

НАУМЕНКО А. В.,
студентка VI курсу
*(Інститут підготовки кадрів для
органів юстиції України
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)*

ЛЯЛЮК О. Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

УДК 342.25(477)+(100):004.77
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-1.11>

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Метою статті є визначення основного понятійного апарату у сфері електронного урядування, дослідження законодавчого регулювання та практичного втілення е-урядування в Україні та зарубіжних країнах, а також визначення основних напрямів діяльності для ефективної реалізації е-урядування у сфері місцевого самоврядування. У статті проаналізовано основний понятійний апарат у сфері електронного урядування, а саме: визначено поняття «електронне урядування», «електронна демократія» та «електронне голосування».



Відображено нормативно-правові акти, які здійснюють правове регулювання в цій сфері. Проаналізовано розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» та «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» для дослідження понять та напрямів і стратегій держави в цій сфері. Розглянуто кращі зарубіжні практики електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях у таких країнах, як Австралія, Франція, Індія та Канада. Здійснено дослідження реалізації інструментів е-урядування у сфері місцевого самоврядування в Україні, а саме дослідження офіційних вебсайтів міст, та проаналізовано критерії ефективності їх функціонування, розглянуто відомості про відкритий модуль Інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет», а також відомості про електронні послуги, що надаються через Урядовий портал. У підсумках статті наведено пропозиції щодо вдосконалення впровадження електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях, що стосуються прийняття нових законів та підзаконних нормативно-правових актів, просвітницької діяльності, діяльності, пов'язаної з доступністю та розвитком інформаційно-комунікативних технологій та популяризації ідеї електронного урядування серед громадян задля поліпшення умов їх життя.

Ключові слова: електронне урядування, електронні послуги, електронне голосування, органи місцевого самоврядування, інформаційно-телекомунікаційні технології, офіційний вебсайт, Урядовий портал.

Naumenko A. V., Lyalyuk O. Yu. Problems of the legal regulation of e-government in the field of local government in Ukraine and foreign countries

The purpose of this article is to identify the main conceptual apparatus in the field of e-government, to study the legislative regulation and practical implementation of e-government in Ukraine and abroad, as well as to identify the main activities for the effective implementation of e-government in the field of local self-government. The article analyzes the main conceptual apparatus in the field of e-government, and defines the concepts of “e-governance”, “e-democracy” and “e-voting”. The legal acts that regulate this sphere are reflected. The Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Concept of Development of E-Governance in Ukraine” and the Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Concept of Development of E-Democracy in Ukraine and the Plan of Measures for Its Implementation” are analyzed. Best international e-government practices at local and regional levels in countries such as Australia, France, India and Canada are reviewed. The implementation of e-government tools in the field of local self-government in Ukraine has been carried out – the official web sites of the cities have been researched and the criteria of their functioning are analyzed, there is an information about open module of the Information-analytical system “Transparent budget”, as well as information about electronic services that the Government Portal provides. The article summarizes the proposals about improving the implementation of e-governance at local and regional levels, concerning the adoption of new laws and regulations, educational activities, activities related to the accessibility, information and communication technologies development and the popularization of the idea of e-government to improve the living conditions of citizens in Ukraine.

Key words: e-government, e-services, e-voting, local government, information and telecommunication technologies, official web site, Government Portal.

Вступ. Сучасне суспільство відрізняється стрімким розвитком інформаційних технологій. Із впровадженням у наше життя мережі Інтернет значно спростились і прискорились діяльність у різних сферах. Для комфортної життєдіяльності має бути створена ефективна



система взаємодії органів місцевого і регіонального рівня та населення. В основу цієї взаємодії покладено обмін інформацією, що спрощується завдяки використанню мережі Інтернет. Останнім часом дедалі більше чуємо про електронну демократію, електронне урядування та електронне голосування. Та необхідно визначити, що означають ці терміни та яке їх правове регулювання і впровадження в Україні та інших країнах світу.

