

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

Ніколайчук Віталій Віталійович
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 351.84:681
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

ОРГАНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело

В.В. Ніколайчук
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
Дацій Надія Василівна
(прізвище, ім'я, по батькові)
д. держ.упр., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2021

АНОТАЦІЯ

Ніколайчук В.В. Організація функціонування електронного врядування в системі публічного управління. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2021.

Визначено поняття електронного врядування в системі публічного управління та проведено аналіз принципів електронного врядування та їх цілей.

Обґрунтовано функціонування електронного врядування в галузі забезпечення доступу до інформації про публічне управління та доведено ефективність електронного врядування в цій системі. Визначено організаційно-правові механізми розвитку електронного врядування та сформовано напрями модернізації електронного врядування.

Ключові слова: адміністративні послуги, відкритість, державно-технічна політика, електронне врядування, інформаційні технології, комунікація, механізм, модернізація, публічні службовці, публічне управління, система організації, функціонування.

ANNOTATION

Nikolaichuk Vitalii. Organization of e-government in the system of public management. – Qualifying work based on the rights of a manuscript.

Qualifying work for obtaining an education Master degree specialised in 281 «Public management and administration» – Polissia National University, Zhytomyr, 2021.

The concept of e-government in the system of public administration is defined and the analysis of the principles of e-government and their purposes is carried out.

The functioning of e-government in the field of providing access to information on public administration is substantiated and the effectiveness of e-government in this system is proved. The organizational and legal mechanisms of e-government development are determined and the directions of e-government modernization are formed.

Key words: administrative services, openness, state and technical policy, e-government, information technology, communication, mechanism, modernization, public servants, public administration, system of organization, functioning.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	7
1.1. Поняття та ознаки електронного врядування в системі публічного управління	7
1.2. Цілі та принципи електронного врядування	14
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	22
2.1. Функціонування електронного врядування в галузі забезпечення доступу до інформації про публічне управління	22
2.2. Ефективність електронного врядування в системі публічного управління	32
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ПОЛІПШЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	35
3.1. Організаційно-правові механізми розвитку електронного врядування	35
3.2. Напрями модернізації електронного врядування	41
ВИСНОВКИ	46
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	49
ДОДАТКИ	56

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В процесі діяльності держави зростає роль і значення інформаційних технологій як інструменту формування управлінських рішень, покликаною забезпечувати реалізацію функцій держави, підвищувати його ефективність. На публічне управління покладаються найважливіші функції, обумовлені об'єктивними закономірностями, виконання яких забезпечує належне функціонування держави як вчинення дій і прийняття рішень, спрямованих на підтримку ефективної роботи органів публічного управління та регулювання управлінських відносин, що виникають в процесі здійснення повноважень органів виконавчої влади. Саме електронне врядування як одне з найскладніших соціально-правових явищ може бути досліджено з різних точок зору: політичної, економічної, організаційної. Більш того, електронне врядування покликане за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів виконавчої влади в поєднанні з організаційними змінами і новими методами поліпшити якість послуг державного сектора, а в загальному плані привести до формування в країні системи належного публічного управління, цілковитої реалізації в діяльності виконавчих органів публічної влади принципу відкритості доступу до інформації, посилення громадського контролю за функціонуванням державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, публічних службовців.

У роботі використані праці відомих українських вчених-теоретиків: П.С. Клімушин, О.Ю. Кудрявцев, В.В. Марченко, Г.Г. Почепцов, С.А. Чукут, а зміст і результати дослідження базуються на працях вчених різних років: С.Х. Барегамян, О. В. Баранов, В.П. Горбулін, Н.В. Грицяк, Ю.В. Карпі.

Мета дослідження полягає в розробці теоретичних основ створення та практичних рекомендацій щодо модернізації електронного врядування в системі публічного управління.

Досягнення поставленої мети дослідження зумовило постановку і вирішення наступних **завдань**:

- визначити поняття та ознаки електронного врядування в системі публічного управління;
- провести аналіз принципів електронного врядування та їх цілей;
- обґрунтувати функціонування електронного врядування в галузі забезпечення доступу до інформації про публічне управління;
- довести ефективність електронного врядування в системі публічного управління;
- визначити організаційно-правові механізми розвитку електронного врядування;
- сформулювати напрями модернізації електронного врядування.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління та функціонування електронного врядування.

Предметом дослідження є процес організації функціонування електронного врядування в системі публічного управління.

Методологічною основою дослідження є загальнонаукові (аналіз і синтез) і спеціальні методи пізнання (метод порівняльного аналізу, формально-логічний, системно-структурний, метод тлумачення). Використання цих методів в сукупності дозволило здійснити всебічний, комплексний аналіз предмета дослідження, зробити теоретичні узагальнення, сформулювати практичні рекомендації та висновки.

Інформаційна база дослідження: нормативною основою дослідження стали міжнародні правові акти, Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови і розпорядження КМУ, інші нормативні правові акти органів державної влади, що встановлюють порядок формування і функціонування електронного врядування..

Елементи наукової новизни полягають у напрямках поліпшення організації функціонування електронного врядування в системі публічного управління через визначення організаційно-правових механізмів розвитку

електронного врядування та формування напрямів модернізації електронного врядування.

Практична значимість дослідження полягає в тому, що основні положення кваліфікаційної роботи можуть бути використані в наступних напрямках: в процесі викладання у закладах вищої освіти навчального курсу з електронного врядування; у діяльності з адміністрування при розробці конкретних пропозицій і рекомендацій, спрямованих на забезпечення доступу громадян до інформації про державне управління, а також при наданні адміністративних послуг.

Публікації. Дацій Н. В., Климчук Н. П., Ніколайчук В. В. Підходи до формування електронного врядування на територіальному рівні в умовах транспарентності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 59–63. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.19.59.

Апробація наукового дослідження. Положення, які містяться в кваліфікаційній роботі були апробовані на Міжнародній науково-практичній конференції «Механізми управління розвитком територій» яка була проведена 27–29 жовтня 2021 р., м. Житомир, ПНУ.

Структура дослідження кваліфікаційної роботи має 55 сторінок, обумовлена цілями і завданнями, що відбивають її науковий характер, має вступ, 3 розділи, що включають в себе шість підрозділів, висновки, список використаних джерел (61 наіменувань) та додатків (9 сторінок).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. **Поняття та ознаки електронного врядування в системі публічного управління**

Концепція електронного врядування з'явилася відносно недавно, не встигнувши отримати цілісного теоретичного осмислення в науці державного управління. Разом з тим електронному врядуванню присвячено безліч досліджень [57, с.76], в яких воно вивчається, наводяться найбільш прийнятні, з точки зору авторів цих робіт [29; 59], його визначення, розглядаються його принципи, значення та роль для правового розвитку держави і суспільства, піддаються аналізу результати законотворчої діяльності, піднімають питання організації і діяльності електронного врядування в державі, і, як наслідок, досліджуються і пропонуються різні напрямки поліпшення зазначеної діяльності.

Проблематика використання інформаційних технологій в системі управління державою виступає предметом окремих наукових досліджень [16]. Наукові погляди також звернені і на іноземну практику формування і функціонування електронного врядування. Сьогодні єдиного визначення поняття електронного врядування немає, хоча багато нормативних правових актів, в тому числі і міжнародні, використовують цей термін. Інтерпретація даного поняття в нашій країні має епізодичний характер.

Електронне врядування – це «нова форма організації діяльності органів державної влади, що забезпечує багато нормативних правових актів, в тому числі і міжнародні, використовують цей термін звернені і на практику і

зручності отримання громадянами та організаціями державних послуг та інформації про результати діяльності державних органів» [40].

Електронне урядування – «форма 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» [56].

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 220-р «Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»» [46] є центральним документом, що лежить в основі розвитку і функціонування електронного врядування в державі. В даний час склалася безліч трактувань щодо нового стану влади і держави в цілому як електронне врядування. А також визначені основні напрями реалізації програми «Партнерство Відкритий Уряд», що наведено у Додатку А.

В свою чергу представляється необхідним зупинитися на співвідношенні термінів, що утворюють словосполучення електронне врядування. Зокрема, розуміння електронної демократії наведено на рис. 2 додатку А. У своїй статті В.В. Марченко [22] цілком справедливо зазначає, що сам термін електронне врядування, по суті, «є неологізмом, оскільки досить складно дати йому вичерпну лінгвістичну характеристику». Слова електронне і врядування ніяк синтаксично пов'язуються в силу їх істотних смислових відмінностей. Зазначені поєднання є метоніміями і виникають між різнорідними категоріями. За його справедливим твердженням, в самому понятті електронне врядування об'єднані принципово різні простори: соціальне і фізико-технічне. Повертаючись до визначення терміна електронне врядування, важливо ще раз відзначити, що сьогодні в середовищі управлінців не утворилося єдиного системного підходу до цього явища. Головною причиною є той факт, що визначення електронне врядування формулюються за різними принципами.

Деякі автори [15; 21] віддають перевагу описовим визначенням, орієнтуючись при цьому на що відбуваються перетворення як в самому

суспільстві, так і в окремих його структурах в процесі впровадження електронного врядування. Частина авторів [8; 11] керуються лише практичною стороною електронного врядування, розкриваючи різні варіанти використання деяких його інструментів. Згідно з визначенням Ю.В. Карпі [1, с.8], «електронне врядування являє собою систему органів і організацій, націлених на створення умов, при яких забезпечується формування таких параметрів держави, при яких воно може розглядатися як інформаційне суспільство». С.Х. Барегамяном [1, с.9] запропонована наступна характеристика електронне врядування: «це державне управління з використанням інформаційно-комунікаційних технологій для надання державних послуг, вдосконалення взаємовідносин з громадянами та організаціями, між органами державної влади, а також внутрішніх процедур діяльності» [1, с.9]. Деякі автори стверджують [3], що сутність електронного врядування полягає в оптимізації процедур адміністрування на державному, регіональному і місцевому рівнях. До цієї сфери пропонують з повною упевненістю включати всі аспекти, пов'язані з використанням інформаційних магістралей в публічній діяльності. Такої ж думки дотримується А.В. Гнатовська [5], пропонуючи під електронним врядуванням у вузькому сенсі розуміти «модернізацію органів виконавчої влади». Наківі погляди щодо поняття електронне врядування показано у табл. (Додатку Б) Розмірковуючи про модернізацію, під якою в найзагальнішому вигляді слід розуміти удосконалення відповідно до сучасних вимог для успішного вирішення поставлених завдань, необхідно відзначити, що в нашій країні вона зв'язується з високотехнологічними, наукомісткими нововведеннями, реалізація яких не завжди приводить до бажаного прогресу, оскільки технологічна модернізація може бути лише засобом досягнення мети, причому для кожної мети може знадобитися окрема модернізація.

