

4.2. Етимологія та суть понять «електронний уряд» та «електронне управління»

У сучасній літературі немає єдиного підходу до визначення понять *e-government* і *e-governance*. Обидва терміни запозичені з англійської мови і походять від спільнокореневих слів *government* і *governance*. Термін *governance* бере свій початок із Середніх віків (12–15 ст.) і є похідним від слова *governaunce*¹. Так, В. Делла вказує, що воно вживається у Франції в 13 сторіччі². До того часу термін *governance* використовувався як: прояв найбільш значущої форми влади над спільнотою; синонім форми правління чи Конституції, розглядався як «рамки або прояв сили і влади серед членів громади», відповідно, «вільний уряд, монархічна держава або уряд республіки»; індивід або група індивідів, які наділені владою або певною її частиною³.

Існує думка, що в соціальних науках термін *governance* з'явився вперше у 1937 р. у статті американського економіста Роналда Коуза «The nature of the firm»⁴. На його переконання, цей термін пов'язаний

¹ Khan A. A. The Relevance of Good Governance Concept: Revisiting Goals, Agenda and Strategies [Електронний ресурс] / Akbar Ali Khan. – Режим доступу: <http://mppgnsuintlconf.org/docs/2.%20Akbar%20Ali%20Khan.pdf>.

² Колодий А. Ф. Понятие и концепции демократического управления как направления политических и управленческих исследований [Електронний ресурс] / А. Ф. Колодий. – Режим доступу: http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf.

³ Goga G. L. Good Governance in the EU [Електронний ресурс] / Gina Livioara Goga // Acta Universitatis Danubius. Juridica. – 2009. – Vol. 5, № 1. – Режим доступу: <http://journals.univ-danubius.ro/index.php/juridica/article/view/205/194>.

⁴ Kohler-Koch B. Interdependent European Governance / Beate Kohler-Koch // Linking EU an National Governance / Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford : OUP, 2003. – P. 10–12.

з менеджментом у комерційній діяльності або діяльності неурядових організацій, погодженням політик, процесів, а також з правом прийняття рішень у сфері своєї компетенції.

Існуючі наукові школи почали розрізняти поняття *government* і *governance* в 1970 р. Зокрема, С. Є. Файнер у своїй класичній роботі «Comparative Government» («Порівняльне управління») визначив *governance* як діяльність або процес управління. Натомість Шрайнер (1973 р.) тлумачив *governance* як «довготривалий вплив взаємодії між технологічними, соціальними змінами та адміністративними заходами», а *government* використовував у розумінні повсякденного адміністрування¹.

Саме з 70 років ХХ ст. термін *governance* «набув актуальності і нових конотацій, зсунувши парадигму в літературі з публічного управління». Традиційна парадигма ієрархічного управління, заснована на наказах, була замінена управлінням за допомогою мережі партнерів, що знаходяться як усередині, так за межами влади. Мережі відсилають до співпраці незалежних діячів, задіяних у сфері надання послуг. Таке управління ґрунтується на досягненні результатів за допомогою ринкових інструментів, таких як посередництво та медіація більше, ніж на контролі і підпорядкуванні. Цю нову тенденцію, коли приватний сектор і громадянське суспільство стали партнерами, а також конкурентами влади, Осборн і Геблер описали як «тристоронню владу». Цей процес відомий також як «спустошення держави». У цьому контексті *governance* стало «скороченим виразом, якому надавали перевагу при фіксуванні зміни форми і ролі держави у промислово розвинених країнах»².

У вітчизняній науці, зокрема, у сфері державного управління, термін *governance* перекладається як управління або врядування. Українська мова дозволяє найбільш чітко перекласти термін

¹ Вышлов-Пылева И. И. Механизмы внедрения концепции надлежащего управления на местном уровне [Електронний ресурс] : работа ... магистра гос. управления / И. И. Вышлов-Пылева ; Нац. акад. гос. упр. при Президенте Украины, Харьков. регион. ин-т гос. упр. – Режим доступу: <http://prozora.frdl.szczecin.pl/mod/resource/view.php?id=163>.

² Khan A. A. The Relevance of Good Governance Concept: Revisiting Goals, Agenda and Strategies [Електронний ресурс] / Akbar Ali Khan. – Режим доступу: <http://mppsuintlconf.org/docs/2.%20Akbar%20Ali%20Khan.pdf>.

governance, нею він буде трактуватися як «врядування», що означає «чинити уряд», тобто впорядковувати, організовувати, досягати певних цілей.

На семантичну різницю понять звертала увагу А. Ф. Колодій. Вона стверджувала, що в основі західної (зокрема, англомовної) термінології лежать латинські терміни, які не тільки є загальноприйнятими, а й відображають глибоке коріння республіканського демократизму. Тому їх широке використання неминуче призводить до зміни у сприйнятті процесу управління суспільством і ролі в ньому держави і громадянського суспільства. Термін *governance* вживається на позначення соціуму як цілого, коли мова йде про його впорядкування, регулювання та спонукання до розвитку в бажаному напрямку в певних заданих параметрах, у той же час він застосовується при характеристиці управлінської діяльності у її вузькому значенні – управління як адміністрування¹.

