

В. М. Когут

Навчально-науковий Інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
здобувач кафедри адміністративного та інформаційного права

ПРО ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ЗАСОБІВ ІНФОРМАЦІЇ У ВІТЧИЗНЯНОМУ ТА ЗАРУБІЖНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

© Когут В. М., 2015

Розглянуто питання надання інформаційних послуг з використанням електронних засобів інформації. Проаналізовано проблеми запровадження в Україні надання населенню адміністративних та державних послуг в електронній формі. Запропоновано способи їх вирішення.

Ключові слова: електронні послуги, інформаційно-комунікаційні технології, електронний уряд, електронний документообіг.

В. М. Когут

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЭЛЕКТРОННЫХ СРЕДСТВ ИНФОРМАЦИИ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Рассмотрены вопросы предоставления информационных услуг с использованием электронных средств информации. Проанализированы проблемы внедрения в Украине предоставления населению административных и государственных услуг в электронной форме. Предложены пути их решения.

Ключевые слова: электронные услуги, информационно-коммуникационные технологии, электронное правительство, электронный документооборот.

V. M. Kohut

ON THE USE OF ELECTRONIC MEDIA IN DOMESTIC AND FOREIGN LAW

The question of providing information services using electronic media. The problems of implementation in Ukraine provision of administrative and public services electronically. Proposed solutions.

Key words: e-services, ICT, e-government, electronic document management.

Постановка проблеми. Розглянуто проблемні питання розвитку інформатизації суспільства з наданням останньому інформаційних послуг через електронні засоби інформації. Здійснено етапізацію впровадження електронної послуги в Україні з використанням електронної системи “Електронний уряд”, проаналізовано використання інформації в автоматизованій системі, наведено результати дослідження щодо вказаного питання. Також обґрунтовано необхідність проведення подальших трансформаційних змін у зазначеній сфері.

Мета дослідження полягає у аналізі сучасного стану та перспектив здійснення адміністративного та інформаційного реформування в Україні.

Стан дослідження. Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми, показав, що такі науковці, як В. Авер'янов, К. Беляєв, Ю. Битяк, С. Дембіцька, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, О. Конотопцев, Д. Котляр, В. Тимошук, Н. Онищенко та інші звертали на різні аспекти використання електронних засобів інформації багато уваги. На дослідження цих науковців, а також на практику адміністративної реформи в незалежній Україні спирається автор цієї статті.

Зазначимо, що стан системи надання електронних послуг, який уже зазнав істотних змін, продовжує постійно змінюватися як через внутрішньосистемні зміни, так і через зовнішні. І це потребує додаткового аналізу та відповідних уточнень з урахуванням обставин сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна, прагнучи долучитися до європейської культури урядування, не може ігнорувати напрям адміністративного реформування країн Європейської спільноти.

Понад шістнадцять років система державного управління України перебуває в стані “перманентного реформування”. Безперечно, адміністративну реформу в Україні можна визначити як явище всеохоплююче, багатоаспектне та багатовекторне. Остання теза знаходить підтвердження у багатьох проявах: Концепція адміністративної реформи (далі – Концепція) [1] свого часу визначала, в яких напрямках та в якій послідовності мають відбуватися всі системні зміни. Проте на практиці ми спостерігаємо спроби одночасного реформування всіх аспектів системи державного управління. Так, Концепцією визначено, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть змогу їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [1]. У Концепції недарма є згадка про європейські й інші країни, адже, починаючи з 1980-х років, більшість західних демократій у тій чи іншій формі робили спроби реформування власних управлінських систем. Діапазон змін, які відбувалися чи відбуваються під час реформи управління в державному секторі, коливається від модифікації державної служби до приватизаційних програм, залишаючи осередком змін систему органів виконавчої влади. Зміни торкалися одного чи декількох аспектів такого всеохопного явища, як адміністративна реформа [2].