В цілому ж тема модернізації викликає величезну зацікавленість, в першу чергу, через політичні процеси, що відбуваються в країні. Вище керівництво країни неодноразово згадує про роль зовнішньоекономічної політики в модернізації України, а також модернізації окремих сфер життя суспільства.

Модернізація, яка проводиться в будь-якому суспільстві та державі завжди буде затребувана, оскільки вона є однією із способів їх розвитку, та адаптування до нових реальностей правової системи, правових інститутів, різних видів діяльності держави, публічної влади, законодавства. Модернізувати означає сформулювати такі адміністративно-правові норми, інститути та підгалузі, які будуть гарантувати наступне: відкритість і доступність публічного управління; надання нової форми системі державного управління, що відповідає сучасним вимогам і стандартам; дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина; інформованість суспільства про публічну управлінську діяльність; обґрунтування кожного прийнятого адміністративного акта; законність публічного управління і подолання надмірного адміністративного управління; довіру населення до адміністративної влади. Також модернізація означає визначення конкретних невідповідностей між вже виробленими і реалізованими в інших державах корисними моделями, стандартами життя і тими застарілими формами, які існують в нашому суспільстві, а також раціональне подолання цієї невідповідності, розриву. Ключовою обставиною, що перешкоджає модернізації, є брак системності в публічному управлінні.

Саме високоефективний і сталий розвиток будь-якої держави визначається, перш за все, існуванням концептуальної моделі суспільства, створенням цілісної системи законів, розвитком ефективної структури виконавчих органів державної влади, а також підготовленістю персоналу органів управління всіх рівнів, починаючи з самого вищого.

У зв'язку з цим поліпшення діяльності органів публічного управління в нашій країні має передбачати: структурно-функціонального реформування системи державного управління з метою усунення дублювання при реалізації функцій владними структурами; демократизм в управлінні, перетворення системи поглядів на функції і значення громадських інститутів і передачі їм владних повноважень для вирішення локальних завдань, а також право брати участь у виробленні державних рішень; автоматизацію процесів державного управління для зменшення можливостей свавілля з боку державних службовців,

протидії корупції, зміцнення інститутів самоврядування; функціонування такої системи професійної освіти публічних службовців, при якій випускники вузів мали б здібностями без перепідготовки та підвищення кваліфікації виконувати свої посадові обов'язки; введення автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; створення образу публічного службовця за допомогою розробки і застосування кодексу його поведінки.

Більш того, представляється необхідним формувати систему показників якості адміністративних послуг та здійснювати оцінку мотивації діяльності управлінських структур за результатами систематичного проведення моніторингів. У сучасних умовах велике значення отримує громадянська оцінка ефективності публічного управління, що відображає ступінь задоволення інтересів і потреб окремих громадян і всього суспільства в цілому. Держава, виступаючи найголовнішим соціальним інститутом, намагається реагувати на те, що відбуваються перетворення в суспільстві, проводячи при цьому власні зміни з метою створення такої структури публічного управління, яка була б зосереджена на реалізації потреб громадян. В ході таких перетворень органи виконавчої влади роблять спроби скоротити багато кроків і процедур, які потребують прямої участі громадян, застосовуючи при цьому різні технічні рішення, які стандартизують інформаційні системи органів влади і допускають їх об'єднання між собою. Подібні процеси якраз і характеризують стрибок держави на якісно новий щабель, новий спосіб взаємодії з громадянами – так зване електронне врядування.

Концепція використання інформаційних технологій в діяльності органів державної влади визначила електронне врядування як ефективну систему надання державних послуг на основі використання інформаційних технологій. Однак, електронне врядування – це не тільки спосіб модернізації вже діючих структур і відносин. Можливо, воно представляє самостійну ідею комплексного перетворення самих принципів організації управління державою. Формування електронного врядування в державі не закінчено, єдиний підхід до його розуміння і розуміння його функцій часто зводиться лише до рівня

впровадження інформаційних технологій. Як показує дослідження [10] «..впровадження електронного врядування та нові інформаційні технології не замінять публічних службовців в подальшому А сама внутрішня діяльність органів публічного управління повинна при взаємодії з громадянами спиратися на ефективну і безпечну електронну систему».

Таким чином, електронне врядування представляється в таких аспектах [5, с. 66]: «як засіб, що забезпечує державі історичну перспективу і необхідний рівень конкурентоспроможності серед інститутів суспільства інформаційної епохи; як модель діяльності держави в умовах «нової економіки» і фактор становлення «нової економіки»; як спосіб підтримки економічного, правового, політичного, адміністративного та цивільного єдності країни та інструмент забезпечення єдності і нерозривності публічного управління в державі; як нова організаційно-управлінська культура публічного апарату; як інструмент модернізації системи державного управління і метод подолання інформаційного розриву між рівнями і гілками державної влади, засіб забезпечення гнучкості і адаптивності системи публічного управління».

Здається, що державі потрібна сучасна концепція використання всіх можливостей інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів виконавчої влади, що відповідає в повній мірі комплексному характеру процесу впровадження таких технологій в систему публічного управління.

Перш за все, це стосується підготовки і проведення єдиної державно-технічної політики в частині реалізації управлінського потенціалу так званих нових хмарних технологій в системі державної служби. Державному апарату в демократичній політичній системі доводиться під тиском суспільства бути відкритим до діалогу з населенням. Така вимушена публічна поведінка в умовах демократії якраз і відводить в публічному управлінні величезну роль його інформаційного забезпечення, та встановлює зворотний зв'язок органів влади з суспільством. Саме встановлення і підтримання такого зв'язку виступає одним з основних найважливіших напрямків роботи всієї адміністративної

системи в демократичній державі, яка виконує вимоги прозорості та публічності державного управління.

Проте, інформаційне суспільство має зовсім іншу демократією, ніж її традиційний механізм. Відповідно до цього і інший рівень інформаційного забезпечення прийняття рішень в системі державної влади. Також в сучасному інформаційному суспільстві постійно зростає кількість ніким не контрольованих користувачів передових технологій, які здатні здійснювати так звану комунікацію-управління, зважаючи на це виникає якась «паралельна демократія», що зміцнює себе за допомогою виключно інформаційно-комунікаційного забезпечення.

По-перше, це є прямим викликом для державної влади і однозначним підставою для підвищення рівня інформаційно-комунікаційної складової в діяльності апарату публічного управління, тому що в іншому випадку державний апарат програє конкуренцію з «паралельними» структурами управління.

По-друге, концепція повинна сприяти створенню механізмів коригування загальної стратегії використання інформаційних технологій в державному управлінні. У свою чергу, концепція повинна передбачати сучасні механізми фінансового планування щодо реалізації управлінського потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій, включаючи організацію державних закупівель.

Концепція електронного врядування дозволяє виділити наступні функції, що забезпечують потреби громадян і органів публічного управління в інформаційному обміні, контроль, нагляд та ін.

1. Дозвільні функції (акредитація, атестація, реєстрація, ліцензування, сертифікація).
2. Функції з контролю і нагляду (розгляд справ про адміністративні правопорушення).
3. Нормотворчі функції (розробка проектів нормативно-правових актів КМУ).
4. Функції зворотного зв'язку (інформування, узагальнення практики правозастосування, роз'яснення та ін.)
5. Функції щодо забезпечення документообігу.
6. Функції з підготовки кадрів.
- 7.

Моніторинг (внутрішній моніторинг якості надання адміністративних послуг). 8. Функції прогнозування і планування. Правовою основою електронного врядування слід вважати саме адміністративно-правові норми, оскільки вони забезпечують публічні інтереси та є організуючим початком у системі регулювання управлінських відносин.

Таким чином, поняття електронне врядування багатогранне, оскільки його впровадження пов'язано, перш за все, зі структурними змінами в системі публічного управління, а саме з перетворенням обсягу, характеру та спрямованості функцій органів виконавчої влади, а також впровадженням електронних адміністративних регламентів діяльності.

1.2. Цілі та принципи електронного врядування

Формування інформаційного суспільства в Україні розпочалося з прийняттям законів України: «Про інформацію» [51], «Про концепцію Національної програми інформатизації» [49] та «Про Національну програму інформатизації» [32] згідно них були визначені такі цілі створення електронного врядування:

1) підвищення якості та доступності послуг організаціям і громадянам державних послуг, спрощений порядок їх надання, скорочення термінів, зниження адміністративних витрат, що відносяться до отримання державних послуг, а також впровадження єдиних стандартів обслуговування громадян;

2) підвищення відкритості інформації про діяльність органів публічної влади і розширення можливості доступу до неї, пряма участь громадян, організацій та інших інститутів громадянського суспільства в процесах формування та експертизи рішень, що затверджуються на всіх рівнях публічного управління;

3) підвищення якості адміністративно-управлінських процесів;

4) модернізація системи інформаційно-аналітичного забезпечення прийнятих рішень на всіх рівнях публічного управління, забезпечення

оперативності і повноти контролю за результативністю діяльності органів публічної влади та забезпечення необхідного рівня інформаційної безпеки електронного врядування при його функціонуванні.

Для досягнення зазначених цілей виникла необхідність вирішення наступних завдань [26]: 1) розвиток і широке застосування в діяльності органів публічної влади засобів забезпечення віддаленого доступу громадян до інформації про їхню діяльність, заснованих на використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; 2) надання державних послуг з використанням багатофункціональних центрів і мережі Інтернет на основі створення єдиної інфраструктури забезпечення міжвідомчого автоматизованого інформаційного взаємодії і взаємодії органів з громадянами; 3) створення захищеної системи міжвідомчого електронного документообігу; 4) використання багатофункціональних центрів і мережі Інтернет на основі створення єдиної інфраструктури забезпечення міжвідомчого автоматизованого інформаційного діяльності органів публічної влади щодо забезпечення соціально-економічного розвитку; 5) формування нормативно-правової бази, яка регламентує необхідних для забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання відносин щодо організації та функціонування в електронній формі між державними органами, організаціями і громадянами, а також контроль за використанням державних інформаційних систем.

Законодавчо представляється необхідним сформулювати комплекс заходів, необхідних для забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання відносин щодо організації та функціонування електронного врядування, а саме [26]: а) створення адекватного сучасним стандартам публічного управління кадрового забезпечення системи управління електронним урядом; б) використання правової основи механізмів державно-приватного партнерства як системи встановлених в законодавстві форм, видів і методів регулювання відносин між органами публічної влади, юридичними або фізичними особами, їх об'єднаннями; в) популяризація адміністративних послуг; г) моніторинг законодавства та правозастосування при використанні

інформаційного потенціалу в публічному управлінні; д) застосування системного підходу в процесі створення електронного врядування.

Розкриваючи їх поетапно, слід почати з кадрового забезпечення системи управління електронним врядуванням.

