

УДК 342.92

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-35-137

М. І. Бєлікова, кандидат юридичних наук,
молодший науковий співробітник НДІ дер-
жавного будівництва та місцевого самовря-
дування НАПрН України

Концепції розвитку електронного урядування та електронної демократії в Україні

Стаття присвячена проблемі розвитку електронного урядування та електронної демократії в Україні. Автором досліджено поняття «електронне урядування» та «електронна демократія» на основі теоретичних напрацювань вчених і нормативного закріплення. Наведено власне бачення щодо кожного поняття та їх співвідношення між собою. Надано аналіз Концепції розвитку електронного урядування в Україні та Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації. Виокремлено їх позитивні й негативні аспекти.

Ключові слова: концепція, «електронне урядування», «електронна демократія», інформаційне суспільство, *Blockchain*, *Mobile ID*.

Відкритість, прозорість і чесність органів публічного адміністрування є запорукою формування правової та демократичної країни, побудованої на європейських цінностях. Останніми роками в Україні почали жваво обговорювати запровадження електронного урядування та становлення електронної демокра-

тії. Це зумовлено не лише розвитком інформаційно-телекомунікаційних технологій, а й намаганням остаточно утвердити в країні демократію. Проблеми, що виникають на шляху цих процесів, а також очікувані результати потребують ґрунтовного та комплексного вивчення, що в свою чергу зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Останніми роками темі електронного урядування було приділено чимало уваги. Серед науковців, котрі присвячували праці заявленій проблематиці, можна виокремити М. Бонему, О. П. Голубицького, П. І. Жежничу, І. В. Клименко, К. О. Линьова, В. І. Мишишина, Г. Г. Почепцова, О. М. Соловійову, О. Б. Червякову, С. А. Чукут, О. Б. Шевчука, С. Шляхтина та ін. До проблем становлення електронної демократії зверталися такі дослідники, як К. Вознюк, Н. Драгомирецька, О. Загаєцька, О. Загвойська, Т. Камінська, А. Камінська, В. Ключевський, І. Лопушинський, М. Міхальова, Я. Олійник, Н. Павлютенко, М. Пасічник, І. Рубан, А. Семенов, А. Семенченко, К. Синицький та ін.

Метою статті є здійснення комплексного аналізу концепцій «електронного урядування» та «електронної демократії» в Україні, їх співвідношення задля виявлення їх позитивних та негативних аспектів функціонування.

Перш за все слід визначитись з тим, що таке «електронне урядування» й «електронна демократія» та як ці поняття співвідносяться одне з одним. Необхідно зауважити, що в розрізі наведеного вище можна констатувати той факт, що існує значна кількість дефініцій як «електронного урядування», так і «електронної демократії». Так, І. Лопушинський вважає, що електронне урядування — це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [1]. А. Мезенцев під електронним урядуванням розуміє новітню інтерактивну систему державного управління, в основі якої закладені принципи

відкритості, прозорості та підзвітності і яка за допомогою інформаційно-комунікативних технологій забезпечує ефективну взаємодію громадян, неурядових організацій з органами державної влади.

Наголосимо, що на сьогодні значна кількість вчених отожднює поняття «електронне урядування» й «електронний уряд». Така ситуація зумовлена складністю перекладу терміна «government».

На нашу думку, можна використовувати термін «електронний уряд» та «електронне урядування» як синоніми. Ці поняття можна трактувати як новітню форму управління, функціонування якої здійснюється за допомогою інформаційно-телекомунікативних технологій мета якої — спрощення доступу громадян до державного управління, покращення роботи органів державної влади.

Стосовно «електронної демократії», то деякі автори визнають її як форму організації суспільства, при якій за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій громадяни, громадські організації, представники бізнесу залучаються до прийняття державних рішень і участі в державному управлінні [2].

На думку В. Дрожжинова й О. Штрика, під е-демократією розуміється використання інформаційно-комунікативних технологій та інформаційної інфраструктури для розвитку й посилення демократичних інститутів і розширення участі громадян у суспільній і політичній діяльності [3].

На рівні вітчизняного законодавства вже віднайшли своє місце ці поняття. Так, під «електронною демократією» розуміється форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікативних технологій у демократичних процесах, що дає змогу: посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність

демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень [4]. Таке визначення було надано в Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р. Наголосимо на тому, що до запровадження означеної Концепції поняття «електронна демократія» містилося в Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250, та означало «форму організації суспільства, за якої громадяни та бізнес залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій» [5].

Таким чином можна говорити про законодавчу еволюцію тлумачення поняття «електронна демократія». Це позитивне явище, що свідчить про гнучкість позиції Уряду та вітчизняного законодавства.

Електронне урядування відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р, — це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [6].

Щодо співвідношення понять «електронне урядування» й «електронна демократія», то серед науковців немає спільної думки.

