

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-173>
УДК 342.95(477)(043.3)

А. В. Науменко, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано основний понятійний апарат у сфері електронного урядування. З'ясовано підходи до розуміння основних принципів е-урядування для ефективного його впровадження та функціонування в Україні. Проаналізовано Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» з метою дослідження законодавчого закріплення основних принципів е-урядування. Здійснено класифікацію вказаних принципів та їх узагальнення.

Ключові слова: електронне урядування, принципи електронного урядування, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційне суспільство.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство відрізняється стрімким розвитком інформаційних технологій. Для комфортної життєдіяльності людей створюється електронне урядування як система взаємодії органів місцевого і регіонального рівня та населення. В основу цієї взаємодії покладено обмін інформацією, що спрощується за допомогою використання мережі Інтернет.

Для ефективного впровадження електронного урядування на центральному, регіональному й місцевому рівнях необхідно дослідити основні принципи, на яких воно ґрунтується.

Актуальність обраної теми є беззаперечною з огляду, по-перше, на стрімкий розвиток і популяризацію використання у глобальному інформаційному суспільстві інформаційно-комунікаційних технологій та, по-друге, зважаючи на важливість цієї сфери для держави, оскільки розвиток у напрямі реалізації електронного урядування відображено в законодавчих актах України та вже ефективно й успішно реалізовується в інших державах світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань створення електронного урядування та його окремих аспектів у своїх працях займалися О. Дергачов, І. Жилиєв, Н. Клищ, О. Мосій, К. Линьов, С. Політанський, М. Фігель. Досвід упровадження е-демократії та е-урядування в Україні вивчали С. Дзюба та В. Нестерович.

Дослідженню засад і принципів упровадження та функціонування електронного урядування присвячено праці О. Баранова, О. Винникова, О. Голобуцького, М. Демкової, В. Іщенко, І. Коліушко, М. Лациби, Д. Ляпіна, В. Пархоменко, О. Радченко, А. Серенката, Ю. Соломко та ін.

Вищезазначені науковці розглядали лише окремі аспекти принципів електронного урядування. Натомість **метою цієї статті** є застосування комплексного підходу до аналізу заявленої проблематики, що дасть змогу досягнути весь комплекс принципів електронного урядування та ефективно впроваджувати й реалізовувати е-урядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Системний підхід до розуміння основних принципів електронного урядування пов'язаний з аналізом сутності поняття е-урядування.

У науковій літературі можна знайти різні інтерпретації поняття «електронне урядування», проте всі вони несуть приблизно одне й те саме змістове наповнення. На думку А. Мацокіна, е-урядування — це спосіб організації влади за допомогою програмно-апаратних засобів і систем локальних інформаційних мереж, що забезпечує відкритість і прозорість функціонування

органів влади, вчасний і повний доступ до інформації щодо діяльності органу, просте й доступне щоденне спілкування з владою громадян, представників бізнесу та неурядових організацій [1].

В інших джерелах електронне урядування розуміється як спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами [2, с. 6].

У вищенаведених поняттях е-урядування визначається як спосіб організації діяльності. Та є й інші погляди, де наприклад, це поняття розкривається не як спосіб, а як форма організації цієї діяльності. Так, у Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» е-урядування є формою 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 [3].

Упровадження 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. Державна політика електронного урядування сприяє формуванню таких прогресивних відносин влади, суспільства, громадянина та людини, бізнесу, як партнерство та підвищення ефективності діяльності всіх суб'єктів електронного урядування. Електронне урядування наразі є одним з основних засобів для здійснення та досягнення вищої мети державної політики – розбудови в Україні інформаційного суспільства [4, с. 338].

На наш погляд, електронне урядування слід розглядати як спосіб організації місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій за допомогою систем локальних інформаційних мереж і програмно-апаратних засобів, що спрямований на задоволення потреб громадян і забезпечує ефективність, відкритість, прозорість діяльності органів місцевої влади, сприяє повному та вчасному доступу до необхідної інформації щодо діяльності органу й зумовлює максимально просте і доступне щоденне спілкування між органами місцевого самоврядування та громадянами, представниками бізнесу, неурядовими організаціями.

У загальному розумінні принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо [5]. Таким чином, принципи електронного урядування – це відправні начала, основні вихідні положення впровадження та функціонування електронного урядування.