Постановка завдання. Метою статті є визначення основного понятійного апарату у сфері електронного урядування, дослідження законодавчого регулювання та практичного втілення е-урядування в Україні та зарубіжних країнах, а також визначення основних напрямів діяльності для ефективної реалізації е-урядування у сфері місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Рада Європи визначає е-демократію як використання інформаційно-комунікаційних технологій урядами, політичними партіями, громадянами та іншими учасниками політичних процесів на місцях, в регіонах, на національному або міжнародному рівнях із метою розширення участі громадян у процесах прийняття державних рішень. Інформаційно-комунікаційні технології можуть використовуватися в різних формах, а не тільки для голосування. У рамках підходів за принципом «знизу-вгору» громадяни та організації можуть використовувати їх як засоби для того, щоб їх голоси були почуті, політики та партії – для проведення кампаній, а публічні органи – для вдосконалення послуг, що надаються громадянам шляхом впровадження електронних методів подачі звернень чи проведення консультацій [1].

Тобто під терміном «електронна демократія» розуміється така політична система, в якій інформаційно-комунікаційні технології використовуються для забезпечення виконання основних функцій демократичного процесу, зокрема: вільного доступу до суспільно важливої інформації, свободи слова, участі в публічному управлінні (шляхом вільного обговорення, участі у виборах/референдумах).

У науковій літературі можна знайти різні інтерпретації поняття «електронне урядування», проте всі вони мають приблизно одне й те саме змістовне наповнення. На думку А. Мацокіна, е-урядування для органів місцевого самоврядування – це спосіб організації місцевого самоврядування за допомогою програмно-апаратних засобів та систем локальних інформаційних мереж, що забезпечує відкритість та прозорість функціонування органів місцевого самоврядування, вчасний та повний доступ до інформації щодо діяльності органу, просте і доступне щоденне спілкування з місцевою владою громадян, представників бізнесу та неурядових організацій [2].

В інших джерелах «електронне урядування» розуміється як спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та 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 [3, 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 КМУ від 20.09.2017 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 [4].

Звичайно, є країни, де електронне урядування вже досить розвинене. Проте в Україні нині це питання має важливе значення, а тому для ефективного впровадження е-урядування деякі аспекти електронного урядування вже закріплені в певних актах законодавства.

Концепцією розвитку електронного урядування в Україні передбачено, що вона покликана підтримати координацію та співпрацю органів влади для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання



сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усій країні, а також сприяти реалізації першочергових пріоритетів, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [5].

Одним із напрямів е-урядування є електронне голосування. Під терміном «електронне голосування» розуміється голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів [6].

Для того щоб впровадження е-демократії та е-урядування в Україні було найбільш сприятливим та швидким, необхідно звернутись до досвіду зарубіжних країн, щоб уникнути певних помилок цього впровадження і застосувати ефективні засоби, рекомендовані цими державами.

Розглянемо краці зарубіжні практики електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях. В Австралії існує 3 рівні влади – місцева, штатів та федеральна. На рівні штату громадяни частіше за все користуються такими онлайн-послугами: отримання водійських прав, австралійський бізнес-портал, електронна медицина, електронне оподаткування, онлайн-послуги державних перевезень, електронні вибори (формування в електронному вигляді списків виборців), замовлення документів онлайн (пенсійні посвідчення, свідоцтво про народження тощо). На місцевому рівні частіше за все громадяни користуються запитами на: онлайн-послуги відпочинку, послуги із соціального забезпечення, електронне законодавство, електронні комунальні сервіси (електронне замовлення вивезення сміття, ремонту доріг, отримання дозвільних документів), онлайн-платежі податків та зборів, пошук роботи. Нещодавно в Австралії відбувся запуск окремого бета-сайту оновленого порталу електронного уряду, призначеного для зворотного зв'язку з громадянами – для збору відгуків та пропозицій про зручність нового порталу. Це показує те, що державі не байдужі думки та комфорт громадян, тобто Австралія працює над вдосконаленням е-сервісу. Ще у 2003 р. було створено портал уряду штату Квінсланд. Він передбачає як активну участь громадян у цьому процесі, так і якісне надання е-послуг. На цьому порталі налагоджено зворотній зв'язок із громадянами та бізнесом, є змога залишати свої відгуки, побажання. У 2001 р. створено сайт міста Сідней, де можна знайти різноманітну інформацію стосовно діяльності міської влади та отримати необхідні е-послуги. Для зручності користувачів уся інформація розділена за таким категоріями: повсякденне життя, місця для відвідувань, навчання, спільнота (послуги), бізнес, розвиток, бачення майбутнього міста, міська рада Сіднея.

