

Функціонування і розвиток механізмів державного управління

УДК 351.77

Мохова Юлія Леонідівна

кандидат наук з державного управління,

доцент магістратури державного управління

Центр післядипломної освіти

Донецького національного технічного університету

Моховая Юлия Леонидовна

кандидат наук по государственному управлению,

доцент магистратуры государственного управления

Центр последипломного образования

Донецкого национального технического университета

Mokhova Yuliya

Candidate of Sciences in Public Administration,

Associate Professor of Master of Public Administration

Center for Postgraduate Education of

Donetsk National Technical University

ORCID: 0000-0002-0093-2620

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ Е-
УРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ
МЕХАНИЗМОВ Е-УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ
CONCEPTUAL PRINCIPLES OF FORMATION OF E-GOVERNANCE
MECHANISMS IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION**

Анотація. Обґрунтовано необхідність дослідження фундаментальних засад формування електронного урядування в Україні в умовах цифрової трансформації та інформатизації суспільства. Метою

дослідження є визначення концептуальних засад формування та розвитку механізму електронного урядування в Україні в умовах цифрових перетворень. Узагальнено фактори впливу та цілі електронне урядування. Визначено особливості електронного урядування як сукупності тактик та дій влади (відкритість роботи уряду, часова та просторова незалежність, орієнтація на потреби споживача, зменшення рівня бюрократизації в наданні послуг та ін.). Досліджено етапи формування механізму е-урядування в світі та ключові законодавчі акти в нормативно-правовому забезпеченні України щодо формування механізмів е-урядування. Електронне урядування в Україні планомірно розвивається відповідно до нормативно-правових актів Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. На основі аналізу нормативно-правової бази виділено недоліки існуючого нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні: фрагментарність, неповнота, нечіткість, неконкретність, неузгодженість, суперечливість деяких документів та непрозорість процедур, не адаптованість до міжнародних актів, низька якість підготовки нормативно-правових актів (акти розробляються без проведення ретельного аналізу проблеми, без врахування ризиків їх запровадження; без аналізу взаємодії з іншими актами), низька якість соціально-економічної та правової експертизи, відсутність громадського обговорення. Доведено, що обов'язковою умовою забезпечення якісного урядування та подальшого розвитку демократії в Україні є запровадження правових процедур та практик залучення громадськості до ухвалення публічно-правових рішень на рівні органів державної влади і місцевого самоврядування в сфері розвитку електронного урядування. Визначено, що система нормативно-правових документів повинна відповідати динаміці розвитку, появі нових та модернізації існуючих документів, встановленню нових зв'язків і пріоритетів між ними.

Ключові слова: державне управління, цифровізація, електронне урядування, електронний уряд, інформаційно-комунікаційні технології.

Анотація. Обоснована необхідність дослідження фундаментальних основ формування електронного правительства в Україні в умовах цифрової трансформації та інформатизації суспільства. Метою дослідження є визначення концептуальних основ формування та розвитку механізму електронного управління в Україні в умовах цифрових перетворень. Виділені фактори впливу та цілі електронного управління. Визначені особливості електронного управління як сукупності тактик та дій влади (відкритість роботи правительства, тимчасова та просторова незалежність, орієнтація на потреби споживача, зниження рівня бюрократизації в наданні послуг тощо). Досліджені етапи формування механізму е-управління в світі та ключові законодавчі акти в нормативно-правовому забезпеченні України по формуванню механізмів е-управління. Електронне управління в Україні планово розвивається відповідно до нормативно-правових актів Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. На основі аналізу нормативно-правової бази виділено недоліки наявного нормативно-правового забезпечення електронного управління в Україні: фрагментарність, неповнота, нечіткість, неконкретність, несоголасованість, суперечливість деяких документів та непрозорість процедур, неадаптованість до міжнародних актів, низька якість підготовки нормативно-правових актів (акти розробляються без проведення ретельного аналізу проблеми, без урахування ризиків їх впровадження; без аналізу взаємодії з іншими актами), низька якість соціально-економічної та правової експертизи, відсутність

общественного обсуждения. Доказано, что обязательным условием обеспечения качественного управления и дальнейшего развития демократии в Украине является введение правовых процедур и практик привлечения общественности к принятию публично-правовых решений на уровне органов государственной власти и местного самоуправления в сфере развития электронного управления. Определено, что система нормативно-правовых документов должна соответствовать динамике развития, появлению новых и модернизации существующих документов, установлению новых связей и приоритетов между ними.

