

**Форум «Електронне урядування в Україні –  
ефективна влада для мешканців»  
(аналітична записка)**

**Зміст**

- 1. Поняття е-урядування.**
- 2. Інформаційно-комунікаційне забезпечення е-урядування.**
- 3. Правове регулювання запровадження та функціонування е-урядування.**
- 4. Електронне урядування в місцевому самоврядуванні.**

**1. Поняття е-урядування.**

На перший погляд, електронне урядування – лише інструмент, що відповідає новим потребам суспільства, що переживає наслідки чергової промислової революції, що викликана широким впровадженням мікропроцесорів і мереж. Але якщо мережа – це лише інструмент, то вона не змінить докорінно ні державу, ні саме суспільство. Хоча, можливо, взаємодія громадян і державних інститутів буде відбуватися в більш оптимальному режимі, аналогічно тому, як це відбувається при автоматизації управління в бізнес-середовищі.

У західних країнах поняття “електронний уряд” (англ. – “e-government”) не завжди має однакову конотацію. Спочатку воно означало футуристичний уряд "електронних громадян", що регулює діяльність і безпеку мережі електронної інформації в цілому й електронну торгівлю зокрема. Сьогодні термін “e-government” є набагато ширшим поняттям, ніж просто "електронне управління державою", тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі й Інтернет-технологій. E-government в сучасному розумінні охоплює не тільки мережеву інфраструктуру виконавчої влади, але в цілому всю інфраструктуру органів влади. Можливо, слід вживати терміни “електронна держава”, “електронний державний апарат”, держава інформаційного суспільства, або ж “електронне урядування”, що стосуватимуться державної мережевої інформаційної інфраструктури як інформаційно-комунікаційної системи, що забезпечує оптимальне, з погляду суспільства, функціонування всіх гілок і рівнів державної влади і управління.

Таким чином, визначення електронного урядування формується фахівцями виходячи з різних принципів. Одні автори віддають перевагу визначенням описового характеру - які саме зміни відбуваються в суспільстві й окремих його структурах завдяки впровадженню електронного урядування. Інші вибирають прикладний аспект електронного урядування, і просто перелічують різні застосування окремих його інструментів. Є також короткі технічні визначення, що акцентують увагу винятково на використовуваних технологічних рішеннях і специфічних програмних продуктах, і економічні, що орієнтовані на максимальну ефективність управління державою. Кожний принцип

вірний, оскільки у свій спосіб відображає конкретний аспект функціонування електронного урядування [1].

Узагальнюючи різні визначення цього поняття, під «електронним урядуванням» розуміємо спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційним установами.

На практиці це означає організацію управління державою та взаємодії з фізичними, юридичними особами та громадськими організаціями шляхом максимального використання в органах публічної адміністрації сучасних інформаційних технологій. Тобто, е-урядування передбачає наступне: будь-яка особа через інформаційно-комунікаційні засоби може звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, і головне - для отримання адміністративних послуг. Скажімо, особа, не відходячи від комп'ютера, може здійснити будь-яку трансакцію з органом влади (zareєструвати юридичну особу, земельну ділянку, посвідчити договір купівлі-продажу, оренди тощо), витрачаючи при цьому якнайменше часу та інших ресурсів, а це, в свою чергу, сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування.

Система "е-урядування" складається з двох взаємозалежних (і одночасно самостійних) проектів ( під концепцій ). Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з фізичними та юридичними особами. У рамках концепції «електронної держави» інтегруються інформаційні ресурси органів влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система on-line послуг (у тому числі тих, що мають вартісне вираження).

У даний час не існує простої моделі електронного урядування. Існує лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни і бізнес, що надають послуги і використовують їх, вправі очікувати від уряду інформаційної доби. Різні категорії споживачів об'єднує єдине прагнення одержати більш ефективні засоби доступу до інформації для того, щоб зменшити вартість трансакцій (операцій) як для себе, так і для своїх партнерів, зробити взаємодію з державними органами більш простою, швидкою і комфортною.

Особливе місце займає проблема співпраці уряду з громадянами, оскільки швидке зниження вартості комунікацій і обчислень створює сприятливі передумови для трансформування умов життя більшості населення. Щоб нові послуги на основі сучасних технологій відповідали вимогам, необхідно:

- забезпечити доступність послуг там, де в них є необхідність;
- використовувати для надання послуг широкий спектр медіа-засобів, включаючи центри викликів (call centers) і он-лайн системи;
- сегментувати ринок з урахуванням специфічних потреб різних груп населення;
- забезпечити зворотній зв'язок щодо змісту і якості наданих послуг;
- передбачити групування послуг у залежності від їх орієнтації на ті чи інші випадки життя;
- організувати різнобічний аналіз інформації з різних моделей використання послуг;
- залучити користувачів до перепроєктування і модернізації послуг.

Сама модель електронного урядування повинна виходити з того, що трансформація традиційних форм взаємодії уряду і громадян у цифровій формі не повинна стати причиною соціальної нерівності. Уряд приймає на себе зобов'язання щодо зменшення цифрового розшарування суспільства. Для цього він проводить цілеспрямовану політику в сфері підвищення комп'ютерної грамотності, створення центрів навчання і поліпшення умов для росту кваліфікації персоналу в галузі інформаційних технологій, у тому числі через забезпечення доступу до національної мережі навчання і до мережевої бібліотеки. Подолання цифрового бар'єру, однак, передбачає не тільки підвищення так званої електронної кваліфікації населення і вирішення проблеми доступу до інформації.

Для державних органів основною метою стане звільнення службовців від виконання рутинних процедур при інтерактивних взаємодіях з населенням і забезпечення службовців необхідними знаннями й устаткуванням для успішного виконання функцій проміжної ланки між урядом і громадянами.

Отже, при створенні модуля електронного урядування необхідно враховувати переваги для трьох суб'єктів відносин – громадяни (споживачі), суб'єкти приватного сектору (бізнес) та державні інституції. Усі вони повинні взаємодіяти між собою, а модель електронного урядування повинна бути спрямована на досягнення і задоволення інтересів кожного з них.

Для того, щоб втілити у життя електронне урядування, необхідно виконати деякі умови:

- будь-яка послуга і інформація повинна бути доступна в електронному вигляді через Інтернет
- у формі веб-послуги, - так, щоб можна було дійсно створювати мережі державних послуг на основі Інтернет.
- веб-послуги повинні легко об'єднуватися у блоки, щоб розробники могли швидко і ефективно створювати інтегровані додатки шляхом використання відкритих технологій.
- робота з веб-послугами повинна бути простою і зрозумілою, щоб користувачі легко отримували нові додатки і послуги.

Досягнення успіху у цьому напрямку забезпечуватиметься тоді, коли державні органи зможуть встановити партнерські відносини з приватними компаніями, що твердо закріпилися в Інтернеті. Це допоможе налагодити он-лайнві контакти з громадянами і компаніями, створюючи при цьому всілякі типи складних мереж для надання інтегрованих державно-приватних послуг.

З вищенаведеного видно, що е-урядування тісно пов'язане з таким явищем, як електронна демократія, яка відображає можливість кожного брати участь у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для двостороннього інтерактивного зв'язку між державою (органами влади) та громадянами.

Суть електронної демократії зводиться до використання інформаційних технологій з метою посилення демократичних процесів в умовах існування представницької демократії. Мета електронної демократії полягає у створенні фундаменту для участі громадськості у прийнятті державних рішень, здійснення впливу на творення державної політики, посилення прозорості та підвітності органів влади громадянам. Також електронна демократія включає в себе електронні вибори як елемент представницької демократії. Тобто, електронне урядування не може існувати без електронної демократії і навпаки. Умовою для цих явищ є існування демократичного суспільства та правової держави.