1. Реалізація електронного врядування вимагає існування професійних компетентних публічних службовців, що володіють достатнім рівнем знань і досвідом у сфері адміністративного управління в умовах використання інформаційних технологій. При цьому кадрове забезпечення має містити перелік спеціальних вимог, що пред'являються до рівня їх кваліфікації. Далі, на стадії планування переходу до реалізації конкретних повноважень органів виконавчої влади за допомогою застосування інформаційно-комунікаційних технологій, створення інформаційно-технологічної інфраструктури для реалізації цих повноважень органів управління, а також створення належного правового регулювання. При «реалізації певних державних повноважень з раціональним використанням всіх можливостей інформаційно-комунікаційних технологій» [25, с.54]. Для досягнення конкретних цілей діяльності на даному етапі діють встановлені вимоги до кваліфікації володіння працівниками органів виконавчої влади передовими інформаційними технологіями.

2. Розвиток державно-приватного партнерства нерозривно пов'язаний з системою державного управління країни. Необхідно підкреслити, що багато в чому ефективність застосування механізму державно-приватного партнерства визначається контекстом діяльності держави, зокрема, сукупністю проведених адміністративних реформ, спрямованих на підвищення прозорості та підзвітності органів влади, скорочення бюрократичних витрат, встановлення чіткого механізму зворотного зв'язку з населенням. Розвиток системи електронного врядування направлено саме на вирішення завдань адміністративної реформи, проте використання потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій в системі державного управління носить настільки складний характер, що держава часто виступає в ролі лише одного з виконавців подібних проєктів нарівні з представниками комерційних структур.

3. Популяризація адміністративних послуг, виступаючи одним із заходів, необхідних для забезпечення ефективності побудови та функціонування електронного врядування, є комплексним процесом, що залежать від трьох основних груп факторів [44]: 1) організаційні чинники, що стосуються безпосередньо інформованості та зацікавленості громадян, а також рівня комп'ютерної грамотності населення; 2) технологічні чинники, які передбачають наявність високошвидкісного інтернету на всій території країни, а також наявність розвиненої мережі багатofункціональних центрів, своєчасність видачі електронних карт громадянам; 3) правові чинники, які передбачають наявність несуперечливої нормативно-правової бази, націлені на якість надання послуг, а також своєчасність їх надання.

4. Моніторинг законодавства та правозастосування при використанні інформаційного потенціалу в публічному управлінні. Безсумнівно, важливим фактором успішності переходу до електронного врядування буде інституціоналізація механізмів моніторингу, а «також незалежної оцінки результативності перекладу адміністративних процесів надання електронних державних послуг і виконання державних функцій в електронному вигляді» [59, с.64].

Слід зазначити, що за останні роки в нашій країні фактично створено нове законодавство з розвитку електронного врядування (Додаток В [15, с.45]), наступні зміни якого спричинили та зміну самої системи публічного управління. Однак потрібно відзначити, що при цьому до кінця не створені нові ефективні механізми взаємодії органів виконавчої влади з дослідження нормативних правових актів на предмет їх якості. Як наслідок, спостерігається досить невисока якість нормативних правових актів, наявність дублюючих повноважень в органах публічного управління, невизначеність цих повноважень і інші результати, які демонструють явну недосконалість правових зв'язків. Суспільству потрібен чіткий, простий, ясний і доступний громадянам порядок, що надає високий ступінь прозорості, стабільності та гарантованості всіх життєвих процесів, а також оптимальний обсяг нормативних правових

актів за рахунок збільшення спільності правових приписів, оптимального механізму державного управління з метою усунення дублювання функцій органів публічної влади і точного встановлення обсягу їх компетенцій.

Моніторингу не характерні владарювання і підпорядкування, проте, в процесі управління його дані надають можливість приймати найбільш ефективні управлінські рішення, іншими словами, його смислове навантаження – це інформаційна взаємодія. Слід підкреслити, що використання інформаційного потенціалу в системі публічного управління подекуди є організаційною основою моніторингу.

Отже, в рамках формування і функціонування електронного врядування повинні бути створені організаційні і технічні умови для організації і проведення всіляких моніторингових заходів. Серед них: створення різних баз даних, що містять офіційну і неофіційну правову інформацію (нормативні правові акти, висновки експертиз, які проявилися в ході проведення експертиз та правозастосування колізії та пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства).

Більш того, контроль і моніторинг результатів впровадження інформаційно-комунікаційних технологій при виконанні державно-владних повноважень органами виконавчої влади повинен спиратися на застосування моделі оцінки ефективності діяльності електронного врядування, що містить набір певних цільових показників. Важливо підкреслити, що проведення моніторингу задоволеності громадян рівнем доступу до інформації, що надається органами виконавчої влади, і взагалі до інформаційно-комунікаційних технологій дасть можливість оцінити ефективність і оперативність розвитку інформаційного суспільства та згладити прояв негативних наслідків його розвитку.

Таким чином, застосування системного підходу в процесі створення електронного врядування та в силу постійно змінюваних потреб суспільства, багато рішень електронного уряду вимагають перетворення. І основна проблема криється не в постійній трансформації системи електронного

врядування, а в дотриманні загальноприйнятих правил внесення змін, виходячи з потреб громадян. Тому представляється особливо важливим відслідковувати причину і способи конкретних внесених змін з метою забезпечення наступності в розвитку державних інформаційних систем зі збереженням можливості державного контролю. Встановлення базових принципів, відповідних рекомендацій і переваг в побудові системи електронного врядування на будь-якому з рівнів все більше залежить від сукупності соціальних, економічних особливостей і потреб, оскільки системний підхід передбачає паралельний розвиток і з'єднання відразу декількох концепцій.

Таким чином, найважливішою складовою є безпека, яка визначає, що вимоги до її забезпечення (а, отже, і рівень довіри) в системі електронного врядування охоплюють всі елементи системи, на кожному з рівнів містить свої рішення. Саме принципи і правила системного підходу дозволять сформулювати найважливіші характеристики системи електронного врядування, без яких вона не зможе відповідати своїм вимогам і призначенням для реалізації стратегічних цілей суспільства і держави. Саме системний підхід дозволяє здійснити всеосяжне охоплення безмежного спектра проблем. Ці проблеми з плином часу повинні вирішуватися для того, щоб впровадження інформаційно комунікаційних технологій в систему публічного управління в цілому могло бути визнано успішним. Грамотне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій породжує необхідність істотного кардинального перегляду і впорядкування процедур у внутрішньодержавній взаємодії, а також ролі держави, громадян та організацій в процесі їх співпраці.

Тема правових принципів є однією з головних загальної теорії публічного управління. Загальноправовими принципами електронного врядування є наступні принципи. Принцип законності, в найзагальнішому вигляді ґрунтується на точному і неухильному дотриманні вимог норм права усіма суб'єктами суспільних відносин, єдність, верховенство Конституції та законів, невідворотності відповідальності.

Принцип гласності означає, що застосовуються в процесі адміністративно-правового регулювання нормативні правові акти, що зачіпають права і свободи громадян, мають бути доведені до загального відома. Повне, всебічне, систематичне інформування про свої дії та рішення є обов'язком органів виконавчої влади. При створенні адміністративно-правових норм на будь-якому рівні повинні бути забезпечені умови для вираження і врахування думки громадян. Вільний і безоплатний доступ до інформації про публічне управління забезпечується шляхом розміщення повної і достовірної інформації в єдиній інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет.

Принцип відповідальності передбачає настання відповідальності посадових осіб – учасників інформаційного обміну – за повноту і достовірність відомостей, їх своєчасну передачу і зміна, а також зберігання та знищення в установленому порядку.

Виділяють ще кілька спеціальних принципів, серед яких: принцип відкритості і прозорості розробки регулюючих норм шляхом залучення громадськості до підготовки та обговорення різних проектів; принцип оперативності; забезпечення прав громадян на вільне отримання інформації з загальнодоступних інформаційних систем; принцип створення належних правових умов для використання електронних документів в публічному управлінні.

Найбільший обсяг інформації, який представляє інтерес для суспільства, окремих громадян і організацій, акумулюється в органах виконавчої влади. А реалізація принципу відкритості тісно пов'язаний з принципом гласності та дозволяє досягти відразу кілька цілей. По-перше, зробити державу більш демократичною, інформаційно відкритою і прозорою для громадян. По-друге, підвищити ефективність діяльності державного апарату. По-третє, встановити громадський контроль над владою, оскільки це дозволить підвищити відповідальність публічних службовців, зробить ефективнішою боротьбу з корупцією, зі зловживанням посадовими повноваженнями.

Стосовно до процесу надання адміністративних послуг в електронній формі цей принцип передбачає [25, с.54], «по-перше, скорочення термінів надання державних послуг; по-друге, скорочення кількості документів; по-третє, скорочення числа адміністративних процедур та інші можливості зниження регулюючого впливу для споживачів».

Розглядаючи принцип пріоритетності завдань соціально-економічного розвитку, модернізації системи публічного управління та підпорядкування їм процесів використання інформаційних технологій, слід дати відповідь на питання: наскільки електронне врядування допомагає вирішувати пріоритетні завдання органів виконавчої влади, яким чином воно сприяє здійсненню найважливіших реформ, що проводяться урядом, відображено на (рис. 1 Додатка В) [7]. Зокрема, адміністративної реформи, реформи соціальної сфери, освіти і культури. Рішення багатьох проблем якраз і підтвердить важливість розвитку державних інформаційних систем для супроводу реформ, для більш ефективного управління. Більш того, процес впровадження інформаційних технологій в сферу публічного управління повинен мати чітке адміністративно-правове обґрунтування та підкорятися досягненню певних соціальних цілей.

При цьому важливо розуміти, що такі технології виступають лише засобом, а не окремою самостійною сферою управлінської діяльності. Забезпечення узгодженості та збалансованості впровадження інформаційних технологій в діяльність органів публічної влади. Забезпечення збалансованого розвитку та впровадження структурних елементів електронного врядування можливо лише в тому випадку, якщо вдається досягти узгодженості всіх складових, односпрямованість їх розвитку.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Функціонування електронного врядування в галузі забезпечення доступу до інформації про публічне управління

Реалізація права громадян на інформацію про публічне управління, забезпечення вільного доступу до відомостей, що мають суспільне значення, без сумніву, є найважливішою умовою і критерієм нормального функціонування правової держави і розвитку інформаційного суспільства. На практиці реалізація права на інформацію відбувається в усьому спектрі відносин людини з іншими суб'єктами громадянського суспільства, включаючи органи виконавчої влади. При цьому увага повинна бути сконцентрована на двох найважливіших аспектах.

