

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.318>

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

РЕАЛІЗАЦІЯ СИСТЕМИ «ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ»: ПРОБЛЕМИ ТА ДОСЯГНЕННЯ

У статті встановлено, що головною причиною необхідності удосконалення нормативно-правового регулювання публічного адміністрування є якісне впровадження діджиталізації в роботу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Система «електронний уряд» активно реалізується на теренах нашої держави, про що свідчать дані Міністерства та Комітету цифрової трансформації України, яке надалі ставить собі завдання щодо стовідсоткової доступності публічних послуг громадянам та бізнесу; максимальне покриття соціальних об'єктів і головних автошляхів швидкісним інтернетом; залучення до програми розвитку цифрових навичок шести мільйонів українців; збільшити долю ІТ у ВВП країни. Реалізація поставлених цілей неможлива без кропіткої роботи та вирішення поточних проблем, які постають в процесі діджиталізації публічного адміністрування та впровадження «електронного уряду».

В статті досліджені правові, технологічні, методологічні, інформаційні, фінансові та суб'єктивні проблеми, що виникають, змінюються та вирішуються в процесі впровадження «електронного уряду».

Акцентовано увагу, що найбільш важливим питанням, що, безпосередньо впливає на якість впровадження «електронного уряду» є нормативно-правове регулювання цього процесу. Оскільки суспільні відносини сьогодні швидко змінюються, а застосування ІТ-технологій цьому сприяє, то законодавство іноді «не встигає» за цими процесами. Хоча вже на законодавчому рівні окреслені загальні поняття та терміни «електронного уряду», діджиталізації та цифровізації, які не дають можливості для подвійної термінології, підміни понять або подвійного тлумачення; зменшений документообіг, а електронні документи та електронний підпис повноцінно застосовуються у роботі суб'єктів публічного адміністрування; особисті документи громадяни можуть пред'являти за допомогою застосунку; публічні послуги стають доступними не виходячи з будинку тощо. Все перераховане є явними досягненнями нашого уряду та держави.

Визначено, що необхідно продовжувати роботу, щодо фінансового забезпечення досліджуваних процесів, оскільки вклад у новітні технології сьогодні, принесе доходи та зменшить витрати у майбутньому. Також варто приділити більше уваги суб'єктивному фактору, а саме роботі з державними службовцями на усіх рівнях та службовцями в органах місцевого самоврядування щодо підвищення їх компетентностей у володінні знаннями в роботі з комп'ютерними технологіями, реєстрами, програмами тощо.

Ключові слова: електронний уряд, публічне адміністрування, діджиталізація, інформатизація, проблеми та досягнення електронного урядування.

Hnatovska A. I. THE IMPLEMENTATION OF THE «E-GOVERNMENT»: PROBLEMS AND ACHIEVEMENTS

The article establishes that the main reason for the need to improve the legal regulation of public administration is the quality implementation of digitalization in the work of executive authorities and local governments. The e-government system is being actively implemented in our country, as evidenced by the Ministry and the Committee for Digital Transformation of Ukraine, which further sets itself the task of 100% accessibility of public services to citizens and businesses; maximum coverage of social facilities and major highways with high-speed Internet; involvement of six million Ukrainians in the digital skills development program; increase the share of IT in the country's GDP. Achieving the set goals is impossible without hard work and solving current problems that arise in the process of digitalization of public administration and the introduction of "e-government".

The article examines the legal, technological, methodological, informational, financial and subjective problems that arise, change and are solved in the process of implementing "e-government".

Emphasis is placed on the fact that the most important issue that directly affects the quality of implementation of "e-government" is the legal regulation of this process. As public relations change rapidly today, and the use of IT technologies contributes to this, the legislation sometimes "does not have time" for these processes. Although the general concept and terms of "e-government", digitalization and digitalization are already outlined at the legislative level, which do not allow for double terminology, substitution of concepts or double interpretation; reduced document flow, and electronic documents and electronic signatures are fully used in the work of public administration entities; Citizens can present personal documents through the application; public services become available without leaving home, etc. All these are obvious achievements of our government and state.