Водночас, на думку А. Ф. Колодій, організаційне відокремлення гілок влади призвело до того, що урядом, тобто *sic government*, у багатьох мовах (але не в американському варіанті англійської) найчастіше називають виконавчу владу (або ще вужче – кабінет міністрів), який безпосередньо зайнятий правлінням у загальногромадянському масштабі. Уряду підпорядкована більша частина адміністративно-управлінського апарату будь-якої країни, а тому його разом із цим апаратом, а також органами місцевого самоврядування іноді називають ще публічною адміністрацією. При цьому А. Ф. Колодій підкреслює, що існує різниця між повноваженнями: коли адміністрування (*administration*) лежить в основному на уряді, то управління (*governance*) залишається справою всіх гілок влади, кожна з яких має свої повноваження і несе свою частку відповідальності за наведення порядку в суспільстві, його благоустрій, оптимальне функціонування і розвиток у бажаному напрямку, а також – згідно з новими підходами – в інших важливих сегментах суспільства (бізнесі, громадянському суспільстві). *Governance* здійснюється на різних рівнях суспільної

¹ Колодій А. Ф. Понятие и концепции демократического управления как направления политических и управленческих исследований [Електронний ресурс] / А. Ф. Колодій. – Режим доступу: http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf.

системи шляхом визначення напряму розвитку, прийняття та реалізації загальнозначущих для даного рівня рішень. Якщо звернутися до традиційних підходів, то поняття «урядування», «управління», тобто *governance*, зазвичай замінювалося поняттям «правління». Друге є синонімом першого, з тією різницею, що в ньому присутні моменти владного панування і ієрархії, тоді як перше містить конотацію спрямування, горизонтальної взаємодії і співробітництва¹.

Таким чином, поняття **government** можна визначити як уряд, заснований на горизонтальній взаємодії, співробітництві між бізнесом, громадянами та представниками, які управляють ним, внаслідок наданого їм мандата довіри, громадяни і бізнес при цьому беруть безпосередню участь у прийнятті загальнозначущих рішень і житті суспільства в цілому. У цьому контексті додамо, що процес управління такою державою називається **governance**.

Із появою і розвитком інформаційно-комунікативних технологій змінився підхід у сфері державного управління, з'явилися нові концепції та поняття, зокрема *e-government* і *e-governance*. Вони використовуються одночасно як для характеристики процесів державного управління, так і становлення громадянського суспільства.

Родоначальником цих концепцій і понять стали США. Основний їх зміст можна зрозуміти зі Стратегії США, у якій наголошується на тому, що «бачення Президентом нової адміністративної реформи підкреслює необхідність зміни операційної складової уряду у частині власного функціонування і взаємодії з громадянами, яким воно служить. Проводячи ці зміни, слід дотримуватися трьох основних принципів:

- уряд повинен сконцентруватися на громадянах, а не на бюрократії ;
- уряд має орієнтуватися на результати своєї діяльності;
- уряд мусить брати до уваги умови ринкових відносин, активно просуваючи інновації»².

¹ Колодий А. Ф. Понятие и концепции демократического управления как направления политических и управленческих исследований [Електронний ресурс] / А. Ф. Колодий. – Режим доступу: http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plename1.pdf.

² Implementing the President's Agenda for E-Government. E-Government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens. – Washington : Office of Management and Budget, 2002. – February 27.

Сьогодні *e-government* і *e-governance* стали глобальними явищами: уряди розвинених країн використовують ці концепції для активізації участі громадян у суспільному житті і розширення їх прав і можливостей.

Незважаючи на єдину смислову спрямованість понять, вони, тим не менш, відрізняються за своїм змістом. Так, спільним знаменником для *e-government* і *e-governance* є те, що і *e-government* і *e-governance* передбачають автоматизацію або комп'ютеризацію існуючих паперових процедур, які підкажуть нові стилі керівництва, способи обговорення та прийняття стратегічних рішень, способи ведення справ, способи донесення думок громадян та громад, а також нові способи організації і надання інформації.

Існує багато визначень *e-government*: від використання ІТ для вільного пересування інформації з метою подолання фізичних кордонів традиційного паперу до використання технології для підвищення доступності та розширення кола державних послуг для громадян, ділових партнерів і співробітників.

Усі визначення *e-government* можна умовно поділити на чотири групи:

- ті, які зосереджені виключно на теоретичному підході та можливих змінах у суспільстві внаслідок упровадження *e-government*;
- ті, що звертають увагу на прикладний характер *e-government* і зосереджені на структурних елементах концепції;
- ті, які розглядають тільки технічні моменти – варіанти будівництва мережі, необхідні апаратні засоби і програмне забезпечення;
- ті, що орієнтовані на комплексне вивчення проблематики та забезпечення максимальної ефективності державного управління.

Так, ОЕСР визначає *e-government* як використання інформативних та комунікаційних технологій, зокрема Інтернету, як інструменту для досягнення кращого урядування. При цьому ОЕСР більшою мірою зачіпає питання управління, і меншою – технологій: «E-government is more about government than about «e»» – такий своєрідний девіз роботи ОЕСР у сфері *e-government*. Це означає, що уряди повинні використовувати механізми і можливості інформаційного суспільства, а це дозволяє домогтися того, щоб робота органів державного управління максимально відповідала потребам громадян.

Деякі дослідники визначають *e-government* як постійний процес оптимізації надання послуг, постійну участь громадян в управлінні, державне управління при постійній трансформації внутрішніх і зовнішніх процесів із використанням інформаційно-комунікаційних технологій¹. Простіше кажучи, *e-government* – це технологічно і технічно забезпечена адміністрація, де громадянин може скористатися державними послугами, наприклад, отримати копії земельних документів, подати податкові декларації тощо.