За змістом адміністративна реформа є комплексом узгоджених заходів, спрямованих на істотне підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві за допомогою науково обґрунтованого створення ефективного механізму державного управління, розвитку адміністративного законодавства, поліпшення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади та місцевого самоврядування [3].

Протягом останнього десятиліття вчені наголошують на тому, що хоча частину положень Концепції адміністративної реформи потрібно буде переглянути з урахуванням реалій, що склалися, та позицій сучасних наукових парадигм [4], проте, здебільшого, зважаючи на нереалізованість основної частини положень Концепції, її основні ідеї не втрачають актуальності, з чим важко не погодитись.

Визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю вимагає переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою і громадянами. Сучасна держава не керує суспільством, а надає йому послуги. Інформаційні технології прискорюють процес прийняття рішень та їх реалізацію, вивільняють частину робочого часу, окреслюють нові канали надання громадянам інформації та послуг.

Останніми роками Україна розглядається в ЄС та в усьому світі як одна з потенційно найперспективніших країн у Центрально-Східній Європі для інвестицій у ринок інформаційних технологій.

У цьому контексті доцільним видається аналіз поточного стану, окреслення основних проблем запровадження в Україні надання населенню адміністративних та державних послуг в електронній формі.

Розглянемо сутність “електронної” послуги та основні етапи її впровадження.

Згідно з Порядком надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний уряд”, що зареєстрований в Міністерстві юстиції від 19 листопада 2003 р. за № 1066/8387, інформаційні та інші послуги (далі – інформаційні послуги) – це здійснення органами виконавчої влади у визначеній законом формі інформаційної діяльності з доведення інформаційної продукції в електронному вигляді до відома споживачів з метою задоволення їх інформаційних потреб у державних (адміністративних) послугах. “Інші послуги” – це такі, що можуть з’явитись завдяки розвитку інформаційних технологій (застосування цифрового підпису, електронного документообігу тощо) [5].

З наданого визначення інформаційних та інших послуг можна зробити висновок, що “електронна послуга” – це будь-яка надана інформаційна або інша послуга, яка виникає в процесі інформаційної діяльності за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій та охоплює усі сфери діяльності, а також є одним з результатів діяльності державних службовців і обов’язково пов’язана з системою електронного уряду. Щодо складу електронних послуг, то вони визначаються залежно від завдання державного управління в електронному урядуванні.

Кабінет Міністрів схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. Реалізація Концепції передбачена на період до 2015 р. та складається з трьох основних етапів. Ці етапи також стосуються розвитку і впровадження електронних послуг як невід’ємної складової електронного урядування.

На першому етапі (2011–2012 рр.) планувалося: розроблення необхідної нормативно-правової та нормативно-технічної бази, зокрема щодо надання адміністративних послуг в електронній формі, а також єдиних стандартів, протоколів і регламентів взаємодії суб’єктів електронного урядування, їхню гармонізацію з міжнародними стандартами; створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу та Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів та веб-сайтів органів державної влади і органів місцевого самоврядування на усіх рівнях; забезпечення надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування послуг в електронній формі громадянам та суб’єктам господарювання з використанням Інтернету.

На другому етапі (2013–2014 рр.) планувалося: забезпечити організацію надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя; створення сприятливих умов для залучення громадських організацій до управління державними справами; освоєння технологій інтерактивної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб’єктами господарювання; упровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування; забезпечення передавання електронних документів у державні архіви, музеї, бібліотеки, їх довгострокове зберігання, підтримка в актуалізованому стані та надання доступу до них.

Третій етап (2014–2015 рр.) передбачає створити: об’єднані веб-портали органів виконавчої влади, призначені для проведення відповідних трансакцій; єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру органів державної влади та органів місцевого самоврядування; спеціальні центри (пункти) надання послуг, центри обслуговування населення (кол-центри), веб-портали надання послуг; 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.