Основним показником ефективності е-уряду є задоволеність громадян е-сервісами. Будучи лідером у сфері е-урядування, Австралія має значну кількість е-послуг, що знаходяться на 4 фазі зрілості. Усі послуги структуровані за життєвими епізодами, адже, як показує міжнародна практика, така структуризація є найбільш зручною в користуванні. Незважаючи на велику територію, можна стверджувати, що Австралія є гарним прикладом реалізації е-міст [7, с. 37].

У Франції створена система локальних державних послуг Service Public Local, яка забезпечує можливість використання на рівні систем регіональних і місцевих органів влади інформації з офіційного урядового порталу Service-Public.fr. Це офіційний урядовий портал, створений у 2001 р., відновлений у 2009 р. і вдосконалений в 2015 р. Цей портал знаходиться у підпорядкуванні Управління нормативно-правової та адміністративної інформації (Dila). Портал містить посилання на 11 тис. адміністративних послуг. Основними рубриками порталу є: документи, родина, соціальне здоров'я, робота, житло та домогосподарство, транспортна мережа, гроші, юстиція, іноземці, розваги.

Головним порталом Парижу є <http://www.paris.fr/>. На цьому порталі знаходяться у вільному доступі всі е-послуги для громадян. На порталі можна отримати такі е-послуги: заповнення заявки на отримання свідоцтва про народження, одруження чи смерть; подання заявки на соціальне житло, оновлення заявки чи зміна; отримання інформації про Раду Парижу, дебати та дискусії; отримання фінансової підтримки та пільг у галузі освіти, медицини, сім'ям у випадку раптової втрати доходів, для підтримки сімей в їх витратах електроенергії та/або газу, пенсіонерам; надання інформації про розміщення точок доступу до



Wi-Fi по всьому місту; оплата рахунків онлайн; отримання карток на житлову парковку; відправлення запиту на видалення графіті; інформація про стажування в мерії; інформація про дитячі садки та навчальні заклади міста; перелік корисних номерів для громадян; надання інформації про культурні заходи, що проходять у місті; доступ до онлайн-бібліотек.

Така організація впровадження електронного урядування на місцевому рівні створює продуктивні умови для підвищення якості надання адміністративних та інших послуг. Це, своєю чергою, робить життя мешканців міста більш зручним та простим, заощаджує час.

Уряди штатів Індії впроваджують інформаційні технології у процеси управління, використовуючи різні програми для поліпшення обслуговування своїх громадян (вони поступово переходять від ручної праці до онлайн-доставки за допомогою зручно розташованих сервісних центрів у громадських місцях). В Індії запроваджені такі проекти, як «Бхумі» в штаті Карнатака – це проект «сприяння комп'ютеризації» фермерів у штаті. Проект «Guandoot» був запроваджений з 1 січня 2000 р. Розпочався збір інформації від мешканців штату про їхні проблеми. В окремих населених пунктах створювали інформаційні кіоски, оснащені комп'ютерами з підключенням до інтернету. Ці інформаційні кіоски перебувають у розпорядженні освічених молодих людей, що мають атестат зрілості з робочим знанням комп'ютерів.

Електронне урядування на місцевому рівні є і в Канаді. Місія м. Ванкувер – створення великого міста громад, що дбає про свій народ, його навколишнє середовище та можливість жити, працювати і процвітати. Vancouver.ca – це комплексний вебсайт, призначений для вирішення цього завдання. У Квебеку створили вебсайт www.emploi.quebec.net, що являє собою унікальну, універсальну і безплатну базу зайнятості. З допомогою онлайн-розміщення він забезпечує доступ до працевлаштування, підтримки та сприяння зустрічі між роботодавцями та претендентами [8, с. 45].

Тобто досвід зарубіжних країн свідчить, що основним показником ефективності е-урядування є задоволення громадян е-сервісами. На місцевому та регіональному рівнях частіш за все громадяни цікавляться такими послугами: послуги з соціального забезпечення, електронне законодавство, електронні комунальні сервіси (електронне замовлення вивезення сміття, ремонту доріг, отримання дозвільних документів), онлайн-платежі податків та зборів, пошук роботи.