На думку ООН і Світового банку, мета *e-government* – використання Інтернету для доставки урядової інформації і надання послуг громадянам та іншим зацікавленим сторонам у країні. *E-government* дозволяє службам уряду стати більш ефективними і доступними громадянам. Воно передбачає трансформацію внутрішніх і зовнішніх процесів публічної влади на основі використання можливостей Інтернету, інформаційних і телекомунікаційних технологій. У свою чергу, завдяки трансформації відбувається оптимізація послуг, що надаються, підвищується рівень участі суспільства в державному управлінні та вдосконалюється організація роботи органів публічної влади².

При цьому слід зауважити, що *e-government* не слід зводити тільки до використання Інтернету в роботі органів влади. Прозорість структур державного управління, яка є метою концепції *e-government*, не досягається лише завдяки підключенню до мережі Інтернет або створенню інформаційного web-сайта. Он-лайн доступ є обов'язковим елементом *e-government*, проте не завжди он-лайн уряд буде вважатися *e-government*. Останній вимагає більш глибокої перебудови традиційних форм функціонування, характеризується прозорістю управління, моніторингом, контролем над виконавчою дисципліною, прийнятими рішеннями та ін. Без структурної реформи системи влади, вироблення концептуально нового підходу до організації надання адміністративних послуг, впровадження ІКТ не призведе до підви-

¹ The European eGovernment Action Plan 2011–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF>.

² Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf>.

щення ефективності роботи, а буде виглядати як спроба навчити старого собаку новим трюкам.

Таким чином, сьогодні *e-government* є значно більш широким поняттям, ніж просто електронне управління державою, що передбачає використання в органах державного управління сучасних технологій. *E-government* у сучасному розумінні охоплює не тільки мережеву інфраструктуру виконавчої влади, а й всю інфраструктуру органів влади. Ймовірно, слід, інтерпретуючи термін *e-government*, вживати терміни «електронна держава», «електронний державний апарат», «держава інформаційного суспільства» або «електронне управління», які будуть належати до державної мережевої інформаційної інфраструктури як інформаційно-комунікативної системи, що забезпечує оптимальне з точки зору суспільства функціонування всіх гілок влади і рівнів державної влади і управління¹. На практиці розуміння електронного уряду зводиться до двох значень: по-перше, використання Інтернету та інших інформаційно-комунікаційних технологій в системі органів публічної влади, роботі з громадянами та у сфері політичної діяльності; по-друге, використання інформаційно-комунікаційних технологій для підвищення ефективності роботи уряду при наданні послуг, відкриття нових каналів зв'язку з ним і отримання інформації, посилення громадського контролю над його діяльністю. У структурі *e-government* можна виокремити три компоненти: 1) технічну сторону (Інтернет, стільниковий зв'язок, супутниковий зв'язок, географічні інформаційні системи); 2) внутрішню урядову інфраструктуру, аналог корпоративної мережі; 3) зовнішню інформаційну інфраструктуру, яка взаємодіє з громадянами та юридичними особами.

Отже, *e-government* можна визначити як спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних Інтернет-мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу і робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами. На практиці це означає організацію

¹ Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf>.

управління державою і взаємодію з фізичними, юридичними особами шляхом максимального використання в органах публічної адміністрації сучасних інформаційних технологій, що, у свою чергу, передбачає можливість будь-якої особи через інформаційно-комунікаційні засоби звернутися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, а головне, адміністративних послуг. Наприклад, не відходячи від комп'ютера, особа може здійснити будь-яку транзакцію з органом влади (zareєструвати юридичну особу, земельну ділянку тощо), витрачаючи менше часу та інших ресурсів, що сприяє й економії бюджетних коштів. У ході реалізації стратегії електронного уряду позиції і ефективність публічної влади посилюється в трьох основних напрямках:

- підвищення ефективності та дієвості адміністративного процесу;
- покращенню якості надання публічних послуг;
- посилення демократичного контролю, відповідальності влади і розширення кола осіб, які беруть участь в колективному прийнятті рішень.

В основі *e-government* лежить «клієнт-орієнтованість» публічних інститутів, сприйняття громадян як споживачів адміністративних, публічних послуг і прийняття підходів задоволення очікувань споживачів. Орієнтація на споживача є мейнстрімом світової практики електронного уряду, а його наближення до громадян і бізнесу – головна мета сучасних цивілізованих держав і новий зміст *e-government*. Прикладом клієнт-орієнтованості можна вважати впровадження стратегії «одноразового контакту» (*once only strategy*), або принцип «єдиного вікна». Ця стратегія передбачає скасування непотрібного адміністративного навантаження, яке з'являється, коли користувачі (бізнес, громадяни) змушені кілька разів подавати до установ публічної влади одну інформацію. Ключовим у цій стратегії є створення середовища безперешкодного руху інформації всередині адміністративної системи без участі споживачів. Крім того стратегія «одноразового контакту» передбачає активну роботу в напрямку надання послуг тими підрозділами органів державної влади, які безпосередньо не контактують зі споживачами, при цьому важливо налагодити ефективний обмін інформацією між самими підрозді-

лами держави. Завдяки цьому громадянину, який звернувся до державного органу за отриманням послуги, не потрібно надавати довідки, що підтверджують певні факти, таку інформацію державний орган може отримати самостійно із загального масиву інформації, яким володіє держава.

