

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ – ЗАПОРУКА ПРОЗОРОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВЛАДИ

Мар'яна ДЕМКОВА,

к.ю.н., заступник Голови Центру політико-правових реформ,
м. Київ

На сьогодні поняття «електронне урядування» уже не є цілком новим і невідомим, як це було кілька років тому. Проте, у нашій державі воно все ще залишається на рівні «поняття», не маючи належного практичного застосування.

Незважаючи на те, що електронне урядування безпосередньо стосується діяльності органів влади, їх взаємодії з громадянами тощо, самі представники влади далеко не завжди і не до кінця правильно розуміють суть цього поняття, а для деякого воно взагалі нове і невідоме. Отож, для тих, хто не до кінця розуміє значення та зміст цього поняття, слід пояснити, що це *спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади*. На практиці це означає організацію управління державою та взаємодії з громадянами шляхом максимального використання в органах державного управління сучасних інформаційних технологій. Простими словами, електронне урядування передбачає: *будь-яка особа через Інтернет може звертатися із запитом до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, а основне – для отримання адміністративних послуг*. Скажімо, особа, не відходячи від комп'ютера, може здійснити будь-яку транзакцію з органом влади (зарєєструвати юридичну особу, земельну ділянку, посвідчити договір купівлі-продажу, оренди тощо), витрачаючи при цьому якнайменше часу, ресурсів, не стоячи в чергах, а це, в свою чергу, сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування.

Громадяни багатьох держав (основним чином, США, Великобританії, Швеції, Данії, Норвегії, а також Коста-Ріки, Катару, Об'єднаних Арабських Еміратів, Лаосу, Естонії, Чехії та багатьох інших країн) уже давно користуються перевагами електронного урядування. Так, Уряд США надає громадянам різноманітні послуги через Інтернет: видачу ліцензій, сплату податків тощо. В Англії реєстрація фірм потребує заповнення через мережу тільки

однієї форми. Фінляндія та Сінгапур пропонують своїм громадянам послуги через мобільний зв'язок. Наприклад, Верховний суд Сінгапуру посилає громадянам SMS, щоб нагадати дату засідання. Крім того, ті громадяни Сінгапуру, котрі авторизовані на сайті, можуть електронним способом подавати до суду позови у незначних справах. Он-лайнova податкова служба Ірландії дозволяє підприємствам одержувати інформацію про оподаткування, сплачувати податки, заповнивши відповідні електронні форми, а також одержувати податкові кредити. Сайт Земельної служби цієї ж держави надає компаніям інформацію про нерухомість і дає можливість здійснювати будь-які операції, пов'язані із землею і нерухомістю. Сайт Федерального агентства зайнятості Ірландії містить інформацію про ринок робочої сили для роботодавців і працівників, а сайт Реєстраційної палати дає можливість зарєєструвати компанію будь-якої організаційно-правової форми, зарєєструвати найменування компанії, внести зміни в статутні документи, оформити фінансові документи, легалізувати іноземні документи. В Естонії створений Інтернет-портал «Сьогодні вирішую я» (Tana otsustan mina), за допомогою якого громадянин республіки може взяти участь в управлінні державою – висловити свою думку про поточні процеси в країні, запропонувати поправки до законопроектів тощо. Цей портал також дозволяє користувачу висловлювати свою думку про поточні події в Україні, внести поправки до законопроектів, а також голосувати. Якщо ідея поправки чи іншої пропозиції містить раціональне зерно і підтримується іншими Інтернет-користувачами, естонський прем'єр-міністр відсилає цю пропозицію зі своєю резолюцією у відповідне міністерство. На сьогодні болгар, завдяки новій IT-системі, котра об'єднує паспортний департамент із міністерством внутрішніх справ, поліцією та системою кримінального судочинства, можуть одержати паспорт протягом 5-10 хвилин. Зазвичай же ця процедура займає як мінімум кілька тижнів.

Важливо, що електронне урядування вигідне не лише громадянам, але й самому уряду, державі, зокрема для підвищення ефективності організації діяльності та функціонування державних органів. Наприклад, у багатьох країнах засідання уряду відбуваються в он-лайнovому режимі. Пропозиції, зауваження висловлюються в електронній формі, причому одразу можливо прослідкувати долю таких зауважень. У такому самому режимі відбувається голосування при прийнятті урядових

рішень. Проекти урядових рішень також погоджуються та схвалюються в електронному режимі. Це безперечно впливає на ефективність роботи уряду, усуваючи зайву бюрократизацію.