Які ж наслідки впровадження е-урядування? По-перше, це відкритість та прозорість діяльності публічної адміністрації; економія часових та матеріальних ресурсів; підвищення якості надання адміністративних послуг. Додатково до наслідків впровадження е-урядування можна віднести забезпечення доступу до публічної інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій; звільнення службовців від рутинної роботи; деперсоніфікація взаємовідносин громадян, представників бізнесу у взаєминах з державними чиновниками; створення єдиного "пункту контакту" громадян з державними структурами; можливість цілодобового отримання адміністративних послуг; підвищення рівня демократизації суспільства.

Таким чином, бачимо, що е-урядування здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості; е-урядування створює умови для нормального розвитку бізнесу, поліпшення інвестиційного клімату, зростання економіки, а також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах.

## 2. Інформаційно-комунікаційне забезпечення впровадження е-урядування

Створення інформаційно-телекомунікаційних мереж тісно співзвучне з ідеєю побудови інформаційного суспільства. Формування і використання інформаційних ресурсів — одна з ключових проблем створення єдиного інформаційного простору. Взагалі інформаційні ресурси формуються в результаті діяльності як органів державної влади і місцевого самоврядування, так і державних та недержавних підприємств, наукових, навчальних і громадських організацій. Вони включають інформацію та знання, а також лінгвістичні засоби, що застосовуються для опису конкретної предметної галузі і для доступу до інформації та знань. У процесі формування і використання інформаційних ресурсів здійснюється збір, обробка, збереження, пошук і видача інформації за запитами або регламентом.

За визначенням Вікіпедії (<http://uk.wikipedia.org>) **інформаційно-комунікаційна інфраструктура (Information and communication infrastructure)** — це сукупність територіально розподілених державних і корпоративних *інформаційних систем*, ліній зв'язку, мереж і каналів передачі даних, засобів комунікації і управління інформаційними потоками, а також організаційних структур, правових і нормативних механізмів, що забезпечують їх ефективне функціонування.

*Інформаційна телекомунікаційна система*, як система управління, тісно пов'язується, як з системами збереження та видачі інформації, так і з іншої сторони — з системами, що забезпечують обмін інформацією в процесі управління. Вона охоплює сукупність засобів та методів, що дозволяють користувачу збирати, зберігати, передавати і обробляти відібрану інформацію. Інформаційні системи існують з моменту появи суспільства, оскільки на кожній стадії його розвитку існує потреба в управлінні. *Місією інформаційної системи є виробництво інформації, потрібної для організації, ефективного управління всіма її ресурсами, створення інформаційного та технічного середовища для управління її діяльністю. Інформаційна система може існувати і без застосування комп'ютерної техніки — це питання економічної необхідності.*

В будь-якій інформаційній системі управління вирішуються задачі трьох типів:

- задачі оцінки ситуації (деколи їх називають задачами розпізнавання образів);
- задачі перетворення опису ситуації (розрахункові задачі, задачі моделювання);

- задачі прийняття рішень (в тому числі і оптимізаційні).

Інформаційно-комунікаційні системи включають в себе: технічні засоби обробки даних, програмне забезпечення і відповідний персонал. Чотири складові частини утворюють внутрішню інформаційну основу:

- засоби фіксації і збору інформації;
- засоби передачі відповідних даних та повідомлень;
- засоби збереження інформації;
- засоби аналізу, обробки і представлення інформації.

Різноманітність інформаційних систем з кожним роком все зростає. В залежності від функціонального призначення можна виділити такі системи: *системи управління (АСУТП, АСУВ), системи проектування (САПР), системи наукового пошуку (АСНД, експертні системи), діагностичні, моделюючі, системи підготовки прийняття рішення (СППР)*, а в залежності від сфери використання — на *адміністративні, економічні, виробничі, медичні, навчальні, екологічні, криміналістичні, військові* та інші.

Особливість сучасних концепцій побудови інформаційного суспільства полягає в тому, що вони виходять з аналізу конкретних можливостей ринку, державних органів, інформаційної індустрії, запитів споживачів і націлюють державу на скоординовані дії щодо найбільш ефективного використання переваг, які дають сучасні ІТ для економічного і соціального розвитку, з одночасним здійсненням заходів щодо нейтралізації їх руйнівного впливу на зайнятість, культуру, соціальні цінності, з формування адекватних умов нормативної бази, що змінилася.

Розвиток інформаційного суспільства стимулює країни й органи державного управління до прийняття концепції «електронного уряду». «Електронний уряд» є не просто технологічним рішенням, а концепцією здійснення державного управління як елементу масштабного перетворення суспільства.

Система е-урядування складається з двох взаємозалежних і одночасно самостійних підсистем. Це – внутрішня інформаційна інфраструктура (аналог корпоративної мережі) та зовнішня інформаційна інфраструктура (портал), що взаємодіє з громадянами й організаціями. У рамках цієї моделі інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система on-line послуг (у тому числі, тих, що мають вартісне вираження).

*Внутрішня інформаційна інфраструктура* – це телекомунікаційне середовище, інтегровані системи управління інформаційними ресурсами та електронного документообігу, системи управління аналітичною обробкою інформації, зовнішніх зв'язків, захисту інформації відповідних органів державної влади (ОДВ), органів місцевого самоврядування (ОМС), установ, організацій. У цій інфраструктурі забезпечуються вертикальні та горизонтальні інформаційні взаємодії ОДВ, ОМС, організацій, установ, що передбачають інтеграцію та розвиток діючих і створення нових програмно-апаратних засобів, систем комунікації, а також модернізацію аналітичного, інформаційного, програмного та іншого забезпечення всіх ланок на єдиному методологічному підґрунті.

Інформатизація органів державної влади та місцевого самоврядування дотепер орієнтована головним чином на підвищення ефективності власної діяльності, що призвело до створення значного

числа відомчих (галузевих) автоматизованих (локальних і територіальних) інформаційно-керуючих систем, які призначалися, як правило, для задоволення інформаційних потреб обмеженого кола користувачів. Впровадження ж нових інформаційних технологій не давало очікуваного ефекту.

Формування єдиного інформаційного простору України дозволить суттєво підвищити ефективність функціонування всіх гілок влади за рахунок підвищення рівня інформаційної підтримки їхньої діяльності на основі використання всієї накопиченої інформації і більш динамічної організації інформаційної взаємодії під час вирішення комплексних проблем управління суспільством.

При всіх недоліках інформаційно-керуючі системи органів державної влади можуть бути основою, яка забезпечить формування державних інформаційних ресурсів. Для цього потрібно вирішити складні організаційно-технічні питання, що пов'язані із забезпеченням скоординованого формування і ведення міністерствами та відомствами державних інформаційних ресурсів з метою створення необхідних умов для їх інтеграції і зниження витрат усіх видів ресурсів. Це стосується, в першу чергу, тих органів державної влади, що мають у своєму розпорядженні розвинені, територіально розподілені інфраструктури, які орієнтовані на збір інформації на всій території України та її обробку в інтересах центральних та місцевих органів влади, а також всіх організацій і громадян України. Завдання полягає в тому, щоб визначити такий порядок взаємодії міністерств і відомств, який би забезпечив ефективне використання вже наявної в їх розпорядженні інформації й засобів її обробки й поширення.

