

УДК 340.134:005.92:004.63(477)

*Бухтатий О. Є., к.держ.упр., Адміністрація Президента України, м. Київ
Радченко О. В., д.держ.упр., проф., ІПДУМС НАДУ, м. Київ*

ЕВОЛЮЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Здійснено хронологічний аналіз етапів формування українського законодавства про електронне урядування та визначено механізм реального запровадження в Україні елементів електронного уряду.

Ключові слова: *електронний документ, електронне урядування, електронний цифровий підпис.*

The chronological analysis of the formation stages for Ukrainian legislation on e-government is conducted in the article and the mechanism for real e-government implementation in Ukraine is determined.

Keywords: *e-document, e-government, e-digital signature.*

Постановка проблеми. У контексті євроінтеграції України актуалізується проблема вивчення досвіду становлення інформаційного суспільства у країнах-членах ЄС, а також імплементації норм правових актів ЄС в інформаційне законодавство України. У переліку пріоритетів стратегічного розвитку України особливе місце займають питання захисту прав, свобод і безпеки громадян в інформаційній сфері, відмова від ідей тотального інформаційного контролю та розвиток інноваційних галузей економіки, зокрема вітчизняної індустрії інформаційних технологій, надання послуг та виробництво програмної продукції.

За часів незалежності України галузь інформаційних технологій розвивалася практично без підтримки з боку держави, роль якої переважно зводилася до збору статистичних відомостей, які часто не відображали реального стану справ. Основний комплекс переваг інформаційних технологій практично не застосовується в системі державного управління, взаємовідносини державних органів відбуваються у формі "паперових" комунікацій, що не відповідає ані сучасним викликам, ані потребам суспільства.

Саме тому актуальність дослідження полягає у необхідності з'ясування природи і причин невдач вищих органів державної влади у сфері впровадження електронного урядування та пошуку механізмів підвищення ефективності системи державного управління, зокрема шляхом удосконалення системи та структури органів виконавчої влади, підвищення якості державних послуг, широкого запровадження елементів електронного урядування.

Аналіз досліджень і публікацій показує, що проблематиці електронних технологій як фактору суспільних перетворень присвятила свої роботи ціла плеяда українських науковців та державних діячів: С. Гнатюк, С. Дзюба, Д. Дубов, Т. Ісакова, М. Ожеван, В. Семеновенко, А. Семенченко, І. Рубан та ін. Зокрема автори наголошують, що у сфері управління вертикально-орієнтовані структури поступаються місцем горизонтальним і ситуативно-мережевим, а на зміну лінійним кібернетичним методам "наукового управління" приходять нелінійні синергетичні методи, що базуються на дерегулюванні, самоуправлінні, самопроектуванні тощо [3, с. 25].

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз хронології етапів формування українського законодавства про електронне урядування та визначення механізму підвищення ефективності системи державного управління, зокрема шляхом удосконалення системи та структури органів виконавчої влади, реального запровадження елементів електронного уряду.

Виклад основного матеріалу. У 2013 р. за результатами міжнародних досліджень рейтинги України за окремими індексами, що стосуються впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, становили неприпустимо низькі показники, за яких вірогідність успішного впровадження електронного урядування є досить малоюмовірною. А саме: індекс технологічної готовності 2011–2012 (*WEF Technological Readiness Index*) – 82-ге місце із 142 держав; індекс мережевої готовності 2011 – 2012 (*WEF Networked Readiness Index*) – 75-те місце із 142 держав; готовність уряду (*Government readiness*) – 122-те місце із 138 держав; використання урядом інформаційно-комунікаційних технологій (*Government usage*) – 75-те місце із 138 держав; рейтинг за електронною готовністю 2010 (*EIU eReadiness Ranking*) – 64-те місце із 70 держав; індекс електронного уряду ООН 2012 (*UN e-Government Index*) – 68-ме місце із 193 держав [32]. Водночас належне урядування на нинішньому етапі розвитку державного управління та сучасних інформаційних технологій неможливе без ефективних і дієвих інструментів електронного урядування, що не лише автоматизують класичні державні послуги, а й суттєво трансформують саму систему державного управління, сприяють посиленню його прозорості, зменшують потенційний корупційний складник.

Зазначимо, що у редакції 1992 р. Закону України "Про інформацію" поняття "електронне урядування" не згадується взагалі. Лише в 2011 р. у новій редакції Закону України "Про інформацію" питання розвитку електронного урядування було визначено одним із основних напрямів державної інформаційної політики [8].