За такого підходу *e-government* виступає частиною більш глобального явища – *e-governance*. Стратегічною метою *e-governance* є підтримка і спрощення управлінського процесу для всіх сторін: уряду, громадян та бізнесу за допомогою ІКТ. В *e-governance* електронні засоби підтримують і стимулюють належне та ефективне управління (*good governance*).

E-governance дає змогу громадськості брати активну участь у політичному житті суспільства, що знаходе свій прояв у взаємодії уряду, громадян та неурядових громадських інститутів, а це стає можливим завдяки широкому використанню ІКТ¹.

У свою чергу UNESCO визначив *e-governance* як використання інформаційно-комунікаційних технологій публічним сектором із метою покращення обміну інформацією і надання послуг урядом, надихання громадян брати участь у прийнятті рішень, а також домогтися того, що робота уряду стала прозорою, ефективною і підзвітною. На думку членів цієї організації, *e-governance* передбачає нові стилі лідерства, нові шляхи обговорення та визначення політики та інвестування, отримання освіти, врахування настроїв суспільства, думки громадян, нові спроби отримання інформації про думки громадян, організації надання послуг.

Концепція *e-governance* є більш широкою, ніж *e-government*, оскільки вона сприяє зміні ставлення громадян до уряду і навпаки. *E-governance* породжує нову концепцію громадянства, в обох напрямках: потреб і обов'язків громадян. Її мета – втягнути, дати право і наділити новими повноваженнями громадян².

¹ The European eGovernment Action Plan 2011-2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF>.

² Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf>.

За Концепцією *e-governance* робота ведеться в п'яти напрямках:

- уряд – громадянин – Government to citizen (G2C);
- споживач – громадянин – Consumer to government (C2G);
- уряд – уряд – Government to government (G2G);
- уряд – бізнес – Government to business (G2B);
- уряд – суспільні організації – Government to nongovernmental organization (G2N).

Напрямок G2C передбачає доручення громадян до роботи уряду шляхом врахування думок громадян, підтримки демократії, також шляхом покращення якості державних послуг.

Проводячи роботу в напрямку C2G, орієнтуються на сфери, в яких громадяни взаємодіють з урядом: вибори, перепис, оподаткування та ін. Одним з основних елементів C2G є електронна демократія (*e-democracy*), завдяки якій можна змінити роль громадян у впливі на життя суспільства, з пасивної на активну. В електронній демократії уряд представляє громадян і повідомляє їм, закликає їх голосувати, консулює їх і залучає їх до управління. Крім того, електронна демократія передбачає організацію електронної дискусії (*e-discussion* або *e-consultation*), що сприяє подальшому зміцненню електронної демократії. Концепція електронної дискусії полягає в спілкуванні за допомогою Інтернету, у якому беруть участь не тільки громадяни, й політичні лідери, при цьому громадяни висловлюють свою думку з різних політичних питань, у тому числі й щодо програми політичних партій. Другим елементом електронної демократії є *e-engagment* – залучення громадськості у політику і роботу уряду з використанням Інтернету, третій – це *e-controllership*, що означає надання можливості управляти грошовими ресурсами, продуктивністю, діяльністю та послугами організації в електронному режимі¹.

Напрямок G2G, або *електронне адміністрування*, передбачає покращення процесів державного управління за рахунок скорочення витрат, управління продуктивністю, встановлення стратегічних зв'язків в уряді, а також підготовку ґрунту для розширення прав і можливостей. Воно включає в себе мережеві державні установи

¹ E-governance and e-transparency – international tendencies and Georgia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://idf.ge/public/migrated/uploadedFiles/files/Chapter%20I%20eng.pdf>.

таким чином, щоб вони взаємодіяли між собою. Його основними складовими є: електронний секретаріат (*e-secretariat*), електронна поліція (*e-police*), електронний суд (*e-court*) і державні глобальні мережі (*StateWideNetworks*).

Напрямок G2B пов'язаний з оподаткуванням і орієнтований на бізнес (*e-taxes*). Робота в цьому напрямку спрямована на забезпечення отримання і надання різноманітних послуг, у тому числі подачу декларацій, оплату податків, отримання дозвільних документів, ліцензій. Підґрунтям реалізації G2B є стандарти для електронних транзакцій, безпечний механізм оплати та інфраструктури відкритих ключів.

Напрямок G2N, тобто побудова електронного інформаційного суспільства (*e-society*). Метою електронного суспільства є взаємодія за межами уряду, яка розвиває громади, державне партнерство і громадянське суспільство, а це передбачає появу різних асоціацій або груп за інтересами, які забезпечать підвищення життєвого рівня суспільства. Запорукою успіху діяльності за G2N є відкритий доступ до урядової інформації для всіх учасників обміну.

Впровадження електронного управління. У всьому світі впровадження електронного уряду здійснюється центральною державною владою. Країни, де сильне громадянське суспільство, характеризуються активною участю неурядового сектора в процесі впровадження електронного уряду. До таких держав, зокрема, належать Нідерланди, Велика Британія, Данія, США, Франція¹. Конкретна конфігурація органів, які втілюють проект електронного уряду, залежить від країни і традицій державного управління в ній. Наприклад, в Естонії за координацію та впровадження державної інформаційної системи і державних ІТ стратегій відповідальний Департамент державної інформаційної системи (RISO) при Міністерстві економічних зв'язків і комунікації. При міністерстві діє Естонський інформаційний центр – агентство, відповідальне за розвиток і впровадження спільних інформаційних систем в державне управління. Міністерство внутрішніх справ координує реалізацію стратегій на місцевому рівні. Діє також Естонська інформаційна Рада – експертна рада з консультування

¹ Дослідження Університету Васеда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.waseda.jp/eng/news12/130326_egov.html.