Суттєву роль у формуванні єдиного інформаційного простору повинно відігравати створення загальнонаціональної телекомунікаційної мережі країни. Вона дозволить об'єднати різноманітні мережі, системи і комплекси засобів зв'язку, що забезпечить споживачам доступ до відповідних територіально-розподілених інформаційних ресурсів, обмін інформацією в режимах передачі даних і електронної пошти. Під час створення такої телекомунікаційної мережі в умовах ринку значне місце можуть зайняти комерційні системи та мережі. При цьому створення первинних каналів і мереж зв'язку повинно випереджати формування телекомунікаційних мереж.

Прикладом для розуміння інформаційно-комунікаційного забезпечення можна привести проект (ідею/концепцію) створення Інтегрованої інформаційно-аналітичної системи.

### ***Архітектура інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування***

*Інтегрована інформаційно-аналітична система* (ІІАС) є багаторівневою розподіленою глобальною організаційно-технічною системою, побудованою за територіальним, галузевим та функціональним принципами. Її основними територіальними й галузевими структурними одиницями є інформаційно-аналітичні системи (ІАС) відповідних органів державної влади (ОДВ) та органів місцевого самоврядування (ОМС), а також Центр управління ІІАС. ІАС можуть мати розподілену структуру відповідно до регіональних особливостей чи інфраструктури галузі. В ІІАС забезпечуються вертикальні та горизонтальні інформаційні взаємодії ОДВ та ОМС, що передбачають інтеграцію та розвиток діючих і створення нових програмно-апаратних засобів, систем комунікації ІАС ОДВ й ОМС, а також модернізацію аналітичного, інформаційного, програмного та іншого забезпечення всіх ланок ІІАС на єдиному методологічному підґрунті.

Основними інтеграційними складовими ІІАС є телекомунікаційне середовище, інтегровані системи управління інформаційними ресурсами та електронного документообігу, системи управління аналітичною обробкою інформації, зовнішніх зв'язків, захисту інформації.

При функціонуванні ІІАС діяльність Центру її управління здійснюється за такими напрямками: збір та ведення інформації державних інформаційних ресурсів, оперативної, нормативної інформації та класифікаторів; оперативний та ретроспективний аналіз інформації; системно-аналітична діяльність з організації процесів ухвалення рішень (підтримка документообігу, повсякденної внутрішньої діяльності, захист даних ІАС ОДВ, ОМС, технологічна підтримка діяльності інформаційно-аналітичного центру (ІАЦ)).

Інтеграційно-комунікаційні властивості ІІАС в Центрі її управління реалізує інтеграційно-комунікаційний компонент, що виконує функцію сполучення та забезпечує інтеграцію в ІІАС. Його основними функціями є підтримка доступу ІАС до телекомунікаційного середовища ІІАС та до інформаційних ресурсів ІІАС; взаємодії з іншими ІАС; використання Інтернету та зв'язку з міжнародними інформаційними системами і банками даних; розподілених технологій аналітичних обчислень; захист інформації в ІІАС.

На Центр управління ІІАС покладаються такі завдання:

- управління доступом до розподіленого банку даних державних інформаційних ресурсів, створених Центром;
- управління обміном даними між ІАС ОДВ (ОМС);
- управління електронним документообігом між ІАС ОДВ (ОМС);
- розробка єдиних методологічних засад технологій аналітичних обчислень;
- виконання аналітичних досліджень за міжгалузевими напрямками;
- управління та підтримка телекомунікаційного середовища ІІАС;
- управління взаємодією з міжнародними системами і банками даних;
- управління та підтримка системи захисту інформації в ІІАС;
- управління адресацією мереж та підтримка її в актуальному стані;
- управління розподілом ключів та координація такої діяльності з уповноваженим ОДВ;
- управління та підтримка корпоративної пошти;
- підтримка процесів розвитку ІІАС.

Взаємодія окремих ІАС при функціонуванні ІІАС ініціюється за допомогою чинних регламентів обміну інформацією, здійснення заходів ініціативного інформування (телеконференції з питань загальних та комплексних проблем, розсилка повідомлень тощо), можливостей пошуку потенційних джерел інформації в середовищі ІАС з використанням метабази державних інформаційних ресурсів.

### ***Забезпечення ІІАС інформаційними ресурсами.***

Структурована і впорядкована інформація існує в ІІАС у формі баз і сховищ даних ОДВ та ОМС різного рівня і призначення, що об'єднуються у складі розподіленої архітектури ІІАС шляхом створення метабази і реєстру інформаційних ресурсів. Метабаза містить профілі даних користувачів (опис інформаційних інтересів), сертифікати та рубрикатори баз даних ОДВ та ОМС, навігаційно-

пошуковий апарат, засоби конвертування різнотипної і різномовної інформації. Ці елементи дають змогу однозначно визначити місцеперебування, тип та вид доступу до потрібної інформації.

Основні завдання метабази: формування баз метаданих і ведення довідково-навігаційного апарату на базі рубрикаторів, тезаурусів, словників для швидкого пошуку інформації; розмежування доступу до інформаційних ресурсів; конвертування даних (приведення їх до спільного формату) при вирішенні пов'язаних між собою завдань. У процесі запровадження ІІАС передбачається виробити єдині правила структурування та кодування інформації, а також єдині методичні підходи щодо використання і вибору інформаційно-пошукових мов для складання запитів та індексування текстових документів. Інформаційне обслуговування використовуватиме режими вільного доступу, обмеженого доступу та доступу на замовлення, а також розвинуті засоби лінгвістичного забезпечення.

Для використання інформаційних ресурсів у рамках проекту ІІАС має бути створений інтеграційний компонент – інтегрована система управління інформаційними ресурсами – з триланковою архітектурою: клієнт – сервер застосувань – сервер даних.

При впровадженні інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та місцевого самоврядування особлива увага приділяється забезпеченню електронного документообігу. Документообіг в державі є системою, що матеріалізує процеси збору, перетворення, зберігання інформації, а також процеси управління – підготовку та прийняття рішень, контроль за їх виконанням.

Інтегрована система електронного документообігу повинна мати інтерфейс, стандартизований з наявними системами внутрішнього електронного документообігу ОДВ і ОМС, забезпечувати прийом електронних документів від інших ОДВ і ОМС, ідентифікацію відправника шляхом обробки електронного цифрового підпису, підтвердження діючою системою доставки адресату, відправки електронних документів в інші ОДВ й ОМС та можливості доступу до баз даних документів з боку інших ОДВ й ОМС.

Важливим елементом забезпечення електронного документообігу в ІІАС повинна стати корпоративна електронна пошта, яка прийматиме електронні документи та надаватиме доступ до баз даних документів в ІІАС. Система корпоративної електронної пошти має вчасно надавати державним службовцям доступ до всієї необхідної інформації в межах їх компетенції та службових повноважень, підтримувати спільну роботу різних програм, що функціонують у віддалених підрозділах, та забезпечувати якість виконання. Тому базове програмне забезпечення для побудови системи корпоративної електронної пошти має бути надійним, масштабованим і простим у керуванні.

Для забезпечення вищих органів державної влади аналітично обробленими інформаційними ресурсами в ІІАС виникає необхідність управління процесами аналітичних обчислень та інтеграції одержаних проміжних результатів в остаточні показники. Управління цим процесом за кожним окремим аналітичним завданням здійснюється за заздалегідь побудованою моделлю обчислень.

Телекомунікаційна мережа ІІАС повинна складатися з ядра мережі та мережі доступу. Ядро мережі – потужна магістраль, що будується на цифрових каналах зв'язку із шириною смуги не менше 2 Мбіт/с і забезпечує швидку комутацію пакетів та гнучку маршрутизацію потоків даних (до ядра доцільно підключати органи державної влади, які розташовані в м. Києві і мають найбільший обсяг



інформаційних потоків). Мережа доступу забезпечує підключення до ядра мережі регіональних органів державної влади.