Аналіз законодавчої бази показує, що перша спроба активізації державних органів у питаннях впровадження електронного урядування можна датувати 2003–2004 рр. Так, зокрема, 5 травня 2003 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 259-р було затверджено Концепцію формування системи національних електронних інформаційних ресурсів. Державному комітету зв'язку та інформатизації України у тримісячний термін доручалося

розробити заходи на виконання зазначеної Концепції. Уперше було законодавчо визначено, що система національних ресурсів – це організована за єдиною технологією сукупність національних ресурсів, необхідних для розв'язання завдань соціально-економічного розвитку держави та внесених до Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів. У результаті реалізації Концепції очікувалося досягти: прискорення впровадження "електронного урядування", підвищення прозорості та відкритості роботи органів державної влади; підвищення рівня інформаційної безпеки держави; розвитку і гармонізації нормативно-правової бази, пов'язаної з ресурсами, з міжнародним правом; підвищення рівня інформаційної культури та загального освітнього рівня населення [16].

22 травня 2003 р. Законом України "Про електронні документи та електронний документообіг" встановлено основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів [12].

Цього ж дня з прийняттям Закону України "Про електронний цифровий підпис" визначено правовий статус електронного цифрового підпису та законодавчо врегульовано відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису [11].

Загалом відносини, пов'язані з електронним документообігом та використанням електронних документів, регулюються Конституцією України, Цивільним кодексом України, законами України "Про інформацію", "Про захист інформації в автоматизованих системах", "Про державну таємницю", "Про телекомунікації", "Про обов'язковий примірник документів", "Про Національний архівний фонд та архівні установи" тощо.

Аналіз підзаконних актів показує, що майже рік знадобився Уряду України та відповідним центральним органам виконавчої влади для розроблення і прийняття відповідних підзаконних актів. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 680 затверджено Порядок засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу.

Крім того, були прийняті постанови Кабінету Міністрів України: "Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів" (від 13 липня 2004 р. № 903), "Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган" (від 28 жовтня 2004 р. № 1451), "Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності" (від 28 жовтня 2004 р. № 1452), "Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації" (від 28 жовтня 2004 р.), "Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади" (від 28 жовтня 2004 р.).

На виконання останньої постанови наказом Державного комітету архівів України від 25 квітня 2005 р. затверджено Порядок зберігання електронних документів в архівних установах [21]. Водночас, відбувалися зміни у

системі центральних органів виконавчої влади, на які покладались функції з інформатизації та впровадження електронного урядування. Так, Указом Президента України від 27 серпня 2004 р. ліквідовано Держкомзв'язку та покладено його функції на Міністерство транспорту та зв'язку України. Насамперед це стосувалося забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної зі створенням та інтеграцією електронних інформаційних систем і ресурсів в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та наданням інформаційних та інших послуг через електронну інформаційну систему "Електронний Уряд".

Другим етапом, на нашу думку, потрібно вважати період 2007–2010 рр. Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні були визначені Законом України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки". Зокрема це стосується використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами. Цими засадами визнавалося за необхідне здійснення законодавчого забезпечення розвитку інформаційного суспільства, а саме: "підготувати та внести зміни до законодавства з питань інформатизації, зокрема з урахуванням вимог щодо: надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет; запровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису" [26].

26 березня 2008 р. рішенням Уряду на базі управління інформатизації Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації, що ліквідувався, утворено Державний комітет інформатизації України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра транспорту та зв'язку.

Зазначимо, що з 1998 року інформатизація України мала відбуватися відповідно до Національної програми інформатизації, згідно з якою затверджувались завдання. Водночас, у положеннях Закону України "Про Національну програму інформатизації" (від 04 лютого 1998 р.) не згадується про електронне урядування. І лише через десять років у переліку завдань Національної програми інформатизації, визначених на 2008 р., є завдання Держкомінформатизації щодо розроблення методичної і методологічної бази з питань електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами, які полягають у розробленні й затвердженні: переліку базових адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади через Інтернет (офіційні веб-сайти), у т.ч. з використанням електронного цифрового підпису; загальних вимог щодо надання адміністративних послуг через Інтернет; регламенту обміну інформацією між органами виконавчої влади під час надання адміністративних послуг через Інтернет; технічних умов на створення системи