і координування дій уряду. В Австрії головним органом, який відповідає за проекти електронного уряду, є відділ ІКТ стратегій при Федеральній Канцелярії. Він на загальнодержавному рівні координує діяльність різних структур. Крім того, Федеральний СІО відповідає за координацію проектів електронного уряду, надає консультації уряду, а також наділений представницькими функціями за кордоном. «Digital Austria» – інституція, яка охоплює всю діяльність в напрямку електронного уряду на всіх рівнях публічної влади. Вона об'єднує представників уряду, суб'єктів федерації, муніципалітетів, представників неурядового сектору. Платформа діє за підтримки відділу ІКТ стратегій.

У цілому роль державних органів зводиться до розробки ініціатив, формування політик, встановлення стандартів, координації діяльності, пов'язаної з електронним урядом, інших установ управління проектами побудови електронного уряду і до контролю ходу робіт в рамках таких проектів. Таким чином, впровадження електронного уряду впливає (позитивно) на роль органів влади у наданні послуги. Орган влади діє тільки як «стіл прийому замовлень». Споживач звертається туди із заявкою про надання послуги, а всі дії, пов'язані з наданням послуги (адміністрування різних реєстрів (власності, договорів і т.д.), видача документів на бланках, адміністрування баз даних тощо), здійснюють комерційні організації, які співпрацюють з владою на підставі цивільно-правових договорів. В Європі така практика не дуже поширена, бо лєвова частка послуг надається державними структурами, тільки в окремих країнах деякі з них передані на аутсорсинг (наприклад, у Німеччині при зверненні до державних структур для допомоги у пошуку роботи така послуга, як запис на навчання, надається приватною структурою; у Словаччині – послуги, пов'язані з реєстром обов'язкового медстрахування при відкритті бізнесу, надаються за допомогою приватної організації). При наданні послуг громадянам залучення приватних організацій відбувається більш активно. Зокрема, при реєстрації бізнесу абсолютна більшість робіт, пов'язаних з наданням послуг, виконується державними структурами. Заслужує на увагу також приклад Сінгапуру. У цій країні система електронного уряду побудована так, що абсолютна більшість робіт, пов'язаних із надан-

ням адміністративних послуг, виконують приватні організації, які працюють з державними органами на аутсорсингу.

У світовій практиці сформувалися два підходи до моделі порталу адміністративних послуг. Одні країни працюють над створенням єдиного порталу, на якому можна отримати як необхідну споживачеві інформацію, так і послуги, в інших існує кілька таких порталів (критерій може бути тематичними або інший). Стратегію єдиного порталу обрали, такі країни, як США, Корея, Ізраїль, Австралія, Норвегія, Данія, Бахрейн, Катар, ОАЕ, Нова Зеландія. У них діє така модель: громадянам одночасно завдяки єдиному порталу надаються інформаційні послуги і можливість отримати адміністративні послуги. Більшість країн ЄС дотримується підходу, за якого є два сайти, на одному отримується інформація, а за допомогою іншого – забезпечується інтерактивна участь в управлінні.

Впровадження та ефективне функціонування електронного уряду потребує правових передумов. Практика успішних у цьому напрямку країн показує, що існує стандартний набір законодавчих актів, які необхідно ввести в дію в процесі реалізації проекту електронного уряду. Так, можна виділити дев'ять сфер, в яких вони повинні бути прийняті:

- електронний уряд;
- адміністративні процедури;
- електронний цифровий підпис;
- захист даних;
- захист персональних даних;
- електронні документи;
- захист від кіберзлочинності;
- доступ до інформації;
- електронні медіа

Законодавство, яке має стати фундаментом електронного уряду, покликане досягти таких результатів:

- єдиний підхід до здійснення всіх адміністративних процедур;
- підвищення і зміцнення інформаційної безпеки сучасного суспільства;
- захист громадян від несанкціонованого використання їх персональних даних, а також від несанкціонованого доступу до цих даних;

- формування єдиного підходу до використання електронних документів;

- відкритість і доступ до публічної інформації.

Завдання законодавця у цьому процесі – розробка такої правової бази, яка дозволить ефективно функціонувати електронному документообігу завдяки застосуванню електронного цифрового підпису, забезпечити високий рівень інформаційної безпеки, охорони персональних даних осіб. При цьому передусім необхідно створити умови для розвитку вільної конкуренції на ринку телекомунікаційних послуг, модернізації телекомунікаційної та інформаційної інфраструктури, і компетентний центральний орган для контролю процесу підтримки місцевих ініціатив із впровадження електронного уряду.