Система Інтернет в ІІАС ОДВ й ОМС використовується як засіб доступу до універсального простору інформаційних ресурсів (всесвітня мережа WWW) та як засіб інформаційної системи "Електронний уряд" для оперативного обміну інформацією, звітності перед громадянами через розміщення інформації про свою діяльність на WEB-сторінках відповідних ОДВ і ОМС, взаємодії ОДВ (ОМС) з громадянами при прийнятті законодавчих актів, електронних референдумах, електронних розрахунках тощо. Використання мережі Інтернет в ІІАС має здійснюватися відповідно до вимог нормативно-правових документів у сфері захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних.

У процесі створення та поетапного впровадження інформаційної системи "Електронний уряд" вирішуються завдання управління інформаційними ресурсами, а саме: створення інформаційних ресурсів, необхідних для державного управління і реалізації конституційних прав різних категорій громадян на інформаційні державні послуги; забезпечення ефективного використання державних інформаційних ресурсів у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних установ; забезпечення громадянам і організаціям вільного доступу до інформаційних ресурсів відповідно до чинного законодавства України; створення адекватної нормативно-правової бази; координація галузевих і регіональних державних структур з формування та використання державних інформаційних ресурсів, визначення порядку та умов їх використання; реєстрація та облік державних інформаційних ресурсів; формування і забезпечення доступності інформації про склад та умови використання інформаційних ресурсів; визначення повноважень і обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій, підрозділів і окремих фахівців щодо формування, захисту й використання державних інформаційних ресурсів; визначення складу державних інформаційних ресурсів, необхідних на кожному рівні державного управління, для забезпечення їх формування, форм подання, збору, введення, збереження, обробки і використання, моніторингу і коригування стану інформаційних ресурсів; захист державних інформаційних ресурсів, контроль за їх цілісністю та використанням

### **3. Правове регулювання запровадження та функціонування е-урядування**

В Концепції Національної програми інформатизації підкреслюється, що інформаційно-телекомунікаційна система органів державної влади створить умови для надання широкого спектра інформаційних послуг населенню, державним і комерційним організаціям, зарубіжним користувачам.<sup>1</sup>

В Указі Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» відбулася конкретизація уявлень щодо того, яким чином потрібно забезпечити надання інформаційних послуг урядовими структурами. Зокрема визначено, що основними завданнями щодо розвитку національної складової мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні є:

---

<sup>1</sup> Закон України «Про концепцію Національної програми інформатизації».

- розширення і вдосконалення подання у мережі Інтернет об'єктивної політичної, економічної, правової, екологічної, науково-технічної, культурної та іншої інформації про Україну що формується в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- забезпечення державної підтримки розвитку інфраструктури надання інформаційних послуг через мережу Інтернет.

Крім того, Президент зобов'язав встановити порядок оприлюднення інформації про діяльність органів державної влади України та завершити створення веб-сайтів центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.<sup>2</sup>

Наступним стимулюючим актом щодо впровадження технологій е-урядування став Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади». В цьому Указі йдеться про обов'язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування веб-сайтів та оперативного (не пізніше п'яти робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, виконання програм, планів, чинних та скасованих нормативно-правових актів, форм і зразків документів, архівної та іншої інформації.<sup>3</sup>

У 2002 р. Кабінетом Міністрів було затверджено Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади<sup>4</sup>, згідно з яким передбачено розміщення і періодичне оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади відомчої інформації на власних веб-сайтах та створення Єдиного урядового веб-порталу, визначено склад та вимоги до інформації, яка підлягає оприлюдненню.

В розвиток положень зазначеного указу була прийнята постанова Кабінету Міністрів України щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"<sup>5</sup>, яка стала по суті справи першим предметним нормативно-правовим актом з питань впровадження технологій е-урядування. Цією постановою як одне з пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства визначено надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи "Електронний Уряд", яка повинна забезпечити інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій.<sup>6</sup> Основним механізмом реалізації поставленого завдання встановлено єдиний веб-портал органів виконавчої влади, який визначається центральною частиною електронної інформаційної системи "Електронний Уряд", призначеною для інтеграції веб-сайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів органів виконавчої влади і надання інформаційних та інших послуг з використанням мережі Інтернет.

---

<sup>2</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» 31 липня 2000 року № 928/2000.

<sup>3</sup> Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року № 683/2002.

<sup>4</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 р. N 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України від 25.01.2002 - 2002 р., № 2, стор. 234, стаття 57.

<sup>5</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. N 208 «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» // Офіційний вісник України від 14.03.2003 - 2003 р., № 9, стор. 112, стаття 378.

<sup>6</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"» від 24 лютого 2003 р. № 208.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" всі органи виконавчої влади та місцевого самоврядування були зобов'язані забезпечувати надання громадянам і юридичним особам інформаційних послуг загального призначення через електронну інформаційну систему "Електронний Уряд" та наказано Держкомзв'язку, Держкомінформ, Мінекономіки, Мінфін, СБУ, Мін'юст, іншим центральним органам виконавчої влади «зробити та затвердити перелік і порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"».

В 2005 був прийнятий Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій». Кабінет Міністрів України відповідно до цього указу повинен був забезпечити:<sup>7</sup>

- організацію роботи з надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг на основі використання електронної інформаційної системи "Електронний уряд";
- спрощення порядку державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, які діють у інформаційній сфері, подання ними звітності про свою діяльність, створення умов для митного оформлення товарів, впровадження системи приймання та видачі відповідних документів із використанням глобальної інформаційної мережі Інтернет та електронного цифрового підпису.

Правовою основою подальшого вдосконалення концепції національної політики щодо впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери суспільних відносин став Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», прийнятий 9 січня 2007 року з метою 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, в якому передбачено, зокрема: (1) впровадити механізми надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет, передбачивши відповідні зміни в законодавстві; (2) визначити статус і перелік обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам, забезпечити реалізацію принципу "єдиного вікна"; (3) вжити додаткові заходи, спрямовані на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням ІКТ зокрема особам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації.

Одним з пріоритетів, визначених у цьому Законі, є необхідність збільшення фінансування Національної програми інформатизації (далі – НПІ) з включенням до її складу всіх проектів інформатизації, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України.

З метою виконання вимог законодавства у сфері впровадження е-врядування, а також удосконалення механізмів формування та виконання НПІ було розроблено шість нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення механізмів формування та виконання НПІ, забезпечення більш дієвої координації робіт у сфері інформатизації, підвищення ефективності інформаційної взаємодії органів державної влади, а саме:

---

<sup>7</sup> Указ Президента України від 20.10.2005 р. № 1497/2005 «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій».