Ключевые слова: *государственное управление, цифровизация, электронное управление, электронное правительство, информационно-коммуникационные технологии.*

Summary. *The necessity of research of fundamental bases of formation of e-government in Ukraine in the conditions of digital transformation and informatization of a society is substantiated. The aim of the study is to determine the conceptual foundations of the formation and development of the mechanism of e-government in Ukraine in the context of digital transformation. The factors of influence and goals of e-government are generalized. The peculiarities of e-government as a set of tactics and actions of the government (openness of government, temporal and spatial independence, focus on consumer needs, reducing the level of bureaucratization in the provision of services, etc.) are identified. The stages of formation of mechanisms-e-government in the world and key legislative acts in the normative-legal provision of Ukraine concerning formation of mechanisms of e-government are investigated. E-government in Ukraine is systematically developing in accordance with the regulations of the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. Based on the analysis of the regulatory framework, the shortcomings of the existing regulatory framework for e-government in Ukraine*

are highlighted: fragmentation, incompleteness, vagueness, vagueness, inconsistency, inconsistency of some documents and opacity of procedures, non-adaptation to international acts, low quality of preparation of regulations (acts are developed without a thorough analysis of the problem, without taking into account the risks of their implementation; without analysis of interaction with other acts), low quality of socio-economic and legal expertise, lack of public discussion. It is proved that a prerequisite for quality governance and further development of democracy in Ukraine is the introduction of legal procedures and practices of public involvement in public law decisions at the level of public authorities and local governments in the field of e-government. It is determined that the system of normative-legal documents should correspond to the dynamics of development, emergence of new and modernization of existing documents, establishment of new connections and priorities between them.

Key words: *public administration, digitalization, e-government, e-government, information and communication technologies.*

Постановка проблеми. Метою запровадження електронного урядування в Україні є розвиток електронної демократії з метою досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, прозорості та відкритості влади для громадських організацій, бізнесу та громадянина. Концепція розвитку електронного урядування в Україні визначає поняття «електронне урядування», як форму організації державного управління, яка використовуючи інформаційно-телекомунікаційні технології (ІКТ), сприяє підвищенню ефективності, прозорості та відкритості органів державного управління, формує новий тип держави, яка орієнтована на задоволення потреб громадян. Сучасні цифрові трансформації обумовлюють дослідження фундаментальних засад формування електронного урядування в Україні для розвитку сучасних умов інформатизації суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізмів е-урядування здійснювали багато авторів, зокрема Баранов О. [1], Демкова М. [1], Дзюба С. [1], Дрешпака В. [2], Єфанов А. [1], Жилияєв І. [1], Клепець Е. [1], Костенко І.[3], Місников Ю.[1], Орлова Н. [4-5], Попова Т. [1], Рубан І. [1], Семенченко А. [1-2, 6], Чукут С. [1] та інші. Наукові роботи, присвячені формуванню та розвитку електронного урядування, його повноцінного впровадження в діяльність органів державного управління залишаються погано структурованими та систематизованими, а питання визначення концептуальних засад формування механізмів е-урядування в умовах цифровізації потребує ґрунтовного аналізу науковців та практиків в галузі державного управління.

Метою дослідження є визначення концептуальних засад формування та розвитку механізму електронного урядування в Україні в умовах цифрових перетворень.

Виклад основного матеріалу. Електронне урядування є інструментом розвитку та демократизації інформаційного суспільства, новітньою інтерактивною системою державного управління, впровадження якої на основі принципів підзвітності, прозорості та відкритості сприяє створенню умов для прозорого та відкритого державного управління, забезпечує ефективну взаємодію органами державної влади, неурядових організацій, громадян.

До основних цілей електронного урядування відносять:

скорочення та спрощення процедур адміністративних витрат, підвищення доступності та якості державних послуг для бізнесу, громадян;

контроль за ефективністю та результативністю діяльності органів державного управління, підвищення якості управлінських процесів;

надання можливості безпосередньої участі в процесах експертизи та підготовки проектів політико-адміністративних рішень інститутів громадянського суспільства та людини, забезпечення відкритості

інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади, розширення доступу до неї.