Одні дослідники вважають, що е-демократія — ключовий елемент е-урядування, на думку інших, ці поняття перехресні, але не тотожні е-урядуванню. У дослідженні Енді Брека і Філа Нобла «Е-демократія навколо світу» це поняття вживається для позначення «використання Інтернету урядом, політичними

партіями і правозахисними групами для постачання інформації, комунікації, надання послуг чи підтримки участі для розвитку більш зацікавлених дебатів серед громадян». На думку цих дослідників, «е-уряд включає інформацію, послуги і компонент участі, як правило, обмежуючись урядовими інституціями. Використання Інтернету для реалізації е-демократії є ширшим за своєю суттю» [7]. Інші автори вважають, що е-демократія – це не стільки і не скільки забезпечення доступу громадян до управління, а й контроль (насамперед у режимі он-лайн) над діями уряду. «Таким чином, електронна демократія – явище більш масштабне, ніж е-урядування. Але передумови для її формування створює саме впровадження останнього, оскільки дає поштовх громадянам і компаніям для використання можливостей ІТ на державному рівні...» [8].

Ми відстоюємо позицію останніх та наголошуємо на тому, що «електронна демократія» є більш ширшим поняттям, а «електронне урядування» є тим інструментом, засобом, за допомогою якого можливе становлення «електронної демократії» в тій чи іншій країні.

Переходячи до розгляду питання сучасного стану розвитку електронного урядування та електронної демократії в Україні, доречно згадати безпосередньо Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р.

Реалізація згаданої Концепції передбачена на період до 2020 р. й покликана підтримати координацію та співпрацю органів державної влади й органів місцевого самоврядування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій в усій країні, а також сприяти реалізації першочергових пріоритетів, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [6].

Концепцією закладено два шляхи розвитку електронного урядування: консервативний і трансформаційний. З точки зору

використання новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій, нас цікавить все ж таки останній.

Трансформаційний шлях має революційний характер і передбачає посилення функціональних можливостей електронного урядування й зниження витрат органів влади на реалізацію владних повноважень шляхом застосування сучасних інноваційних підходів, методологій і технологій (у тому числі Інтернету речей, хмарної інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, shareding еconomy, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data)), нормативно-правового врегулювання принципів «цифровий за замовчуванням», «одноразове введення інформації» та «сумісність за замовчуванням», а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проєктів розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства.

Слід зазначити, що технологія Mobile ID – це сервіс, який дозволяє абоненту використовувати свій мобільний телефон зі встановленою у ньому SIM-картою, як засіб для безпечної електронної ідентифікації. За допомогою Mobile ID можна отримувати доступ до захищених електронних документів, а також ставити на них свій цифровий підпис. Зазначена технологія має запрацювати в II кварталі 2018 р. Поки що залишається незрозумілим, яким чином будуть охоронятися персональні дані абонента та хто й в якому порядку матиме до них доступ.

У результаті реалізації Концепції Уряд планує вже в 2020 р. підвищити ефективність роботи органів влади й досягти якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри й підзвітності; покращити якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам відповідно до європейських вимог, а також забезпечити необхідну мобільність і конкурентоспроможність громадян і суб'єктів господарювання в сучасних економічних умовах; мінімізувати корупційні ризики під час виконання владних повноважень; покращити інвестиційну привабливість, діловий клімат та конкурентоспроможність країни; стимулювати соціально-економічний розвиток в Україні [6].

На наше переконання, Концепція розвитку електронного урядування в Україні є зрозумілою, узгодженою з іншими нормативно-правовими актами (це свідчить про її позитивні аспекти), на відміну від Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, затвердженою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р (далі — Концепція). Такий висновок можна зробити з огляду на такі міркування.

По-перше, в Концепції електронна петиція визначається як колективне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, в якому адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди й організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення й втілення плану реалізації петиції в разі згоди [4]. Зазначене визначення електронної петиції не узгоджується з положеннями Закону України «Про звернення громадян» (далі — Закон). У Законі взагалі відсутній такий вид звернення, як протест, а в Концепції протест ототожнюється зі скаргою. Така правова дефініція взагалі відсутня у чинному законодавстві, тож незрозуміло, що мається на увазі. Наступним некоректним положенням є те, що Концепція запроваджує нову форму звернення громадян — електронну. Слід нагадати, що відповідно до того ж таки Закону звернення може бути подано в усній та письмовій формі. А вже до письмової форми віднесено також звернення, надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

По-друге, в розділах Концепції «Шляхи та способи розв'язання проблеми», а також «Ресурсне забезпечення впровадження та використання інструментів електронної демократії суб'єктами владних повноважень» неодноразово використовується поняття «інструменти електронної демократії», котре визначається як засоби для забезпечення формування та реалізації державної політики, розвитку самоврядування шляхом використання інформаційно-комунікативних технологій у демократичних процесах. Проте, у порівнянні з Концепцією роз-

витку електронного урядування в Україні, перелік тих засобів в самій Концепції не міститься.