обміну документами між органами виконавчої влади під час надання адміністративних послуг через Інтернет; рекомендацій щодо розроблення (адаптації) стандартів надання адміністративних послуг через Інтернет. Крім того, було визначено за необхідне створення інфраструктури системи електронного цифрового підпису, до яких віднесено типові регламенти, технологічні схеми та технічні специфікації для системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису. Державному комітету інформатизації України доручалося розробити проект концепції впровадження електронного урядування з урахуванням результатів аналізу досвіду іноземних держав [18].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2009 р. № 1087-р "Деякі питання організації електронного документообігу та звітності" міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади було поставлено завдання розмістити у місячний строк на власних веб-сайтах електронні форми звітних документів, що подаються суб'єктами господарювання, та забезпечити їх постійне оновлення; Держкомінформатизації та Держспецзв'язку у тримісячний строк розробити і подати проект Концепції Закону України "Про інформаційну систему "Електронний Уряд" на розгляд Кабінетові Міністрів України.

У 2010 р. Урядом підтримано пропозицію Державного комітету інформатизації щодо реалізації у 2010 р. пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (далі – пілотний проект), з метою створення організаційно-правових, науково-технічних та фінансово-економічних умов для розвитку інформаційного суспільства [6], який реалізовувався у Дніпропетровській області. Державному комітету інформатизації доручено подати до кінця 2010 р. Кабінетові Міністрів України проекти нормативно-правових актів щодо поширення досвіду реалізації пілотного проекту, впровадження в органах державної влади та органах місцевого самоврядування технологій електронного урядування. На виконання зазначеного акта Дніпропетровською облдержадміністрацією прийнято розпорядження від 18 листопада 2010 року "Про організацію регіонального інформаційно-ресурсного центру при Дніпропетровській облдержадміністрації "Відкрита влада".

13 грудня 2010 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. Цим актом у практику вітчизняної юриспруденції було введено визначення "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. Крім того, зазначалося, що головною складовою електронного урядування є електронний уряд, який розглядається як "єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформацій-

ної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання" [30]. Державний комітет інформатизації вкотре було реорганізовано – спочатку у Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації, а з 9 грудня 2010 р. в Державне агентство України з питань науки, інновацій та інформатизації.

Очевидно, що впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету. Основними принципами електронного урядування є: прозорість і відкритість; конфіденційність та інформаційна безпека; єдині технічні стандарти і взаємна сумісність; орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг.

Починаючи з 2010 р. концепція визначала три етапи реалізації. Зокрема на третьому етапі – у 2014–2015 рр. – передбачалося створити: об'єднані веб-портали органів виконавчої влади, призначені для проведення відповідних трансакцій; єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру органів державної влади та органів місцевого самоврядування; Єдиний веб-портал електронного урядування як єдине місце доступу до всіх видів електронних послуг для громадян та суб'єктів господарювання з урахуванням потреб громадян і функціональних аспектів; Національний депозитарій електронних інформаційних ресурсів.

Водночас, потрібно наголосити на відсутності єдиного бачення і розуміння суті й мети електронного урядування на різних щаблях влади, про що свідчить неузгодженість у прийнятих нормативно-правових актах та інших урядових документах. Так, у Посланні Президента України до Верховної Ради України 2011 р. було наголошено на необхідності завершенні "формування нормативно-правової бази електронного урядування. Насамперед, має бути прийнята відповідна Концепція (яка на той час була вже прийнята!- авт.) та план заходів з її реалізації, на основі яких може бути розпочато процес втілення ідеї електронного урядування. Зокрема необхідно запровадити електронний документообіг та електронний цифровий підпис в органах державної влади, а також практику надання державних послуг в електронній формі" [4].

Крім того, викликають подив і положення на той час "головного реформаторського документа" – Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", затвердженого Президентом України, яким визначалися завдання щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні, зокрема стосовно побу-

дови протягом року основних системоутворюючих елементів системи "Електронний Уряд".