Захист інформаційних ресурсів автоматизованої системи забезпечується застосуванням засобів і методів технічного захисту інформації, упровадженням організаційних та інженерно-

технічних заходів комплексної системи захисту інформації, спрямованих на недопущення блокування інформації, несанкціонованого доступу до неї, її модифікації або спотворення.

Забезпечення цілісності та збереження інформаційних ресурсів автоматизованої системи здійснюється застосуванням відповідного програмного забезпечення та технічних ресурсів, комплексів, організаційних заходів.

Робота щодо наповнення та використання інформації в автоматизованій системі здійснюється після створення правових умов, наприклад видання керівником апарату суду наказів про визначення прав користувачів автоматизованої системи та впровадження і налагодження програмно-технічних засобів для забезпечення функціонування підсистем на кожному робочому місці.

Однак існують проблеми впровадження системи надання “електронних” послуг в органах державної влади України.

Неефективність та ненадійність системи надання електронних послуг визначається загалом тим, що:

- недостатнім є розвиток нормативно-правової бази інформаційної сфери;
- повільно відбувається створення інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет;
- недостатнім є рівень комп’ютерної та інформаційної грамотності населення, а впровадження нових методів навчання із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій – повільним;
- спостерігаються нерівномірність забезпечення можливості доступу населення до комп’ютерних і телекомунікаційних засобів, поглиблення “інформаційної нерівності” між окремими регіонами, галузями економіки та різними верствами населення.

Відповідно до Закону України “Про адміністративні послуги” надання населенню адміністративних послуг в електронній формі мало розпочатись з 1 січня 2014 р. через Єдиний державний портал адміністративних послуг [6]. Портал поки що у стані розроблення та тестування, надання електронних адміністративних послуг через портал не забезпечується. Деякі послуги надають в електронній формі органи державної влади та органи місцевого самоврядування через власні веб-сторінки.

Згідно з результатами дослідження Національного центру електронного урядування, в Україні половина (46 %) центральних органів виконавчої влади та чверть (25 %) обласних державних адміністрацій мають веб-сторінки для надання онлайн-послуг. З установ, які мають такі сторінки, лише 19 % центральних органів виконавчої влади та 30 % обласних державних адміністрацій надають послуги в електронній формі. Якість таких послуг залишається низькою [7].

За результатами дослідження розвитку електронного урядування ООН, індекс онлайн-послуг в Україні у 2014 р. становить 0,2677, що менше за середньосвітовий показник (0,3919). За два останні роки цей показник знизився майже вдвічі (індекс онлайн-послуг в Україні у 2012 р. – 0,4248) [8], що свідчить про серйозні проблеми у розвитку електронних послуг у державі.

Однією з головних перешкод на шляху впровадження надання населенню адміністративних послуг в електронній формі в Україні є низький рівень розвитку електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Так, наприклад, попри наявність автоматизованих систем документообігу в органах виконавчої влади (в 100 % центральних органів виконавчої влади та у 80 % обласних державних адміністрацій), їх використовує лише третина працівників (34 % працівників центральних органів виконавчої влади та 36 % обласних державних адміністрацій).

Система внутрішнього електронного документообігу, що охоплює усі етапи від створення документів до відправлення, запроваджена у половині органів місцевого самоврядування (46 %).

Але лише у 13 % з них до системи електронного документообігу під'єднано усі структурні підрозділи. Електронні архіви вхідної та вихідної документації створено лише у третині (32 %) міських рад.

Надто низьким також є рівень захисту інформації в системі: для обміну електронними документами з іншими державними організаціями лише чверть органів місцевого самоврядування використовують захищені канали зв'язку, інші – електронну пошту. Не використовуються додаткові інструменти захисту й під час взаємодії із зовнішніми користувачами. Так, жоден центр надання адміністративних послуг, який надає громадянам адміністративні послуги он-лайн, не використовує цифрові підписи для зовнішніх користувачів. Недостатньо уваги також звернуто на навчання працівників органів місцевого самоврядування роботі у системі електронного документообігу, підвищенню кваліфікації з питань електронного урядування (така робота проводиться лише у 38 % міських рад) [9].