На думку П.С. Клімушин [14, с.78], перший з них пов'язаний безпосередньо з масштабом, широтою регулювання права на інформацію. Другий аспект стосується еволюції поглядів на інформацію, інформаційний ресурс і, відповідно, права різних суб'єктів на зазначений ресурс у зв'язку з розвитком засвоєння феномена інформаційної сфери та освоєння всього інформаційного простору. Процес стрімкого впровадження в реальність нових інформаційних технологій, прискорення і зміна інформаційних процесів, скорочення адміністративного тягара за допомогою збільшення темпів адміністративних процедур, усунення просторових бар'єрів, скорочення фінансових витрат, підвищення гнучкості і керованості процесів передачі інформації, підвищення відкритості влади надають можливість в значній мірі поліпшити якість забезпечення громадян інформацією, що стосується їх прав, домогтися підвищення рівня так званої соціальної інтеграції.

Процес регулювання взаємовідносин учасників при здійсненні права на доступ до інформації відображений у чинному законодавстві у Законі України «Про доступ до публічної інформації» [43], де вжиті відповідні заходи в частині створення організаційної та правової основи регулювання процесів такої взаємодії держави і суспільства з урахуванням впровадження інформаційних технологій.

Сьогодні в українській практиці правового регулювання права на доступ до інформації стикаються дві рівноцінні концепції: світова «інформація для всіх» [21; 56] і використання інформації громадянами, яку їм надає держава; пріоритетне правове регулювання і захист права на доступ. Слід ще раз підкреслити, що електронне врядування покликане забезпечувати реалізацію і захист права громадян і організацій; шукати і отримувати інформацію про діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів з метою досягнення об'єктивно необхідного рівня відкритості держави для громадян, здійснення громадського контролю за діяльністю цих органів.

Відзначимо також, що в основі повноцінного забезпечення права громадянина на доступ до інформації, як основного суб'єкта громадянського суспільства, передбачене наступне [32]: «забезпечення надання регламентованого доступу органів державної влади, громадян та організацій до відомостей, що містяться в різних державних інформаційних системах». При цьому була надана можливість розміщення відомчих баз даних і встановлення регламентованого доступу до них для органів виконавчої влади всіх рівнів програмно-апаратними засобами «Державного агентства з питань електронного урядування Україн» [56], яке у 2021 році було трансформовано в Міністерство цифрової трансформації України [23] та утворено Міжгалузеву раду з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації України [30]. Більш того, для розміщення інформації про діяльність відповідних органів передбачалося створення єдиного порталу в мережі Інтернет (порталу державних послуг iGov.org.ua [61] та ДІЯ – гід з державних послуг [27]), що об'єднує в рамках загальної системи навігації сайти органів влади суспільних

відносин. Перший стосується охоплення всіх видів суб'єктів, що володіють і реалізують це право. Другий аспект пов'язаний з максимальною повнотою правового регулювання права на доступ до інформації (а в цілому і будь-якого іншого права) і полягає у врахуванні всіх формуються форм відносин, пов'язаних з певним ресурсом життя суспільства. Тут мова йде про нормативно-правове узгоджене регулювання таких конституційно закріплених форм реалізації права на інформацію як пошук, отримання, виробництво, передача, поширення інформації будь-яким законним способом при дотриманні правил забезпечення безпеки як самої інформації, так і суб'єктів її споживання, створення і поширення. Безсумнівно, забезпечення права на доступ до інформації вимагає злагодженої взаємодії державних структур. Перш за все, така взаємодія продиктована існуванням потреби особистості з різного роду інформації.

Основними результатами вищевказаної програми стало створення системи міжвідомчої електронної взаємодії та порталу державних послуг. Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» [44] та Указу Президента України від 29.07.2019 № 558/2019 «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» [35]; «Концепція розвитку електронного урядування в Україні до 2020 року» [37]; розпорядження КМУ від 8.11.2017р. «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» [38]; постанова КМУ від 12.06.2019 р. «Про внесення змін до деяких постанов КМУ щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади» [36]; це також стало найважливішим кроком до законодавчого забезпечення права на доступ до інформації.

В постанові КМУ від 12.06.2019 р. «Про внесення змін до деяких постанов КМУ щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади» [36] дано визначення офіційного сайту державного органу, а також встановлені вимоги до інформації про діяльність державних органів, що розміщується в мережі Інтернет. Визначаються принципи організації належного

інформування діяльності, встановлюються форми надання інформації, закріплено переліки інформації, заходи державного впливу за порушення порядку доступу, а також способи забезпечення доступу до інформації, серед яких [36]: «оприлюднення (опублікування) органами влади інформації про свою діяльність у засобах масової інформації; розміщення органами публічної влади інформації про свою діяльність в мережі Інтернет, а також в приміщеннях, займаних цими органами; ознайомлення користувачів з інформацією про діяльність державних органів у приміщеннях, ними займаних, а також через бібліотечні та архівні фонди; знаходження громадян (представників організацій, громадських об'єднань, державних органів та органів місцевого самоврядування) на засіданнях колегіальних державних органів і колегіальних органів місцевого самоврядування; надання користувачам інформації, яка запитується про діяльність органів публічного управління; інші способи, передбачені нормативними правовими актами» [31; 46]. Все це зобов'язує адміністративні структури в процесі своєї діяльності піднятися на інший, більш високий рівень організації та культури, забезпечити нові форми контролю населення за їх діяльністю в інтересах держави та її громадян.

Питання про права та обов'язки всіх суб'єктів, включаючи і органи публічної влади, поки до кінця не розкриті. Саме цю прогалину стримує широкомасштабний підхід до управління процесами інформатизації та отримання тих результатів, які можливі вже сьогодні на базі інформаційних технологій. У зв'язку з цим неможливо не погодитися і з твердженням О.Ю. Кудрявцевим [21, с.48] про те, що «оздоровлення інформаційного простору кожної держави окремо і всього світового інформаційного простору на основі включення в його інфраструктури та легітимації прав і обов'язків кожної структури громадянського суспільства, з урахуванням її специфіки тільки і можливо при дотриманні конструкції взаємодії кожного з кожним і з усіма» [21, с.48]. Як справедливо зазначила О.А. Баранов [2], «право людини на інформацію, обмежено визнане на етапі становлення конституційної держави, набуває нового значення в умовах формування інформаційного суспільства. Це

право починає носити самостійний характер, його зміст розширюється, що знаходить відображення в сучасних конституціях, коли держава досягає іншого рівня розвитку, ставши правовою, соціальною, демократичною. Більш того, саме право на доступ до інформації, яка потребує від держави додаткового регулювання механізму доступу, тобто позитивних дій, вплинуло на перегляд відносин до природи права на інформацію в цілому» [2].

Виділяють права користувача інформацією [3]: По-перше, «це право отримання достовірної інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоуправління», Закон України «Про інформацію»[51], закріплює, що «громадяни мають право здійснювати пошук і отримання будь-якої інформації в будь-яких формах і з будь-яких джерел за умови дотримання вимог, встановлених законами» [3]. У сфері державного управління достовірність розглядається як право кожного громадянина отримувати численний масив різних типів інформації, яка формується органами виконавчої влади та потрібна громадянам як активним учасникам демократичного розвитку своєї країни (для повсякденного використання). Це така інформація, створена органами публічної влади, яка реально виступає громадським надбанням. Однак аналіз [1, с. 10] підкреслює і нерівномірність доступу до мережі Інтернет за віком та територіальними ознаками як показано у (Додатку Д табл. 1).

Перш за все, достовірна інформація – це така інформація, яка повинна бути донесена до користувача без будь-яких спотворень і повинна ґрунтуватися на відомостях, які містяться в нормативних правових актах, офіційно опублікованих в засобах масової інформації: в різних законах і підзаконних актах, прийнятих в встановленому порядку компетентними органами; в документах, що включають статистичні дані; в довідках, висновках, інших документах, засвідчених посадовими особами; в рішеннях, постановках, визначеннях і вироках судів, що вступили в законну дію.

Доцільно також звернути увагу ще на одну обставину. Суди вищих судових інстанцій абсолютно справедливо вказують на те, що інформація повинна відповідати критеріям достовірності.

По-друге, право відмовитися від отримання інформації про діяльність державних органів. Ніхто не має права нав'язувати вказане право за винятком волі самого одержувача. Право відмовитися від отримання інформації громадянином може бути використано, якщо в силу будь-яких причин вона для нього більше не цікава.

По-третє, якщо немає законодавчих обмежень на ту чи іншу інформацію, у користувача з'являється право не доводити необхідність отримання такої інформації.

По-четверте, в разі припущення порушення права на доступ до інформації про діяльність органів публічного управління особа може оскаржити в певному законом порядку акти або дії таких органів.

І останнє, п'яте право користувача інформацією – це право вимагати відшкодування шкоди, заподіяної порушенням його права на доступ до інформації в установленому законом порядку. Це право, безсумнівно, пов'язане з судовим захистом громадянами своїх прав і часто нерозривно з нею.

Частково громадяни все ж отримали перший доступний інструмент самостійної оцінки і контролю законності та ефективності діяльності виконавчих органів влади. 12 червня 2019 року Уряд ухвалив постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов КМУ щодо функціонування офіційних веб- сайтів органів виконавчої влади» [53].

Однак на шляху реалізації постанови КМУ [53], звичайно ж, виникнуть певні складності. У зв'язку з цим відзначимо: зміст інформації, розміщеної на офіційних сайтах органів виконавчої влади, тільки в деякій частині відповідає вимогам нормам чинного законодавства, безпосередньо регулює доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, вимогам технічних регламентів, що пред'являються до змісту сайтів, а також потребам фізичних і юридичних осіб. Друга проблема стосується відсутності однаковості в

структурі і інформаційному наповненні офіційних сайтів міністерств та відомств. Найчастіше якість і системність навігації по конкретному сайту є досить низькими. Також безсистемно і недостатньо об'ємно представлена інформація про функції, повноваження та нормативно-правову базу. Вдміємо, що до відомостей про діяльність органів виконавчої влади, обов'язковим для розміщення в мережі Інтернет, віднесена в тому числі офіційна статистична інформація, складена і оброблена органом виконавчої влади, яка невідомо з яких причин часто відсутня. Здається, що в даний час органи виконавчої влади не цілком оперативно та ефективно розміщують інформацію, що стосується своєї діяльності на офіційних сайтах в мережі Інтернет, що є порушенням норм чинного законодавства та суперечить найважливішому для демократичних держав принципу свободи інформації, закріпленому нормативними актами різної юридичної сіли.

