

УДК 342.9

В. В. Марченко

ЩОДО ПРИНЦИПІВ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Актуальність теми. Електронне урядування, як і всі суспільно-правові процеси та явища, базується на низці загальних і спеціальних принципів, які обґрунтовують об'єктивність формування та функціонування електронного урядування в органах виконавчої влади, зважаючи на динамічно змінювані потреби громадян і глобальний розвиток інформаційного суспільства [1]. Зважаючи на основоположні принципи електронного урядування, які відображають його природу та значущість, виокремлюються конкретні напрями електронного урядування, за якими відбувається його безпосереднє практичне впровадження.

Стан наукового дослідження. Незважаючи на те, що різноманітні аспекти електронного урядування широко обговорюються в наукових колах (О.А. Баранов, М.Г. Ватковська, М.С. Демкова, С.В. Дзюба, Д.В. Дубов, С.В. Дубова, П.С. Клімушин, І.Б. Коліушко, А.І. Семенченко, А.О. Серенюк, С.А. Чукут та ін.), серед науковців не сформувалося єдиної точки зору щодо визначення принципів електронного урядування в органах виконавчої влади. Уточнення потребують і принципи розвитку електронного урядування, закріплені в Концепції розвитку електронного урядування в Україні, оскільки їх перелік не є вичерпним.

Отже, **метою статті** є комплексне дослідження принципів електронного урядування в органах виконавчої влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи принципи електронного урядування в органах виконавчої влади в Україні, спочатку варто відмітити, що поняття «принцип» є багатозначним. Зокрема, у «Словнику української мови» зазначається, що принцип – це:

- 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; основний закон якої-небудь точної науки;
- 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось;
- 3) правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.;
- 4) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [2, с. 693].

На думку В.Я. Малиновського, під принципами слід розуміти базові істини, ключові ідеї, норми поведінки, які віддзеркалюють закони розвитку суспільних взаємовідносин, формулюються у формі наукових положень і більшою мірою виражаються в правовій формі [3, с. 192]. Принципами є позитивні закономірності, науково та практично обґрунтовані [4, с. 20], тобто узагальнюють і відображають об'єктивність законів суспільного розвитку та характерні риси практичного управління [5, с. 16]. При цьому принципи встановлюються людиною і використовуються надалі як керівні орієнтири в практичній діяльності та наукових дослідженнях.

Проаналізувавши й узагальнивши вищесказане, вважаємо, що принципи електронного урядування в органах виконавчої влади в Україні – це установлені вихідні положення організації та функціонування електронного урядування, доцільність та ефективність використання яких у теоретико-правовій і практичній діяльності є науково та практично обґрунтованими на національному й міжнародному рівнях.

Щодо класифікації та змісту принципів електронного урядування також немає єдності як на законодавчому рівні, так і серед правознавців. У цьому контексті слід звернути увагу на фундаментальні принципи електронного урядування, які включені до Декларації принципів побудови інформаційного суспільства, проголошеної в 2003 р. у Женеві, а саме:

1) роль органів державного управління та всіх зацікавлених сторін у сприянні використанню інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) для цілей розвитку (побудова інформаційного суспільства, орієнтованого на інтереси людей, є спільною справою, вимагає співробітництва та партнерських відносин між усіма зацікавленими сторонами);

2) інформаційна і комунікаційна інфраструктура – необхідний фундамент відкритого для всіх інформаційного суспільства (надання універсального, повсюдного, справедливого і прийняттого в ціновому сенсі доступу до інфраструктури ІКТ і послуг на базі ІКТ);

3) доступ до інформації та знань;

4) забезпечення кожному можливості мати доступ до інформації, ідей і знань і вносити в ці сфери свій внесок, що є необхідним елементом відкритого для всіх інформаційного суспільства;

4) нарощування потенціалу;

5) зміцнення довіри та безпеки при використанні ІКТ (у т. ч. формування, розвиток і впровадження глобальної культури кібербезпеки);

6) сприятливе середовище;

7) використання та розгортання ІКТ мають бути спрямовані на створення переваг у всіх аспектах нашого повсякденного життя тощо [6].