Отже, до чинників, які ускладнюють повноцінне впровадження електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, належать:

- відсутність єдиних загальнодержавних стандартів функціонування систем електронного документообігу, уніфікованих вимог до програмного забезпечення, що ускладнює процес запровадження внутрішніх систем електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також інтеграцію цих систем;

- недосконалість вітчизняного законодавства про електронний документообіг та електронний цифровий підпис;

- усталені традиції ведення документообігу в паперовій формі в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

- недостатній рівень захисту інформації в системах електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Розвиток електронних послуг в Україні також ускладнюється через недостатнє фінансування упровадження надання адміністративних послуг в електронній формі. Запровадження інформаційно-комунікаційних технологій до процесу надання адміністративних послуг потребує значних витрат.

Так, наприклад, орієнтовний обсяг фінансування, необхідний лише для модернізації та забезпечення функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг, становить 198 млн гривень, для створення та впровадження інформаційної системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів необхідно 150 млн гривень. Але чинне законодавство про адміністративні послуги передбачає здійснення фінансового забезпечення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг лише за рахунок Державного бюджету України, відповідних місцевих бюджетів. Надання міжнародної технічної допомоги у сфері адміністративних послуг допускається опосередковано через бюджет [10]. Це, зокрема, унеможливує використання механізмів державно-приватного партнерства з метою додаткового фінансування розвитку електронних адміністративних послуг [11].

Основним чинником успіху або невдачі надання електронних послуг населенню є те, наскільки активно самі люди беруть участь у визначенні обсягу та якості послуг. Послуги корисні тоді, коли ними охоплено все населення.

Склад і послідовність дій одержувача послуг та адміністративного органу, опис етапів надання послуги, а також опис результату, який повинен отримати одержувач, повинні надати достатньо інформації для створення відповідних програмних комплексів.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що успіх впровадження електронних послуг в державі значною мірою залежить від наявності національної стратегії розвитку електронних послуг. Дослідження розвитку електронного урядування, проведене ООН, показало, що в країнах, які демонструють істотний прогрес у розвитку електронних послуг, розвиток інформаційних та

комунікаційних технологій входить до національних пріоритетів, а стратегія впровадження електронних послуг інтегрована в національні плани розвитку. Зазвичай також у таких країнах утворено державний орган, відповідальний за розвиток електронного урядування, призначено посадову особу, яка координує впровадження електронних послуг на національному рівні, виділяють великі фінансові кошти на розвиток електронних послуг.

Згідно з результатами дослідження розвитку електронного урядування ООН, у 2014 р. національні уряди усіх країн-членів ООН тією чи іншою мірою забезпечили громадянам онлайн-доступ до інформації та послуг через урядові веб-портали. За останні два роки значно збільшилась кількість країн (з 24 у 2012 р. до 36 у 2014 р.), у яких застосовують публічні кіоски для надання деяких видів державних послуг онлайн. Зазвичай цей канал надання послуг використовують у віддалених місцевостях із низьким рівнем доступу до Інтернету. Також за останні два роки подвоїлась кількість країн (до 50 держав у 2014 р.), які використовують мобільні портали і мобільні додатки для надання державних послуг в електронній формі. Швидкими темпами зростає й використання урядами такого каналу, як соціальні мережі (на 50 % у 2014 р.). Нині у 118 країнах світу їх використовують органи влади для проведення електронних консультацій з громадськістю.