1)Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2008 № 912 „Про керівника Національної програми інформатизації” призначено керівника НПІ для здійснення управління і контролю за процесами формування, виконання та коригування НПІ;

2)Постановою Кабінету Міністрів України від 02.04.2009 № 294 введено в дію нову редакцію Порядку проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів), якою доповнено принципи проведення експертизи, удосконалено вимоги до організації робіт з проведення експертизи НПІ, уточнено об'єкти, суб'єкти експертизи та основні напрями експертизи, визначено основні вимоги до роботи експертів та підготовки висновків;

3)Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.06.2009 № 636-р “Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2009 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування”, визначено перелік проектів загальнодержавного значення, основними результатами виконання яких мають стати: аналіз ринку програмного забезпечення та вплив на його розвиток впровадження в суспільстві вільного програмного забезпечення; дослідження шляхів впровадження програмного забезпечення з відкритим кодом в органах державної влади України; здійснення заходів щодо запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства та комплекс методичних документів та практичних рекомендацій щодо моніторингу стану розвитку інформаційного суспільства на базі сформованої системи індикаторів; висновки щодо відповідності завдань (проектів) Національної програми інформатизації пріоритетним напрямкам державної політики у сфері інформатизації, сучасному рівню та тенденціям розвитку інформатизації в світі;

4)Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 738 внесені зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1998 р. № 160 “Про заходи щодо посилення контролю за обґрунтованістю проектів інформатизації діяльності центральних органів виконавчої влади” з метою якого є приведення діючої нормативно-правової бази у відповідність до нових документів нормативного та організаційного характеру, що регулюють відносини суб'єктів НПІ;

5)Розроблено та внесено на розгляд в Верховну Раду України проект Постанови Верховної Ради України “Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 2009 - 2011 роки” (реєстр. номер 3286 від 26.06.2008), метою якого є реалізація єдиної державної політики у сфері інформатизації та забезпечення створення і впровадження елементів національної інформаційної інфраструктури України та створення умов для соціально-економічного розвитку держави;

6)Розроблено, узгоджено із зацікавленими органами та надіслано до Мін'юсту для здійснення правової експертизи проект постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1998 р. № 121”, метою якої є підвищення рівня координації, організації, та в цілому, ефективності формування та реалізації державної політики і державного управління у сфері інформатизації шляхом здійснення управління і контролю за процесами формування, виконання та коригування НПІ.

Найбільшим досягненням Уряду Тимошенко став запланований пілотний проект з впровадження технологій електронного урядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування<sup>8</sup>. Основними завданнями проекту визначено вирішення проблем:

- функціонування електронного документообігу;
- забезпечення постійного зберігання та захисту електронних ресурсів;
- розроблення форматів типових електронних документів та електронного цифрового підпису;
- підготовки тимчасового регламенту електронного документообігу;
- розроблення та впровадження програмно-апаратних засобів для забезпечення сумісності систем електронного документообігу органів державної влади;
- створення національного реєстру електронних інформаційних ресурсів та резервного акредитованого центру сертифікації ключів для органів державної влади;
- впровадження технології надання адміністративних послуг через Інтернет органами виконавчої влади;
- утворення на базі ДП «Державний центр інформаційних ресурсів» національного центру підтримки електронного урядування та створення окремого веб-порталу.

До того ж, видається вже близькою перспектива впровадження системи електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання<sup>9</sup>. Зокрема, ухваленим парламентом у першому читанні урядовим законопроектом передбачається, що:

- державний реєстратор оформлює опис електронного документа про одержані електронні документи для проведення реєстраційної дії та надсилає його заявникові електронним документом (у разі ж наявності підстави для відмови у проведенні державної реєстрації заявникові надсилається електронне повідомлення);
- порядок подання та обігу електронних документів державному реєстратору затверджує Держкомпідприємництво;
- обов'язковим є виготовлення державним реєстратором електронної копії шляхом сканування з документів, поданих на паперових носіях;
- електронні документи, крім документів, що засвідчують повноваження уповноваженої особи, засвідчуються електронним цифровим підписом заявника;
- підтвердження факту одержання електронного документа заявника надсилається державним реєстратором автоматично протягом доби;
- обов'язком підприємства є забезпечення захисту електронних даних.

Серед заходів щодо впровадження е-врядування можна визначити окремі сфери нормативно-правового регулювання на рівні Уряду та центральних органів державної влади:

---

<sup>8</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування» від 01.03.2010 № 360-р.

<sup>9</sup> Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження системи електронної державної реєстрації суб'єктів господарювання» від 29.06.2010 № 2368-VI.

### **Запровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису**

Проблеми запровадження в Україні електронного документа та електронного документообігу стають все більш актуальними. Вона набуває значної політичної та економічної ваги у зв'язку з розширенням використання інформаційно-комунікаційних технологій у суспільних відносинах, розбудові систем електронних платежів, електронної торгівлі тощо. При цьому, якщо у Цивільному кодексі (1963 року із наступними змінами, внесеними до нього) було багато обмежень щодо використання електронного документа, то новий Цивільний кодекс 2003 року дозволив широке застосування електронних документів у цивільних правовідносинах. Значний поштовх цивільно-правовим відносинам з використанням цифрових технологій надало прийняття 2003 року Законів України "Про електронний документ та електронний документообіг"<sup>10</sup> і "Про електронний цифровий підпис"<sup>11</sup>, які визначають базові поняття та вимоги до оформлення електронних документів, загальні засади організації електронного документообігу визначає поняття, ознаки, правовий статус, складові елементи цифрового підпису, поняття та вимоги до сертифікатів ключів цифрового підпису, умови використання та заходи безпеки та загальні засади функціонування центрів сертифікації ключів.

Уряд України приділяє увагу щодо заходів для забезпечення впровадження технологій електронного документообігу. Один із основних нормативно-правових документів з цих питань є Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади.<sup>12</sup> Цей Типовий порядок встановлює загальні правила документування в органах виконавчої влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або отримання до відправлення чи передачі до архіву органу виконавчої влади.

Усі інші дії з електронними документами виконуються в органі виконавчої влади згідно з вимогами до дій з документами на папері, передбаченими інструкцією з діловодства цього органу. Дія Типового порядку поширюється на всі електронні документи, що створюються або одержуються органом виконавчої влади.

До нормативно-правових документів, які регламентують діяльність у цій сфері, відносяться також:

- 1) Порядок засвідчення наявності електронного документу (електронних даних) на певний момент часу<sup>13</sup>;
- 2) Порядок застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності;<sup>14</sup>
- 3) Положення про центральний засвідчувальний орган<sup>15</sup>, згідно з яким функції контролюючого органу ЦЗО здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері

<sup>10</sup> Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, N 36, ст.275.

<sup>11</sup> Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, N 36, ст.276.

<sup>12</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1453 «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» .

<sup>13</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 р. № 680 «Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу» .

<sup>14</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1452 «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» .

криптографічного захисту інформації. Положення визначає порядок створення, функції та повноваження ЦЗО, а також особливості роботи(скасування, блокування та поновлення) зі спеціальними посиленими сертифікатами ключів;

4) Порядок акредитації центру сертифікації ключів<sup>16</sup>, яка визначає, що ЦСК може бути юридична особа незалежно від форми власності або фізична особа, яка є суб'єктом підприємницької діяльності, що надає послуги електронного цифрового підпису та засвідчила свій відкритий ключ у центральному засвідчувальному органі або засвідчувальному центрі; визначає умови акредитації, права та обов'язки акредитованих ЦСК;

5) Порядок застосування електронного цифрового підпису,<sup>17</sup> в якій визначені вимоги до застосування електронного цифрового підпису, зокрема, органи влади застосовують електронний цифровий підпис лише за умови використання надійних засобів електронного цифрового підпису, що повинне бути підтверджено сертифікатом відповідності або позитивним висновком за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації, отриманим на ці засоби від Адміністрації Держспецзв'язку, та наявності посиленних сертифікатів відкритих ключів у своїх працівників - підписувачів. Органи влади застосовують електронний цифровий підпис для вчинення правочинів за участю інших юридичних та фізичних осіб лише за наявності у них посиленних сертифікатів відкритих ключів. Визначені умови, коли цифровий підпис не може бути застосований, визначені особи, відповідальні за організацію роботи з цифровим підписом, визначені вимоги до встановлення справжності цифрового підпису.