Фундаментальні положення електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства в цілому містяться й у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (2004) з питань електронного урядування, прийнятій 15.12.2004 р. [7].

Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні основними принципами безпосередньо електронного урядування проголошені:

- 1) прозорість і відкритість;
- 2) конфіденційність та інформаційна безпека;
- 3) єдині технічні стандарти і взаємна сумісність;
- 4) орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг [8].

Проте, як вже було сказано вище, ми вважаємо цей перелік неповним, оскільки він не містить такі специфічні принципи електронного урядування, як «принцип єдиного вікна», «сервісний характер послуг», і загально-правові – «верховенство права», «законність» тощо.

У Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів зазначаються такі принципи:

- 1) правова основа для обміну електронною інформацією між електронними інформаційними системами та базами даних державних органів;
- 2) забезпечення захисту персональних даних і державних електронних інформаційних ресурсів;
- 3) обґрунтованість принципів, підходів, технологій і продуктів, що використовуються в рамках реалізації Концепції;
- 4) забезпечення технологічної сумісності системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів з електронними інформаційними системами та базами даних державних органів;
- 5) субсидіарність (виконання організаційних і впровадження додаткових програмно-технічних рішень, які забезпечують інтеграцію електронних інформаційних систем і баз даних до системи електронної взаємодії);
- 6) технологічна нейтральність (незалежність архітектури системи електронної взаємодії від конкретних технічних рішень);
- 7) ієрархічність (надання електронними інформаційними системами державних органів стандартизованих наборів послуг споживачам інформаційних послуг);
- 8) мінімізація участі людини в роботі системи електронної взаємодії шляхом максимальної автоматизації процесу;
- 9) багатомовність (автоматичне розроблення багатомовних інтерфейсів на основі єдиних даних) [9].

Проте в цьому випадку деякі принципи нечітко відмежовані від завдань електронного урядування. Відповідно, у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні установлені принципи:

- 1) рівноправного партнерства державних органів, громадян і бізнесу;
- 2) прозорості та відкритості діяльності державних органів;
- 3) гарантованості права на інформацію, вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом;
- 4) свободи вираження поглядів і переконань;
- 5) правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
- 6) інформаційної безпеки;
- 7) постійного навчання;
- 8) підконтрольності та підзвітності державних органів громадськості;

9) сприяння пріоритетному розвитку інформаційно-комунікаційних технологій;

10) чіткого розмежування повноважень і скоординованої взаємодії державних органів;

11) гарантованості повного ресурсного забезпечення національних програм та проектів розвитку інформаційного суспільства [10].

Однак ці принципи розвитку інформаційного суспільства є загальними щодо принципів електронного урядування, які, окрім вищезазначених, містять спеціальні принципи (деперсоніфікації, «єдиного вікна» та ін.).

Д.В. Дубов і С.В. Дубова роблять акцент на принципах забезпечення інформаційної безпеки. Вони виділяють:

- 1) принцип балансу інтересів особистості, суспільства, держави;
- 2) принцип законності та правової забезпеченості;
- 3) принцип інтеграції з міжнародними системами забезпечення безпеки інформації;

- 4) принцип економічної ефективності;
- 5) принцип мобільності інформаційної безпеки [11, с. 176].

Саме принципам інформаційної безпеки в контексті дослідження приділяє увагу і В.М. Бабаєв, виділяючи принципи:

1) свободи збирання, зберігання, використання та поширення інформації;

- 2) достовірності, повноти та неупередженості інформації;
- 3) обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону;
- 4) гармонізації особистих, суспільних і державних інтересів;
- 5) запобігання правопорушенням в інформаційній сфері;
- 6) економічної доцільності;
- 7) гармонізації українського законодавства в інформаційній сфері з міжнародним та ін. [12, с. 118].

Комплексно підходить до визначення принципів електронного урядування М.С. Демкова, розглядаючи такі з них:

- 1) зручність і оперативність отримання послуг;
- 2) прозорість і відкритість;
- 3) єдині технічні стандарти і взаємна сумісність;
- 4) конфіденційність та інформаційна безпека;
- 5) орієнтованість на інтереси та потреби споживачів послуг.

