

## СТАН РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*В статье проанализированы подходы к определению уровня развития электронного управления; сравнены мнения зарубежных и отечественных ученых относительно прогресса Украины в этой сфере. Определены основные проблемы, препятствующие дальнейшему развитию электронного управления в Украине.*

**Ключевые слова:** *электронное управление, исполнительная власть, информационные технологии, законодательство по электронному управлению.*

*The article analyses the main approaches to measurement the progress in e-governance application. It also compares the opinion of foreign and Ukrainian scientist about the Ukrainian e-government readiness. The main obstacles on this way are determined.*

**Key words:** *e-governance, executive power, information technologies, e-government legislation.*

Завданням даної статті є дослідження рівня розвитку в Україні електронного урядування та визначення проблем, що перешкоджають його подальшому розвитку.

Деякі зарубіжні дослідники вважають, що розвиток концепції електронного урядування став можливим лише завдяки результативності застосування інформаційних технологій у підприємстві. Проводячи паралелі між електронною комерцією та електронним урядуванням, вони виділяють чотири етапи розвитку, які має пройти останній, а саме: присутність в Інтернеті, інтерактивність, здійснення трансакцій та надання електронних послуг<sup>1</sup>. Перший етап включає в себе публікацію інформації на веб-сторінці для громадян, що шукають дані про процедури управління та надання різних послуг. Другий етап дає змогу здійснювати спілкування в режимі он-лайн. Клієнти або ж громадяни можуть завантажувати програмні продукти для отримання відповідних послуг. Третій етап включає в себе електронний документообіг: прийняття електронних документів органами державної влади. Четвертий етап передбачає інтегроване електронне надання послуг, до виконання яких залучається більше одного державного органу. Також створюється більше можливостей для публічно-приватного партнерства (Табл. 1).

В свою чергу, експерти ООН, які складають Глобальний рейтинг готовності до впровадження електронного урядування (Global e-Government Readiness Rankings), виділяють п'ять етапів розвитку електронного урядування, а саме<sup>2</sup>:

І – зародження. Присутність уряду в Інтернеті зводиться до кількох сторінок і/або офіційного веб-сайту; посилання на міністерства чи департаменти освіти,

---

© Береза Анатолій Валентинович – кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Таблиця 1. Етапи розвитку електронного урядування

I етап	II етап	III етап	IV етап
Присутність в Інтернеті	Обмежена взаємодія	Спілкування	Трансформація
Веб-сторінка державного органу надає громадянам інформацію про правила і процедури своєї діяльності	Можливість скontaktуватися з посадовою особою за допомогою електронної пошти, доступ до онлайн бази даних, можливість завантаження документів, формулярів, форм	Електронне надання послуг з частково чи повністю автоматизованими етапами. Надання чи поновлення сертифікатів, ліцензій, дозволів	Всі види взаємодії, включаючи отримання платежів, проходять в електронній формі; нові моделі надання послуг через публічно-приватне партнерство

охорони здоров'я, соціального забезпечення, праці та фінансів є або ж відсутні. Багато інформації має статичний характер і дуже мало інструментів взаємодії з громадянами.

II – поглиблений етап. Уряд надає більше інформації щодо державної політики та управління. Він надає посилання до архівної інформації, яка є легкодоступною для громадян, наприклад, документів, форм, звітів, законів та підзаконних актів.

III – інтерактивний етап. Уряд надає онлайн послуги, такі як завантаження форм для податкових звітностей та поновлення ліцензій. Крім того, починає роботу інтерактивний портал або ж веб-сайт з послугами, що полегшують взаємодію громадян з органами державної влади.

IV – транзакційний етап. Уряд починає трансформувати самого себе шляхом запровадження двосторонньої взаємодії між громадянином та урядом. Це включає можливість оплати податків, отримання ідентифікаційних документів, свідоцтв про народження, паспортів, поновлення ліцензій, а також забезпечення схожої взаємодії між органами державної влади. Надання громадянам доступу до цих послуг здійснюється 24 години на добу 7 днів на тиждень. Всі транзакції здійснюються онлайн.

V – етап пов'язаності. Уряд перетворює себе в об'єднане ціле, що відповідає потребам громадян через розвиток інтегрованої служби підтримки. Це найбільш просунутий рівень розвитку електронного уряду, який характеризується наявністю:

- горизонтальних зв'язків (між органами державної влади);
- вертикальних зв'язків (між органами центральної та місцевої влади);
- інфраструктурних зв'язків;
- зв'язків між урядом та громадянами;
- зв'язків між зацікавленими акторами (урядом, приватним сектором, академічними інститутами, НУО та громадянським суспільством).

Крім того, електронна участь та залучення громадян до процесу прийняття рішень підтримується і заохочується урядом (Таблиця 2).