Затвердженим Урядом Планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні було визначено 16 завдань, реалізація яких мала завершитися у 2014–2015 рр., а саме: створити інтерактивну систему проведення оцінки електронної готовності України; забезпечити нормативне врегулювання питання створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забезпечити координацію діяльності щодо підвищення рівня професійної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань впровадження електронного урядування; забезпечити розвиток та стандартизацію інфраструктури відкритих ключів та надання послуг електронного цифрового підпису; забезпечити впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технічних рішень у сфері електронного урядування, зокрема розробити регламенти взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів органів виконавчої влади з інформаційною системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; забезпечити впровадження комплексної системи захисту інформації в системі електронної взаємодії органів виконавчої влади; забезпечити підключення до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади систем електронного документообігу обласних, Київської міської держадміністрацій [19].

Відзначимо, що Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 жовтня 2011 р. були затверджені Вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади [7]. Цей документ було розроблено відповідно до ст. 9 Закону України "Про електронні документи та електронний документообіг" (2003 р.). Найбільш амбітними були завдання, визначені у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. "Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади", згідно з якими Секретаріатові Кабінету Міністрів України разом з Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації слід було забезпечити надсилання центральним органам виконавчої влади листів та інших документів, які створені у Секретаріаті Кабінету Міністрів України і не містять інформації з обмеженим доступом, протягом I кварталу 2012 р. одночасно у паперовій та електронній формі через систему, а з 1 квітня 2012 р. виключно в електронній формі через систему з використанням електронного цифрового підпису; створення документів постійного зберігання мало здійснюватись одночасно у паперовій та електронній формі [5].

Зазначимо, що в Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" було включено розділ "Розбудова електронного урядування", який визначав визначені такі завдання: реалізація системи електронної взаємодії державних баз даних;

схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних; видання Кабінетом Міністрів України актів з питань функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних; внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо врегулювання питань роботи інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних; впровадження інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних.

Крім того, у жовтні 2012 р. мав завершитися процес забезпечення електронної взаємодії між центральними органами виконавчої влади та обласними, державними адміністраціями [24].

У тому ж 2012 р. Указом Президента України "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" визначалася необхідність розвитку механізмів електронного урядування та електронної демократії [28].

Розглядаючи проблемні питання впровадження електронного урядування, слід звернути увагу на питання фінансового забезпечення. Зокрема 14 березня 2012 р. Урядом затверджено порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" та автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності". Цей Порядок визначав механізм використання 50 млн грн, передбачених у державному бюджеті за бюджетною програмою "Національна програма інформатизації, створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд", створення автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності". Бюджетні кошти спрямовувалися на: створення складових інформаційної системи "Електронний Уряд", а саме на: адміністрування та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; забезпечення функціонування єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; створення автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності"; розроблення нормативно-технічної документації щодо створення, впровадження та забезпечення функціонування інформаційних систем органів виконавчої влади [20].

Зазначимо, що у 2013 р. в Щорічному посланні Президента України стверджувалось, що "у 2012 р. Україна здійснила низку заходів, спрямованих і на впровадження принципів інформаційного суспільства загалом, і на розвиток електронного урядування як одного з його головних компонентів. Передусім ідеться про розроблену Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації України "Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні", в якій розбудова електронного урядування визначена однією зі стратегічних цілей. Важливим є той факт, що вказаний документ було створено за участю представників громадянського суспільства та нау-

ковців. Суттєві зрушення спостерігаються і в упровадженні сучасних форм ведення електронного документообігу. Майже всі відомства до кінця 2012 р. вже були підключені до системи електронної взаємодії; також було створено технологічні умови для роботи держчиновників із листами, електронними документами, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, які не містять інформації з обмеженим доступом" [10]. Водночас в Україні склалися, зокрема, такі умови для якісних змін у сфері інформатизації: державні органи майже у повному обсязі забезпечені обчислювальною технікою і базовим програмним забезпеченням; було вжито заходів до створення телекомунікаційної інфраструктури для забезпечення діяльності державних органів, зокрема для підключення до Інтернету всіх центральних органів виконавчої влади та переважної більшості їх територіальних органів; впроваджено значну кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, у т.ч. систем відомчого електронного документообігу, автоматизації типової діяльності (кадровий та бухгалтерський облік, інші облікові функції) та систем підтримки прийняття управлінських рішень; у переважної більшості державних службовців сформовані базові навички використання інформаційних технологій.

5 вересня 2012 р. Урядом України схвалено Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, якою Державному агентству з питань науки, інновацій та інформатизації разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади доручалося розробити та подати в місячний строк Кабінетові Міністрів України план заходів щодо реалізації Концепції. Цим актом визначено, що головною складовою електронного урядування повинна стати система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів.