Крім того, автор стверджує, що принципи електронного урядування поєднують у собі технологічні принципи, якими слід керуватися, створюючи інформаційну систему «е-уряд». До таких принципів належать:

- 1) принцип системності;
- 2) принцип розвитку (відкритості);
- 3) принцип сумісності;
- 4) принцип стандартизації;
- 5) принцип ефективності;
- 6) принцип нових завдань;
- 7) принцип безпеки даних;

- 8) принцип єдиної інформаційної бази;
- 9) принцип продуктивності системи;
- 10) принцип пристосування (адаптації) [13].

На нашу думку, виокремлюючи технічні принципи, доцільно виокремлювати також правові та інші групи.

Заслужують на увагу принципи, які виокремлено В.В. Єжуніновим:

- 1) залучення до електронного управління всіх ланок державної влади;
- 2) широке забезпечення електронної демократії, гласність і відкритість функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування;
- 3) якість послуг органів державної влади;
- 4) доступність до електронних послуг державних органів;
- 5) загальна комп'ютерна грамотність;
- 6) надання електронних послуг державними органами, їх широка інформатизація;
- 7) забезпечення інформаційної безпеки;
- 8) єдині технічні стандарти та регламенти;
- 9) взаємодія та безперервність надання електронних послуг [14, с. 166–167].

Проте, на наш погляд, «забезпечення інформаційної безпеки» і «комп'ютерна грамотність» є вимогами щодо процесу електронного урядування, які за іншого формулювання відображають його особливості.

На відміну від попереднього автора, О.Л. Слободян виділяє такі принципи електронного урядування:

- 1) одноразова реєстрація документа;
- 2) можливість паралельного виконання різних операцій з метою скорочення часу руху документів і підвищення оперативності їх виконання;
- 3) безперервність руху документа;
- 4) розвинена система звітності залежно від різних статусів і атрибутів документів [15, с.4].

Проте в цьому разі розглядаються лише спеціальні принципи, пов'язані передусім з електронним документообігом і які в цілому можна віднести також більше до особливостей, ніж до принципів електронного урядування.

Деякі інші принципи електронного урядування виділяє О.М. Кошкін, зокрема:

- 1) зосередженість на реальних потребах громадян і бізнесу (підхід «від життя»);
- 2) використання передових методів і рішень, співробітництво і партнерство з високотехнологічним бізнесом і промисловістю;
- 3) оптимізація процедур взаємин держави, громадян і бізнесу, відпрацювання механізмів цифрової демократії;
- 4) висока якість послуг порівняно з приватним сектором;
- 5) урахування специфіки потреб різних соціальних верств і груп населення;
- 6) надання державних послуг через різні канали, включаючи цифрове телебачення, мобільні телефони; розвиток мережі центрів виклику та центрів суспільного доступу;

7) підтримка проектів відомств і місцевих органів влади, здійснення координації та вироблення стандартів, які дають змогу створювати вертикально і горизонтально інтегровані державні мережні ресурси;

8) ефективне вирішення питань захисту мереж та інформації;

9) реалізація механізмів, що забезпечують захист прав особистості;

10) оптимізація структури державного апарата й усієї системи державного управління, навчання державних службовців новим формам роботи;

11) удосконалення управлінської культури; створення системи стимулів і мотивації;

12) визначення реальних і доступних для громадян інформаційних показників ефективності функціонування державного апарату і державних служб [16].

У свою чергу, М.С. Вершинін пропонує розрізняти такі принципи електронного урядування, як:

1) орієнтація на громадян;

2) зручність і простота використання;

3) бізнес-трансформація;

4) вартість і складність;

5) обслуговування;

6) відповідність;

7) масштабність рішень;

8) виконання;

9) звітність;

10) швидкість втілення;

11) готовність до дії [17].

Проте не можемо погодитися з віднесенням «вартості та складності» до принципів електронного урядування, яке має бути орієнтованим, навпаки, на спрощення і здешевлення. Водночас, враховуючи факт обмеженості фінансових ресурсів у суб'єктів електронного урядування, цей пункт у переліку доцільно віднести до особливостей електронного урядування, як, наприклад, «виконання» – до функцій.