Висновки. Першочерговими для України, враховуючи зарубіжний досвід, сьогодні залишаються оптимізація досліджень і розробок в інформаційно-технологічній сфері, підготовка інформаційно-технологічних кадрів, створення привабливих умов для інвестицій, глибоке оновлення нормативно-правового і проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства. Доцільним є визначення єдиного державного органу з достатніми повноваженнями, межі компетенції та відповідальності якого охоплювали б увесь комплекс питань, пов'язаних з розвитком інформаційного суспільства в Україні. У ситуації, що склалася, таким органом доцільно визначити Міністерство інформаційної політики України (створене у грудні 2014 р.).

Необхідне внесення відповідних змін у закони України “Про інформацію”, “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”, “Про Національну програму інформатизації”, “Про Концепцію Національної програми інформатизації”.

Просто документом, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України, сьогодні є Національна стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, яка об'єктивно не виконує ніяких регулятивних та зобов'язувальних функцій, однак повинна мати правовий статус Закону України.

Зміст Стратегії потребує суттєвого доопрацювання, насамперед у частині максимально можливої конкретизації її основних пріоритетів, цілей та завдань, термінів їх виконання, визначення суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію, а також визначення обов'язкових цільових державних програм та локальних стратегій, необхідних для розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Також необхідне прийняття законів України “Про Інформаційний кодекс України”, “Про електронну комерцію”, а також забезпечення належного функціонування Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства та Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів.

Безумовно, окреслена вище методика стратегічного планування, що застосовують керівні органи ЄС, потребує високої кваліфікації та постійної, копіткої та багатопланової роботи. Зокрема, необхідно здійснювати безперервний моніторинг ситуації як на локальному, так і на глобальному рівнях, підтримувати постійні консультації з різними групами інтересів та впливу, проводити маркетингові, соціологічні та інші дослідження тощо. Для того, аби така діяльність була результативною, потрібний пул добре підготовлених експертів, розвинена міжнародна інфраструктура і значні кошти, – навіть якщо йдеться про стратегічне планування для окремо взятої країни, а не для потужної конфедерації на кшталт ЄС. Проте загалом успішний досвід Євросоюзу

підтверджує, що в сучасному світі це необхідна ціна за ефективне прогнозування і планування розвитку, надто ж якщо йдеться про таку важливу інноваційну сферу, як електронні інформаційні технології.

1. Концепція адміністративної реформи в Україні від 11 червня 1999 р. // *Офіц. вісн. України*. – 1999. – № 21. – Ст. 32. 2. Котляр Д. *Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організація центральної виконавчої влади в країнах світу* / Д. Котляр // *Парламент*. – 2001. – № 6. – Ст. 24–28. 3. *Адміністративне право України. Академ. курс : підруч.: [у 2 т.]: Т. 1. Заг. частина* / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с. 4. *Онищенко Н. М. Правова система: проблеми теорії* / Н. М. Онищенко. – К., 2002. 5. “Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний уряд”, Міністерство юстиції України від 19.11.2003 р. № 1066/8387. 6. *Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р.* // *Офіц. вісн. України*. – 2012. – № 76. – Ст. 44. 7. *Організація та проведення громадського моніторингу якості електронних сервісів Центрів надання адміністративних послуг, Аналітичний звіт, 2014, Національний центр електронного урядування [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: http://nc.gov.ua/menu/publications/doc/analytical_report/Analytical%20report.pdf. 8. *United Nations E-government Survey 2014 E-Government for the Future We Want, United Nations, New York, 2014, United Nations Public Administration Country Studies United Nations [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf. 9. “Сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку в Україні електронних адміністративних послуг”, *Відділ розвитку політичної системи* / Т. В. Джига. – № 16. – Серія “Політика”. – Ст. 2. 10. *Конотопцев О. Використання інформаційно-комунікаційних технологій в процесі надання адміністративних послуг: Сайт Фонду місцевої демократії [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://fmd.kh.ua/news/vikoristannya-informatsijno-komunikatsijnih-tehnologij-v-protsesi-nadannya-administrativnih-poslug.html>. 11. *100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді* / І. С. Куспляк, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2014. – Ст. 86.