Останнім часом в податковій системі активно відбуваються процеси впровадження електронного цифрового підпису, зокрема відповідно до Наказу Державної податкової адміністрації України «Про впровадження електронних документів, електронного документообігу та електронного цифрового підпису в системі подання податкової звітності платниками податків».<sup>18</sup>

### ***Надання інформаційних та інших послуг***

На виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року № 208 "Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації України затверджено Перелік інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи "Електронний Уряд".<sup>19</sup>

Перелік має чотири основних розділи: послуги для громадян, послуги для державних службовців, послуги для юридичних осіб та послуги для представників міжнародної спільноти. Як і будь-яка інша, зазначена класифікація урядових послуг недосконала. Наприклад, для юридичних осіб не передбачається надання послуг, притаманних окремим галузям економіки, не передбачені

<sup>15</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган» від 28\_10\_2004 N 1451

<sup>16</sup> Постанова КМУ «Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів» від 13\_07\_2004 N 903

<sup>17</sup> Постанова КМУ «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами » від 28\_10\_2004 N 1452,

<sup>18</sup> Наказ Державної податкової адміністрації України від 25 травня 2004 року № 297 «Про впровадження електронних документів, електронного документообігу та електронного цифрового підпису в системі подання податкової звітності платниками податків» .

<sup>19</sup> Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15 серпня 2003 року № 149 «Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи "Електронний Уряд".

послуги, пов'язані із правами власності на землю тощо. Документом не визначена деталізація змісту конкретних послуг.

Користуючись вказаним Переліком, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування своїми нормативно-правовими актами затверджували власні переліки послуг. Так, наприклад, Держжитлокомунгосп України наказом затвердив Перелік інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи "Електронний Уряд", що надаються громадянам і юридичним особам Держжитлокомунгоспом України через мережу Інтернет.<sup>20</sup> Відповідний Наказ видано Мінбудом України.<sup>21</sup>

Дуже важливим для забезпечення комплексного обслуговування громадян та юридичних осіб зі сторони органів державної влади є впровадження принципу «єдиного вікна». За цим принципом всі довідки від органів виконавчої влади, необхідні для надання тієї чи іншої адміністративної послуги конкретній фізичній або юридичній особі забезпечує та отримує відповідний орган виконавчої влади, до якого звернулись за наданням послуги. Для практичного впровадження такого принципу потрібна організація інформаційної взаємодії різних органів виконавчої влади. Існують декілька нормативно-правових актів, які регулюють саме питання взаємодії органів виконавчої влади.

Наприклад, Кабінет Міністрів України затвердив Порядок взаємодії органів виконавчої влади щодо обміну інформацією, необхідною для обчислення і справляння плати за землю.<sup>22</sup> Цей Порядок встановлює механізм обміну інформацією, необхідною для обчислення і справляння земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності (далі - інформаційний обмін), між органами виконавчої влади одночасно у письмовій та електронній формах.

Іншим прикладом є Порядок взаємодії суб'єктів інформаційного обміну щодо надання та використання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.<sup>23</sup> Цим Порядком врегульовано процедуру та умови обміну відомостями (повідомленнями) про здійснення дій з державної реєстрації та взяття на облік (зняття з обліку) юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців. Учасниками процесу обміну відомостями є:

- на центральному рівні - Держпідприємництво України, Держкомстат України, ДПА України, Пенсійний фонд України, Виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, виконавча дирекція Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Державний центр зайнятості - виконавча дирекція Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття;
- на регіональному рівні - державні реєстратори, Держпідприємництво України, регіональні та районні органи Державної податкової служби, районні (міжрайонні) та міські виконавчі дирекції

<sup>20</sup> Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 16 лютого 2004 року № 31 «Про затвердження Переліку інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи "Електронний Уряд", що надаються громадянам і юридичним особам Держжитлокомунгоспом України через мережу Інтернет».

<sup>21</sup> Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 5 липня 2006 року № 227 «Про затвердження Переліку інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи "Електронний Уряд", що надаються Мінбудом України через мережу Інтернет».

<sup>22</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006 р. № 1066 «Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади щодо обміну інформацією, необхідною для обчислення і справляння плати за землю».

<sup>23</sup> «Порядок взаємодії суб'єктів інформаційного обміну щодо надання та використання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», затверджений Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державної податкової адміністрації України, Державного комітету статистики України від 7 грудня 2005 року № 121/560/406.



відділень Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в районах та містах обласного значення, робочі органи виконавчої дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Головні управління Пенсійного фонду України у регіонах.

Навіть перелік учасників процесу обміну відомостями свідчить про масштабність роботи зі створення регламентуючої документації, яку необхідно провести для ефективної реалізації зазначеного обміну відомостями.

Задля забезпечення можливості надавати послуги з використанням технологій е-урядування певні органи виконавчої влади створювали нормативне забезпечення цих процесів. В якості зразка можна привести Державну митну службу України. Ще у 1996 році наказом Держмиткому було затверджено Положення про електронну інформацію в митній системі України.<sup>24</sup> Основним завданням Положення було нормативне визначення класифікації митної електронної інформації за ступенем її конфіденційності, правил її підготовки, використання, збереження та розповсюдження, а також відповідальності осіб, які мають право доступу до неї під час її оброблення та збереження в митній установі.

У 2004 році Державна митна служба України розпочала експеримент з використання електронної форми декларування. Для забезпечення проведення цього експерименту були затверджені Тимчасові правила митного контролю і митного оформлення товарів і транспортних засобів, що декларуються з поданням вантажної митної декларації в електронній формі.<sup>25</sup> При цьому регламентовано застосування електронного цифрового підпису в електронних документах відповідно до Закону України "Про електронний цифровий підпис" на договірних засадах.

Цими Правилами встановлюються загальні вимоги щодо умов оформлення електронної вантажної митної декларації (ЕВМД), вимоги до комп'ютерної інформаційної системи, яка забезпечує оброблення ЕВМД, визначається процедура декларування товарів і транспортних засобів з використанням ЕВМД, а також зазначаються умови, при яких фізичні та юридичні особи можуть користуватись послугами Державної митної служби України з електронного декларування товарів і транспортних засобів.

На основі здобутих результатів в процесі проведення експерименту Державна митна служба України затвердила Концепцію створення, упровадження і розвитку системи електронного декларування товарів.<sup>26</sup> Основна мета Концепції є прискорення товарообігу, скорочення часу на здійснення митного контролю, виключення суб'єктивних факторів при здійсненні митних процедур за рахунок впровадження інформаційних технологій з використанням електронного цифрового підпису.

---

<sup>24</sup> Наказ Державного митного комітету України від 8 лютого 1996 року № 48 «Положення про електронну інформацію в митній системі України».

<sup>25</sup> Наказ Державної митної служби України від 15 вересня 2004 року № 671 «Про проведення експерименту з використання електронної форми декларування».

<sup>26</sup> Наказ Державної митної служби України від 18 жовтня 2006 року № 907 «Про затвердження Концепції створення, упровадження і розвитку системи електронного декларування товарів».

Згідно з Планом заходів Державної митної служби України, направлених на впровадження електронного декларування товарів<sup>27</sup>, в основному Концепція буде реалізована у 2007 році.