It is determined that it is necessary to continue work on the financial support of the researched processes, as the contribution to the latest technologies today will bring income and reduce costs in the future. It is also worth paying more attention to the subjective factor, namely working with civil servants at all levels and local government officials to increase their competence in knowledge in working with computer technology, registers, programs, etc.

Key words: e-government, public administration, digitalization, informatization, problems and achievements of e-government.

Постановка проблеми. Сьогодення України максимально пов'язане із застосуванням сучасних інформаційно-комунікативних технологій як в побутовому житті громадян, так і в реалізації публічного адміністрування, здійснення підприємницької діяльності, наданні публічних послуг, тощо. Тому важливо, щоб держава «встигала» вчасно реагувати на ці зміни і на правовому рівні регулювати ті відносини, що складаються. Впровадження та застосування «електронного уряду» здійснюється в Україні вже не один рік, але останні роки цей процес максимально пришвидшився. На шляху впровадження такої масштабної системи у соціально-економічне життя будь-якої країни виникає низка проблем, які повинні висвітлюватися науковцями не лише з позиції їх постановки, але й з позиції тих результатів які вже досягнуті.

Метою статті є дослідити проблеми, які постають перед українською державою та суспільством в процесі впровадження системи «електронного уряду» та визначити, які позитивні результати вже були досягнуті в цьому процесі, а які ще потребують уваги.

Основний матеріал. Насамперед слід зазначити, що проблеми при переході та застосування системи «електронного уряду» загалом можна поділити на такі основні групи: правові проблеми, технологічні проблеми, методологічні проблеми, інформаційні проблеми, фінансові проблеми, суб'єктивні проблеми.

Серед правових проблем у найзагальнішому вигляді держави як правило зустрічаються з недосконалістю нормативно-правової бази, або недостатнім розумінням самих текстів нормативних правових актів, оскільки існуючі правові норми ще повністю не дозволяють замінити управлінські документи у паперовій формі електронними, що мають таку саму юридичну чинність. Крім того, існує певна «упередженість» щодо достовірності електронних документів, що часто призводить до пред'явлення зайвих вимог щодо їх захисту. Тому правове регулювання інформаційно-комунікаційних технологій доцільно засновувати на наступних основних засадах: забезпечення прав громадян на вільне отримання інформації із загальнодоступних інформаційних систем; гласність та відкритість розробки регулюючих норм шляхом залучення громадськості до підготовки та обговорення різних проектів; створіння рівних умов та усунення монополізму в розглянутій сфері; створення належних правових умов для використання електронних документів у публічному адмініструванні.

Реалізацію названих засад потрібно здійснювати за допомогою розробки та удосконалення законодавства та підзаконних нормативно-правових актів, які забезпечують ефективне правозастосування існуючого законодавства.

Правове регулювання впровадження та використання системи «електронного уряду» здійснюється відповідно до норм законів України: «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ, «Про науково-технічну інформацію» від 25.06.1993 № 3322-ХІІ, «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 № 537-V, «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 №74/98-ВР, «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 №75/98-ВР, «Про телекомунікації» від 18.11.2003 № 1280-IV, «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI, «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.07.1994 № 80/94-ВР, «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 № 851-IV, «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 № 2155-VIII, «Про публічні електронні реєстри» від 18 листопада 2021 року № 1907-IX тощо.

Згідно з цими та низкою інших актів інформаційного законодавства саме на державу покладається головна організуюча, координуюча та контролююча роль у відносинах, що виникають у процесі впровадження електронного урядування між основними її суб'єктами: державою та бізнесом, міжнародними та громадськими організаціями, громадянами [1, с. 141].

В процесі впровадження системи «електронного уряду» в життя Україна також стикнулася з технологічними проблемами. В більшості своїй вони були пов'язані з низькою документованістю технологій, відсутністю опису багатьох технологічних процесів, слабким опрацюванням технологічних переходів. У результаті інформаційні системи не узгоджувались між собою через відсутності якісної технологічної системи. Ці проблеми були вирішені і сьогодні в Україні успішно функціонують електронні публічні реєстри під час провадження дозвільної діяльності, надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг, провадження іншої управлінської діяльності та державного регулювання тощо [2].