Крім того, слід вказати, що впровадження електронного уряду здійснюється за певними принципами, а саме:

- **прозорості і підзвітності.** Робота держави є публічною, кожен громадянин має право отримати потрібну йому інформацію про роботу державних органів, суспільство здійснює жорсткий контроль за діяльністю влади, влада регулярно надає громадськості звіти та іншу необхідну інформацію;

- **орієнтації на громадян, або клієнт-орієнтованість.** Громадяни – є тими, хто формує владу держави, а не тільки споживачами його послуг, визначає політику і напрям розвитку суспільства;

- **зручності і простоти використання.** Всі електронні програми мають на меті полегшити громадянам користування системою, збільшивши швидкість обслуговування запитів і скоротивши час очікування;

- **бізнес-трансформації.** Все програмне забезпечення, архітектура і інфраструктура, а також політика електронної держави спрямовані на те, щоб додати державній системі ефективності бізнес-моделі з її перевагами;

- **ефективності.** Е-системи мають бути здатні швидко і з найменшими витратами надати послуги найбільшій кількості громадян, забезпечуючи при цьому найвищу якість послуг;

- **безпеки.** Електронні додатки повинні повністю відповідати загальній архітектурі систем безпеки, ідентифікації електронних платежів, а також загальному дизайну користувацького інтерфейсу системи;

- **масштабності рішень.** Електронні додатки повинні забезпечувати взаємодію між різними структурами і органами, що складають систему, і повну взаємну сумісність;
- **звітності.** Додатки повинні збільшувати точність даних, можливість їх архівування, а також аудиту транзакцій;
- **максимальної готовності до дії.** Державні органи мають бути готові приєднатися до системи і адаптувати відповідно до неї свою роботу. Враховуючи, що це пов'язано з певними ризиками, ці органи повинні керуватися розумними прикладами і здоровим глуздом, а також бути впевненими в успіху і корисності проекту.

Наріжним документом реформування відносин влади і громадян є Проект принципів інформаційних стратегій уряду: зближення уряду з громадянами та бізнесом, підготовлений ОЕСР у жовтні 2013 р.¹ За своєю суттю він є дорожньою картою, що описує, як за допомогою цифрових можливостей посилити значення громадськості та знизити ризики, пов'язані з якістю надання державних послуг, ефективністю державного сектору, соціальною інтеграцією та участю громадян у житті суспільства, довірою населення, багаторівневістю і багатокторністю управління .

ОЕСР всі принципи поділила на три групи:

- залучення суспільства і відкритість уряду;
- комплексні підходи до розподілу соціальної цінності;
- отримання прибутку і бажаного ефекту від інвестування в ІКТ.

Перша група принципів передбачає перетворення ІКТ на основний елемент стратегії розвитку прозорості, відкритості та участі широких мас населення в управлінських процесах. ІКТ використовуються для активного включення громадськості в процес формування державної політики у всіх сферах життя, а також в процес створення і розподілу суспільних благ, доручення до прийняття рішень і управління суспільством нових недержавних суб'єктів (індивідуальних і колективних), виховання інформаційної культури в суспільстві, зміцнення

¹ Draft OECD Principles on Digital Government Strategies: Bringing Governments Closer to Citizens and Businesses/GOV/PGC/EGOV(2013)1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/44ae30ce-bca0-4f4d-87db-4ad733d9c2e1/BILAG%202%20-%20GOV-PGC-EGOV\(2013\)1_draft%20OECD%20Principles%20on%20Digital%20Government%20S\[Текст\]trategi.pdf](http://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/44ae30ce-bca0-4f4d-87db-4ad733d9c2e1/BILAG%202%20-%20GOV-PGC-EGOV(2013)1_draft%20OECD%20Principles%20on%20Digital%20Government%20S[Текст]trategi.pdf).

суспільної довіри до рівня безпеки і захисту громадян від втручання в особисте життя, визначення «золотої середини» між невтручанням в особисте життя і вимогами громадської безпеки, задоволення потреби адміністрації повною та актуальною інформацією на умовах подачі громадянами неточних/неповних даних, перегляд існуючих режимів забезпечення права на невтручання в приватне життя і громадської безпеки і порівняння їх з існуючою міжнародною практикою.

До цих принципів належать:

- використання ІКТ для досягнення високого ступеня відкритості, прозорості та широкої участі суспільства;
- заохочення долучення і участі різних груп акторів;
- створення умов для зростання довіри до електронних адміністративних послуг.

Друга група принципів передбачає прийняття і розвиток спільної урядової стратегії для комплексного застосування ІКТ, формування єдиного підходу до майбутньої моделі використання ІКТ в управлінні державою. У формуванні стратегії повинні взяти участь представники від неурядових організацій, задля представництва всіх членів суспільства. Курс на впровадження електронного уряду має бути підтриманий політичною елітою держави. Впровадження електронного уряду слід здійснювати в чітко визначеному урядом спільно з громадою порядку, а для цього необхідно створити як чіткий і злагоджений механізм, так і організаційні передумови для і багатофункціонального використання ІКТ в управлінні. Потрібен також ефективний механізм «стримувань і противаг» для здійснення контролю за владою, долучення міжнародного співробітництва для більш ефективного транскордонного служіння громадянам і бізнесу. У свою чергу, транскордонне співробітництво передбачає створення певного єдиного простору, у якому споживачі зможуть отримувати адміністративні послуги, незважаючи на міждержавні кордони. Крім того, стратегія передбачає аналіз успішних кроків впровадження і провальних заходів, вивчення досвіду, роботу над помилками.

До цієї групи відносять принципи: формування технологічної стратегії, яка охоплює всю систему публічної влади; політичну підтримку; створення ефективної організаційної та урядової моделі.

Третя група принципів дозволяє забезпечити отримання ефекту від інвестування в електронну державу. Це має відбуватися завдяки обґрунтуванню впровадження ІКТ, за допомогою добре продуманих і спланованих дій, а також створення умов для формування цінності впровадження ІКТ. Має постійно відбуватися пошук нових можливостей долучення неурядового сектору до проектів впровадження ІКТ та мобілізації їх потенціалу. Прийняття стратегічних рішень мусить здійснюватися на підставі аналізу вартості та потенційної цінності ІКТ – рішень. Система державної закупівлі технологічних послуг має гарантувати надходження в розпорядження уряду тільки найбільш якісних і ефективних ІКТ продуктів. Виходячи з вимог часу, слід надавати аналізу і переглядати правове середовище, що регулює впровадження ІКТ.