На думку О. Голобуцького, принципи діяльності у сфері е-урядування є однаковими для всіх країн. Проте кожному суспільству, кожній державі щоразу необхідно робити певні зусилля для їх індивідуального прилаштування. Отже, аби втілювані програми відповідали потребам суспільства, європейські і світові розробки і практичний досвід необхідно дуже ретельно адаптувати до наших реалій і перспектив [6, с. 77].

Реалізація Концепції розвитку електронного урядування в Україні здійснюється на підставі таких основних спеціальних принципів:

- цифровий за замовчуванням – забезпечення будь-якої діяльності органів влади (у тому числі надання публічних послуг, забезпечення міжвідомчої взаємодії, взаємодії з фізичними та юридичними особами, інформаційно-аналітичної діяльності) передбачає електронну форму реалізації як пріоритетну, а планування та реалізацію будь-якої реформи, проекту чи завдання – із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій;

- одноразове введення інформації – реалізація підходу, за якого фізичні та юридичні особи лише один раз подають інформацію до органів влади, а у подальшому ця інформація повторно використовується органами влади для надання публічних

послуг та виконання інших владних повноважень з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних;

— сумісність за замовчуванням — здійснення проектування та функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем в органах влади відповідно до єдиних відкритих вимог та стандартів для забезпечення їх подальшої сумісності та електронної взаємодії та повторного використання;

- доступність та залучення громадян;
- відкритість та прозорість;
- довіра та безпека [3].

Водночас вважаємо, що наведені принципи реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні дорівнюють принципам електронного урядування.

Натомість Організація Об'єднаних Націй як наддержавне формування виділяє такі принципи функціонування електронного урядування:

- використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі функціонування;
- заохочення участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень;
- підвищення підзвітності діяльності органів державної влади;
- прозорість управлінського процесу;
- ефективність урядування.

Перший принцип стосується широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій. Цей принцип є, скоріше, не принциповим положенням, на якому буде вибудовуватись і реалізовуватись стратегія, а простою констатацією, що управління державними справами буде переходити на електронну безпаперову (цифрову) форму. Відповідно до принципів ООН до інформаційно-комунікаційних технологій відносять: факсимільний зв'язок, електронний облік та електронні реєстри, пункти самообслуговування, Інтернет, електронну пошту та електронний обмін даними. Звичайно, сьогодні такий перелік не є інноваційним.

Заохочення громадян у управлінні державними та муніципальними справами — основоположний принцип державного управ-

ління сучасної держави. Через систему електронних звернень громадянам надано можливість, зібравши необхідну кількість підписів, надати управлінням інформацію про існуючі проблеми, а також можливість висловити свою думку стосовно питань регіонального та державного значення, а проста ідентифікація через BankID дає змогу залучити широке коло громадян.

Принцип підвищення підзвітності діяльності органів державної влади постає як ключовий контролюючий принцип електронного урядування. Варто зазначити, що підзвітність і прозорість діяльності тісно пов'язані між собою. На наш погляд, реалізація безпаперової форми діяльності управлінців, з одного боку, економить час прийняття управлінських рішень, але, з іншого боку, може призводити до безвідповідальності. Задля запобігання таким наслідкам та ефективної реалізації принципу прозорості та підзвітності управління, на нашу думку, кожне своє рішення має підтверджувати електронним цифровим підписом. У держави мають існувати відкриті реєстри абсолютно всіх управлінських рішень, що приймаються, незалежно від рівня органу, який їх приймає, та його місця в системі публічної влади, крім випадків, що пов'язані з державною таємницею.

Принцип відкритості та прозорості реалізується через три складові: право «знати», «отримувати» та «впливати». Право «знати» — це можливість громадян мати необхідну інформацію про управлінські й інші державні рішення без особливих часових затрат. Право «отримувати» — це можливість громадян, громадських інституцій та бізнесу отримати необхідні публічні послуги у найкоротші строки. Право «впливати» — це можливість громадян впливати на управлінські рішення, брати участь у їх прийнятті через громадські слухання, місцеві ініціативи й інші форми локальної демократії участі, а також донести свою точку зору через систему електронних звернень.

Ефективність урядування, на наш погляд, скоріше, виступає не як принцип електронного урядування, а як його кінцева мета. Так, широке використання інформаційно-комунікативних технологій покликане оптимізувати ресурсні витрати в фінансовому аспекті (скоротити штат працівників), мінімізувати часові витрати. Отже, у баченні ООН електронне урядування постає

як оптимізована необхідними інформаційно-комунікативними засобами ефективна модель управління, побудована на принципах прозорості, підзвітності та участі громадян в управлінні [7, с. 118–119].