Запровадження електронної системи управління документами є одним з основних процесів у державному управлінні. Система управління документами має забезпечувати ефективний документообіг та легкий пошук документів, необхідних для роботи. Частка центральних органів виконавчої влади, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг (інтегровані до міжвідомчої системи електронного документообігу), повинна була поступово збільшитися з 10 відсотків у 2016 році до 100 відсотків у 2018-му. Частка документів, якими центральні органи виконавчої влади обмінюються в електронному форматі, повинна була збільшитися з 5 до 90 відсотків у 2020 році. Частка місцевих органів

виконавчої влади, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг, повинна була збільшитися з 1 до 80 відсотків у 2020 році [3].

Крім того, з 23 серпня 2021 року в Україні діє норма про цифрові паспорти в Дії. Україна – перша держава у світі з цифровими паспортами, які мають таку ж юридичну силу, що й паперові документи. У застосунку доступні ID-картка та біометричний закордонний паспорт. Тепер громадяни України можуть користуватися ними будь-де на території України. Це один із головних кроків на шляху України до режиму «без паперів» [4]. Одна з ключових цілей Міністерства цифрової трансформації України це взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС. Це дозволить громадянам отримувати онлайн-послуги в країнах-членах ЄС, використовуючи український кваліфікований е-підпис, а підприємцям – укладати міжнародні онлайн-контракти та перевіряти е-підписи, створені іноземцями. В 2021 році вже було : узгоджено з ЄС спільний план співпраці на 2 роки для укладення угоди; спільно з Естонією успішно протестували українські е-підписи; запустили новий технічний пілотний проєкт, щоб досягти транскордонної сумісності е-підпису спільно з Естонією, Вірменією та Грузією; запущено нові європейські формати е-підписів та визначено уніфікований формат для зберігання підписаних даних [5].

Наступною проблемою впровадження «електронного уряду» є те, що в даний час спостерігається відсутність висококваліфікованих спеціалістів-технологів, що у свою чергу призводить до недостатньо якісного впровадження елементів «електронного уряду» в роботу усієї ланки суб'єктів адміністрування. В Україні сфери інформатизації та діджиталізації потребують фахових лідерів у системі публічного адміністрування, які б проводили цифрові реформи та забезпечували необхідні зміни. Також для підвищення ефективності роботи державних органів необхідно залучити достатню кількість фахівців з питань інформатизації та діджиталізації, які зроблять зміни в підходах до роботи в державних органах незворотними. Одним з завдань впровадження «електронного уряду» є створення в кожному центральному органі виконавчої влади команд фахівців з питань реформ, що будуть реалізувати зміни щодня. Зазначені команди можуть включати керівний склад, спеціалістів та менеджерів з досвідом роботи у відповідній галузі для якісного та сталого процесу реформування.

Методологічні проблеми, які торкалися питання методичної підтримки створених програм, розвитку послуг у сфері інформаційно-комунікаційних технологій вирішуються в останні роки. Методичні вказівки вже існують, але вони мають формуватися швидшими темпами та повинні

бути реалізовані на всіх рівнях адміністрування, а також повинні бути застосовані в роботі органів місцевого самоврядування.

Сьогодні важливі відомості про діяльність суб'єктів публічного адміністрування можна знайти на їх офіційних сайтах. Зручність такого способу оприлюднення інформації очевидна: оперативність, мультимедійні матеріали, необмеженість у кількості даних, легкість розміщення та редагування і головне – доступ для громадян в будь-який час.

Інформаційні проблеми стосуються державної реєстрації інформаційних ресурсів, а також формату та функцій державного реєстру. Реалізація тієї чи іншої стратегії вимагає автоматизації з урахуванням виконання функцій зберігання так званої інформації про інформаційні ресурси. Істотним удосконаленням стала централізація ведення інформаційних систем за стандартною термінологією, відповідність форм документів певним класифікаторам та системним позначенням.

Нові технології дозволяють оперативно, повно і об'єктивно донести до суспільства питання ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надати громадянам ту чи іншу публічну інформацію, взяти громадянам участь в управлінні державними та місцевими справами і, тим самим, забезпечити їхнє конституційне право щодо участі в керуванні державою в цілому.