Слід зазначити, що обов'язкова статистична інформація або зовсім не публікується, або публікується в такому вигляді, що пошук потрібних відомостей є досить складним. Далі необхідно зазначити, що занадто мало уваги приділяється дотриманню термінів і періодичності розміщення на офіційних сайтах соціально важливої інформації, серед якої: звітність; дані про реалізацію різних цільових програм; плани-графіки розміщення замовлень на уваги приділяється дотриманню термінів і періодичності розміщення; статистична інформація, сформована відповідно до плану статистичних робіт; відомості про використання виділених бюджетних коштів. Більш того, в застарілих редакціях розміщені і багато текстів нормативних правових актів. Усунення вищеназваних недоліків офіційних сайтів органів виконавчої влади, крім своєчасного оновлення інформації і повноти її подання, передбачає обов'язкове удосконалення системи пошуку інформації (по ситуації, за часом оновлення, за відповідною тематикою, по розширенню кількості введених символів при пошуку певного контексту, за реквізитами). У тих випадках, коли певна мета пошуку є недостатньо вивченою і у користувача відсутній

необхідний рівень знань і професійної підготовки, такі зміни значно полегшать пошук потрібної інформації.

На практиці назріла проблема при організації забезпечення порядку здійснення прав громадян, що охоплює доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, отримання адміністративних послуг [47], пов'язана з реалізацією права громадян на інформацію, і в першу чергу з введенням в інформаційне середовище персональних даних громадянина і забезпеченням умов безпеки при їх використанні як самим суб'єктом персональних даних, так і всіма іншими суб'єктами, які причетні до поширення і використання інформації. Своєрідність персональних даних полягає в тому, що це такий ресурс людини, який він сам створює і використовує, це основа його іміджу, його особистості в тій його життєвому середовищі, в якій він живе і через яку спілкується з навколишнім міром¹.

Слід зазначити, що в 2013-2020 роках, в Закон України «Про захист персональних даних» [45] були внесені зміни, однак багато питань залишилися не вирішеними і потребують особливої уваги і доповнення.

По-перше, це проблема тлумачення понять. Необхідно сформулювати найбільш точне визначення персональних даних з урахуванням тієї структури, яка закладена в змісті закону. Доцільно розглядати цю категорію інформації не тільки з точки зору об'єкта збору і обробки із застосуванням інформаційних технологій. Не менш важливо суб'єктам, які працюють безпосередньо з цими даними, розуміти, що це ресурс конкретної людини, і, незалежно від його знаходження в системі обробки і звернення, він пов'язаний з системою суб'єктивних прав і інтересів людини. Персональні дані в усьому їх обсязі і різноманітності ідентифікують соціальний, політичний, культурний портрет головного суб'єкта громадянського суспільства. Більш того, вони визначають його місце в системі життя суспільства. Тому в будь-якому випадку необхідний найбільш повний склад даних для гарантій дотримання прав і дій і внутрішня їх градація за ступенем і значущості для вирішення суспільних справ.

По-друге, у зв'язку з встановленням складу персональних даних виникає питання про включення в цю категорію і такого їх виду як особистий підпис, електронний підпис, різні види електронних адрес як ідентифікатора особистості.

По-третє, з розумінням багатогранності персональних даних пов'язаний питання, що стосується більш точного визначення правового режиму окремих видів даних. Це істотно для встановлення правил роботи з інформацією для різних категорій суб'єктів. Наприклад, багато особисті дані, особливо документальні форми посвідчення особи, виникають в результаті взаємодії фізичної особи або його представника в контакті з органами державної влади.

По-четверте, потрапляння персональних даних в системи комунікацій загострює питання про види та обов'язки суб'єктів-оператора системи, мережі, про обов'язки і відповідальності адміністраторів інформаційних систем на етапах прийому і видачі інформації в сферу їх обігу. Ця система суб'єктів, які здійснюють обробку інформації, потребує більш ретельної розробки правового статусу. Ці люди виступають не інакше як посередниками між громадянами і державними структурами і взагалі всієї публічною сферою, з якої громадянин взаємодіє в процесі реалізації своїх прав і свобод (включаючи право на доступ до інформації).

Сьогодні у зв'язку з розширенням відкритого простору для зовнішніх спостережень, для доступу до електронних джерел зберігання інформації суворе дотримання конституційної норми порушено. І ця зміна ситуації повинна отримати нормативне оформлення з урахуванням інтересів особистості і суспільства. Універсальні електронні карти, що значно полегшують процеси надання адміністративних послуг громадянам, стають досить ємними базами даних про кожного користувача цієї форми концентрації персональних даних та їх використання в процесі застосування цих карт. З питання ведення єдиного реєстру універсальних електронних карт на території України було схвалено у пропозиціях щодо проекту Закону України «Про електронні комунікації» від 05.02.2020 р. [48]. Однак порядок ведення зазначеного реєстру чомусь не

встановлює статусу і засобів захисту змісту самої карти і відповідальності за порушення правил її використання як самим власником, так і іншими особами, що мають до неї доступ.

Ще одним проблемним моментом виступає процесуальне регулювання поєднання норм закону і тих регламентів, на основі яких ведеться робота з персональними даними, їх використання в системах «Єдиного вікна» в ЦНАПах, що забезпечують реалізацію електронних послуг.

Щоб публічна влада на всіх рівнях працювала як єдина система, вирішуючи всі проблеми соціальної, демократичної держави, необхідна єдина, стандартно встановлена система документування її діяльності, яка була встановлена у 2021 році розпорядження Голови ВР України «Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах № 19 від 8.02.2021 р» [39].

Таким чином, необхідно підкреслити, що перелік законодавчих актів досить широкий, проте їх тлумачення з позицій специфічного характеру відносин, що виникають саме в сфері функціонування електронного врядування, в більшості випадків бачиться скрутним, враховуючи той факт, що при розробці законів у них не передбачалися відповідні можливості. Звідси випливає висновок про те, що наявність значної кількості правових норм в даному випадку тільки заплутує і ускладнює ситуацію. Варто підкреслити, що в сучасній державі все ж випадків бачиться скрутним, враховуючи той факт, що при розробці законів у них не передбачалися в рамках формування системи електронного врядування. Однак зайва декларативність правових норм породжує такі ситуації, при яких порушення законів не завжди тягне за собою вирішуючи всі проблеми соціальної, демократичної держави, необхідна єдина, стандартно встановлена в сфері функціонування публічної влади створює умови для обмеження прав і свобод людини і громадянина.

2.2. Ефективність електронного врядування в системі публічного управління

Вчені [7; 22] вважають, що ефективне публічне управління – це таке управління, яке полягає в безперервному контролі громадянського суспільства, піднімається на публічний рівень, використовуючи знання, досвід і інформацію, де зберігаються і через яку передається цей досвід як головний інструмент вирішення проблем суспільства в цілому. Проблема криється в тому, що процес впровадження інформаційно-комунікаційних технологій фактично сформував якісно нову, глобальну організаційну культуру, в якій вільно керуючий інформацією індивід здатний істотно впливати на соціально-організаційні правила гри, роблячи виклик самому інституту держави і права. Саме дана проблема різко піднімає в сучасному світі значення управління в цілому і публічного управління в особливості, вимагаючи від системи публічної влади ефективно протистояти розмиванню інституту держави і права, а для цього – в повній мірі використовувати основну зброю своїх опонентів – передові технологічні можливості інформаційно-комунікаційного впливу на суспільство.

Такі технології доступні практично будь-якій організації, яка, таким чином, здатна стати [14, с.22] «паралельним електронним урядом», не несучи при цьому ніякої відповідальності перед суспільством, яку, за визначенням, несе держава, покликане узгоджувати приватні та громадські інтереси. А таке узгодження якраз і передбачає ведення інформаційно-комунікаційної роботи.

Тому для сучасної системи державної влади не тільки необхідно, але і природно використовувати передові інформаційно-комунікаційні технології – бути [26, с.28] «електронним урядом» – не заради «технологічної моди», але заради нової якості управління, що відповідає сучасним тенденціям соціально-економічного розвитку, в тому числі сучасним загрозам держави і праву.

Ефективність перетворення системи публічного управління в цілому визначається основними принципами функціонування суб'єктів органів

публічної влади, всебічним урахуванням і узгодженням публічних інтересів, інтересів позитивно діючих комерційних і некомерційних об'єднань, а також бажанням громадянського суспільства прийняти ці зміни і діяти в подальшому згідно їх задуму. Слід зазначити, що в найзагальнішому вигляді зв'язок публічного управління з електронним врядуванням передбачає чотири сфери: надання адміністративних послуг громадянам та організаціям; поширення державної інформації; взаємини між органами виконавчої влади, а також електронізація внутрішньої діяльності органів влади. Найважливішим напрямком підвищення ефективності публічного управління в сфері формування і функціонування електронного врядування є створення адміністративно-правових інститутів, що відповідальні за електронне врядування (Додаток К [22]).

Здається, що ключовими напрямками підвищення ефективності публічного управління з використанням потенціалу інформаційних технологій покликані стати: створення загальної стратегії застосування інформаційно-комунікаційних технологій в роботі органів виконавчої влади; формування ефективного органу управління процесом впровадження цих технологій; впровадження дієвих механізмів фінансового планування; забезпечення єдиної системи координації діяльності органів публічної влади, що відповідають за проведення адміністративної реформи в країні і формування системи електронного врядування; об'єднання державних і місцевих інформаційних ресурсів в єдину інфраструктуру, націлену на задоволення потреб громадян.

Процедури щодо підвищення якості публічного управління з використанням потенціалу нових інформаційних технологій здійснюються шляхом реалізації наступних заходів: вдосконалення офіційних сайтів органів виконавчої влади для розміщення відповідної інформації і його подальшого коректування, враховуючи зміни, внесені в нормативні правові акти держави; надання органам публічного управління необхідної нормативно-методичної бази по використанню інформаційних технологій з метою підвищення ефективності їх діяльності; формування і безперервного вдосконалення

інформаційних систем, що гарантують ефективну реалізацію повноважень органами публічної влади; створення єдиної системи управління кадровим складом в апараті органів державної виконачої влади; створення організаційно-технологічної інфраструктури для здійснення електронних платежів за надання окремих державних послуг; забезпечення дії та удосконалення інформаційних систем у сфері державних торгів та закупівель; вдосконалення інформаційної системи аналізу інформації про державні та муніципальні торги, розміщенні замовлень для державних (місцевих) потреб; вдосконалення інформаційної системи, що надає незалежну реєстрацію історії організації та проведення аукціонів в електронній формі на електронних майданчиках Prozorro; вдосконалення системи інформаційно-технологічного забезпечення роботи уряду; формування систем інформаційно-аналітичного забезпечення спеціального призначення; формування захищеної системи міжвідомчого електронного документообігу, а також розширення захищеного ділянки мережі Інтернет для органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; застосування новітніх інформаційних технологій при здійсненні облікової діяльності в автоматизованому режимі (забезпечення взаємозв'язку різних видів обліку і звітності публічно-правових утворень з конкретними показниками результативності діяльності); розвитку і подальшого вдосконалення єдиної міжвідомчої інтегрованої автоматизованої інформаційної системи взаємної і зовнішньої торгівлі, що гарантує автоматизоване міжвідомчу інформаційну взаємодію (включаючи пункти пропуску через державний кордон України); подальшого розвитку державної інтегрованої інформаційної системи управління публічними фінансами «Бюджету для громадян»; формування системи обліку інформаційних систем та інфраструктури, що надає створення єдиного інформаційного простору в сфері управління інформаційно-комунікаційними технологіями; модернізації автоматизованої системи управління та керування, організації взаємодії всіх рівнів даної системи; розробки нормативних, методологічних і технологічних рішень для впровадження електронного врядування на рівні держави.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ ПОЛІПШЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Організаційно-правові механізми розвитку електронного врядування

На шляху впровадження такої масштабної системи як електронне врядування в соціально-економічне життя будь-якої країни виникає цілий ряд проблем. Перш за все слід зазначити, що проблеми при переході до електронного врядування в цілому можна поділити на такі основні групи: організаційно-правові проблеми, технологічні проблеми, методологічні проблеми, інформаційні проблеми, фінансові та суб'єктивні проблеми.

