influence on the sphere, duplication of their functions and tasks; inconsistency of organizational and legal mechanisms for the development of electronic governance.*

Keywords: *electronic governance, information society, public administration, executive bodies, information and communication technologies, informatization*