Ключовими факторами впливу на електронне урядування, результати його практичного впровадження є:

- непрозорість, закритість, неефективність, не результативність, корупційність, надмірна забюрократизованість, неоперативність, кулуарність прийняття рішень в системі адміністративно-державного управління;
- недовіра з боку бізнесу та суспільства до влади, що призводить до зростання актуальності проблеми щодо її легітимності;
- неспроможність органів влади своєчасно та самостійно вирішувати зростаючу кількість складних проблем, ускладнення внутрішнього та зовнішнього середовища (збільшення рівня складності та кількості проблем, непередбачуваності);
- нові можливості, що надають ІКТ державному управлінню;
- зміна парадигми державного управління з «суспільства для держави» на «державу для суспільства»;
- глобалізація, розвитку якої сприяли ІКТ;
- активізація бізнесу та суспільства щодо участі у формуванні державної політики, контролю за виборчим процесом, реалізацією державної політики, тощо.

Розглядаючи електронне урядування, як систему дій та тактик, можна виділити особливості електронного урядування: просторова та часова незалежність, відкритість роботи уряду, зменшення рівня бюрократизації в наданні послуг, орієнтація на потреби споживача, та ін. (рис.1.).

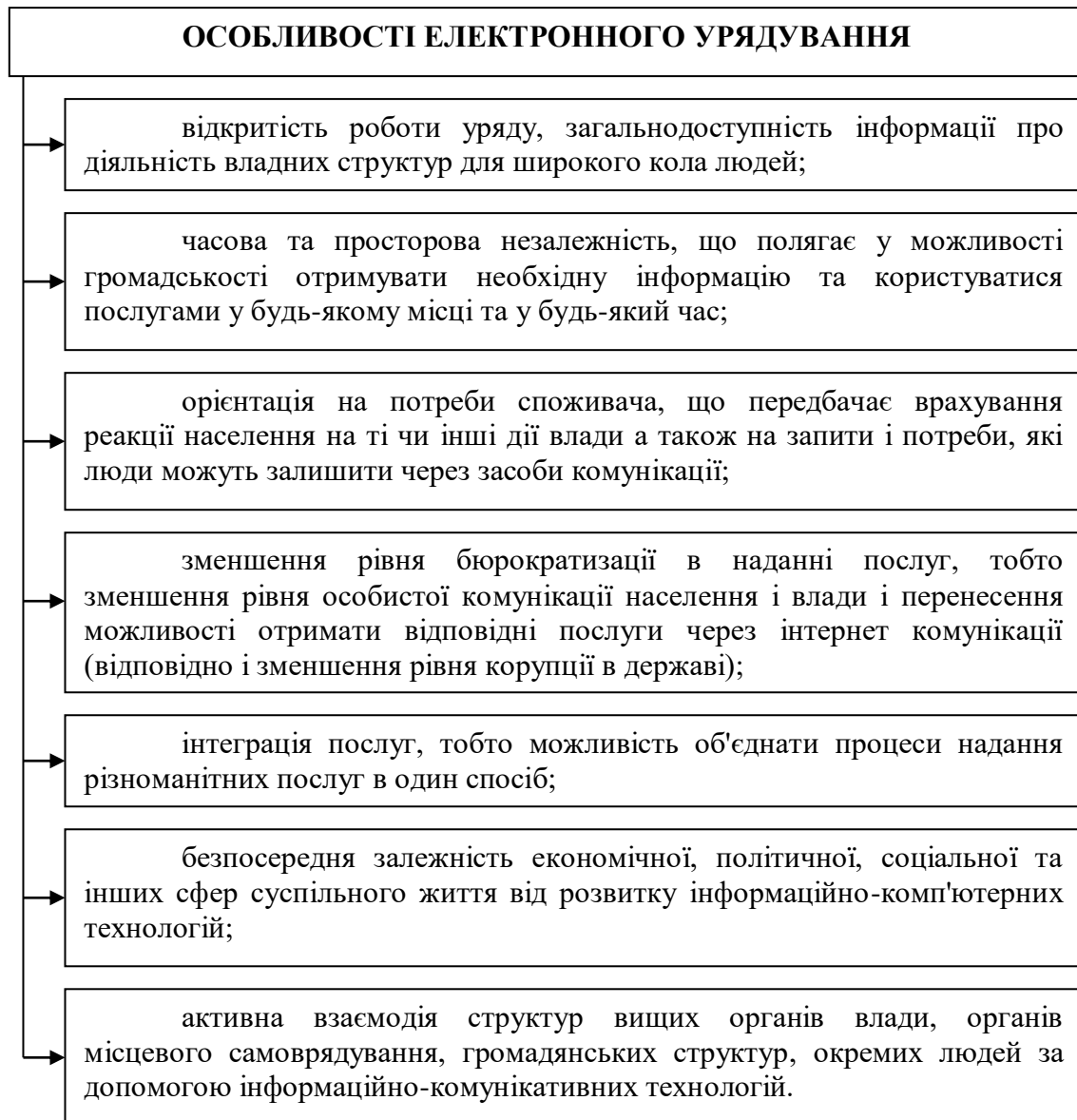


Рис. 1. Особливості електронного урядування

Джерело: складено автором на основі [1]