Усе наведене вище призводить до правової невизначеності та невідповідності положень Концепції нормам вищих за юридичною силою нормативно-правових актів. А це, у свою чергу, свідчить про невідповідність вимогам «якості закону».

Отже, здійснений аналіз свідчить про те, що за останні кілька років Україна зробила значні кроки в напрямі запровадження електронного урядування й становлення електронної демократії. Наразі існують як позитивні, так і негативні аспекти в Концепціях Уряду щодо впровадження електронного урядування та електронної демократії. Однак це свідчить лише про те, що в Україні відбуваються активні нормотворчі процеси, що мають на меті утвердження демократичної та правової країни, яка б орієнтувалася на людину та її права, а також не залишалася б поза глобальними процесами інформатизації суспільства.

Список використаних джерел

1. Лопушинський І. Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/putp/20112/doc/2/03.pdf> (дата звернення: 27.05.2018).
2. Мезенцев А. Електронне урядування, електронна демократія — підходи до визначень / А. Мезенцев // Теорія та практика держ. упр. — 2015. — Вип. 1 (48). — С. 64—69.
3. Дрожжинов В. И. Электронная демократия и поддерживающие ее технологии / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // Технологии информационного общества. Интернет и современное общество : тр. VI Всерос. объедин. конф. Санкт-Петербург, 3—6 нояб. 2003 г. СПб. : Изд-во филол. ф-та СПбГУ, 2003. — С. 101—110.
4. Концепція розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Міністрів України від 8 листоп. 2017 р. № 797-р. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p> (дата звернення: 26.05.2018).
5. Концепція розвитку електронного урядування в Україні : затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250 // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 97. — Ст. 3443.

6. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядж. Каб. Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p> (дата звернення: 26.05.2018).
7. Грицяк Н. В. Електронна демократія [Електронний ресурс] : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов ; за заг. ред. Н. В. Грицяк. — Київ : НАДУ. — Режим доступу: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/fe5f672c-bacc-43d6-932c-86b1e525a7a8.pdf> (дата звернення: 26.05.2018).
8. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред. І. Г. Малюкової. — Київ : ООО «Поліграф-Плюс», 2007.

М. И. Беликова

**Концепции развития электронного правительства
и электронной демократии в Украине**

Статья посвящена проблеме развития электронного правительства и электронной демократии в Украине. Автором исследованы понятия «электронное правительство» и «электронная демократия», на основе теоретических наработок ученых и нормативного закрепления. Приведено свое видение каждого понятия и их соотношения между собой. Дан анализ Концепции развития электронного управления в Украине и Концепции развития электронной демократии в Украине и плана мероприятий по ее реализации. Выделены их положительные и отрицательные аспекты.

Ключевые слова: Концепция, электронное правительство, электронная демократия, информационное общество, Blockchain, Mobile ID.

M. Bielikova

**Concepts of the development of e-government
and e-democracy in Ukraine**

The article is devoted to the problem of the development of «e-governance» and «e-democracy» in Ukraine. The author studies the concept of «e-government» and «e-democracy», taking into account theoretical developments of scientists and regulatory consolidation. The author gives his own vision of each concept and their relationship with each other. Thus, «e-government» is defined as the newest form of management, the operation of which is carried out with the help of information and telecommunication technologies, and aims at simplifying the

access of citizens to public administration and improving the work of state authorities. The author believes that «e-democracy» is a broader concept, and «e-government» is the tool by which the possible establishment of «electronic democracy» in one or another country is possible.

The analysis of the Concept of the development of e-governance in Ukraine and the Concept of the development of e-democracy in Ukraine and the plan of measures for its implementation are given. Their positive and negative aspects are highlighted. The concept of e-government development in Ukraine has two ways of developing e-governance: conservative or transformational. In terms of using the latest information and telecommunication technologies, transformational is interesting.

According to the author, the Concept of the development of e-governance in Ukraine is understandable, consistent with other normative-legal acts, in contrast to the Concept of the development of e-democracy in Ukraine and the plan of measures for its implementation. The provisions of the latest Concept do not comply with the norms of the higher legal acts of the normative acts. And this in turn speaks of non-compliance with the requirements of «the quality of the law».

The analysis carried out in the article shows that over the past few years Ukraine has made significant steps towards the introduction of e-governance and the establishment of e-democracy. Currently, there are both positive and negative aspects in the Government Concepts for implementing e-governance and e-democracy. However, this is only evidence of the fact that in Ukraine there are active normative processes aimed at establishing a democratic and legal country that is oriented towards a person and his rights, and would not remain outside the global processes of informatization of society

Key words: *concept, «e-government», «electronic democracy», information society, blockchain, mobile id.*