Тим не менш, оцінка сайтів органів виконавчої влади показує недостатній рівень якості цього інформаційного ресурсу, що також потребує посилення методичного забезпечення. Поряд із консолідованою системою веб-сайтів органів виконавчої влади, яка значною мірою задовольняє інформаційні потреби громадян, веб-сайти органів місцевого самоврядування, за відсутності шаблонного веб-сайту, часто є неоднорідними, багатовекторними, неповно наповнені інформацією, і тим самим не повною мірою мають спроможність задовольнити інформаційні потреби громадян. Зазначене потребує централізованого підходу до вирішення зазначеного питання і напрацювання зразкового веб-сайту для органів місцевого самоврядування [6, с. 15].

Фінансові проблеми насамперед пов'язані зі структурою витрат на інформатизацію, з необхідністю цільового бюджетування та вдосконалення у цьому напрямі бюджетної класифікації. При цьому за рамками залишається придбання інформаційних ресурсів, навчання користувачів, витрати на експлуатацію. Отже, потрібно доопрацювання бюджетної класифікації з точки зору доходів від інформатизації та видатків. Також слід зазначити необхідність максимально відкритого проведення публічних закупівель на постачання обладнання, програмного забезпечення та інших робіт.

До суб'єктивних проблем необхідно відносити небажання відмовитися від усталених практик паперового діловодства. Постійна робота з державними службовцями що спрямована на підвищення їх вмінь у використанні цифрових технологій та навчання користуватися програмним забезпеченням повинна привести до високого рівня здійснення публічного адміністрування.

В умовах інформатизації державних структур та переходу до електронного документообігу особливу значущість набуває професійна підготовка працівників органів публічного адміністрування у сфері використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та методика оцінки їх кваліфікації. У нашій країні існує величезна кадрова проблема у сфері «електронного уряду», оскільки фахівців, занурених у тематику (консультантів, аналітиків, людей, які розуміють предметну область, а не просто програмістів) мало.

Набір таких людей, які мають спеціальні знання в даній сфері, є складним, що в свою чергу значно знижує ефективність заходів щодо формування «електронного уряду».

Використання інформаційно-комунікаційних технологій у органах публічного адміністрування без зміни принципів організації адміністративних процесів не може принести очікуваних позитивних наслідків. У зв'язку з цим, за винятком традиційних повноважень, необхідні для виконання повсякденних посадових обов'язків, державні службовці, залучені до проектів створення «електронного уряду», повинні мати й інші повноваження в різних областях (гармонійне адміністрування усіх ланок системи "електронного уряду"; моделювання основних адміністративних процесів з метою їх аналізу, оптимізації та визначення інформаційних потреб; управління проектами створення та запровадження рішень «електронного уряду»; управління ризиками та організаційними змінами, пов'язаними із застосуванням у діяльності інформаційні технології).

Сьогодні, державні службовці активно «запозичують» у IT-індустрії методи управління, що полегшують та покращують їх роботу:

гнучкі методи управління проектами це дозволяє державним структурам працювати максимально швидко. Наприклад, такі підходи використовує державне підприємство Prozorго, що зокрема дозволило розробити платформу з нуля за два роки, у той час у світі на створення подібних систем витрачається 8-10 років;

ухвалення рішень на основі аналізу (відкритих) даних. Цей підхід вже дає переваги і державному сектору в Україні. Держструктури та органи центральної і місцевої влади працюють зокрема з відкритими даними, адже відкриття інформації збільшує рівень прозорості влади і довіру громадян. А машиночитаний формат дозволяє іншим компаніям створювати

корисні продукти і сервіси на базі цих даних. Наприклад – дані Національної служби здоров'я, яка одною з перших почала робити різноманітні дашборди на базі open data, зробивши цю інформацію максимально доступною і зрозумілою для громадян. Саме відкриті дані та дашборди, побудовані на їхній основі, стали важливим інструментом розвитку та функціонування медичної реформи.