Для того щоб визначити принципи е-урядування, Ю. Соломко визначила за необхідне ідентифікувати особливості, характерні для розвинених країн, які успішно застосовують технології е-урядування в діяльності публічної адміністрації, а саме забезпечують надання електронних послуг. До таких особливостей належать:

1. Відкритість і широке охоплення — можливість громадян мати доступ до всіх послуг у будь-який час, оскільки ці послуги є електронними, що, своєю чергою, забезпечує відкритість і доступність органів влади.

2. Орієнтація на потреби споживача — органи влади мають можливість стежити за рухом інформації, наданої населенням через інтернет-ресурси, аналізувати її та враховувати для забезпечення якісних персоніфікованих послуг.

3. Інтеграція послуг — самі послуги органів влади становлять інтегровану систему, що забезпечує комплексне надання послуг. Наприклад, за допомогою відповідного веб-порталу особа може легко продовжити термін дії посвідчення водія, не знаючи при цьому складної організаційної структури автоінспекції.

4. Партнерство між державою і приватним сектором — маючи на меті підвищити якість надання послуг, органи влади залучають до роботи громадські та волонтерські організації, вступаючи з ними у партнерські відносини, результатом яких, наприклад, є швидке й ефективне впровадження нових веб-порталів.

Зважаючи на вказані особливості, авторка виділяє такі принципи е-урядування: 1) зручність і оперативність безперервного отримання послуг; 2) прозорість та відкритість; 3) єдині технічні стандарти і взаємна сумісність (електронні додатки повинні відповідати принципам загальної архітектури систем ідентифікації, безпеки тощо); 4) конфіденційність та інформаційна безпека; 5) зорієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг [8, с. 137–138].

У ході аналізу принципів електронного урядування, відповідно до урядової Концепції, В. Костенко запропонував два додаткових принципи – принцип партнерства та принцип відповідальності посадової особи [7]. Принцип партнерства полягає у сприйнятті громадян та їх об'єднань як рівноправних партнерів у процесі прийняття управлінських рішень. Принцип відповідальності посадової особи означає, що в законі повинно бути визначено міру відповідальності посадовця за невиконання прийнятих рішень.

Вважаємо за доцільне запропонувати також принцип громадянської освіти. Під принципом громадянської освіти розуміємо інформування громадськості про права та можливості, способи участі у громадському житті.

Аналізуючи вищенаведені науковцями переліки принципів електронного урядування, можна зробити висновок, що це – принципи функціонування вже впровадженої системи електронного урядування.

Водночас слід зазначити, що в наукових джерелах виокремлюють принципи впровадження (організації) е-урядування. До них відносять базові принципи впровадження електронного урядування:

1. *Реформування процесів*. Головною передумовою успішного впровадження електронного уряду є розуміння того, що воно полягає не лише в автоматизації існуючих процесів і усуненні неефективних ланок, а йдеться передусім про створення нових процесів і нових відносин між суб'єктами управління. Використання інформаційно-комунікаційних технологій не є виключно інструментом економії коштів.

2. *Лідерство*. Упровадження електронного урядування вимагає сильного політичного лідерства. Щоб досягти переходу до електронного уряду, на всіх рівнях виконавчої влади повинні бути залучені державні службовці, які розуміють важливість цих технологій, усвідомлюють загальну мету державної політики і налаштовані активно проводити реформи. Сильне лідерство покликане також забезпечити безперервне надходження фінансових ресурсів та інформації, необхідних для виконання поставлених завдань, а також співпрацю державних органів різно-

го рівня. Воно також може зміцнити ініціативи з упровадження електронного урядування, проводячи їх через усі необхідні стадії.

3. *Стратегічні інвестиції*. Ураховуючи реалії жорсткої економії фінансових ресурсів, необхідно виділити головні, пріоритетні проекти, фінансування яких здійснювалося б за «захищеним» принципом. Такі проекти повинні характеризуватися чіткою суспільною цінністю, вимірюваною за визначеними критеріями.

4. *Співпраця*. Необхідно запроваджувати нові форми взаємин як між державними установами, так і в рамках співпраці з приватним сектором і неурядовими організаціями. Передусім державним установам доведеться подолати неготовність спільно співпрацювати. З іншого боку, співпраця урядових установ, приватних підприємств і неурядових організацій може допомогти політикам у справі проведення результативних реформ і прискорити процес упровадження електронного урядування.