Крім того, е-урядування повинно базуватися на ряді базових засад. До таких засад відносять, по-перше, достовірності та свободи інформації, (тлумачення. Достовірності змісту інформації, її форми). По-друге, перерозподіл владних повноважень між громадянами та державою, між бізнесом та державою в процесі реалізації форм електронної демократії. По-третє, принцип субсидіарності – оптимальне поєднання між доцільністю (децентралізоване демократичне управління) та ефективністю управління (впорядковане управління). По-четверте, гармонізація та

координація публічних та приватних інтересів шляхом гармонізації та узгодження позицій, їх поєднання та зіставлення в процесі прийняття рішень.

Технологічні та організаційні основи електронного урядування повинні забезпечувати: широке впровадження та розвиток засобів забезпечення віддаленого доступу до інформації про діяльність органів державного управління; надання електронних державних послуг в центрах надання послуг на основі взаємодії державних органів з юридичними та фізичними особами та єдиної інфраструктури міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії; впровадження інформаційних систем звітності та планування, створення у відносинах «бізнес-влада», «громадяни-влада» системи міжвідомчого електронного документообігу; формування нормативно-правової бази, що регламентує процедури та порядок надання, зберігання та збору відомостей, що містяться в державних інформаційних системах, контролю за використанням державних інформаційних систем; створення єдиної системи контролю результатів діяльності органів виконавчої влади.

Одним з основних видів забезпечення електронного урядування, з бере свій початок його впровадження, - нормативно-правове забезпечення. Незважаючи на різні підходи в національних стратегіях та концепціях до етапів розвитку електронного урядування, перший етап електронного урядування обов'язково передбачає формування системи нормативно-правових документів, що регламентують взаємовідносини та діяльність в цій галузі.

Електронний уряд розглядають як принципову зміну всієї структури, культури, цінностей, способів розвитку системи надання державних послуг шляхом використання такого інструменту діяльності, як ІКТ. Державну політику е-урядування можна розглядати, аналізуючи модернізацію

системи державних органів управління, програмні концептуальні документи.

В багатьох розвинутих країнах наприкінці ХХ століття проведені зміни у моделях державного управління наблизили систему до екологічних, інформаційних, соціальних, економічних, наднаціональних викликів часу. Цими подіями обумовлена поява е-урядування. Основними критеріями цих моделей були вимоги оптимального співвідношення технологічних та професійних основ в адміністрації.

Прийнято розглядати три етапи формування механізму е-урядування в більшості країн, які представлено на рис.2.