Таблиця 2. Рейтинг готовності країн до електронного урядування

Країна	2008		2005	
	Рейтинг	Індекс	Рейтинг	Індекс
Швеція	1	0.9157	3	0.8983
Данія	2	0.9134	2	0.9058
Норвегія	3	0.8921	10	0.8228
Естонія	13	0.7600	19	0.7347
Чехія	25	0.6696	29	0.6396
Литва	28	0.6617	40	0.5786
Угорщина	30	0.6494	27	0.6536
Польща	33	0.6134	38	0.5872
Латвія	36	0.5944	32	0.6050
Словаччина	38	0.5889	36	0.5887
Україна	41	0.5728	48	0.5456
Болгарія	43	0.5719	45	0.5605
Румунія	51	0.5383	44	0.5704
Білорусь	56	0.5213	51	0.5318
Росія	60	0.5120	50	0.5329
Молдова	93	0.4510	109	0.3459

*Джерело: UN E-Government Survey 2008*

Згідно з даними дослідження ООН, Україна перебуває на інтерактивному етапі розвитку електронного урядування і займає досить непогане місце у регіоні Східної Європи, поступаючись, проте, балтійським країнам, зокрема визнаному лідеру в цій сфері серед колишніх пострадянських країн – Естонії. Саме естонці вперше серед колишніх республік СРСР в рамках розвитку електронного урядування у 2001 році запустили Інтернет-портал «Сьогодні вирішую я» (Тдпа Otsustan Mina (ТОМ), який на сьогодні перейменовано Osalusveeb<sup>3</sup>), за допомогою якого громадянин республіки може взяти участь в управлінні державою – висловити свою думку про поточні процеси у країні, запропонувати поправки до законопроектів тощо. Цей портал також дозволяє користувачу вносити поправки до законопроектів та голосувати. Якщо ідея поправки чи іншої пропозиції містить раціональне зерно і підтримується іншими Інтернет-користувачами, естонський прем'єр-міністр відсилає цю пропозицію зі своєю резолюцією у відповідне міністерство.

Детальніший аналіз даних, зібраних експертами ООН свідчить про те, що у нас хороші показники людського розвитку (враховується рівень грамотності населення) – 0,951, дещо гірша ситуація із веб-індексом, який свідчить про етап розвитку на якому перебуває країна, всього 0,5351, та з інфраструктурним індексом (включає в себе кількість Інтернет-користувачів, комп'ютерів, основних телефонних ліній, мобільних телефонів та можливість широкополосного доступу в Інтернет) – 0,234.

Вітчизняні автори дещо скептичніше оцінюють прогрес України у сфері запровадження електронного урядування, вважаючи, що ми перебуваємо лише на

першому етапі – етапі інформування (причому далеко на неналежному рівні) органами влади про свою діяльність<sup>4</sup>. Лише в деяких органах влади застосовують певні елементи другого етапу – організації електронного документообігу в органах влади і місцевого самоврядування, зокрема в Державній податковій адміністрації, Пенсійному фонді, Міністерстві внутрішніх справ, Держкомстаті, Ліцензійній палаті, Торговельно-промисловій палаті, Держстандарті, Міністерстві освіти і науки, Державній митній службі).

На нашу думку, рацію мають зарубіжні експерти, оскільки елементи електронного урядування, характерні для третього етапу розвитку, все частіше з'являються в діяльності органів державної влади. Однак подальший прогрес у цьому напрямку не можливий без вирішення трьох основних проблем: розширення доступу до Інтернету, наявності ефективної законодавчої бази та зміни норм поведінки державних службовців.

Стосовно першої проблеми, то цілком очевидно, що технології електронного уряду почнуть ефективно працювати за умови доступу до Інтернету не менш, ніж 60% населення країни. Станом на вересень 2009 року в Україні нараховувалося 12,34 млн. користувачів Інтернетом, тобто лише 27% від усього населення України. Щоправда, аудиторія Інтернету демонструє стабільну тенденцію до зростання на тлі збереження географічних диспропорцій: як правило, користувачі Інтернет мешкають у великих містах: Києві – 59,38% від усіх користувачів, Одесі – 6,74%, Дніпропетровську – 5,41%, Донецьку – 5,19%, Харкові – 4,18%<sup>5</sup>. Найменше користувачів зареєстровано у Луцьку (0,13%), Чернівцях (0,25%) і Житомирі (0,24%).