До правових проблем в найзагальнішому вигляді, на наш погляд, відноситься недосконалість нормативно-правової бази, або недостатнє розуміння самих текстів нормативних правових актів, оскільки існуючі правові норми ще повністю не дозволяють замінити управлінські документи в паперовій формі електронними, що мають таку ж юридичну силу. Якась упередженість, що стосується достовірності електронних документів, часто призводить до пред'явлення зайвих вимог їх захисту. Звідси випливає, що правове регулювання інформаційно-комунікаційних технологій доцільно засновувати на таких основних принципах: забезпечення прав громадян на вільне отримання інформації із загальнодоступних інформаційних систем; гласність і відкритість розробки регулюючих норм шляхом залучення громадськості до підготовки та обговорення різних проектів; створення рівних умов та усунення монополізму в даній сфері; створення належних правових умов для використання електронних документів в публічному управлінні.

Реалізацію названих принципів рекомендується здійснювати за такими ключовими напрямками [31]: розробка нових законів, доповнюють і розвивають вже існуючі положення в даній сфері; розробка підзаконних актів і керівних документів, що забезпечують ефективне правозастосування існуючого законодавства. При цьому слід особливо підкреслити, що на даному етапі в більшості розробок в сфері інформатизації та побудови електронного урядування не дається відповіді на ключове питання, для вирішення яких завдань в нашій країні загалом і її в регіонах зокрема необхідна глибока інформатизація сфери публічного управління. Враховуючи зазначене виділено інституційно-правовий механізм забезпечення електронного урядування в Україні (Додаток Л)

Технологічні проблеми пов'язані з низькою документування технологій, відсутністю опису багатьох технологічних процесів, слабким опрацюванням технологічних переходів. В даний час спостерігається відсутність висококваліфікованих фахівців-технологів, що в свою чергу призводить до недостатнього розуміння самої суті інформаційних технологій або відбувається підміна понять. В результаті інформаційні системи не узгоджуються між собою через відсутність технологічної, тимчасової та інших видів сумісності подібних систем.

Методологічні проблеми торкаються питань методичної підтримки створених програм розвитку послуг в сфері інформаційно-комунікаційних технологій. Хоча деякі методичні вказівки існують, вони повинні формуватися більш швидкими темпами.

Інформаційні проблеми стосуються державної реєстрації інформаційних ресурсів, а також формату і 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, формам документів, визначених класифікаторів і систем позначень. Проте, оцінка сайтів органів виконавчої влади показує

недостатній рівень якості цього інформаційного ресурсу, що також вимагає посилення методичного забезпечення.

Фінансові проблеми перш за все пов'язані зі структурою витрат на інформатизацію, з необхідністю цільового бюджетування і вдосконалення в цьому напрямі бюджетної класифікації. В цілому, витрати передбачені на капітальні вкладення; придбання засобів обчислювальної техніки, програмних і технічних засобів; навчання фахівців; експлуатацію інформаційних систем. При цьому за рамками залишається придбання інформаційних ресурсів, навчання користувачів, витрати на експлуатацію.

Отже, потрібна доробка бюджетної класифікації з точки зору доходів від інформатизації та витратних статей. Також слід наголосити на необхідності максимально відкритого проведення конкурсів на поставку обладнання, програмного забезпечення та інших робіт.

До суб'єктивних проблем необхідно відносити небажання відмови від усталених практик паперового діловодства. Про повноцінне впровадження подібної системи говорити ще складно, оскільки перші особи організації не готові до її використання з багатьох причин. А адже саме вони здатні максимально відчувати переваги, які дає перехід на більш ефективний спосіб роботи, і, тим самим, вплинути на мотивацію підлеглих. Слід зазначити, що поки відсутня особиста зацікавленість керівників різних відомств, рядові співробітники легко знаходять можливості гальмувати впровадження системи і переконливо виправдовувати її неефективність. Подолання суб'єктивізму з боку перших осіб досягається шляхом їх залучення на стадії постановки завдання з проектування тієї чи іншої системи та її адаптування для потреб конкретного органу.

Більш того, ще одна не менш важлива проблема пов'язана з незадовільним рівнем кваліфікації державних службовців в процесі побудови і функціонування електронного врядування. В умовах інформатизації державних структур і переходу до електронного документообігу особливого значення набуває професійна підготовка співробітників органів публічного управління в

сфері використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та методика оцінки їх кваліфікації. За словами експертів [56; 57], в нашій країні існує величезна кадрова проблема в сфері електронного врядування, оскільки фахівців, занурених у тематику (консультантів, аналітиків, людей, які розуміють предметну сферу, здатних поставити задачу, а не просто програмістів), по всій країні налічується трохи. Набір таких людей, що володіють спеціальними знаннями в цій сфері, представляється скрутним, що в свою чергу значно знижує ефективність заходів щодо формування електронного врядування. Таким чином, використання інформаційно-комунікаційних технологій в органах публічного управління без зміни принципів організації адміністративних процесів не може принести очікуваних позитивних наслідків.

У зв'язку з цим, за винятком традиційних повноважень, необхідних для виконання повсякденних посадових обов'язків, державні службовці, залучені в проекти створення електронного врядування, повинні володіти і іншими повноваженнями в різних сферах (гармонійне управління розвитком усіх ланок системи електронного врядування; моделювання основних адміністративних процесів з метою їх аналізу, оптимізації та визначення інформаційних потреб; управління проектами створення та впровадження рішень електронного врядування, управління ризиками та організаційними змінами, пов'язаними із застосуванням в діяльності інформаційних технологій).

Слід підкреслити, що підвищення кваліфікації державних службовців не направлено на розвиток компетенцій підвищення загальної результативності та ефективності діяльності за рахунок перетворення адміністративних процесів на основі використання потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій. Ключовими причинами такої ситуації є [58; 59]: «недолік схвалених на державному рівні методик розкриття складу і рівня повноважень, об'єктивно необхідних в умовах переходу до електронного врядування, а також практики їх застосування; відсутність практики створення програм підвищення кваліфікації та оцінки їх результативності та ефективності, що спирається на

оцінку зміни ступеня відповідності повноважень публічних службовців необхідного рівня; недостатня сформованість єдиного інформаційного ресурсу по тематиці підвищення кваліфікації (законодавства, методик, різних навчальних матеріалів, аналітики, спеціалізації навчальних закладів та ін.)».

Для того щоб виправити ситуацію, що склалася і усунути причини її виникнення, необхідно вжити таких заходів: затвердити відповідну методику аналізу та визначення складу і рівня компетенцій публічних службовців, необхідних для забезпечення досягнення цілей створення електронного врядування; вказати на необхідність застосування даної методики при підтвердженні потреби в підвищенні кваліфікації державних службовців і формування відповідних програм; встановити проходження атестації публічним службовцями на факт відповідності їх рівня вимогам, виявленим за методикою.

Вирішення зазначених проблем дасть можливість ефективно реалізувати стратегію формування інформаційного суспільства і електронного врядування в державі, підвищити якість всієї системи публічного управління. До організаційно-правових проблем впровадження та функціонування електронного врядування слід віднести неповноту і суперечливість чинної нормативної правової бази, в тому числі такої, що надає можливість органам публічної влади легітимно надавати електронні послуги. Значні прогалини в цій сфері постійно знаходяться в центрі уваги. Тому в Україні постійно відбувається вдосконалення законодавства (Додаток Л табл. 1).

Таким чином, головною причиною необхідності змін в нормативно-правовій базі в першу чергу служить процес переходу від паперового документообігу до електронного. У середовищі правознавців постійно виникають абсолютно справедливі суперечки про те, як визначати електронну подобу паперового діловодства. Більш того, назріває необхідність внесення змін і доповнень до законів про захист персональних даних громадян, конкретизації масштабів поширення державної таємниці, зміни вимог до зберігання та обміну даними в електронному вигляді та ін. Необхідно ще раз

відзначити, що в основі діяльності електронного врядування лежить як міжвідомча електронна взаємодія всіх рівнів, так і взаємодія органів виконавчої влади з різними суб'єктами. При цьому в електронних базах даних збирається, обробляється і систематизується інформація, що належить як державі в особі її органів, так і громадянам. Особливе значення при вирішенні колізій, що виникають в процесі реалізації функцій електронного врядування між державними органами і громадянами, набуває правильне визначення відомостей, які надходять, зберігаються, обробляються, передаються між учасниками, залученими в процес електронної взаємодії.

Наприклад, до теперішнього часу не прийнятий закон, що стосується відомостей, що відносяться до службової таємниці державних органів є тільки перелік відомостей, що встановлюють службову інформацію в кожному окремому управлінні [24]. У зв'язку з цим представляється необхідним законодавчо закріпити статус інформації, яка містить відомості, що становлять службову таємницю, а також ступінь захисту цієї інформації. В іншому ж випадку виконання функції електронного врядування буде складною. Відзначимо також: міжвідомча і міжрівнева взаємодія органів виконавчої влади носять договірний характер, відомства в повній мірі на практиці не мають доступу до необхідних для виконання їх діяльності відомостями, зібраних іншими відомствами. Більш того, різні технічні збої формують помилкове сприйняття інформації.

Як відомо, автоматизація органів виконавчої влади відбувалася в різний час, на різних рівнях і за допомогою різних механізмів. При цьому в кожному органі виконавчої влади застосовуються власні регламенти. Звідси виникають певні проблеми: в одному органі функціонує повноцінний електронний документообіг, в іншому застосовується «ручний» введення даних. Оскільки реалізація електронної взаємодії – проблема не стільки технічна, скільки організаційна, то мова йде не просто про переведення державних послуг в електронний вигляд, а про зміну складної послідовності, взаємопов'язаного ланцюжка.

Таким чином, тенденції розвитку електронного врядування в державі дозволяють ставити питання про необхідність коригування стратегії і тактики інформатизації в цілому в бік більшої відповідності їх потребам. Стає очевидною потреба в розробці і прийнятті організаційно-правових заходів, спрямованих на забезпечення нової якості інформаційного простору країни, а також перспектив її реформування.