28 листопада 2012 р. запроваджено Національну систему індикаторів розвитку інформаційного суспільства, серед яких є індикатор – "рівень розвитку електронного урядування" [13].

Дорученням Президента України 7 грудня 2012 р. Кабінету Міністрів України ставилося завдання до 1 лютого 2013 р. забезпечити розроблення і затвердження державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р., передбачивши, зокрема, заходи зі створення та забезпечення функціонування: системи електронної міжвідомчої взаємодії; Єдиного державного порталу адміністративних послуг; системи інформаційної підтримки надання адміністративних послуг (цілодобова Урядова телефонна довідка). Вищим керівництвом держави визнавалося, що єдина інфраструктура міжвідомчої інформаційної взаємодії державних органів і суб'єктів господарювання із застосуванням інформаційних технологій не створена, при цьому Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, який повинен бути основою інтегро-

ваної системи "Електронний Уряд", виконує переважно презентаційну та інформаційну функції.

Головною причиною такого стану справ визнавалася невизначеність правових засад та організаційно-технічних рішень щодо забезпечення впровадження електронного урядування, відсутність єдиного підходу до застосування інструментів і механізмів організації та координації діяльності державних органів у сфері інформатизації. Основними причинами виникнення проблеми було визнано: використання електронних інформаційних систем і баз даних державних органів, взаємодія яких з ресурсами інших державних органів не була передбачена під час їх проектування; відсутність системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, впровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін і збереження інформації.

Наказом Міністерства освіти і науки України від 6 вересня 2013 року затверджено Методику формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства, якою запропоновано рівень розвитку електронного урядування визначати на основі детального аналізу сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх інформативності та корисності з точки зору одержання необхідних даних, документів, реалізації адміністративних послуг, простоти цього процесу, наявності інтернет-приймальень, наявності науково-дослідних програм у сфері ІТ по регіонах тощо (табл. 1).

Рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, 13 грудня 2012 р. схвалено Вимоги до єдиної інформаційно-комунікаційної платформи органів державної влади, метою якої є побудова базової інфраструктури електронного урядування.

Таблиця 1

Співвідношення якісних і кількісних оцінок національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства [17]

Контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства	Кількісна оцінка
Дуже низький	0,05
Низький	0,15
Середній	0,45
Високий	0,7
Дуже високий	0,9

Національний план дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" містив розділ "Електронне урядування", основні положення якого наведені у табл. 2.

Удосконалення законодавства у сфері електронного урядування

Мета	Завдання
Удосконалення законодавства у сфері інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ)	<p>Розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України щодо впорядкування розроблення та реалізації ІКТ-проектів, передбачивши:</p> <ul style="list-style-type: none"> – визначення загальних правил розроблення та впровадження ІКТ-проектів; – чітке розмежування повноважень державних органів щодо реалізації механізмів впровадження ІКТ-проектів в органах державної влади; – визнання такими, що втратили чинність, Законів України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" та "Про Національну програму інформатизації"
	<p>Розроблення та ухвалення Кабінетом Міністрів України Концепції використання інформаційних технологій в органах державної влади, передбачивши:</p> <ul style="list-style-type: none"> – принципи впровадження інформаційних систем в органах державної влади; – врегулювання питання стандартизації програмного та апаратного забезпечення, що використовується органами державної влади; – правила розміщення інформації на офіційних сайтах органів державної влади
	<p>– розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України нової редакції Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні</p>
Удосконалення державного регулювання та контролю за додержанням законодавства про електронний цифровий підпис	<p>Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про електронний цифровий підпис", а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> – строк проведення акредитації центрів сертифікації ключів, термін дії свідоцтв про таку акредитацію, процедуру акредитації центрів сертифікації ключів, створюваних органами державної влади; – здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері послуг електронного цифрового підпису
	<p>Видання Кабінетом Міністрів України акта про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України, в т.ч. до Порядку засвідчення наявності електронного документа</p>
	<p>Видання Кабінетом Міністрів України акта щодо програмного документа із стандартизації інфраструктури відкритих ключів та надання послуг електронного цифрового підпису</p>

Наказом Міністерства юстиції України від 10 квітня 2013 р. затверджено Концепцію реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг, якою визначалося: визнання юридичної значущості отриманих кваліфікованих електронних довірчих послуг та забезпечення належної довіри фізичних та юридичних осіб до таких послуг, і, як наслідок, їх активне впровадження та використання; використання всіх можливостей інфраструктури відкритих ключів, її стандартизації та розбудови електронних довірчих послуг для здійснення ефективного електронного урядування, у т.ч. надання адміністративних послуг в електронному вигляді, запровадження електронного нотаріату, масове використання електронного документообігу, подальший інтенсивний розвиток електронного судочинства, електронних закупівель,

електронного архіву тощо; визнання в Україні іноземних кваліфікованих сертифікатів відкритих ключів і кваліфікованого електронного підпису, що забезпечить активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий електронний інформаційний простір [15].