Серед завдань органів місцевого самоврядування є інформування про свою діяльність, налагодження комунікацій із громадянами, і вебсайт фактично виступає основою е-урядування, з'єднуючою ланкою між службовцем і громадянином. Про якість вебсайту можна судити за етапом, на якому знаходиться його наповнення: 1) інформування громадян; 2) зворотний зв'язок; 3) транзакції; 4) інтерактивні інтегровані послуги; 5) електронна система державного управління; 6) електронна система волевиявлення та електронне судочинство. Аналіз офіційних вебсайтів органів місцевого самоврядування показав, що протягом останніх років спостерігається тенденція до збільшення їх кількості та інформаційної наповненості. Водночас мало уваги приділено розміщенню відомостей, що стосуються бюджету, тарифів та пільг, майнового стану депутатів, стану і використання комунального майна, оголошень про земельні аукціони та конкурсів і їх результатів, звітної документації, плану роботи та розкладу засідань, земельних питань [9, с. 204].

Українське представництво Transparency International разом з Інститутом Політичної Освіти у 2018 р. склали рейтинг прозорості 100 міст України. Одним із показників рейтингу є «Інформація про роботу органів місцевої влади». У ньому оцінювали кількість, якість та вчасність викладення документів, контактних даних місцевої влади на її сайті. У 2017 р. із 99 міст жодне не мало максимальних 10 балів. Найвищі бали мали міста Кропивницький (9 балів), Червоноград (8 балів), Чернівці (7,9), тільки третина міст мала показник, вищий 5 балів.

Інститут громадянського суспільства розробив методiku для оцінювання вебсайтів органів місцевого самоврядування. Проведений моніторинг вебсайтів 25 обласних та 50 міських рад показав, що вони потребують удосконалення, бо мають низку недоліків [11]: 1) офіційні



інтернет-представництва органів місцевого самоврядування мають різноманітну структуру розміщення інформації. Працюючи з різними сайтами, важко швидко зорієнтуватися, де саме знаходиться необхідна інформація; 2) деякі сайти мають складну структуру розділів та підрозділів. Під час завантаження головної сторінки таких сайтів неможливо побачити всі наявні тематичні підрозділи та зрозуміти місцезнаходження певної інформації; 3) не на всіх сайтах наявна пошукова система; 4) не на всіх сайтах впроваджено інструмент зворотного зв'язку «Електронна приймальня запитань громадян» або «Надіслати запитання голові міської ради». Іноді важко знайти поштову електронну адресу ради; 5) часто на головних сторінках сайтів новини подають як єдиний перелік повідомлень, у такому разі в них важко зорієнтуватися, іноді немає змоги переглянути архів новин; 6) найслабшим місцем інформаційної наповненості сайтів є відсутність документів, що стосуються роботи органів місцевого самоврядування. Більшість проаналізованих сайтів органів місцевого самоврядування знаходяться на переході від першого етапу «Розміщення інформації» до другого етапу «Зворотний зв'язок». Більшість міст використовують 2–3, рідше 5–6 інструментів зворотного зв'язку із громадськістю. Здебільшого на вебсайтах розміщені форуми для обговорення актуальних проблем, проводиться опитування відвідувачів про роботу сайту, є змога відправити запитання й одержати відповідь.

Якщо дослідити вже наявні втілення електронного урядування на місцевому рівні України, то можна виділити портал openbudget.gov.ua. Бюджет для громадян (Open Budget) – відкритий модуль Інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет», призначений для інформування широкого кола громадськості в доступній формі про основні цілі, завдання та пріоритетні напрями бюджетної політики, обґрунтування бюджетних витрат та обсягів доходів, планові та досягнуті результати використання бюджетних коштів, що забезпечує прозорість бюджетів державного та місцевого рівнів. 30 листопада 2018 р. на порталі з'явився розділ про всі місцеві бюджети України. Було відкрито дані по 9603 локальних бюджетах. Ця відкрита інформація дає змогу громадянам моніторити бюджетні кошти як на рівні своєї області, так і на рівні сіл.

На офіційному вебсайті Міністерства цифрової трансформації України вказується, що найважливішим напрямом у сфері е-урядування є електронні послуги, бо саме вони стосуються кожного громадянина. Одним із головних завдань було впровадження 100 електронних послуг до кінця 2018 р. До затвердженого Урядом переліку увійшли найбільш пріоритетні послуги з боку бізнесу та громадян, послуги, які б мінімізували корупційні ризики. Цього результату досягнуто, і нині на Урядовому порталі, який слугує «єдиним вікном» доступу до всіх онлайн-послуг, уже є 118 е-послуг. Поміж них такі суспільно важливі, як оформлення допомоги при народженні дитини, послуги з реєстрації бізнесу, послуги в земельній та будівельній сферах. 30 січня Уряд затвердив постанову про затвердження Плану заходів щодо реалізації концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019–2020 рр. Зокрема, у 2019 р. планується впровадити не менше 50 електронних послуг, які будуть стосуватися виробництва ліків, водовідведення, послуг будівництва, оформлення водійських посвідчень тощо. Надалі Державне агентство з питань е-урядування України буде не тільки створювати нові електронні сервіси, а й оптимізувати їх з огляду на життєві та бізнес-ситуації [11].