постійне навчання і нові виклики – ця об'єктивна реальність сьогодення. Якщо хочеш успіху, то маєш постійно розширювати та удосконалювати свої знання. Ця вимога стоїть і перед державними службовцями усіх рівнів;

використання CRM це система CRM (customer relations management, управління відносинами з клієнтом) – це цифрова база даних клієнтів. Державні органи також можуть взяти CRM «на озброєння», щоб краще взаємодіяти з громадянами та виборцями. Існує вже навіть спеціальний термін для таких систем: citizen relationship management, тобто управління відносинами з громадянами, що також скорочується як CRM. Таке програмне забезпечення автоматизує частину роботи державних службовців і допомагає краще виконувати свої обов'язки;

діджиталізація державних сервісів це значно полегшує процес отримання послуг, надавши людям можливість самостійно заповнювати заявки, документи та форми в інтернеті. Оцифрування послуг також робить державні послуги більш доступними для маломобільних груп населення (осіб з інвалідністю, молодих батьків тощо). Окрім того, переведення послуг в цифровий формат дозволяє боротися з корупцією, адже процес надання послуг стає прозорим для всіх, а частина процесів відбуваються в автоматичному режимі, що виключає людський фактор;

автоматизація процесів Завдяки автоматизації «ручної» роботи державний сектор може заощадити час, гроші та ресурси [7].

Для реального впровадження усіх елементів «електронного уряду» в життя української держави повинні бути здійснені заходи по визначенню на законодавчому рівні кола компетентностей державного службовця щодо користування IT-технологіями, реєстрами, програмами тощо, окреслення методики навчання для державних службовців та практики застосування усіх елементів системи «електронний уряд», а також введення цих питань при проходженні конкурсу державним службовцем;

Впровадження окреслених заходів дасть можливість ефективно реалізувати стратегію формування інформаційного суспільства та «електронного уряду», а також підвищить якість всієї системи публічного адміністрування.

Висновки. Впровадження та розвиток системи «електронного уряду» є одним з важливих

факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Діджиталізація та цифровізація суспільства та держави підвищує реальний рівень демократії в країні, наближає владу до людини та сприяє більшій ефективності та результативності при реалізації державно-владних завдань та функцій. Саме інструменти «електронного уряду» здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, запровадження «електронного уряду» є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС.

Процес впровадження «електронного уряду» є, беззаперечно, складним та багатоаспектним, протягом якого необхідно вирішувати правові, технологічні, методологічні, інформаційні, фінансові, суб'єктивні проблеми. Суб'єкти публічного адміністрування успішно справляються з ними, хоча існують питання, які досі потребують вирішення. Кожна з перелічених сфер впливає на якість здійснення елементів «електронного уряду», проте найбільш важливим потрібно виділити правову та фінансову сферу. Якщо законодавець на найвищому рівні впровадить норми, що будуть детально регулювати процедури та методи роботи державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування щодо діджиталізації та цифровізації їх діяльності, то інші проблеми будуть усуватися в процесі впровадження таких норм.

Фінансування заходів діджиталізації та цифровізації має здійснюватися як на центральному, так і місцевих рівнях, під контролем держави. Тому успішність реалізації «електронного уряду» в країні безпосередньо залежить від фінансової забезпеченості.

Література

1. Калішенко Є. Правоове забезпечення розвитку електронного урядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С. 140 – 146.
2. Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18 листопада 2021 року № 1907-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>.
3. Гапеев Л. Електронне урядування: проблеми, пріоритети, завдання *Держслужбовець*. 2018. № 3. URL : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34920.html>.
4. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20 листопада 2012 року № 5492-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#n3>.
5. Головні досягнення Мінцифри у сфері е-довірчих послуг та е-ідентифікації за 2021 рік URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/golovni-dosyagnennya-mincifri-u-sferi-e-dovirchih-poslug-ta-e-identifikaciyi-za-2021-rik#:~:text>
6. Корж І.Ф. Веб-сайти органів державної влади та органів місцевого самоврядування: механізми доступу до публічної інформації. *Інформація і право*. 2018. № 2 (25). С. 9-16 URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/3_8.pdf.
7. 7 інструментів і методів, які держслужбовці запозичують у IT-індустрії URL: <https://nv.ua/ukr/spec/reformi-v-ukrajini-yak-derzhava-spivpracuyeyzi-startapami-i-yaki-tehnologiji-zapozichuyez-it-50135652.html>.