5. *Участь громадян*. Сама концепція електронного урядування орієнтована на задоволення потреб громадянина. Електронний уряд не є простим механізмом скорочення витрат або підвищення ефективності. Скоріше це ініціатива, направлена на поліпшення життя пересічних громадян. Щоб виробити таке орієнтоване на громадянина бачення, необхідно створити систему дослідження інтересів і потреб громадян, у тому числі з використанням сучасних технологій [9, с. 16–17].

Крім того, Х-К. Вадовська і М. Артемович з метою ефективного впровадження е-урядування пропонують використовувати такі принципи: прозорість і відкритість; конфіденційність та інформаційна безпека; єдині технічні стандарти і взаємна сумісність; орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг [4, с. 339].

Узагальнюючи вищенаведену інформацію, пропонуємо класифікувати основні принципи електронного урядування на принципи впровадження (організації) та принципи функціонування е-урядування.

До принципів упровадження (організації) електронного урядування, на наш погляд, слід віднести принципи: рефор-

мування та політичної підтримки; стратегічних інвестицій; конфіденційності та інформаційної безпеки; єдиних технічних стандартів і взаємної сумісності; орієнтованості на інтереси і потреби громадян.

Принципами функціонування електронного урядування слід вважати такі принципи: цифровий за замовчуванням; одноразового введення інформації; сумісності за замовчуванням; зручності й оперативності безперервного отримання послуг; прозорості та відкритості; доступності та залучення громадян; конфіденційності та інформаційної безпеки; партнерства; громадянської освіти; відповідальності.

Також, зважаючи на те, що загальноправові принципи права в цілому відбиваються у всіх його галузях та інститутах, можемо виділити загальні принципи е-урядування: законність, гласність, верховенство права, рівність перед законом, взаємовідповідальність людини і держави тощо, – та спеціальні принципи, притаманні лише електронному урядуванню: єдиних технічних стандартів і взаємної сумісності, цифровий за замовчуванням, одноразового введення інформації, сумісності за замовчуванням, зручності й оперативності безперервного отримання послуг, доступності та залучення громадян, партнерства, громадянської освіти.

Висновки. Для ефективного впровадження та функціонування електронного урядування в Україні необхідно застосовувати його основні принципи. У процесі дослідження цієї проблематики нами запропоновано виокремити принципи впровадження (організації) та принципи функціонування електронного урядування, загальні та спеціальні принципи е-урядування. Нами систематизовано наукові погляди щодо окремих спеціальних принципів електронного урядування, конкретизовано їх зміст. Вважаємо, що такі принципи необхідно закріпити на рівні окремого закону. У зв'язку із цим пропонуємо прийняти Закон «Про електронне урядування», який міститиме категоріальний апарат і визначення основ е-урядування, зокрема й систему його принципів. Це дозволить здійснювати їх однакове розуміння і застосування в процесі впровадження електронного урядування в Україні.

Список використаних джерел

1. Мацокін А. Електронне урядування: механізм застосування у діяльності ОМС. *Місьцеве самоврядування*. 2017. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046>.
2. Електронне урядування у територіальних громадах : зб. матеріалів / за заг. ред. К. Донченка. Полтава, 2013. 52 с.
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.
4. Вадовська Х-К. П., Артемович М. І. Основні принципи впровадження електронного урядування в Україні. *II Міжнародна студентська науково-технічна конференція «Природничі та гуманітарні науки. Актуальні питання»*. Тернопіль : НТУ ім. І. Пулюя, 2019. С. 338–339.
5. Словник української мови : в 11 т. Т. 7. Київ : Наук. думка, 1976. С. 693.
6. Голубицький О. Концепція електронного урядування і сучасні потреби України. *Політичний менеджмент*. 2005. № 5. С. 75–86.
7. Костенко І. В. Основні принципи електронного урядування. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 117–121.
8. Соломко Ю. Електронне урядування: поняття, сутність, принципи та напрями розвитку. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55), ч. 1. С. 135–143.
9. Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні : навч. посіб. / О. Баранов, М. Демкова, С. Дзюба та ін. ; за ред. А. Семенченко. Київ : КПУ ім. І. Сікорського, 2009. 82 с.

