

УДК 342.9

**ЕЛЕКТРОННА ДЕРЖАВА ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ
ІНФОРМАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ****E-GOVERNMENT AS A FORM OF IMPLEMENTATION
OF INFORMATION FUNCTIONS OF THE STATE****Єсімов С.С.,***кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті розглянуто проблеми електронної держави як форми реалізації інформаційної функції органів державної влади та можливість підвищення ефективності через оптимізацію нормативно-правового регулювання у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу. Проаналізовано основні проблеми інформаційного забезпечення органів державної влади як напрямку реалізації державного управління.

Ключові слова: електронна держава, електронний уряд, органи державної влади, інформаційне забезпечення.

В статье рассмотрены проблемы электронного государства как формы реализации информационной функции органов государственной власти и возможность повышения эффективности путем оптимизации нормативно-правового регулирования в контексте адаптации национального законодательства к требованиям Европейского Союза. Проанализированы основные проблемы информационного обеспечения органов государственной власти как направления реализации государственного управления.

Ключевые слова: электронное государство, электронное правительство, органы государственной власти, информационное обеспечение.

In the article the problem of e-state as a form of implementation of information functions of the state and the possibility of increasing efficiency through the optimization of legal regulation in the context of national legislation with European Union requirements. The basic problem of information support of state authorities, as towards the implementation of public administration.

Key words: e-government, public authorities, information provision.

Постановка проблеми. Специфіка правових функцій електронної держави обумовлена змінами, які викликані переходом від традиційної моделі державного управління до нової моделі державного електронного управління. Цей процес показано Д. Холмсом на прикладі ЄС, де модель традиційного державного управління була адекватна індустріальному типу суспільству з його чіткою ієрархічною структурою. Однак на зміну індустріальному типу суспільства приходить постіндустріальний тип соціуму з його гігантськими інформаційними потоками. Широке розповсюдження новітніх технологій, у першу чергу інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), Інтернету та всесвітньої мережі WWW, призвело до економічної та культурної глобалізації яка знайшла свій вираз у асоціації України до ЄС. У цьому випадку специфічність правової функції електронної держави полягає у забезпеченні спектра максимальних можливостей оптимальної адаптації національного законодавства до вимог ЄС.

Ступінь наукової розробки проблеми. Теоретичними проблемами державного управління та питаннями інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади, механізмів впровадження та підвищення його ефективності займалися В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Брижко, М. Бутко, Т. Гаман, А. Дегтяр, М. Дітковська, Р. Калужний, Р. Коваль, О. Нестеренко, С. Телешун, В. Тертичка, В. Тронь, Ю. Уманський та ін. Основні проблеми щодо електронної держави можна умовно поділити на дві групи: загальні, притаманні реалізації інформацій-

ної функції держави у діяльності органу державної влади в цілому; специфічні, обумовлені особливостями функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційної держави, станом і тенденціями її розвитку. Вирішення цих проблем має відбуватися у рамках загальної тенденції демократизації всіх процесів формування та реалізації державної політики з метою забезпечення її максимальної відкритості та залучення широкого кола вітчизняних і міжнародних експертів до обговорення її принципових положень та результатів реалізації.

Метою статті є аналіз реалізації інформаційної функції держави у контексті специфіки правового регулювання електронної держави.

Виклад основного матеріалу. Проблема підвищення ролі електронної держави життєдіяльності сучасного суспільства зараз істотно актуалізувалася в силу низки причин. Першою причиною є перехід від індустріального суспільства до інформаційного (постіндустріального) соціуму, що органічно пов'язане з динамічним розвитком і функціонуванням нових механізмів і форм реалізації прав і свобод. Електронну державу неможливо уявити без використання новітніх цифрових, ІКТ, які дають можливість підвищувати ефективність функціонування органів державної влади та прийнятих ними рішень. Перед державою стоїть важлива проблема дієвого управління суспільством щоб домогтися стабільності, порядку і економічного зростання.

Друга причина полягає в тому, що ІКТ і Інтернет значно впливають на функціонування суспільства. «Інтернет

і комп'ютерні мережі в цілому, підкреслює М. Кастельс, вже стали становим хребтом всіх сучасних суспільств у світі» [1, с. 6]. Діяльність суспільства, починаючи з фінансової сфери і електронних масмедіа та кінчаючи політикою та соціальними рухами, концентрується навколо Інтернету. Інтернет є ключовою технологією інформаційної епохи, специфіка якої полягає в тому, що вона дає можливість змінювати людську свідомість, надаючи значний вплив на розвиток економіки, політики, культури. Тому стає зрозумілою необхідність електронної держави (електронного уряду, електронного управління), в іншому випадку традиційна держава не може ефективно функціонувати в умовах інформаційної епохи з її соціальними мережами.