3.2. Напрями модернізації електронного врядування

Одним з основних напрямків у сфері вдосконалення законодавства, що встановлює порядок організації та функціонування електронного врядування, є розробка актів, спрямованих на регулювання електронного документообігу, створення правил використання електронних архівів документів, особливо пов'язаних з виключенням зобов'язання надання та зберігання паперових документів. Поки на законодавчому рівні наказано зберігати копії паперових документів, функції електронного врядування в повній мірі не можуть бути реалізовані. Більш того, при побудові комплексних міжвідомчих інформаційних систем, які об'єднують кілька рівнів органів виконавчої влади, виявляється недолік нормативних правових актів, що регулюють взаємодію учасників цього процесу.

Незважаючи на те, що робота в такій системі найбільш ефективна з точки зору якості реалізації внутрішніх процесів, при цьому очевидно, що автоматизація публічного управління являє в цілому досить складний процес. Стандарти інформаційного обміну – це одна з необхідних, але далеко не повна складова успішного вирішення проблем в цій сфері. Створення комплексної міжвідомчої інформаційної системи – це новий рівень управління, на основі якого забезпечується прозорість, оперативна доступність і повнота інформації для осіб, які приймають рішення на всіх рівнях, особливо в регіонах. Органи виконавчої влади взаємодіють між собою, і якщо їх інформаційні системи не інтегровані, то говорити про успішну реалізацію функцій електронного

врядування щодо підвищення якості управління та надання державних послуг навряд чи доведеться.

Більш того, при виявленні проблем адміністративно-правового регулювання інформаційної взаємодії органів публічної влади з різними суб'єктами зазначимо таке: основна перешкода криється насамперед в суті і ході адміністративної реформи. Багато процесів інформатизації, відокремлені від ідей і радикальності адміністративної реформи – узгодження роботи всіх органів влади по вертикалі і горизонталі – очевидних результатів не дадуть ні в адміністрації, ні в інформатизації системи публічного управління.

Одночасно з реалізацією загальнодержавної програма Електронна Україна ще у 2002 році [52] є впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»[46] та концепцій розвитку електронного урядування за 2017 р.- 2020 р.[37; 38] проводилася адміністративна реформа. Можливо, варто було б пов'язати їх в єдину програму, оскільки в найзагальнішому вигляді вони мали однакову спрямованість. Здається, що адміністративна реформа прийняла б на себе вирішення таких завдань, при яких з розробників електронного урядування можна було зняти невластиві їм функції: підвищення якості публічного управління, його ефективність.

У зв'язку з цим слід зазначити, що необхідна синхронізація заходів щодо Концепції адміністративної реформи [18] та Національної програми інформатизації [32], яка передбачена Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 рр.» [42], «Стратегія розвитку інформаційного суспільства» [50; 56]. Пропозиція про можливість об'єднання їх в єдину програму не випадково, оскільки проблеми адміністративної реформи та проблеми інформатизації в цілому створюють умови інтеграції організаційних і правових засобів в процесах системи управління. По суті, це односпрямовані сили, отже, необхідна концентрація, а також посилення уваги до адаптації всіх елементів інфраструктури інформатизації та інформаційних ресурсів до процесів в сфері діяльності органів публічної влади при посиленні зв'язку її структур, до посилення ролі

структур суспільства в цілому. Звісно ж, що інтеграція цих сил повинна дати позитивні результати. Слід також зазначити, що консенсусу немає ініціативності пропозицій, які зачіпають розвиток адміністративного законодавства в частині класифікації повноважень, функцій і державних послуг за допомогою залучення потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій. Важливо відзначити, що в ході першого етапу адміністративної реформи було проведено аналіз і класифікація функцій органів виконавчої влади, а адміністративні регламенти в окремих випадках розцінюють інформаційні технології в якості ресурсу і сфері документування. У пропозиціях, що стосуються адміністративно-правового регулювання вирішення першочергових державних завдань, не часто відзначається роль Міністерства цифрової трансформації України [23] в якості відповідального виконавця. Ще слід зазначити: головним способом вдосконалення електронного документообігу є стандартизація, за допомогою якої ефективніше організовується робота з різними документами в сфері публічного управління. «Положення про державну експертизу в сфері технічного захисту інформації, затвердженим наказом Адміністрації Держспецзв'язку України від 16.05.2007 р. № 93» [28] визначає, що воно потрібне для гарантії технічної та інформаційної сумісності, порівняння різних даних (економічних, даних статистики), зручного і раціонального використання ресурсів, повинна виконуватися, спираючись на принцип добровільного застосування стандартів, при тому при розробці стандартів необхідно враховувати інтереси всіх зацікавлених осіб. До того ж можливості, що містяться в механізмі стандартизації, при реалізації правової регламентації обміну інформацією в електронному вигляді, охоплюючи обмін з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж, виконуються частково. У зв'язку з цим пропонується доручити Міністерства цифрової трансформації України [23] досліджувати ефективність використання механізму стандартизації у зазначеній сфері та в разі необхідності підготувати проект відповідного акта, який націлений на активізацію використання стандартизації в названій сфері. У свою чергу, створюючи класифікатор

основних стандартів у галузі інформаційно-технологічного забезпечення роботи органів виконавчої влади, підтримки та адміністрування державних інформаційних систем і ресурсів, необхідно підготувати відповідні методичні рекомендації по опису та оптимізації адміністративно-управлінських процесів діяльності цих органів. Всі ці дії в значній мірі скоротять витрати на роботи, пов'язані зі створенням і функціонуванням різних інформаційних систем (наприклад, автоматизованої інформаційної системи технічного огляду транспортних засобів, автоматизованої інформаційної системи контролю пропуску через державний кордон та ін.).

Починаючи з розробки і створення для кожної з систем концепції, техніко-економічного обґрунтування, закінчуючи технічним завданням по реалізації. Ще раз слід підкреслити: практика показує, що без вдосконалення законодавства, розробки нових стандартів, пристосування до них технологічних засобів (а не нормативних актів до технологічних засобів) електронні системи не функціонують. Розробники приймають чітко сформульовані правові вимоги, якими вони повинні керуватися при створенні систем електронного врядування. Надання державної послуги – це організація взаємодії людини і техніки, при цьому першочерговим завданням є оптимальне поєднання правових і технічних елементів. Проста автоматизація документообігу в органі управління – це перш за все робота з вхідними та вихідними документами. На практиці частіше автоматизується прийом заявок на послуги, а далі все йде звичайним способом. Важливо відзначити, що сьогодні в державі утворилося явна невідповідність між формуванням інформаційно-технологічних систем і організаційно-правовими проблемами органів виконавчої влади.

Система управління відстає у своєму розвитку від технічної бази, стримує перехід до інформаційно-технологічним основам публічного управління. Більш того, доводиться відзначити, що в якійсь мірі є знижений інтерес самих органів виконавчої влади до впровадження нових інформаційних технологій. Найчастіше їх розробники нав'язують свої проекти органам управління, не враховуючи при цьому багатьох особливостей діяльності органів. І, як наслідок,

розвиток технологій відбувається у відриві від змін функціональної діяльності, що призводить до створення безлічі виконавців, баз даних, при цьому відсутні єдині плани і стандарти. Отже є необхідним врахування сучасних проблем електронного врядування та управління та розробки відповідних кроків на законодавчому рівні (додаток Н).

Слід особливо підкреслити, що використання нових інформаційних технологій в системі публічного управління покликане створити інше правове поле, в якому б оперативно і дієво припинялися правопорушення, пов'язані, наприклад, з недотриманням посадовими особами органів виконавчої влади вимог нормативних правових актів при виконанні адміністративних процедур і окремих адміністративних дій, з несанкціонованим доступом до інформаційних систем, використанням неліцензійного програмного забезпечення.

Проведена адміністративна реформа, яка характеризує перехід державного управління на якісно новий рівень за допомогою використання потенціалу нових інформаційно-комунікаційних технологій, – це реалізація незрівнянно інший, більш комплексного завдання, ніж просто завдання належного матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності всього державного апарату. Звісно ж, що перш за все в дану предметну сферу першочергово входять: розвиток адміністративно-правових інститутів, становлення якісно нового соціального та економічного середовища і, як наслідок, нового права, покликаного відповідати на всі виклики цього середовища, які пов'язані з різким прискоренням суспільної комунікації, зростанням ціни інформації та управління в цілому, зростанням числа суб'єктів управління, що конкурують з офіційно управлінськими структурами і перш за все з державою. Належне нормативне правове забезпечення розвитку системи електронного врядування в рамках адміністративної реформи є адекватною відповіддю на подібні виклики.

ВИСНОВКИ

Підводячи підсумок дослідження, представляється необхідним узагальнити наступні основні висновки.

1. Доведено, що під електронним врядуванням слід розуміти систему взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою адміністративних інститутів, що входять в загальний механізм адміністративно-правового регулювання і забезпечують як електронну взаємодію всередині системи виконавчих органів державної влади при виконанні державних функцій, так і права, свободи та законні інтереси фізичних осіб та організацій в сфері надання адміністративних послуг.

2. Проведений аналіз принципів електронного врядування та його цілей показав, що принципами створення та функціонування електронного врядування є принципи законності, гласності, відповідальності. Електронне врядування має систему властивих тільки йому спеціальних принципів: відкритість та прозорість розробки регулюючих норм шляхом залучення громадськості до підготовки, та обговорення різних проєктів, оперативність, забезпечення прав громадян на вільне отримання інформації із загальнодоступних інформаційних систем, створення належних правових умов для використання електронних документів в публічному управлінні.

Слід зазначити, що за останні роки в нашій країні фактично створено нове законодавство в сфері електронного врядування, наступні зміни якого спричинили і зміну самої системи публічного управління. Однак потрібно відзначити, що при цьому до кінця не створені нові ефективні механізми взаємодії органів виконавчої влади з дослідження нормативних правових актів на предмет їх якості.

3. Нами об'явлено функціонування електронного врядування в галузі забезпечення доступу до інформації про публічне управління яке показало, що у сфері державного управління достовірність розглядається як право кожного

громадянина отримувати численний масив різних типів інформації, яка формується органами виконавчої влади та потрібна громадянам як активним учасникам демократичного розвитку своєї країни (для повсякденного використання). Однак аналіз підкреслює і нерівномірність доступу до мережі Інтернет за віком та територіальними ознаками.

Необхідно зазначити, що занадто мало уваги приділяється дотриманню термінів і періодичності розміщення на офіційних сайтах соціально важливої інформації (звітність; дані про реалізацію різних цільових програм; надання послуг для державних потреб; статистична інформація, відомості про використання виділених бюджетних коштів. Усунення вищезазначених недоліків офіційних сайтів органів виконавчої влади, крім своєчасного оновлення інформації і повноти її подання, передбачає обов'язкове удосконалення системи пошуку інформації (по ситуації, за часом оновлення, за відповідною тематикою, по розширенню кількості введених символів при пошуку певного контексту, за реквізитами).