15 травня 2013 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, відповідно до якої було визначено, що уповільнено та недостатньо координується процес впровадження електронного урядування, і наголошувалось на існуванні на вже "традиційних" причин, а саме: результати розроблення і впровадження на замовлення державних органів інформаційно-комунікаційних технологій не завжди мають системний характер; відсутній системний підхід до впровадження електронного документообігу; не забезпечене надходження та постійне архівне зберігання електронних документів з електронним цифровим підписом; низьким є рівень комп'ютерної грамотності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування порівняно з центральними органами виконавчої влади мають значно нижчий рівень інформаційно-технологічного забезпечення адміністративно-управлінських процесів; зберігається цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій. Цим документом визначалися контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства, які у 2015 р. передбачають суттєве підвищення позицій України у міжнародному рейтингу інформатизації (табл. 3).

Таблиця 3

Контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства

Найменування індексу	2015 р.	2020 р.
Глобальний індекс конкурентоспроможності (<i>WEF Global Competitiveness Index</i>)	65-те місце	50-те місце
Індекс технологічної готовності (<i>WEF Technological Readiness Index</i>)	65-те місце	50-те місце
Індекс мережевої готовності (<i>WEF Networked Readiness Index</i>)	65-те місце	60 місце
Готовність уряду (<i>Government readiness</i>)	90-те місце	60-те місце
Використання урядом інформаційно-комунікаційних технологій (<i>Government usage</i>)	65-те місце	55-те місце
Частка користувачів Інтернетом, %	50	75
Частка електронного документообігу між органами державної влади в загальному обсязі документообігу, %	50	75
Показник охоплення населення цифровим наземним ефірним телерадіомовленням, у т.ч. телебаченням високої чіткості, %	50	100

21 листопада 2013 р. Кабінетом Міністрів України утворено Міжгалузеву раду з питань розвитку електронного урядування [9], основним завдан-

ням якої є підготовка та подання Уряду України пропозицій щодо реалізації державної політики з питань розвитку електронного урядування та інтеграції України до глобального інформаційного простору. Але перераховані вище заходи не забезпечили виконання завдань, про що свідчать результати парламентських слухань на тему: "Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні" 3 липня 2014 року. У Рекомендаціях Кабінету Міністрів України ставилося завдання до 1 грудня 2014 р. проінформувати Верховну Раду України про стан її реалізації, зокрема стосовно: розроблення проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", спрямованого на розвиток інформаційного суспільства; розроблення оновленої концепції державної інформаційної політики України; підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України загальнодержавної програми розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2016–2020 рр.; розробка державної програми впровадження інформаційних комунікаційних технологій (ІКТ) як мотиваційної бази їх розвитку та перетворення в один з головних чинників зростання інноваційного, соціально-економічного та культурно-освітнього потенціалу держави в умовах інформаційного суспільства [27].

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 255 Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації перейменовано у Державне агентство з питань електронного урядування, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [1].

Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року" визначено пріоритетні напрями розвитку регіонів, зокрема щодо підвищення ефективності діяльності місцевих держадміністрацій, удосконалення взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та фізичними і юридичними особами шляхом упровадження системи електронного урядування [14].

Здійснений хронологічний та контентний аналіз нормативно-правової бази становлення і впровадження в Україні електронного урядування дає підстави зробити висновки щодо їх фрагментарності та хаотичності. Впровадження інформаційних технологій у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівень якого є незначним, у більшості випадків не має системного характеру. Державними органами проводиться робота з опрацювання документів переважно у паперовому вигляді, що значно ускладнює оперативне вжиття заходів для вирішення проблемних пи-

тань, своєчасне надання адміністративних послуг та інформації з питань діяльності державних органів.