Третя причина зростання значущості функціонування електронної держави в умовах економічної, фінансової та культурної глобалізації полягає у підтриманні необхідного компромісу інтересів різних верств суспільства. В умовах глобалізованої інформаційної епохи з ІКТ й Інтернетом необхідна трансформація державних інститутів, яка вимагає втілення на практиці концепції електронної держави (e-Government). Саме електронна держава дозволяє використовувати сучасні ІКТ, щоб державні структури могли задовольнити потреби суспільства на усіх рівнях, від центрального до регіональних і місцевих.

Четверта причина актуалізації значущості електронної держави – це те, що воно є новою парадигмою державного управління, викликаною до життя етапом розвитку суспільства, який обумовлений виникненням і розвитком ІКТ, що сприяє змінам у всіх галузях життєдіяльності суспільства та людини, трансформаціям способу життя. Зростання ролі інформації і адекватних їй ІКТ робить істотний вплив на параметри соціальної системи і юридичних інститутів. У науковій літературі держава розглядається як розвинена інформаційна система, оскільки весь процес державного управління заснований на отриманні, аналізі та розповсюдженні інформації. У контексті електронно-мережевого суспільства держава приймає форму електронної держави, щоб виконувати свої внутрішні та зовнішні функції.

П'ята причина актуалізації наукового аналізу значущості електронної держави в інформаційну епоху полягає в тому, що воно дає можливості для реалізації за допомогою інформаційних механізмів прав і свобод людини та громадянина; забезпечувати індивідам участь в управлінні соціальними і політичними процесами завдяки електронній демократії; реалізувати творчий потенціал, щоб сприяти соціально-економічному розвитку суспільства; вирішувати протиріччя, що виникають у діяльності соціальних груп.

Незважаючи на свою новизну, такі поняття, як «електронна держава», «електронний уряд», «електронне державне управління» є досить усталеними та використовуються в правовій літературі і в юридичних документах.

Розглянемо різні підходи до визначення названих і подібних понять. Наприклад, І. Котова вважає, що електронне державне управління – це нова інтерактивна форма взаємовідносин державних органів між собою, а також з фізичними та юридичними особами в галузі державного управління [2]. З погляду Ю. Машкарова, електронне державне – це метод здійснення державної влади, заснований на використанні інформаційних технологій і припускає організацію діяльності за допомогою інформаційних технологій органів виконавчої влади [3, с. 5-6].

Автори видання «Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців» під «електронним урядуванням» розуміють 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 офіційним установами

[4, с. 8].

У зв'язку з цим для реалізації цілей електронної держави створювалися державні та місцеві веб-сайти, що реалізують право суб'єктів на доступ до інформації, що виконують комунікативну функцію. Крім того, за інформацію, яка розміщується на подібному сайті, державні та місцеві органи несуть відповідальність. А. Асанова зазначає, що поки немає однозначного розуміння термінів «електронна держава» і «електронний уряд» [5]. Однак вона не диференціює ці поняття, а фактично пропонує вживати їх як синоніми.

Такий підхід до проблеми представляється не зовсім вірним, оскільки він призвів до того, що фактично тісно пов'язані проблеми надання електронних державних і місцевих послуг і електронного уряду виявилися структурно в різних розділах. Однак надання електронних державних послуг є частиною електронного уряду.

У той же час використання терміна «електронна держава» дозволяє проводити дослідження даних правових явищ більш масштабно, залучаючи до цього процесу не тільки правові, а й соціальні, політичні і економічні інструменти. Варто зазначити, що вчені по-різному тлумачать поняття електронного уряду. На думку О. Смельяненка, це сукупність державних органів виконавчої влади, які реалізують свої повноваження за допомогою інформаційних технологій. І. Котова у цьому понятті виділяє дві складові: розвиток системи веб-сайтів державних і місцевих органів та розвиток інформаційної інфраструктури.