Ще одним проблемним моментом виступає процесуальне регулювання поєднання норм закону і тих регламентів, на основі яких ведеться робота з персональними даними, їх використання в системах «Єдиного вікна» в ЦНАПах забезпечують реалізацію електронних послуг.

4. Доведено ефективність електронного врядування в системі публічного управління. Найважливішим напрямком підвищення ефективності публічного управління в сфері формування і функціонування електронного врядування є створення адміністративно-правових інститутів, що відповідальні за електронне врядування

Визначено заходи підвищення ефективності електронного врядування: вдосконалення офіційних сайтів органів виконавчої влади для розміщення відповідної інформації і його подальшого коректування; надання органам публічного управління необхідної нормативно-методичної бази по використанню інформаційних технологій; створення єдиної системи управління кадровим складом в апараті органів державної виконавчої влади; створення

організаційно-технологічної інфраструктури для здійснення електронних платежів за надання окремих державних послуг; забезпечення дії та удосконалення інформаційних систем у сфері державних торгів та закупівель; вдосконалення інформаційної системи аналізу інформації.

5. Визначено організаційно-правові механізми діяльності електронного врядування, які показали, що для вирішення яких завдань в нашій країні загалом та в регіонах зокрема необхідна глибока інформатизація сфери публічного управління.

До організаційно-правових проблем впровадження та функціонування електронного врядування слід віднести неповноту і суперечливість чинної нормативної правової бази, в тому числі такої, що надає можливість органам публічної влади легітимно надавати електронні послуги. Значні прогалини в цій сфері постійно знаходяться в центрі уваги. Тому в Україні постійно відбувається вдосконалення законодавства/

6. Розроблено напрями модернізації електронного врядування. Вони показують, що необхідна синхронізація заходів щодо Концепції адміністративної реформи у вигляді пропозиції про об'єднання в єдину програму, оскільки проблеми адміністративної реформи та проблеми інформатизації в цілому створюють умови інтеграції організаційних і правових засобів в процесах системи управління. Визначена необхідність врахування сучасних проблем електронного врядування та управління та розробки відповідних кроків на законодавчому рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барегамян С.Х., Карпі Ю.В. Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. С. 7-12.
2. Баранов О. А. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? URL: <http://www.dt.ua/3000/3050/33406/>. (дата звернення : 02.06.2021).
3. Блажівська Н., Береза Т. Електронний уряд та інформатизація органів державної влади. URL: <http://www.pravo.org.ua/word/50.doc>. (дата звернення : 12.08.2021).
4. Гід з державних послуг <https://guide.dii.gov.ua> (дата звернення : 12.10.2021).
5. Гнатовська А., Марущак А. Концептуальні засади електронної демократії та електронного урядування в Україні *EUROPEAN POLITICAL AND LAW DISCOURSE* • Volume 8 Issue 2 2021. С. 63-68
6. Горбулін В.П., Грицьак Н.В. Електронне урядування: підручник. Київ.: НАДУ, 2014. 352 с.
7. Дацій Н., Беглиця В., Антонова Л., Козлова Л., Дацій О., (2021). Система концепцій комунікацій державних інституцій і суспільства як основа національної безпеки та соціально-економічної стабільності. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*, 3(38), 549-556.
8. Дацій Н. В., Климчук Н. П., Ніколайчук В. В. Підходи до формування електронного врядування на територіальному рівні в умовах транспарентності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 59-63.
9. Державний комітет телебачення і радіомовлення: офіційний сайт. URL: <http://comin.kmu.gov.ua>. (дата звернення : 09.07.2021).

10. Дослідження ООН: електронний уряд 2020 цифрове уряд в десятиліття дій з досягненню сталого розвитку ; URL: <https://nonews.co/wp-content/uploads/2020/10/eGov2020.pdf> (дата звернення : 09.10.2021).

11. Дубілет Д. Електронне врядування та бізнес. URL: (<http://www.eukraine.info/ukr/dubilet.php>). (дата звернення : 11.06.2021).

12. Електронний уряд. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронний_уряд. (дата звернення : 10.10.2021).

13. Інформаційні матеріали сайту представництва ООН в Україні ; URL: (<http://www.un.kiev.ua/ua/undp/areas/project.php?id=31>) (дата звернення : 10.10.2021).

14. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.

15. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : монографія. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.

16. Клименко И.В., Литвинов Г.С. Проблемы внедрения информационной системы «электронное правительство» в государственное управление. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України: *Сучасні проблеми державного управління* / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ.: Вид-во УАДУ, 2003. Вип.1. С.98-105.

17. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (дата звернення: 03.07.2021).

18. Концепція адміністративної реформи: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/9 URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/U810_98?q=реформа (дата звернення : 16.10.2021).

19. Концепція формування системи національних інформаційних ресурсів. URL: <http://www.stc.gov.ua>. (дата звернення : 06.10.2021).

20. Концепція формування та функціонування інтегрованої інформаційноаналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. URL: <http://www.stc.gov.ua/>. (дата звернення : 10.10.2021).

21. Кудрявцев О.Ю. Електронне урядування у сучасному політико-адміністративному просторі : монографія / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва. ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2016. 184 с.

22. Марченко В.В. Електронне урядування в органах виконавчої влади: адміністративно-правові засади : монографія. Харків : Панов, 2016. 444 с.

23. Міністерства цифрової трансформації України: офіційний сайт. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry> (дата звернення : 03.06.2021).

24. Наказ Управління державної охорони України 28 вересня 2021 року № 769] URL: <https://do.gov.ua/perelik-vidomostej-shcho- stanovliat-sluzhbovu-informatsiiu>. (дата звернення : 10.10.2021).

25. Орлова Н.С. Законодавчі механізми цифрового розвитку України. *Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях*: матеріали IV Міжнар. наук. практич. конф., м. Маріуполь, 28-29 травня 2021 року. Маріуполь: ДонДУУ, 2021. С. 53-55.

26. Погребняк І.Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. *Право та інновації*. 2014. № 3. С. 26-35.

27. Портал державних послуг. URL: iGov.org.ua.(дата звернення : 17.10.2021).

28. Положення про державну експертизу в сфері технічного захисту інформації: наказ Адміністрації Держспецзв'язку України від 16.05.2007 р. № 93 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0820-07#Text> (дата звернення : 16.08.2021).

29. Почепцов Г.Г., Чукут С.А. Електронний уряд. Інформаційна політика. навч. посіб. Київ.:В-во «Знання», 2006. 665 с.

30. Про утворення Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації: постанова Кабінету Міністрів України

від 08 липня 2020 року № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5952020%D0%BF#n117> (дата звернення : 08.08.2021).

31. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління: постанова КМУ від 18.05.2016 № 335 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3352016%D0%BF> (дата звернення : 21.10.2021).

32. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3351998%D0%BF> (дата звернення : 10.10.2021).

33. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851_2003%D0%BF# (дата звернення : 10.10.2021).

34. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552017%D0%BF#Text> (дата звернення : 10.10.2021).

35. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг: Указ Президента України від 29 липня 2019 року №558/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/558/2019#Text> (дата звернення : 07.09.2021).

36. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади : постанова КМУ від 12.06.2019 року № 493. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/2019>. (дата звернення : 12.10.2021).

37. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження КМУ від 20 вересня 2017 року № 649-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649/2017#Text> (дата звернення : 10.10.2021).

38. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : розпорядження КМУ від 8.11.2017 року № 797-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-p/2017#Text> (дата звернення : 10.10.2021).

39. Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах Розпорядження Голови ВР України від 8.02.2021 № 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19/2021#Text> (дата звернення : 12.10.2021).

40. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: http://www.e-ukraine.org.ua/index.php?mod=doc_obig. (дата звернення : 02.10.2021).

41. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 № 852 IV. URL: <http://www.eukraine.org.ua/index.php?mod=pidpis>. (дата звернення : 01.10.2021).

42. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537/2007#Text> (дата звернення : 19.10.2021).

43. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939/2011#Text> (дата звернення : 10.10.2021).

44. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203/2012#Text> (дата звернення : 10.10.2021).

45. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297/2010#Text> (дата звернення : 10.10.2021).

46. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи "Партнерство «Відкритий Уряд» : Розпорядження КМУ від 05.04.2012 № 220-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220/2012#Text> (дата звернення : 10.10.2021).

47. Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Розпорядження від 11.09.2013 № 718-р . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/718/2013#Text> (дата звернення : 16.10.2021).

48. Про електронні комунікації: Закон України від 23.06.2020 р. № 1089. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text> Набрання чинності, 01.01.2022 (дата звернення : 10.10.2021).

49. Про концепцію Національної програми інформатизації: законів України: URL: <http://www.e-ukraine.org.ua/index.php?mod=3> (дата звернення : 10.10.2021).

50. Про створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд України”: Проект постанови Кабінету Міністрів України URL: <http://www.stc.gov.ua/>. (дата звернення : 09.07.2021).

51. Про інформацію: Закон України. URL: (<http://www.eukraine.org.ua/index.php?mod=1>) (дата звернення : 10.10.2021).

52. Про Загальнодержавну програму "Електронна Україна" на 2005-2012 роки : Проект Закону URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5414&sk1=5 (дата звернення : 10.10.2021).

53. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади : постанову КМУ від 12 червня 2019 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/558/2019#Text> (дата звернення : 06.10.2021).

54. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: Розпорядження КМУ від 11.07.2018 р. №488-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/488/2018#Text> (дата звернення : 04.10.2021).

55. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2004) з питань е-урядування, *COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_573#Text (дата звернення : 10.10.2021).

56. Розвиток електронного урядування та електронної демократії в Україні / Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. URL: <http://www.center.gov.ua>. (дата звернення : 10.10.2021).

57. Семенченко А.І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного врядування в Україні в контексті інформаційної безпеки та інтеграції в ЄС. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 7 (13). С. 72-81.

58. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>. (дата звернення : 09.06.2021).

59. Ткачова Н.М., Іваницька О.М., Казанська О.О. Запровадження цифрових технологій у систему публічного адміністрування запорука сталого розвитку ОТГ. *Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях*: матеріали IV Міжнар. наук.практ. конф., м. Маріуполь, 27- 28 травня 2021 року. Маріуполь: Дон ДУУ, 2021. С. 63-65

60. Чукут С.А., Загвойської О.В. Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі за рубіжні практики. Київ: НАДУ, 2011. 172 с.

61. E-GOV у світі. Світовий досвід е-урядування. URL: http://nc.gov.ua/menu/e_gov/. (дата звернення : 10.10.2021).