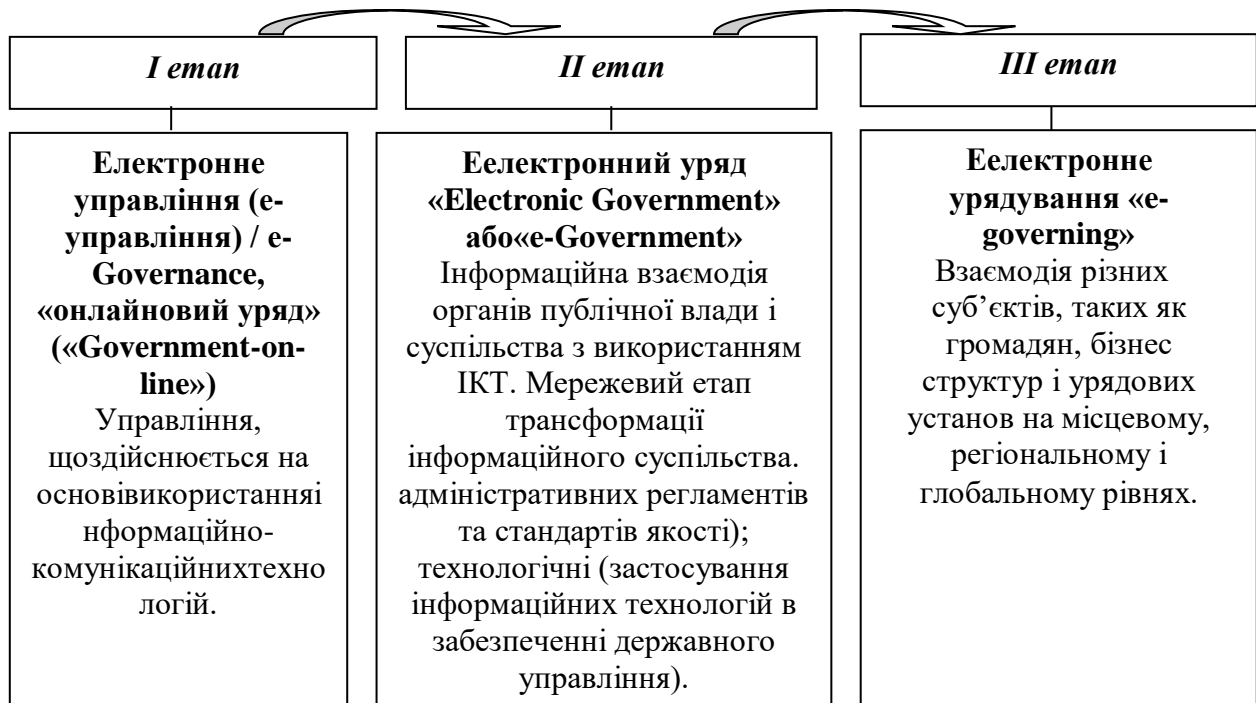


Рис. 2. Етапи формування механізму е-урядування

Джерело: складено автором на основі [3]

На сучасному етапі розвитку суспільно-правових відносин в Україні значущість електронного урядування вимагає забезпечення достатнього рівня його ефективності, що, у свою чергу, прямо залежить від якості, обґрунтованості, адекватності та своєчасності нормативно-правового регулювання електронного урядування [3-4].

Питання розвитку е-урядування в діяльності державних органів, механізми їх розробки узагальнені та визначені в державних програмах, визначених на рис.3.