Одним із важливих інструментів покращення ситуації в економіці, залучення інвестицій є фондовий ринок, розвиток якого суттєво залежить від доступу до відповідної інформації необмеженої кількості осіб. З метою надання можливості інвесторам та іншим зацікавленим особам самостійно оцінювати ефективність управління інвестиційними процесами в економіці, створення умов для добросовісної конкуренції між емітентами цінних паперів Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України затвердила Концепцію розкриття інформації на фондовому ринку України.<sup>28</sup>

Відповідно до цієї Концепції система розкриття інформації на фондовому ринку України повинна використовувати найбільш поширений засіб масової інформації - мережу Інтернет. Крім того, пропонується впровадження цифрового електронного підпису та подання учасниками ринку цінних паперів регулярної інформації до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку в електронному вигляді.

Реалізація положень зазначеної Концепції відбувається відповідно до Положення про порядок оприлюднення інформації на фондовому ринку України.<sup>29</sup>

### **Створення веб-сайтів**

Відповідно до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затвердженого Урядом, визначено, що наявність веб-сайта є першою та необхідною умовою впровадження технологій е-урядування, тому органи державної влади спеціальним чином регулюють питання їх створення та функціонування. В основному, наказами регулюються питання оперативної підготовки відповідних інформаційних матеріалів, яка має загальнодержавне, регіональне або галузеве значення, про суттєві події у сфері діяльності, та подання їх в електронному вигляді для оприлюднення на веб-сайтах.

Як приклади можна навести накази Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України тощо<sup>30,31,32,33</sup>.

Як зразок можна навести положення наказу Міністерства фінансів України «Про організацію роботи з інформаційного наповнення і функціонування офіційного веб-сайту Міністерства фінансів

<sup>27</sup> Наказ Державної митної служби України від 1 грудня 2006 року № 1075 «Про затвердження Плану заходів Державної митної служби України, направлених на впровадження електронного декларування товарів».

<sup>28</sup> Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 13 липня 2006 року № 570 «Щодо Концепції розкриття інформації на фондовому ринку України».

<sup>29</sup> Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 25 липня 2006 року № 587 «Про затвердження Змін до Положення про порядок оприлюднення інформації на фондовому ринку України».

<sup>30</sup> Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 березня 2006 року № 178 «Про Координаційну раду з питань інформатизації системи охорони здоров'я МОЗ України».

<sup>31</sup> Наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження розділів веб-сайта Мінагрополітики та регламенту розміщення інформації» від 5 грудня 2006 року № 732.

<sup>32</sup> Наказ Міністерства економіки від 20 грудня 2005 року № 521 «Про оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність Міністерства».

<sup>33</sup> Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 6 вересня 2002 року № 267 «Про організацію розміщення на зовнішній WEB-сторінці Міністерства в мережі Internet інформації про подання господарським судам пропозицій щодо кандидатур арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів)».

України»<sup>34</sup>. Цим наказом встановлено Перелік інформаційних матеріалів для оприлюднення на офіційному веб-сайті Міністерства фінансів України. До переліку віднесена різноманітна інформація, яка становить суспільний інтерес.

Щодо інформаційного наповнення сайтів ОДВ, окрему увагу у сфері організації електронного документообігу та звітності Кабінет Міністрів України вирішив доручити ЦОВ <sup>35</sup>, доручивши розмістити у місячний строк на веб-сайтах електронні форми звітних документів, що подаються суб'єктами господарювання, забезпечувати їх оновлення, а також проводити щоквартальний моніторинг виконання даного доручення та звітувати перед Урядом Держкомтелерадіо. При цьому порядок подання електронної звітності затверджуватиме Держкомінформатизації, а програму навчання посадових осіб ЦОВВ щодо організації електронного документообігу – спільно Держкомінформатизації та Головдержслужба. Крім того, передбачена необхідність розроблення проекту Концепції Закону «Про інформаційну систему "Електронний Уряд"».

Аналіз стану законодавства, що регулює суспільні відносини застосування технологій е-урядування свідчить про його фрагментарність і неповноту, наявності дублювання і суперечності нормативно-правових актів у цій сфері.

Е-урядування — не є механічним поєднанням інформаційно-комунікаційних технологій з публічним адмініструванням. Тому необхідно здійснити відповідну адаптацію нормативної бази, що регламентує діловодство в державних установах до особливостей, обумовлених використанням комп'ютерних технологій. Потребує свого вирішення питання визначення правового статусу електронних інформаційних ресурсів, які розміщуються в комп'ютерних мережах органами влади як для міжвідомчого, так і для загальнодоступного використання.

Значний обсяг роботи лежить у площині правової регламентації надання on-line публічних послуг всіх видів фізичним та юридичним особам. Необхідно чітко законодавчо визначити загальні умови надання таких послуг, а також особливості для окремих видів, регламентувати порядок звернень і стандартизувати цей процес. Особливу увагу треба приділити забезпеченню законодавчих гарантій надання таких послуг. Зазначені стандарти та регламенти повинні слугувати засобом щодо вирішення конфліктів між уявленням органів влади та громадян та підприємців відносно належного обсягу та якості конкретних видів публічних послуг, можливостями влади забезпечити їх фінансування та представлення.

Важливе місце в забезпеченні сучасного етапу адміністративної реформи, реалізації завдань подальшого наближення України до європейських стандартів та практики публічного адміністрування займає вирішення всього комплексу правових проблем розвитку е-урядування.

#### **4. Е-урядування в місцевому самоврядуванні**

На сьогодні в Україні маємо розмиті повноваження органів державної влади (ОДВ) та органів місцевого самоврядування (ОМС), розбалансовану систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх відомчу підпорядкованість, недосконалість координування взаємодії, а механізм

---

<sup>34</sup> Наказ Міністерства фінансів України від 24 серпня 2004 року № 536 «Про організацію роботи з інформаційного наповнення і функціонування офіційного веб-сайту Міністерства фінансів України».

<sup>35</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації електронного документообігу та звітності» від 09.09.2009 № 1087-р.

підпорядкування та звітності є недостатньо ефективним та прозорим.

Майже весь документообіг в більшості органів місцевого самоврядування між структурними підрозділами, установами, підприємствами, організаціями, громадянами ведеться в паперовому вигляді, дублюються архівні дані. Пошук документів є затратним щодо робочого часу. У процесі надання адміністративних послуг, більшість документів (довідок) переносяться між установами, організаціями вручну, здебільшого – самими замовниками, що сповільнює процес документообігу. В деяких органах місцевого самоврядування комп'ютери навіть не об'єднані в локальну інформаційну мережу – відкрите питання проектування та створення інформаційно-комунікаційної системи (ІКС). Роботи з автоматизації діловодства ведуться окремими ОМС не скоординовано, при обмеженому фінансуванні. Питанням автоматизації, в більшості випадків, приділяється неналежна увага зі сторони вищого керівництва.

В загальному, на сьогоднішній день, стан впровадження елементів е-урядування та е-документообігу як незадовільний.

### **Проблеми впровадження електронного урядування в органах місцевого самоврядування:**

- відсутність єдиних адаптованих до міжнародних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів;
- відсутність стратегічних документів (Концепції, Стратегії та Програми розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, базових законів “Про електронну комерцію”, “Про електронну інформаційну систему “Електронний Уряд”, “Про адміністративні послуги”);
- відсутність інтегрованої системи інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- обмежений або відсутній доступ юридичним та фізичним особам до державних інформаційних ресурсів;
- недосконалість діючих Урядового порталу, веб-сайтів органів державної влади, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування та надання адміністративних послуг в режимі “єдиного вікна”;
- недостатня якість та кількість послуг, що надаються із застосуванням електронних засобів;
- недостатній рівень підготовки державних службовців та громадян;
- системи електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають вкрай обмежену функціональність;
- відсутність системи індикаторів (параметрів) оцінювання е-урядування;
- проблеми національної системи електронного цифрового підпису;
- посилення недобросовісної конкуренції, спроб монополізації ринку ЕЦП та ЕДО;
- відсутність необхідних ресурсів та неефективне їх використання;

- відсутність точної та достовірної інформації про стан, тенденції розвитку е-урядування та відповідних прогнозів;
- перманентні кадрові та структурні зміни в органах влади;
- відсутність необхідної підтримки з боку вищого керівництва держави.