До цих принципів відносять:

- обґрунтованість ІКТ-проектів для підтримки на етапі їх відкриття і впровадження;
- посилення інституційних можливостей для управління і контролю під час впровадження;
- сфокусованість на стратегічних рішеннях при використанні ІКТ;
- перегляд і оновлення правової бази відповідно до зміни умов.

Зазначені принципи не можуть розглядатися окремо. Вони повинні лежати в основі регулювання сфер, які мають безпосереднє відношення до електронного уряду (держави):

- етичні правила поведінки;
- безпека інформаційних систем і нетворкінгу;
- публічна інформація та її використання;
- публічне звинувачення;
- захист інформаційних структур;
- захист персональних даних;
- діти он-лайн;
- Інтернет-політика;
- державно-приватне партнерство;
- послуги мобільного роумінгу.

Для кожної з цих сфер ОЕСР розробило свій інструмент у вигляді відповідних посібників.

Наслідки впровадження електронного управління. Впровадження електронного уряду може проявлятися по-різному. Загалом, наслідки такі:

– *Поліпшення якості послуг, що надаються.* Фокусування уваги на задоволенні запитів споживачів – ключовий пункт порядку денного під час впровадження електронного уряду в розвинених країнах. Надання послуг базується на розумінні очікування споживачів. Початкове положення функціонування електронного уряду полягає в тому, що споживачам не потрібно знати як організований і функціонує орган влади для проведення ефективної комунікації з ним і отримання необхідної послуги. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій дає можливість виступати всій системі органів влади як єдиного органу і надати комплексну он-лайн послугу. Так, в Європі діють ініціативи SPOCS «Simple Procedures Online for Cross-border Services» (спрямована на усунення адміністративних перешкод ведення бізнесу на європейському просторі, шляхом розвитку системи єдиних вікон і об'єднаних майданчиків для електронної закупівлі товарів) та PEPPOL «Pan-European Public e-Procurement On-Line» (передбачає створення загальноєвропейської системи, в рамках якої підприємці з різних країн ЄС могли б просто і швидко реалізувати весь процес державних закупівель товарів і послуг від замовлення до виставлення рахунку та надати доступ до загальних каталогів).

– *Конфіденційність та безпека.* Електронний уряд розкриває перед владою безпрецедентні можливості у збиранні і зберіганні інформації і даних про громадян. Інформація про громадян (особисті дані, фінансова інформація, відомості про протиправну поведінку і будь-яка інша інформація, що існує про конкретну особу) концентрується в певних базах даних з метою її подальшого використання в управлінських цілях або для надання публічних послуг (прояви принципу «одноразового контакту»). У таких умовах питання захисту персональних даних громадян вкрай актуальне. Громадяни будуть охоче взаємодіяти з адміністрацією і надавати необхідну інформацію про себе, тільки будучи впевненими в тому, що дані про них знаходяться в безпеці і надійно захищені від несанкціонованого використання як третіми особами, так і самою владою.

– *Інформаційний менеджмент*. Інформаційно-комунікаційні технології розширюють можливості по збиранню і обробці інформації і даних, відповідно, це вимагає від публічної влади забезпечити: належне та ефективне використання інформаційних ресурсів, високоякісний інформаційний менеджмент. Добре налагоджений процес управління інформацією і знаннями є запорукою того, що бази даних ефективно і належним чином використовуються. Управління інформацією повинно забезпечити її сумісність і можливість взаємодії – це повинно бути пріоритетом уряду, що впроваджує інформаційно-комунікаційні технології в процес державного управління. Завдяки цьому очікується скорочення витрат уряду на збирання і зберігання інформації, а перспективи – створення умов для вільного обміну даними між урядами. Організації економічного співробітництва та розвитку впровадження системи автоматичного обміну інформацією в податкових справах (Mutual Administration Assistance in Tax Matters) за допомогою єдиного порталу The Automatic Exchange of Information (AEOI) portal¹.

– *Участь громадян*. Громадяни не просто споживачі послуг, а й складова публічної влади. Впровадження електронного уряду надає громадянам можливість активно включитися в процес формування стратегій публічної влади і прийняття рішень, брати участь в реалізації політичних проєктів, різних соціальних реформах, формуванні державної внутрішньої політики. Так, у Німеччині в створено майданчик для участі жителів міста в управлінні містом та округом Бранденбург². В Естонії діє Система управління камерами, що фіксують перевищення швидкості, і система фіксації ДТП внаслідок перевищення швидкості³. Взаємодія з громадянами також здійснюється

¹ Портал Організації економічного співробітництва та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/tax/transparency/automatic-exchange-of-information/>.

² Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action 9th Benchmark Measurement [Електронний ресурс] / December 2010 Prepared by Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTi for: European Commission, Directorate General for Information Society and Media. – С. 156–158. – Режим доступу: ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?action=display&doc_id=747.

³ Speed Camers – портал спостереження камер в Естонії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.politsei.ee/en/nouanded/speed-cameras/.