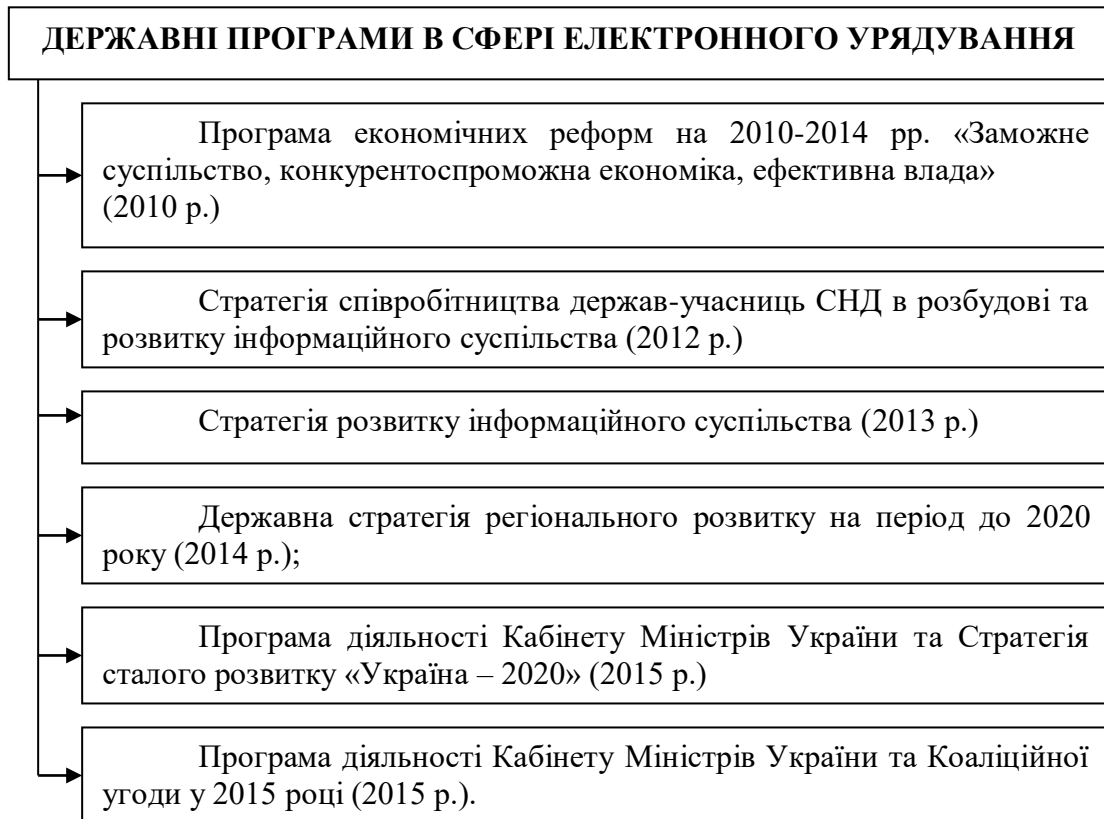


Рис. 3. Державні програми в сфері електронного урядування в Україні

Джерело: розробка автора

Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» визначала наступні завдання державної політики щодо розвитку електронного урядування: схвалення Концепції функціонування та створення інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних; реалізація системи електронної взаємодії державних баз даних; видання Кабінетом Міністрів України актів з питань функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних; впровадження інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних [7].

З квітня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року, у якому в окремому підрозділі наведено заходи, відповідальні виконавці, строки виконання та індикатори виконання завдань щодо подальшого розвитку електронного урядування в Україні [8]. Результатом виконання середньострокового плану в результаті сталого економічного розвитку є забезпечення підвищення якості життя громадян та зростання його рівня.

20 вересня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив нову Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, яка визначає головні цілі, пріоритетні напрями та заходи розвитку до 2020 року (рис.4) (на основі [9]).

На сьогоднішній день в Україні діє Розпорядження Кабінету Міністрів від 22 серпня 2018 р. № 617-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування» [10]. В розпорядженні наголошується, що електронне урядування є одним із напрямів реформи державного управління і обґрунтовується використання ІКТ для покращення ефективності системи державного управління, її зручності та прозорості, що забезпечує діяльність органів державного управління.

Основним завданням при цьому визначено удосконалення реєстрів даних юридичних осіб, громадян, нерухомості та земельних ділянок, соціального страхування, податків, забезпечення здійснення обміну даними та функціональної сумісності систем на операційному рівні.

Функціональна сумісність систем сприятиме здійсненню обміну даними між установами та реєстрами. Реєстри, забезпечені гарантованим захистом персональних даних, будуть відкритими для користування органами державного управління, що сприятиме спрощенню процедури надання адміністративних послуг органами державного управління з

підтвердження інформації та фактів, що міститься в офіційних державних реєстрах, веб-сервісах.



Рис. 4. Ключові завдання Концепція розвитку електронного урядування в Україні до 2020 року

Джерело: складено автором на основі [9]

Успішність виконання завдань з впровадження електронного урядування оцінюватиметься шляхом визначення кількості електронних запитів, що обробляються, та центральних органів виконавчої влади, які приєднані до системи електронної взаємодії.

Розпорядженням Кабінету Міністрів від 24 березня 2021 р. № 276-р затверджено план пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, яким визначено заходи, відповідальні виконавці, строки виконання та індикатори

виконання завдань щодо подальшого розвитку електронного урядування в Україні [11].

Цими документами визначені ключові засади державної політики, пріоритетні цілі, базові принципи, механізми державного управління, стратегічні завдання в галузі інформатизації, інформаційної політики, електронного урядування, інформаційної безпеки та відкритого уряду.

Висновки. Таким чином, електронне урядування в Україні планомірно розвивається відповідно до нормативно-правових актів Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Аналіз нормативно-правової бази дозволив визначити недоліки існуючого нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні: фрагментарність, нечіткість, неповнота, неузгодженість, неконкретність, непрозорість процедур, суперечливість деяких документів, не адаптованість до міжнародних актів, низький рівень якості підготовки нормативно-правових актів та ін. В багатьох випадках нормативно-правові акти розробляються без проведення ретельного аналізу проблеми та врахування ризиків; без якісної правової та соціально-економічної експертизи, без проведення громадського обговорення тощо.

Головною умовою забезпечення якісного урядування та подальшого розвитку демократії в Україні є запровадження на державному та місцевому рівні правових практик та процедур залучення громадськості до ухвалення публічно-правових рішень в сфері розвитку електронного урядування. Система нормативно-правових документів повинна відповідати появі нових та модернізації існуючих документів, динаміці розвитку, встановленню нових зв'язків і пріоритетів між ними.