О. Смельяненко наповнює зміст терміна «електронний уряд» наданням державних послуг в електронній формі та впровадженням систем управління за результатами. Він підкреслює, що електронний уряд дозволить підвищити ефективність адміністративних механізмів взаємодії з населенням і юридичними особами не тільки у ході надання державних послуг, але і дозволить сформувати нові соціально орієнтовані механізми обслуговування громадян. Крім того, електронний уряд може визначатися як застосування інформаційних технологій в державному управлінні, як єдина соціально відповідальна та інформаційно відкрита організація влади, як особлива система організації-технічних засобів, що забезпечують взаємодію держави і громадян, бізнесу, інших органів влади, як застосування нових інформаційних технологій в органах державної влади. На думку окремих учених, такий підхід визначає електронний уряд як один із методів реформування державних структур і послуг [6].

З цієї точки зору, електронний уряд забезпечує державні структури інформаційними технологіями та дублює в електронному вигляді традиційну діяльність, відповідно тягне за собою значні додаткові бюджетні витрати, а значить економічно не вигідно. При іншому підході, який існує в багатьох країнах, під електронним урядом розуміють концепцію, спрямовану на показники ефективності держави в цілому.

Правове закріплення розглядуваної категорії вперше з'явилося в Концепції розвитку електронного урядування в Україні – «електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [7].

У Концепції визначено два основні пріоритети електронного урядування: забезпечення доступу населення до інформації про діяльність державних і місцевих органів і надання державних послуг за допомогою інформаційних технологій.

Англійське поняття електронного уряду перекладається як «електронний уряд» або, що частіше, «електронна

держава». І якщо у кінці минулого століття дослідники не проводили розмежування між цими поняттями, вважаючи їх синонімами, то вже у даний час мають місце дуже різні трактування даних понять. Уявляється найбільш доцільним підхід, при якому кожному з цих понять надається самостійне значення.

Діяльність електронного уряду реалізується шляхом створення онлайн-сервісів для фізичних і юридичних осіб на єдиному порталі, впровадження електронного документообігу в структурах виконавчої влади, закритою спеціалізованою інформаційною мережею для забезпечення руху інформаційних потоків усередині державних структур (наприклад, GovNet), розгалуженою інформаційно-телекомунікаційною інфраструктурою, систем криптографії та інших способів захисту інформації, електронного підпису, електронного ключа, смарт-карт, інших засобів санкціонованого доступу до інформації. Звідси випливає, що електронний уряд забезпечує більш зручний доступ громадянам до державної інформації та послуг, можливість участі в демократичних інститутах суспільства, а й підвищення якості цих послуг.

Упровадження технологій електронного уряду дозволяє підвищити ефективність державного управління за такими напрямками: економії фінансових ресурсів за рахунок заміни паперових носіїв електронними; економії часу щодо доступу громадян до інформації про діяльність державних і місцевих органів; надання можливості населенню брати участь у прийнятті управлінських рішень; поліпшення якості державних послуг; підвищення рівня інформованості населення.

Водночас, якщо розглядати використання електронних технологій у виборах, то розвиток інформаційних технологій дає можливість застосовувати їх у момент голосування і під час підрахунку голосів. Активне використання електронних технологій у виборчому процесі дозволяє зробити висновок про те, що електронна держава – це спосіб інтерактивного впливу на прийняті державних рішень, а не тільки спосіб надання соціальних послуг громадянам.

У 2001 р. Європейський Союз розробив критерії для «електронного уряду». Був прийнятий перелік із 20 основних державних послуг (12 – для фізичних і 8 – для юридичних осіб), надання яких є обов'язковим. Для населення через Інтернет повинні бути доступні такі послуги: оплата прибуткових податків; подача декларації, отримання сповіщення про перевірку; надання інформації агентствами зайнятості при пошуку роботи; оформлення соціальних допомоги (обов'язковим є три з чотирьох нижчеперелічених): посібник безробітним; посібник сім'ям, які мають дітей; медичні витрати; гранти для студентів; одержання особистих документів (паспорта і водійських прав); реєстрація транспорту; подача заяви в компетентні органи на дозвіл будівництва; подача заяви в поліцію про скоєний правопорушення; пошук інформації в публічних бібліотеках; отримання свідоцтв про народження та реєстрацію шлюбу; подача документів для вступу до вузів; публікація оголошень про зміну адреси для фізичних осіб; запис на прийом та отримання інформації про наявність послуг в лікувально-профілактичних установах. У свою чергу, для організацій державою повинні надаватися такі послуги: сплата соціальних внесків на співробітників; подача декларацій та отримання сповіщень про корпоративних податках; подача заяв та отримання сповіщень про податок на додану вартість; реєстрація нової юридичної особи; подача інформації к статистичні служби; подача митної декларації; отримання дозволів від екологічних структур; здійснення закупівель для державних потреб [8].