IV. Розвиток правового регулювання відносин в Інтернет: виклики та тенденції

у формі регулярного отримання зворотного зв'язку, он-лайн опитувань на державних ресурсах, анкетування тощо. Інформаційно-комунікаційні технології заохочують громадян висловлювати свої позиції з різних питань.

– *Підвищення рівня довіри між владою і суспільством.* Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій сприяє зміцненню довіри до влади шляхом включення громадян у політичний процес. Робить владу більш відкритою і підконтрольною, є одним з інструментів боротьби з корупцією. Електронний уряд сприяє тому, що голоси громадян були почуті в дискусії між владою і суспільством.

– *Міжвідомча комунікація.* У системі публічної влади повинен бути сформульований уніфікований підхід до роботи з інформацією. При впровадженні електронного уряду основною метою є досягнення високого рівня комунікації та обміну інформацією між різними відомствами системи органів влади.

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

**ПРАВОВЕ
РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН
У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ**

Монографія

За редакцією
С. В. Глібка, К. В. Єфремової

Харків
«Право»
2016

УДК 346.7:004.77
ББК 67.9(4УКР)303+65.2/4
П68

*Рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту правового забезпечення
інноваційного розвитку Національної академії правових наук України
(протокол № 10 від 17.11.2016 р.)*

Рецензенти:

С. М. Прилипка, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, професор кафедри трудового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

В. Л. Яроцький, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри цивільного права № 2 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Колектив авторів:

Д. І. Адамюк – підрозд. 2.3 розд. II; *Ю. Є. Атаманова* – підрозд. 3.1 розд. III; *Д. В. Бойко* – підрозд. 2.2 розд. II; *О. В. Бринцев* – підрозд. 4.3 розд. IV; *А. П. Гетьман* – підрозд. 1.1 розд. I (у співавт. із К. В. Єфремовою); *С. В. Глібка* – вступ (у співавт. із К. В. Єфремовою), підрозд. 2.5 розд. II; *О. А. Гончаренко* – підрозд. 3.5 розд. III; *О. М. Давидюк* – підрозд. 3.3 розд. III; *К. В. Єфремова* – вступ (у співавт. із С. В. Глібком), підрозд. 1.1 розд. I (у співавт. із А. П. Гетьманом); підрозділи 1.2, 1.3 розд. I; *Ю. М. Жорнокуй* – підрозд. 3.4 розд. III; *К. Ю. Іванова* – підрозд. 2.4 розд. II; *В. С. Мілаш* – підрозд. 2.1 розд. II; *О. О. Осадько* – підрозд. 3.2 розд. III; *І. Є. Погребняк* – підрозд. 4.2 розд. IV; *І. А. Спасибо* – підрозд. 4.1 розд. IV; *А. В. Стріжкова* – підрозд. 4.4 розд. IV

Правове регулювання відносин у мережі Інтернет : монографія / П68 [А. П. Гетьман, Ю. Є. Атаманова, В. С. Мілаш та ін.] ; за ред. С. В. Глібка, К. В. Єфремової. – Харків : Право, 2016. – 360 с.

ISBN 978-966-937-090-7

Монографію присвячено дослідженню положень чинного законодавства України і права ЄС, що регулюють суспільні відносини, які виникають при організації і користуванні мережею Інтернет, виявлено особливості здійснення правочинів і правового статусу суб'єктів таких відносин, а також співвідношення приватних і публічних інтересів у них з метою визначення оптимальних правових механізмів забезпечення та захисту.

Монографія розрахована на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних вищих навчальних закладів, спеціалістів у сфері інформаційних технологій, а також усіх тих, хто цікавиться проблемами розвитку відносин у мережі Інтернет.

УДК 346.7:004.77
ББК 67.9(4УКР)303+65.2/4

© Гетьман А. П., Атаманова Ю. Є., Мілаш В. С.
та ін., 2016

ISBN 978-966-937-090-7

© Оформлення. Видавництво «Право», 2016

Зміст

Вступ	5
-------------	---

I. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ВІДНОСИН У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

1.1. Правова природа Інтернет-правовідносин	8
1.2. Суб'єктний склад відносин у мережі Інтернет	22
1.3. Об'єкти Інтернет-правовідносин.....	36

II. ДОГОВІРНІ ВІДНОСИНИ В МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

2.1. Правові аспекти виникнення та реалізації договірних відносин у мережі Інтернет	52
2.2. Правове регулювання електронного цифрового підпису в Україні: стан і перспективи	91
2.3. Правові засади регулювання електронної комерції в Європейському Союзі	112
2.4. Електронна комерція в Україні	134
2.5. Правове забезпечення використання інновацій банками при наданні послуг в мережі Інтернет	155

III. ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

3.1. Охорона авторських та суміжних прав від порушень у мережі Інтернет: реалії та тенденції в Україні	166
3.2. Право на доступ до інформації у мережі Інтернет	194
3.3. Доступ до публічної інформації у формі відкритих даних через мережу Інтернет	205
3.4. Правовий режим інформації, розміщеної на веб-сторінці акціонерного товариства та відповідальність за її недостовірність	231
3.5. Права дітей в Інтернеті.....	253

**IV. РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН
В ІНТЕРНЕТ: ВИКЛИКИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ**

4.1. Історія виникнення мережі Інтернет.....	264
4.2. Етимологія та суть понять «електронний уряд» та «електронне управління».....	277
4.3. Електронний суд – сучасний стан та шляхи вдосконалення	296
4.4. Саморегулювання у мережі Інтернет на прикладі віртуальних організацій Grid	326