Література

1. Баранов О.А., Демкова М.С., Дзюба С.В., Єфанов А.В. , І.Б. Жилияєв, Клепець Е.Л. , Місников Ю., ПоповаТ.В. І.А. Рубан, А.І. Семенченко,

- Чукут С.А. . За ред. А.І. Семенченко. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Київ, 2009.
2. Семенченка А. І., Дрешпака В. М. Електронне урядування та електронна демократія. Київ, 2017.
 3. Костенко І.В. Основні принципи електронного урядування // Часопис Київського університету права. 2019. №4. С. 117-121.
 4. Орлова Н.С. Законодавчі механізми цифрового розвитку України. Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., м.Маріуполь, 28-29 травня 2021 року. Маріуполь: ДонДУУ, 2021. С. 53-55.
 5. Орлова Н. Мохова Ю. Роль цифрових компетентностей у формуванні цифрового суспільства. Наукові перспективи. 2021. №5(11). С. 154-162.
 6. Семенченко А.І. Етапи розвитку електронного урядування: сутність та термінологія / А.І. Семенченко // Теорія та практика державного управління. 2019. Вип. 1(64). С. 17-28.
 7. Про виконання Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада»: розпорядження Кабінету Міністрів від 23 червня 2010 р. №1724-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1724-2010-%D1%80#Text> (дата звернення 10.07.2021)
 8. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: розпорядження Кабінету Міністрів від 3 квітня 2017 р. № 275-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 10.07.2021)
 9. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів від 20 вересня 2017 р.

№649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення 10.07.2021)

10. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування: розпорядження Кабінету Міністрів від 22 серпня 2018 р. № 617-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80#Text> (дата звернення 10.07.2021)
11. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік: розпорядження Кабінету Міністрів від 24 березня 2021 р. № 276-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2021-s240321> (дата звернення 10.07.2021)

References

1. Baranov, O.A., Demkova, M.S., Dziuba, S.V., Yefanov, A.V., Zhylyaiiev I.B., & Klepets', E.L., et.al., 2009. *Kontseptsiiia rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini [The concept of e-government development in Ukraine]*. Kyiv.
2. Semenchenka, A. I., and Dreshpaka, V. M., 2017. *Elektronne uriaduvannia ta elektronna demokratiia [E-government and e-democracy]*. Kyiv.
3. Kostenko, I.V., 2019. Osnovni pryntsypy elektronnoho uriaduvannia [Basic principles of e-government]. *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*, ussue 4, pp, 117-121.
4. Orlova, N.S., 2021. Zakonodavchi mekhanizmy tsyfrovoho rozvytku Ukrainy [Legislative mechanisms of digital development of Ukraine]. In Donetsk State University of Management, *Public administration for sustainable development: challenges and prospects at the national and local levels*. Proceedings of the International Conference, Mariupol', May 28-29 2021. Mariupol', pp. 53-55.
5. Orlova, N., and Mokhova, Yu., 2021. Rol' tsyfrovyykh kompetentnostej u formuvanni tsyfrovoho suspil'stva [The role of digital competencies in the

- formation of a digital society]. *Naukovi perspektyvy*, issue 5(11), pp.154-162.
6. Semenchenko, A.I., 2021. Etapy rozvytku elektronnoho uriaduvannia: sutnist' ta terminolohiia [Stages of e-government development: essence and terminology]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, issue 1(64), pp.17-28.
 7. Order of the Cabinet of Ministers on the implementation of the Program of economic reforms for 2010-2014 "Wealthy society, competitive economy, effective government", 2010. Available at <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1724-2010-%D1%80#Text> [Accessed 10 July 2021].
 8. Order of the Cabinet of Ministers on approval of the medium-term plan of priority actions of the Government until 2020 and the plan of priority actions of the Government for 2017, 2017. Available at <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text> [Accessed 10 July 2021].
 9. Order of the Cabinet of Ministers on approval of the Concept of e-government development in Ukraine, 2017. Available at <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> [Accessed 10 July 2021].
 10. Order of the Cabinet of Ministers on approval of the action plan for the implementation of the Concept of e-government development, 2018. Available at <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80#Text> [Accessed 10 July 2021].
 11. Order of the Cabinet of Ministers on approval of the Government's priority action plan for 2021, 2021. Available at <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2021-s240321> [Accessed 10 July 2021].