Висновок. Отже, у результаті узагальнення та вдосконалення теоретико-правових підходів до визначення принципів електронного урядування, пропонуємо виділити такі основні групи принципів електронного урядування в органах виконавчої влади:

1) загальноправові принципи: верховенства права, законності, відкритості, публічності, гласності, рівності, пріоритету прав людини тощо;

2) загальнонаукові принципи: системності, об'єктивності, наукової обґрунтованості, ефективності, раціональності, оптимальності тощо;

3) спеціальні принципи: «єдиного вікна», «служіння громадськості», деперсоніфікації, адаптивності, стандартизації, уніфікації, доступності, технічної сумісності тощо.

Література

1. Recommendation 1586 (2002) The digital divide an education [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta02/EREC1586.htm>.
2. Словник української мови : в 11 т. – Т. 7. – К. : Наукова думка, 1976. – 723 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посібник] / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Петров Г.И. Основы социалистического управления / Г.И. Петров. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1974. – 292 с.
6. Declaration of Principles Building the Information Society: a global challenge in the new Millennium Document (12 December 2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop.html>.
7. Recommendation Rec (2004)15 of the Committee of Ministers to member states on electronic governance (“e-governance”) adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers’ Deputies. – Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2005. – 44 p.
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80/ed20110926>.
9. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2012 р. № 634-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-%D1%80>.
10. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/386-2013-%D1%80>.
11. Дубов Д.В. Основы электронного урядування : [навч. посібник] / Д.В. Дубов, С.В. Дубова. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
12. Бабаєв В.М. Текст лекцій з дисципліни «Електронне урядування» / В.М. Бабаєв, М.М. Новікова, С.О. Гайдученко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 127 с.
13. Демкова М.С. Матеріали дистанційного курсу «Технології е-урядування» / М.С. Демкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.znannya.org/?view=concept:318>.
14. Єжунінов В.В. Електронне урядування в діяльності органів державної влади / В.В. Єжунінов // Держ. упр. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; [редкол.: С.М. Сербогін (голов. ред.) та ін.]. – Донецьк : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 166–172.
15. Що таке електронне урядування? (Поширення практик електронного урядування в бібліотеках): методичні поради / Ярмолинецька ЦРБ, уклад. О.Л. Слободян. – Ярмолинці, 2014. – 16 с.
16. Кошкин А.Н. Проект «электронного правительства»: мировой опыт и российские перспективы. Государство и информационная революция / А.Н. Кошкин // Проблемы преодоления «цифрового неравенства» в России и странах СНГ : материалы международного семинара. – М. : Дом Правительства РФ, 2000. – 156 с.
17. Вершинин М.С. «Электронное правительство» в XXI веке / М.С. Вершинин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pr-news.su/publicat/n6_7/6-7_8.htm.

А н о т а ц і я

Марченко В. В. Щодо принципів електронного урядування в органах виконавчої влади. – Стаття.

У статті визначено сутність поняття «принципи електронного урядування в органах виконавчої влади». Проаналізовано та узагальнено теоретико-правові підходи до визначення принципів електронного урядування в органах виконавчої влади. Сформульовано основні принципи електронного урядування в органах виконавчої влади України.

Ключові слова: електронне урядування, принципи, електронні послуги, електронні засоби, інформаційне суспільство, інформаційно-комунікаційні технології.

А н н о т а ц и я

Марченко В. В. О принципах электронного управления в органах исполнительной власти. – Статья.

В статье определена сущность понятия «принципы электронного управления в органах исполнительной власти». Проанализированы и обобщены теоретико-правовые подходы к определению принципов электронного управления в органах исполнительной власти. Сформулированы основные принципы электронного управления в органах исполнительной власти Украины.

Ключевые слова: электронное управление, принципы, электронные услуги, электронные средства, информационное общество, информационно-коммуникационные технологии.

S u m m a r y

Marchenko V. V. On the principles of e-governance in the executive branch. – Article.

The article defines the essence of the concept of “the principles of e-governance in the executive branch”. We analyzed and summarized the theoretical and legal approaches to defining the principles of e-governance in the executive branch. The main principles of e-governance in the executive branch of Ukraine were formulated.

Key words: e-governance, principles, e-services, electronic media, information society, information and communication technologies.