Державні електронні послуги є невід'ємною частиною більш широкого поняття «електронна держава». Країни перебувають на різних етапах впровадження технологій електронної держави і вельми диференційовано підходять до визначення цього поняття.

Відповідно до Закону США «Про електронний державі» (2002 р.) термін «електронна держава» означає використання державою мережі Інтернет й інших інформаційних технологій для того, щоб розширити доступ громадськості та державних органів до державного інформаційного ресурсу і підвищити ефективність і якість роботи останніх. Прикладом якраз може служити законодавче закріплення в США державного бюджету як основного джерела фінансування.

У даний час лише деякі держави прийняли подібні закони. Крім Закону США подібні закони прийняті у Данії, Італії, Греції, Фінляндії, Швейцарії. Необхідно підкреслити, що основним джерелом фінансування впровадження технологій електронної держави, як правило, є сама держава, хоча можливо участь бізнес-структур і навіть міжнародних організацій. Водночас найбільш ефективно, в умовах адаптації України в ЄС, використовувати програмне забезпечення, комп'ютерну техніку та мережеве обладнання прийняте у країнах – членах ЄС, а вирішення кадрового питання здійснювати за рахунок вітчизняних фахівців.

Перший етап створення державної мережевої інфраструктури в Україні було завершено у 2002 р. Сьогодні органи державної влади мають стійко функціонуючі веб-сайти. Перелік обов'язкової інформації для розміщення органами державної влади у мережі Інтернет був затверджений у 2001 р.

Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» у ч. 1 ст. 15 визначив зміст інформації про діяльність державних і місцевих органів, яка має бути розміщена в Інтернеті, що включає інформацію: загальну про орган; про нормотворчу діяльність; про поточну діяльність; статистичну про діяльність органу влади; про координаційні та дорадчі органи; про кадрове забезпечення; про роботу із зверненнями різних суб'єктів права; про державні інформаційні системи підвідомчі органу.

Щодо органів виконавчої влади було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади».

Наступний етап характеризується наданням користувачам можливих державних послуг інформаційного характеру. У даний час формується інфраструктура електронної взаємодії державних і місцевих органів і суспільства. Створюється інтерактивний сервіс для журналістів і редакцій засобів масової інформації, що забезпечує можливість online акредитації журналістів на заходи, що проводяться у державних органах влади, що має особливе значення для регіональних засобів масової інформації. Портал poslugu.gov.ua, будучи сучасним каталогом мережевих ресурсів державних органів, забезпечує повноцінні пошукові і інші сервіси і дозволяє здійснювати моніторинг ситуації у сфері надання державних послуг в електронній формі.

Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні визначила напрями електронної держави які охоплюють: електронний уряд, електронний парламент, електронне правосуддя, телевізійну медицину, дистанційну освіту. Це дозволяє стверджувати, що практично склалася інформаційна система державного управління, в якій використовуються переважно інформаційні технології для реалізації публічної влади [9].

Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні спрямована на забезпечення інформаційної прозорості та відкритості діяльності державних і місцевих органів, ефективну взаємодію держави та суспільства. Реалізовано обов'язкове розміщення органами державної влади у мережі Інтернет, текстів і проектів усіх нормативних актів (включаючи законопроекти, які розглядаються Верховною Радою України, стенограми парламентських

слухань, у тому числі в комітетах і комісіях, проекти постанов Кабінету Міністрів України, відомчі нормативні акти, результати діяльності експертних груп, що працюють в інтересах органів державної влади), за винятком актів, зміст яких становить державну таємницю.

Підвищення ефективності державного та місцевого управління неможливе без впровадження ІТК, що у свою чергу дозволяє реалізовувати громадянам свої права на доступ до інформації і отримувати ефективно та зручно державні послуги. З одного боку, завдання підвищення ефективності взаємодії державних і місцевих органів вирішується на основі інтенсивного використання інформаційних технологій, наприклад: розвиток системи внутрішньо організаційного документообігу; поступова відмова від використання у державних закупівлях програмних продуктів із неопублікованими вихідними текстами програми, а також відмова від використання неопублікованих форматів документів і протоколів обміну даними; розвиток міжвідомчої системи електронного документообігу, завдяки якій скорочуються терміни обробки різних документів державними і місцевими органами за умови забезпечення сумісності стандартів і технічних протоколів обігу інформації; розвиток систем взаємодії на рівні суб'єктів регіонального та місцевого самоврядування, які забезпечують високу якість прийнятих управлінських рішень. З іншого боку, розвиток інформаційних технологій і впровадження їх в адміністративні процеси вимагає посилення міжвідомчої взаємодії.