Після внесення змін до Закону «Про звернення громадян» стало можливим застосування електронних петицій, в тому числі і на рівні місцевого самоврядування. За оцінкою ООН, Україна піднялася на 45 позицій за розвитком електронної участі громадян за останні два роки і увійшла у топ-35 країн світу за цим показником. В Україні електронними інструментами користуються 5–6 млн громадян, прогнозують, що до 2020 р. користувачів буде у 3 рази більше. Активно інструмент електронних петицій застосовується на рівні органів місцевого самоврядування, які вже отримали нині близько 15 тис. електронних звернень від громадян. Більш ніж 250 міст і регіонів запровадили цей механізм, якими користуються понад 1 млн громадян. На думку фахівців, найефективніше електронні петиції показали себе на місцевому рівні.

З 2015 р. в Україні функціонує програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), яка фінансується Швейцарією і виконується Фондом Східна Європа та Фондом InnoVABridge. Цільовими регіонами програми є Вінницька,



Волинська, Дніпропетровська та Одеська обл., а період реалізації програми – 2015–2019 рр. Програма спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, що допомагатимуть вдосконалити якість врядування, покращать взаємодію влади та громадян та сприятимуть соціальним інноваціям в Україні [12].

Висновки. Останнім часом дедалі більше чути про електронну демократію, е-урядування та електронне голосування. Проте значна частина інформації і пропозицій в Україні стосується більшою мірою держави загалом. Але ж якщо не впроваджувати ці механізми і на місцях, то така діяльність буде мати не такий дієвий результат. Хоч наша держава знаходиться вже на стадії активного впровадження е-урядування на місцевому рівні, все одно є значна кількість питань, що потребують вирішення. І, безумовно, є до чого прагнути, зважаючи на досвід зарубіжних країн.

Доцільно внести законодавчі зміни, а саме створити закони України «Про електронну демократію та електронне урядування в Україні», «Про електронне голосування», розробити положення про офіційні вебсайти міст, положення про порядок надання електронних послуг та інші, необхідні для запровадження ефективних інструментів електронного урядування. Необхідно здійснювати розвиток інформаційно-комунікативних технологій, збільшувати рівень доступності інформаційних систем і технологій, підвищувати рівень політичної свідомості і культури громадян, їхньої комп'ютерної грамотності та варто популяризувати ідеї е-урядування серед громадян задля поліпшення умов їх життя.

Список використаних джерел:

1. Recommendation CM/Rec (2009). 1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf
2. Мацокін А. Електронне урядування: механізм застосування у діяльності ОМС. *Місцеве самоврядування*. 2017. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32046.html>
3. Електронне урядування у територіальних громадах : збірник матеріалів / За загальної редакції К. Донченка. Полтава, 2013. 52 с.
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження КМУ від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>
5. Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 217.
7. Електронне урядування та електронна демократія : навч. посібник : у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Частина 7: Розвиток електронного урядування на місцевому та регіональному рівнях / [С.А. Чукут]. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 72 с.
8. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід. *Методичні матеріали до навчальної дисципліни : «Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування»* / авт. кол.: К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін.; за заг. ред. д.н.держ. упр., проф. С.А. Чукут, к.н.держ. упр. О.В. Загвойської. Київ, 2010. 166 с.
9. Мосій О.Б. Впровадження електронного урядування у діяльності органів місцевого самоврядування. *Економіка та управління підприємствами*. 2018. Вип. 24. С. 203–207.
11. Е-урядування – ключ до реформ в Україні. *Міністерство цифрової трансформації України*: вебсайт. URL: <https://www.e.gov.ua/ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini>
12. Е-демократія. *Українська Галицька Партія*: вебсайт. URL: <https://uhp.org.ua/changes/e-demokratiya/>.