Перші законодавчі ініціативи по запровадженню електронного урядування датуються 1993 роком, коли Указом Президента було поставлене завдання щодо розроблення основних напрямків Національної інформатизації України<sup>6</sup>. Результатом роботи над нею науковців, народних депутатів, представників державних органів влади стало прийняття у 1998 році законів України «Про національну програму інформатизації»<sup>7</sup> та «Про концепцію Національної програми інформатизації»<sup>8</sup>. У липні 2000 року Президент України прийняв Указ, яким встановлено, що розвиток національної складової інформаційної мережі Інтернет, забезпечення широкого доступу до цієї мережі громадян та юридичних осіб усіх форм власності в Україні, належне представлення в ній національних інформаційних ресурсів є одним з пріоритетних напрямів державної політики у сфері інформатизації, задоволення конституційних прав громадян на інформацію, побудови відкритого демократичного суспільства, розвитку підприємництва. Відповідно до даного Указу основними завданнями є забезпечення підтримки розвитку інфраструктури надання інформаційних послуг через мережу Інтернет та розвиток і впровадження сучасних комп'ютерних інформаційних технологій у системі державного управління.

Серед інших нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у сфері інформатизації, а саме: щодо питань електронного урядування, важливим документом є Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року за № 3 «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». Відповідно до зазначеного Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання

інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі. Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом:

розміщення і періодичного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог цього Порядку на власних веб-сайтах;

створення Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

З метою вирішення питань, які стосуються проблематики запровадження в Україні системи електронного урядування, Кабміном України було прийнято постанову про створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд»<sup>9</sup>. Відповідно до Постанови передбачалося створити належні нормативно-правові засади функціонування системи «Електронний уряд», забезпечити умови для більш швидкого та доступного надання інформаційних послуг громадянам та юридичним особам шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний уряд», яка забезпечує: взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій, інтегрувати державні електронні інформаційні ресурси і системи в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. Пізніше Кабінет міністрів України затвердив Концепцію формування системи національних електронних інформаційних ресурсів»<sup>10</sup>.

Основна проблема, пов'язана із законодавчим забезпеченням запровадження електронного урядування, полягає у відсутності чітко випсаного механізму запровадження елементів інформаційних технологій. Так, наприклад, закони України про електронний документ електронний документообіг<sup>11</sup> та про електронний цифровий підпис<sup>12</sup>, які вступили в дію 1 січня 2004 року, але ще досі не діють у повній мірі. Перші практичні кроки у цьому напрямку було зроблено 17 січня 2006 року, коли Центральний засвідчувальний орган вручив перше в Україні свідоцтво про акредитацію Центру сертифікації ключів електронного цифрового підпису, яким стала Науково-виробнича фірма «Українські національні інформаційні системи» (м. Дніпропетровськ). На сьогодні в Україні діє 5 таких центрів та 9 акредитованих центрів сертифікації ключів (АЦСК), загальна кількість виданих ними сертифікатів ключів складає близько 100 тисяч. Що стосується запровадження електронного документообігу в діяльності органів виконавчої влади, то на сьогодні в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, більшості ОВВ створено та впроваджено системи автоматизації внутрішнього діловодства, контролю виконання завдань та обліку звернень громадян. При цьому у 24 ЦОВВ впроваджено системи на основі єдиної програмно-апаратної платформи. З використанням електронного цифрового підпису може подаватися звітність до ДПА, Пенсійного фонду, Держфінмоніторингу.

Що стосується останньої проблеми, то державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування досить неохоче реалізують принцип відкритості своєї діяльності з оприлюдненням результатів своєї роботи, процедур діяльності в мережі Інтернет. Не менш серйозною є проблема кваліфікації чиновників, які не завжди володіють основами комп'ютерної грамотності, не кажучи вже про користування Інтернетом.

Підсумовуючи все вищенаведене, можна стверджувати, що у порівнянні з країнами СНГ Україна досягла вагомих успіхів у запровадженні електронного

урядування. Однак подальший прогрес у цьому напрямку неможливий без розширення доступу до Інтернет, наявності чітких законодавчих норм та підвищення рівня кваліфікації чиновників і їх переходу до принципу відкритості у своїй діяльності.

1. *Bhatnagar S.* Unlocking E-Government Potential: Concepts, Cases and Practical Insights. – SAGE, 2009. – P. 6–7. 2. UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance. – NY., 2008. – P. 15. 3. Osalusveeb <http://www.osale.ee/> 4. *Демкова М.* Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади // Юридичний журнал. – 2007. – № 3. – С. 5. 5. Количество пользователей украинского Интернета выросло // <http://economics.unian.net/rus/detail/23311> 6. Указ Президента України «Про державну політику інформатизації України» від 31 жовтня 1993 р. №186/93. 7. Закон України «Про національну програму інформатизації» від 04 лютого 1998 № 74/98-ВР. 8. Закон України «Про концепцію Національної програми інформатизації» від 04 лютого 1998 р. № 75/98-ВР 9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний уряд» 24 лютого 2003 р. № 208. 10. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів» від 5 травня 2003 р. №259-р. 11. Закон України «Про електронний документ та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV. 12. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 р. № 852-IV.