Один із шляхів оптимізації процесу впровадження е-врядування на місцевому рівні вбачається в нормативно-правовому забезпеченні розробки та прийняття відповідних програм щодо реалізації е-врядування на рівні окремих міст, відповідно на основі існуючого законодавства <sup>36</sup> розробити ряд місцевих нормативно-правових актів щодо впровадження та виконання таких програм (відповідні рішення міських рад щодо затвердження програми інформатизації міста, щодо розробки проектних рекомендацій про прискорення впровадження технологій електронного урядування та системи управління якістю адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування, тощо). Відповідні програми мають стати документом, який би розкривав шлях обраного для міста підходу до вирішення проблем демократизації управлінського процесу через засоби інформатизації, і був призначений для конкретизації та реалізації положень чинного законодавства.

Основною проблемою, більшості органів місцевого самоврядування залишається відомча роз'єднаність і відсутність відповідних нормативних актів, що перешкоджає вільному обміну інформацією між ними. Одна й та ж інформація в різних системах дублюється і спотворюється, стає недоступною для керування місцевим господарством. Крім того, для переходу на більш сучасні операційні системи необхідна заміна частини парку комп'ютерів.

Джерелом постійної актуальної інформації про діяльність міських рад, їх виконавчих комітетів і міських голів виступають відповідні офіційні сайти, на яких подаються основні міські новини, анонсуються події, викладаються найбільш важливі документи і організовано їх обговорення. Однак, далеко не всі органи місцевого самоврядування доступні населенню і організаціям в мережі Інтернет. Практично відсутні сайти більшості відділів і управлінь виконкомів міських рад, комунальних підприємств та органів самоорганізації населення. Жителі не мають повної можливості довідатися про тарифи, порядок сплати за комунальні послуги і стан своїх особових рахунків, відсутня інформація про об'єкти приватизації, забудови і реконструкції.

Основу інформаційного забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальної громади мають скласти такі веб-сторінки підрозділів органів самоврядування в місті:

- веб-сторінки: міської ради, міського голови, виконавчого комітету міської ради, адміністрацій районів міста, департаментів, управлінь, відділів та інших виконавчих органів міської ради;

---

<sup>36</sup> Закон України від 04.02.98 № 75/98-ВР «Про концепцію Національної програми інформатизації»; Закон України від 09.01.07 № 537-V «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»; Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»; Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.02 № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»; Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.03 № 208 «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»; Указ Президента України від 31.07.2000 № 928/2000 «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні»; Указ Президента України від 01.08.02 № 683/2002 «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»; Указ Президента України від 20.10.05 № 1497 «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій».

- веб-сторінки: органів самоорганізації населення (асоціацій ОСН), експертно-громадських рад виконавчих комітетів міських рад.

Необхідно запровадити елементи інтерактивності, що відбуватиметься через можливість ставити запитання і отримувати відповіді електронною поштою, отримувати зразки та форми бланків, заяв, а також через постійне оновлення новин про діяльність органів влади. Веб-сторінки виконавчих органів міської ради мають ставати інструментами для двостороннього спілкування, що дозволяє особам повідомляти нову інформацію про себе.

Забезпечення реальної інтерактивності – можливість здійснювати деякі операції в он-лайнному режимі (сплата штрафів, замовлення паспортів, продовження дії ліцензій і патентів, оплата послуг та інш.). Така форма електронного врядування полягає не тільки в інформуванні населення, але й в його адміністративному обслуговуванні, передбачає створення спеціальних веб-сторінок для підтримки цих послуг. Інтерактивні центри можуть бути розміщені в закладах централізованої бібліотечної системи міста, у приміщенні Єдиного дозвільного центру (ЄДЦ) та ресурсного центру органів самоорганізації населення, як в таких, що є публічними осередками, до яких населення має необмежений доступ. Але найважливішим етапом є створення об'єднаних порталів підрозділів виконавчих органів міських рад, через які можна здійснювати будь-які види трансакцій, для чого раніше необхідно було звертатися безпосередньо в органи влади. Через такі портали стане можливою реєстрація підприємств, оформлення фінансових документів, легалізація документів тощо. Відкривається можливість для створення шляхом об'єднання регіональних порталів, які поєднують у собі як весь спектр адміністративних послуг, так і послуги недержавного сектору – підключаються системи електронної комерції, інтернет – банкінгу тощо. Завдяки цьому буде можливе створення електронної системи публічної адміністрації на основі єдиних стандартів, а також об'єданого порталу системи органів місцевого самоврядування, як єдиної точки доступу до всіх послуг і для громадян, і для бізнесу, який інтегруватиме весь комплекс адміністративних послуг і забезпечуватиме доступ до них, виходячи з потреб і функціональних аспектів, а не з існуючої структури виконавчих органів міської ради. Просте ім'я для входу в систему і пароль дозволять користувачу спілкуватися з будь-яким виконавчим органом міської ради.

Основною проблемою залишається створення фінансових умов для реалізації завдань відповідних програм, що в першу чергу повинно обумовлювати питання щодо інвестиційної політики в сфері електронного врядування, зокрема передбачати використання коштів міського бюджету, передбачених окремим рядком для фінансування таких програм, коштів комерційних структур, що залучаються на вигідних для них умовах (пільгові умови доступу до інформації, пільгові економічні умови), коштів вітчизняних і міжнародних донорських організацій;

Загальними принципами політики органів місцевого самоврядування в галузі електронного врядування та електронної демократії мають бути:

- системна організація інформаційно-технологічного середовища (інформаційно-технологічне середовище повинно забезпечити всі процеси збору, зберігання, обробки, захисту і подання вірогідної, повної і вчасної інформації, а також сумісність програмно-технічних засобів);

- інтеграція і систематизація інформаційних ресурсів (інтеграція і систематизація інформаційних ресурсів міста повинні забезпечити адекватні об'єкту управління зміст і форми

надання інформації, а також вимоги інтеграції кадастрів різноманітних рівнів (район-місто) для спільного користування);

- керівництво та координація процесів інформатизації (керівництво розробкою та впровадженням процесів інформатизації повинно виконуватися з єдиного центру, що забезпечує формування необхідних програм та проектів інформатизації міста, координує розробку, забезпечує концентрацію фінансових ресурсів та їхнє ефективне використання. Потрібно забезпечити інформаційно-аналітичну підтримку поточної діяльності органів місцевого самоврядування; оперативну оцінку економічної, соціальної і політичної ситуації; контроль за виконанням законів, інших нормативних актів, постанов, указів і розпоряджень, направлених, в першу чергу, на розвиток економіки і соціальний захист населення; прогнозування і оцінку наслідків прийнятих рішень та ін.).

Виходячи з того, що ресурси міського бюджету обмежені, насамперед необхідно включати автоматизацію управління тими галузями міського господарства (підприємництво, земельні ресурси, комунальне майно і нерухомість, транспорт, енергетика), де впровадження комп'ютерних технологій контролю й управління дасть економічний ефект і суттєвий приріст дохідної частини міського бюджету.

Ігор Коліушко, Степан Ванько, Ірина Шаповал  
Центр політико-правових реформ