References

1. Matsokin A. (2017). Elektronne uriaduvannia: mekhanizm zastosuvannia u diialnosti OMS / Mistseve samovriaduvannia. 2017. # 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046> [in Ukrainian]
2. Elektronne uriaduvannia u terytorialnykh hromadakh. K. Donchenka (Ed.). (2013). Poltava [in Ukrainian]
3. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini: Rozporiadzhennia KМУ vid 20 veresnia 2017 r. № 649-r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> [in Ukrainian]
4. Vadowska C-K. P., Artemovych M. I. (2019). Osnovni pryntsypy vprovadzhenia elektronnoho uriaduvannia v Ukraini. II Mizhnarodna studentska naukovo – tekhnichna konferentsiia «Pryrodnychi ta humanitarni nauky. Aktualni pytannia» [in Ukrainian]

5. Slovník ukraïnskoï movy: 11 voll. Voice 7, 1976. [in Ukrainian]
6. Holubyskyi O. (2005). Kontseptsiiia elektronnoho uriaduvannia i suchasni potreby Ukrainy. *Polit. menedzhment* № 5 [in Ukrainian]
7. Kostenko I. V. (2019). Osnovni pryntsypy elektronnoho uriaduvannia. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 4. [in Ukrainian]
8. Solomko Yu. (2018). Elektronne uriaduvannia: poniattia, sutnist, pryntsypy ta napriamy rozvytku. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Issuer. 2 (55). art. 1, 135–143 [in Ukrainian]
9. Kontseptualni zasady rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini. O. Baranov, M. Demkova, S. Dziuba. A. Semchenko (Ed.). (2009). [in Ukrainian]

А. В. Науменко

Основные принципы электронного управления

Анотация. В статье проанализирован основной понятийный аппарат в сфере электронного управления. Выяснены подходы к пониманию основных принципов е-правительства для эффективного его внедрения и функционирования в Украине. Проанализировано Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об одобрении Концепции развития электронного управления в Украине» с целью исследования наличия в законодательстве основных принципов е-правительства. Осуществлены классификация указанных принципов и их обобщение.

Ключевые слова: электронное управление, принципы электронного управления, информационно-коммуникационные технологии, информационное общество.

A. V. Naumenko

Basic Principles of Electronic Governance

Summary. The article analyzes the basic conceptual apparatus and principles in the field of e-government.

Modern society is characterized by the rapid development of information technology. For the comfortable life of people, e-government is created as a system of interaction between local and regional authorities and the population. This interaction is based on the exchange of information, which is simplified through the use of the Internet.

To fully understand the basic principles of e-government, the concept of e-government is presented.

E-government is a form of public administration that promotes efficiency, openness and transparency of public authorities and local governments using

information and telecommunications technologies to form a new type of state focused on meeting the needs of citizens.

The introduction of e-government involves the creation of qualitatively new forms of organization of public authorities and local governments, their interaction with citizens and businesses by providing access to public information resources, opportunities to receive electronic administrative services, apply to public authorities and local governments using the Internet. State e-government policy promotes the formation of such progressive relations between government, society, citizens and people, business as a partnership and increase the efficiency of all e-government. E-government is currently one of the main tools for implementing and achieving the highest goal of the state policy of building an information society in Ukraine.

For the effective implementation of e-government at the central, regional and local levels, it is necessary to explore the basic principles on which it is based.

The relevance of this topic is undeniable, given, firstly, the rapid development and promotion of the use of information and communication technologies in the global information society, and secondly, given the importance of this area for the state, as the development of e-government in the legislative acts of Ukraine, and is already effectively and successfully implemented in other countries.

The purpose of this article is the need to consider the principles of e-government in an integrated approach, which will allow to understand the whole set of principles and effectively implement and implement e-government in Ukraine.

The article presents the concept of the principles of e-government, as a starting point, the main starting points for the implementation and operation of e-government.

Approaches to understanding the basic principles of e-government for its effective implementation and functioning in Ukraine are clarified. The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of E-Government Development in Ukraine» was analyzed in order to study the legislative consolidation of the basic principles of e-government. The principles of e-government functioning set out by the United Nations are indicated. Some of the approaches to understanding these principles that have formed in the scientific community are presented. The classification of the basic principles of e-government on the principles of implementation and principles of operation is given, and also their generalization is carried out.

It is noted that it is necessary to adopt the Law of Ukraine «On E-Government», which will contain the categorical apparatus and determine the basics of e-government, including its principles. This will allow them to have the same understanding and application, which is the key to success.

Keywords: *e-government, principles of e-government, information and communication technologies, information society.*