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

3 метою визначення, чи застосовує держава методи електронного урядування, використовують певні критерії-етапи. Такі етапи виділяють щонайменше чотири:

1. Інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування через Інформаційні технології (ІТ).
2. Організація електронного документообігу в органах влади і місцевого самоврядування.
3. Забезпечення можливості звернення громадян до органів державної влади через ІТ.
4. Надання адміністративних послуг через ІТ.

Виходячи з наведених етапів, стає зрозумілим, що Україна перебуває на етапі інформування (причому далеко на неналежному рівні) органами влади про свою діяльність. Лише в деяких органах влади застосовують певні елементи електронного документообігу (Державна податкова адміністрація, Пенсійний фонд, Міністерство внутрішніх справ, Держкомстат, Ліцензійна палата, Торговельно-промислова палата, Держкомпідприємництва, Держстандарт, Міністерство освіти і науки, Державна митна служба). Виникає одразу запитання: *а що не вистачає Україні для повноцінного функціонування електронного урядування і що на сьогодні у цій сфері вже досягнуто?*

По-перше, існує проблема доступу до Інтернету. Головним каналом зв'язку електронного урядування з користувачами системи є Інтернет. Але ефективно працювати технології електронного уряду почнуть лише за умови доступу до Інтернету не менш, ніж 60% населення країни. Хоча рівень інформаційної культури суспільства значно зріс, вільний вихід в Інтернет через домашні комп'ютери в Україні має обмежене число громадян, і масове використання Інтернету в нашій країні – справа не найближчого майбутнього. Навіть у Києві зроблено не так уже багато, хоча послуги доступу до Інтернету надають близько 300 Інтернет-провайдерів. За оцінками експертів, близько 80% цього сегмента ринку припадає на 10 найбільших провайдерів. Лідерами є компанії «Адімант», Golden Telecom, Lucky Net, «Оптіма телеком», «Укртелеком» (вказано за абеткою). Більш

як 30% користувачів Інтернетом знаходяться в Києві, ще до 30% – у містах із числом жителів понад 1 млн. осіб. (Дніпропетровськ, Одеса, Харків, Львів, Донецьк, Запоріжжя). 85% становлять користувачі комутованого (dial-up) доступу. Що стосується мережної інфраструктури, то необхідно ключовим чином виділити на розвиток телекомунікацій в областях, невеликих містах і сільських місцевості, де мешкає близько половини населення України (<http://www.iu.org.ua/library/443/446/505.html>).

Наступною проблемою є кваліфікація державних службовців. Навіть якщо практично всі кабінети державних службовців і обладнані комп'ютерами, то працювати з ними уміють далеко не всі, не говорячи вже про користування Інтернетом.

Незалежно виконується обов'язок органів влади розміщувати на власних веб-сторінках необхідну інформацію, що ілюструє призначення, компетенцію того чи іншого органу. Правомого у цій сфері є Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» за № 3, якою затвердив Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також зобов'язав оприлюднювати через Інтернет органами виконавчої влади інформацію (зміст та обсяг) про свою діяльність. На сьогодні майже усі органи державної влади мають свої власні веб-сторінки; існують проблеми щодо наявності сайтів в органах місцевого самоврядування, особливо на рівні районних, селищних, сільських рад. Проте, не зважаючи на наявність веб-сторінок, інформація більшості з них рідко оновлюється та й носить швидше презентаційний характер.

Позитивним кроком, фундаментом для побудови електронної України, електронного урядування, електронного документообігу, а також забезпечення інформування громадян, є створення і функціонування веб-порталу органів виконавчої влади (www.kmu.gov.ua), призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян (уведений в дію в листопаді 2002 року). Проте, на сьогодні основною метою функціонування цього порталу є усього лише можливість пошуку певної інформації, документів чи їхніх зразків.

Проте, все зазначене вище – це ще далеко не електронне урядування. Електронне урядування не обмежується лише наявністю інформації в Інтернеті, або можливістю безрезультатного звернення до органу влади електронною поштою, електронне урядування – це запровадження електронного документообігу, що, у свою чергу, вимагає введення електронного цифрового підпису.