Однак чинні нормативно-правові акти, незважаючи на їх певну декларативність, створюють правові підстави для широкого використання в державному управлінні ІТ-технологій, електронного документообігу та електронної взаємодії органів державної влади. Разом з тим вони залишаються невідповідними реальним потребам громадян: замість використання ІТ-технологій для спрощення процедур надання адміністративних послуг, державні органи лише імітують процеси впровадження принципів електронного урядування.

Фактично розпочавшись десятиріччя тому, цей процес впровадження електронного урядування й досі знаходиться на стадії "організаційного періоду". Всі законодавчі рішення про перехід на електронні документи з "1-го числа N-го місяця N-го року" залишаються популістськими та не мають шансів на практичну реалізацію. Процес впровадження електронного урядування повинен розпочатися на найвищому рівні виконавчої влади – у Будинку Уряду, де має бути створено перший електронний документ, на який буде накладено електронну резолюцію Прем'єр-міністра України. Парадоксально, але найбільшою проблемою у цій сфері є надмірна затеоретизованість, загальність та непослідовність. Відсутнє уявлення та розуміння природи електронного урядування, електронної демократії. Перший крок до їх реального впровадження – електронного документообігу гальмується насамперед на рівні вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України.

Висновки. Існує необхідність у розробленні в електронному вигляді та прийнятті розпорядження Кабінету Міністрів України. Зазначеним актом мають бути визначені завдання міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади щодо впровадження електронного документообігу та відповідного звітування в електронній формі про отримані результати, на основі яких здійснюватимуться подальші дослідження та вироблятимуться пропозиції щодо впровадження в Україні системи електронного урядування.

Список використаних джерел

1. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 255 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 59. – ст. 1597.
2. Деякі питання організації електронного документообігу та звітності: розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2009 р. № 1087-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 171.
3. Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні: зб. аналіт. доп. / М. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк, Т. О. Ісакова; за заг. ред. Д. В. Дубова. – К.: Вид-во НІСД, 2011. – 96 с.

4. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : Вид-во НІСД, 2011. – 416 с.

5. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 5. – ст. 180.

6. Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 360-р // Офіційний вісник України. – 2010. – ст. 806.

7. Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 жовтня 2011 р. № 1207. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

8. Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – ст. 445.

9. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 4 : постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2013 р. № 855 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 92. – ст. 3399.

10. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : Вид-во НІСД, 2013. – 576 с.

11. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 р. № 852-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – ст. 1175

12. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – ст. 1174.

13. Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства : постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2012 р. № 1134 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 93. – ст. 3782.

14. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – ст. 1966.

15. Про затвердження Концепції реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 10 квітня 2013 р. № 668/5. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v668>.

16. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 травня 2003 р. № 259-р // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18–19. – ст. 864.

17. Про затвердження Методики формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства : наказ Міністерства освіти і науки України від 6 вересня 2013 р. № 1271 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – ст. 2850.

18. Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2008 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1211-р // Офіційний вісник України. – 2008. – № 70. – ст. 2366.

19. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1014-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 200.

20. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" та автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності" : постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 23. – ст. 881.

21. Про затвердження Порядку зберігання електронних документів в архівних установах : наказ Державного комітету архівів України від 25 квітня 2005 р. № 49 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 23. – ст. 1324.

22. Про затвердження Порядку роботи з електронними документами у діловодстві та їх підготовки до передавання на архівне зберігання [Електронний ресурс] : проект наказу Міністерства юстиції України. – Режим доступу : http://www.archives.gov.ua/Problems/Elektronni_dok_poryadok.pdf.

23. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 33. – ст. 1375.

24. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 12 березня 2012 р. № 187 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 10 – ст. 245.

25. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" : Указ Президента України від 12 березня 2013 р. № 128/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 7. – ст. 249.

26. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України 9 січня 2007 р. № 537-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – ст. 273.

27. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні" : постанова Верховної Ради України від 3 липня 2014 р. № 1565-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014 – № 33. – ст. 1163.

28. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – ст. 966.

29. Про схвалення Вимог до єдиної інформаційно-комунікаційної платформи органів державної влади : рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації від 13 грудня 2012 р. № 657 // Бюлетень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. – 2012. – № 12.

30. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – ст. 3443.

31. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 67. – ст. 2753.

32. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р // Офіційний вісник України. – 2013. – № 44. – ст. 1581.