Основні напрями підвищення ефективності управління на основі впровадження інформаційних технологій – це спрямованість на сумісність стандартів і технічних протоколів обігу інформації, надання вільного доступу до інформаційно-телекомунікаційних мереж державних і місцевих органів і бюджетних установ, реалізація галузевих програм інформатизації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» служить правовим засобом забезпечення розвитку веб-сайтів державних органів, що є одним із головних напрямів реалізації технологій електронного уряду в Україні.

Основним способом реалізації ідей електронної держави служать офіційні сайти державних і місцевих орга-

нів. Вони повинні бути не тільки інструментом доступу до інформації про їхню діяльність, а й одним із основних способів надання державних послуг, при цьому для їх надання необхідно організувати інтерактивну взаємодію. О. Карпенко визначає поняття «інформаційна послуга» як дію, спрямовану на пошук, збирання, зберігання, переробку, систематизацію, надання та поширення певного обсягу інформації, яка відповідає цілям і запитам, обумовленими замовником [10, с. 23-24].

Послуги, які надаються системами електронного уряду, можуть укладатися в сервіси: інформуванні громадянськості (опублікування документів); односторонній взаємодії (публікація зразків документів), двосторонній взаємодії (відповіді на звернення в електронній формі) і юридично значущій взаємодії. Хоча усі перераховані можливості так чи інакше забезпечують доступ до інформації, способи двосторонньої взаємодії обмежені і зводяться до особистого прийому громадян.

Висновок. Основне завдання впровадження електронної держави полягає у підвищенні ефективності роботи державних і місцевих органів. Реалізація усіх компонентів електронної держави дозволить громадянам безперешкодно реалізовувати право на доступ до інформації і надавати їм державні та місцеві інформаційні послуги. Крім того, технології електронної держави надають громадянам можливості інтерактивної участі в роботі демократичних інститутів, у прийнятті управлінських рішень. Електронне державне управління як спосіб організації державної влади, заснований на використанні інформаційних технологій, визначає концепцію розвитку сучасного суспільства. Роль електронної держави у функціонуванні соціальної системи та проектуванні соціальних процесів обумовлена тим, що вона виступає в якості одного із засобів динамічного розвитку суспільства інформаційної епохи, підвищення ефективності державного управління. Можна дати уточнену дефініцію електронної держави з позиції юридичної науки як систему нормативно-правового регулювання застосування ІКТ щодо надання інформаційних і адміністративних послуг у сфері державного управління, що дозволяє державі інтегрувати в єдине ціле соціальні і психологічні системи інформаційного суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Кастельс М. Галактика Інтернет: Міркування про Інтернет, бізнес і суспільство / М. Кастельс. – Єкатеринбург : Факторія, 2004. – С. 6.
2. Котова І.П. Електронне урядування як елемент реформування державного управління / І.П. Котова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.guds.gov.ua/sub/data/upload/publication/nikolaivska/ua/.../1.doc?
3. Машкаров Ю.Г. Електронне урядування. Інформатизація державного управління : навч. посіб. // Ю.Г. Машкаров, О.В. Орлов, М.В. Мордвинцев, П.С. Клімушин, І.В. Кобзев. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ, 2011. – 286 с.
4. Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців. – К. : ПРООН/ МПВСР, 2011. – 52 с.
5. Асанова А.А. Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві / А.А. Асанова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/TEKNOLOGIYA/03-ASANOVA.pdf>.
6. Ємельяненко О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності / О. Ємельяненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/811/>.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
8. Council Of Europe Committee Of Ministers. Recommendation Rec(2004)15 of the Committee of Ministers to member states on electronic governance («e-governance») [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802805>.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
10. Карпенко О. Особливості нормативно-правового визначення інформаційних послуг законодавчими актами країн СНД / О. Карпенко // Вісник Книжкової палати. – 2012. – № 6. – С. 22-26.