У цьому напрямку також існують досить вагомі правові механізми – Закони України: про електронний документ та електронний документообіг, та про електронний цифровий підпис, прийняті 22 травня 2003 року, «набули чинності» 1 січня 2004 року. Проте, реально ці Закони ще досі не діють. Перші практичні кроки у цьому напрямку було зроблено 17 січня 2006 року, коли Центральний засвідчувальний орган вручив перше в Україні свідоцтво про акредитацію Центру сертифікації ключів електронного цифрового підпису, яким стала Науково-виробнича фірма «Українські національні інформаційні системи» (м. Дніпропетровськ). Уже в Україні існує чотири таких Центрів. *Отже, скоро буде можливість застосовувати електронний підпис на рівні із власноручним.* Це надасть такі можливості:

- можливість подання різноманітної звітності не на папері, а в електронному вигляді, що значно підвищує ефективність боротьби з корупцією. Відтепер сотні тисяч людей вже не будуть марнувати час у чергах до податкового чи митного інспектора, працівника органів статистики, реєстрації тощо;

- можливість он-лайн закупівель, участі в електронних торгах, що сприяє забезпеченню прозорості діяльності суб'єктів господарювання;

- можливість юридично значимого документообігу між органами державної влади, підприємствами, організаціями;

- можливість на відстані отримати різноманітні офіційно засвідчені довідки через мережу Інтернет, що дозволяє уникнути зайвої бюрократизації.

Цей перелік можна продовжувати, але наразі навіть важко уявити обсяги застосування електронного цифрового підпису у життєдіяльності держави, приватного сектору, пересічних громадян. Відтепер кожен пересічний громадянин, підприємств, посадова особа вже має можливість засвідчувати електронні документи своїм власним цифровим підписом, який має однакову юридичну силу з власноручним підписом чи печаткою. Для юридичних осіб передбачено використання додаткового цифрового підпису – аналога відбитку печатки. Для забезпечення такого рівня захисту використовуються посилені сертифікати ключів, що надаються акредитованими центрами сертифікації ключів. *Використання посилених сертифікатів дозволяє виконувати юридично-значущий захищений електронний документообіг між будь-якими суб'єктами правових відносин: юридичними і фізичними особами, підприємствами та органами державної влади.*

Можна виокремити ще одну, надзвичайно важливу, якщо не основну, проблему, що стоїть на заваді електронному урядуванню в Україні. Це – питання фінансування, яке повинно забезпечувати-

ся з бюджету. Тобто, є ініціативи, політична воля, генеральні підприємиці, готові виконати державне замовлення у цій сфері (корпорації Intel, Microsoft тощо), проте немає достатнього фінансування.

Отже, вибравши деякі позитивні приклади зі світового досвіду запровадження системи електронного урядування, ми з впевненістю можемо констатувати її **практичні переваги**:

- 1) *для громадян* – одержувати послуги, надані органами влади через мережу; мати до них доступ через мережу Інтернет; навчатися протягом усього життя і брати участь в управлінні державою;

- 2) *для бізнесу* – мати доступ до державних служб в Інтернеті, співпрацювати з державою з метою сприяння економічному розвитку;

- 3) *для органів влади* – підвищити свою оперативність, ефективність роботи; покращити відносини з клієнтами і залучити всіх громадян до процесу прийняття державних рішень, зосередивши свою увагу на стратегічних напрямках.

Таким чином, втілення Інтернет-технологій у сферу державної влади, з одного боку, дозволить підвищити її ефективність, а з іншого – зробити більш відкритою роботу органів державної влади. Робота в режимі електронного урядування принципово змінює атмосферу взаємодії чиновників і населення. Кожний громадянин отримує можливість відстежувати події у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, знати про плани їх роботи, безпосередньо вступати у взаємодію з ними без черг та зайвої бюрократії. Електронне урядування – це нові вимоги до державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, новий рівень професіоналізму, новий підхід до виконання обов'язків, це автоматизація роботи з документами, із заявами громадян, довідками, ліцензіями, іншими формальними актами, які легалізують певну діяльність громадянина. Це також і можливість громадянина відслідковувати долю його запиту, скарги, пропозиції, вимоги. Офіційна установа перестає бути темним ящиком, в якому безслідно зникають всі вияви громадянської активності. Електронне урядування забезпечує, перш за все, прозорість роботи державного апарату, знижує, якщо не ліквідує, залежність громадянина чи організації від сваволі чиновника, а отже – попереджує корупцію.

Якщо говорити про перспективи запровадження електронного урядування у нашій державі, то вони безперечно існують: деякі елементи електронного урядування в Україні функціонують вже сьогодні. Проте, слід розуміти, що запровадження електронного урядування – це масштабний і довгостроковий проект.

У цьому напрямку також існують досить вагомі правові механізми – Закони України про електронний документ та електронний документообіг, та про електронний цифровий підпис, прийняті 22 травня 2003 року. «набули чинності» 1 січня 2004 року. Проте, реально ці Закони ще досі не діють. Перші практичні кроки у цьому напрямку було зроблено 17 січня 2006 року, коли Центральний засвідчувальний орган вручив перше в Україні свідоцтво про акредитацію Центру сертифікації ключів електронного цифрового підпису, яким стала Науково-виробнича фірма «Українські національні інформаційні системи» (м. Дніпропетровськ). Уже в Україні існує чотири таких Центрів. *Отже, скоро буде можливість застосовувати електронний підпис на рівні із власноручним.* Це надасть такі можливості:

- можливість подання різноманітної звітності не на папері, а в електронному вигляді, що значно підвищує ефективність боротьби з корупцією. Відтепер сотні тисяч людей вже не будуть марнувати час у чергах до податкового чи мітного інспектора, працівника органів статистики, реєстрації тощо;

- можливість он-лайн закупівель, участі в електронних торгах, що сприяє забезпеченню прозорості діяльності суб'єктів господарювання;

- можливість юридично значимого документообігу між органами державної влади, підприємствами, організаціями;

- можливість на відстані отримати різноманітні офіційно засвідчені довідки через мережу Інтернет, що дозволяє уникнути зайвої бюрократизації.

Цей перелік можна продовжувати, але зараз навіть важко уявити обсяги застосування електронного цифрового підпису у життєдіяльності держави, приватного сектору, пересічних громадян. Відтепер кожен пересічний громадянин, підприємець, посадова особа вже має можливість засвідчувати електронні документи своїм власним цифровим підписом, який має однакову юридичну силу з власноручним підписом чи печаткою. Для юридичних осіб передбачено використання додаткового цифрового підпису – аналога відбитку печатки. Для забезпечення такого рівня захисту використовуються посилені сертифікати ключів, що надаються акредитованими центрами сертифікації ключів. *Використання посилених сертифікатів дозволяє виконувати юридично-значущий захищений електронний документообіг між будь-якими суб'єктами правових відносин: юридичними і фізичними особами, підприємствами та органами державної влади.*

Можна виокремити ще одну, надзвичайно важливу, якщо не основну, проблему, що стоїть на заваді електронному урядуванню в Україні. Це – питання фінансування, яке повинно забезпечувати-

ся з бюджету. Тобто, є ініціативи, політична воля, генеральні підрайдинки, готові виконати державне замовлення у цій сфері (корпорації Intel, Microsoft тощо), проте немає достатнього фінансування.

Отже, вибравши деякі позитивні приклади зі світового досвіду запровадження системи електронного урядування, ми з впевненістю можемо констатувати її **практичні переваги**:

- 1) *для громадян* – одержувати послуги, надані органами влади через мережу; мати до них доступ через мережу Інтернет; навчатися протягом усього життя і брати участь в управлінні державою;

- 2) *для бізнесу* – мати доступ до державних служб в Інтернеті, співпрацювати з державою з метою сприяння економічному розвитку;

- 3) *для органів влади* – підвищити свою оперативність, ефективність роботи; покращити відносини з клієнтами і задіяти всіх громадян до процесу прийняття державних рішень, зосередивши свою увагу на стратегічних напрямках.

Таким чином, втілення Інтернет-технологій у сферу державної влади, з одного боку, дозволить підвищити її ефективність, а з іншого – зробити більш відкритою роботу органів державної влади. Робота в режимі електронного урядування принципово змінює атмосферу взаємодії чиновників і населення. Кожний громадянин отримує можливість відстежувати події у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, знати про плани їх роботи, безпосередньо вступати у взаємодію з ними без черг та зайвої бюрократії. Електронне урядування – це нові вимоги до державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, новий рівень професіоналізму, новий підхід до виконання обов'язків, це автоматизація роботи з документами, із заявами громадян, довідками, ліцензіями, іншими формальними актами, які легалізують певну діяльність громадянина. Це також і можливість громадянина відслідковувати долю його запиту, скарги, пропозиції, вимоги. Офіційна установа перестає бути темним ящиком, в якому безслідно зникають всі вияви громадянської активності. Електронне урядування забезпечує, перш за все, прозорість роботи державного апарату, знижує, якщо не ліквідує, залежність громадянина чи організації від сваволі чиновника, а отже – попереджує корупцію.

Якщо говорити про перспективи запровадження електронного урядування у нашій державі, то вони безперечно існують; деякі елементи електронного урядування в Україні функціонують вже сьогодні. Проте, слід розуміти, що запровадження електронного урядування – це масштабний і довгостроковий проект.