

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ФОРМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

ELECTRONIC GOVERNANCE AS A FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Волох О.К.,
к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національна академія внутрішніх справ

У статті розглянуто питання, пов'язані із запровадженням електронного урядування як особливої форми публічного адміністрування. Досліджуються проблеми реалізації завдань і функцій держави за допомогою технологій електронного урядування. Аналізуються окремі аспекти електронної взаємодії органів виконавчої влади, впровадження електронних адміністративних послуг, звернення до суб'єктів владних повноважень за допомогою Інтернету, оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних.

Ключові слова: електронне урядування, форми публічного адміністрування, публічна адміністрація, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційне суспільство.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с внедрением электронного управления как особенной формы публичного администрирования. Исследуются проблемы реализации задач и функций государства с помощью технологий электронного управления. Анализируются отдельные аспекты электронного взаимодействия органов исполнительной власти, внедрения электронных административных услуг, обращения к субъектам властных полномочий с помощью Интернета, обнародования публичной информации в форме открытых данных.

Ключевые слова: электронное управление, формы публичного администрирования, публичная администрация, информационно-коммуникационные технологии, информационное общество.

E-governance is a special form of public administration. It combines both illegal forms of public administration: proceedings organizational actions and the implementation of logistical operations.

There are different definitions of the term "e-governance" in domestic law. According to the Concept of e-governance in Ukraine, e-governance is organizational form of state governance that promotes efficiency, openness and transparency of state and local government using ICT to create a new type of state, focusing on the needs of citizens.

The main goal of e-governance in Ukraine is to build a modern high-tech mechanism, aimed at improvement of the central executive authorities and their territorial units, local authorities and local governments. The result of it should be to ensure the rights of individuals and entities for objective and reliable information about the activities of state bodies, quality administrative services and the establishment of e-democracy.

E-governance as special form of public administration is essential in today's conditions and is designed to provide:

- 1) improvement of technology governance, and improving the quality of management decisions by means of electronic interaction of executive power;
- 2) the provision of services to citizens and business entities electronically using the Internet and other means, especially the principle of "single window";
- 3) citizen participation in public affairs by enabling treatment to government entities via the Internet;
- 4) protecting the rights of citizens to access to public information by publishing it in the form of open data.

Key words: e-governance, forms of public administration, public administration, information and communication technologies, information society.

Під формою публічного адміністрування в науці адміністративного права розуміється зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань і тягне за собою певні наслідки [1, с. 181]. Виділяється шість форм публічного адміністрування, а саме:

- установлення норм права;
- застосування норм права;
- укладання адміністративних договорів;
- здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій;
- провадження організаційних дій;
- виконання матеріально-технічних операцій [1, с. 183].

У зв'язку з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, відповідними змінами у вітчизняному законодавстві сьогодні ми можемо говорити про окрему, принципово нову форму публічного адміністрування, якою є електронне урядування.

Метою статті є дослідження феномена електронного урядування як форми публічного адміністрування.

Одними з основних цілей діяльності уряду, закріплених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України 2014 року, було запровадження електронного урядування, надання електронних безконтактних послуг, відмова від паперового документообігу (розділ 2 «Нова політика державного управління») [2].

У свою чергу, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України 2016 року впровадження повноцінного

електронного урядування також визначається одним із завдань, на виконанні яких зосереджуватиметься діяльність уряду (розділ VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації») [3].

Чинне законодавство України містить декілька визначень терміна «електронне урядування». Наприклад, згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р, електронне урядування є формою організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості й прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій [4].

Однією з головних ознак форм публічного адміністрування є їх зумовленість реалізацією завдань і функцій суб'єктів владних повноважень у рамках їхньої компетенції [1, с. 182].

Отже, з метою доведення заявленого вище положення вважається за необхідне порівняти, наскільки запровадження електронного урядування зумовлене виконанням завдань і функцій суб'єктів владних повноважень (органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб).

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України.

Завдання та функції держави (як вони визначені в ст. 1 Закону України «Про державну службу») полягають у такому:

- аналізі державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях і підготовці пропозицій стосовно її формування;
- забезпеченні реалізації державної політики, виконанні загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконанні законів та інших нормативно-правових актів;
- забезпеченні надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- здійсненні державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства;
- управлінні державними фінансовими ресурсами, майном і контролі за їх використанням;
- управлінні персоналом державних органів;
- реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [5].

Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, впровадження електронного урядування передбачає, по-перше, створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, по-друге, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання:

- а) доступу до державних інформаційних ресурсів,
- б) можливості отримувати електронні адміністративні послуги,
- в) можливості звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету [4].

Як випливає з вищевказаного, розвиток електронного урядування має сприяти реалізації завдань і функцій держави, вдосконаленню державного управління загалом.

Відповідно, з метою реалізації державної політики з питань розвитку електронного урядування необхідно забезпечити:

- провадження узгодженої діяльності всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування із залученням інститутів громадянського суспільства й представників ділових кіл;
- удосконалення принципів державного управління, структури та функцій органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- визначення переліку адміністративних послуг, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і переведення їх в електронну форму;
- удосконалення адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування шляхом використання інформаційно-телекомунікаційних технологій;
- створення інформаційної інфраструктури електронного урядування;
- підготовку кваліфікованих державних службовців, які забезпечуватимуть упровадження елементів електронного урядування;
- навчання громадян і суб'єктів господарювання використання технологій електронного урядування;
- створення системи мотивації для державних службовців, громадян і суб'єктів господарювання щодо використання технологій електронного урядування [4].

Станом на сьогодні нормативно-правова база щодо запровадження й розвитку електронного урядування в Україні налічує десятки актів законодавства різної юридичної сили (закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади).

Основними завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні, що були проголошені Урядом наприкінці 2010 року й залишаються актуальними сьогодні, є такі:

- забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації;

- залучення громадян до участі в управлінні державними справами;

- удосконалення технології державного управління;
- підвищення якості управлінських рішень;
- створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (call-центрів), веб-порталів надання послуг;
- організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів насамперед за принципом «єдиного вікна»;
- організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису [4].

Основні напрями державної політики у сфері електронного урядування в Україні випливають із наведених вище завдань щодо забезпечення його розвитку:

- 1) удосконалення принципів державного управління, структури й функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 2) визначення переліку адміністративних послуг, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і переведення їх в електронну форму;
- 3) удосконалення адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування шляхом використання інформаційно-телекомунікаційних технологій;
- 4) створення інформаційної інфраструктури електронного урядування.

Як було передбачено в Концепції розвитку електронного урядування в Україні, основним механізмом організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами й суб'єктами господарювання повинен стати електронний документообіг із використанням електронного цифрового підпису. Відповідні закони України було прийнято ще у 2003 році. Сьогодні можна спостерігати збільшення як обсягів електронного документообігу, так і кількості суб'єктів владних повноважень, а також суб'єктів господарювання, що володіють електронним цифровим підписом.

Згідно з п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 18.07.2012 № 670, з метою організації впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади Державне агентство з питань електронного урядування України здійснює заходи щодо:

- а) забезпечення структурних підрозділів із діловодства органів виконавчої влади засобами електронного цифрового підпису й технічними засобами, необхідними для функціонування зазначеної системи;
- б) технічної й технологічної підтримки процесів створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення та використання електронних документів і копій паперових документів в електронному вигляді в Секретаріаті Кабінету Міністрів України з використанням електронного цифрового підпису [6].

Крім того, зазначеною Постановою було затверджене Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади. Це Положення визначає загальні засади створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади.

Система призначена для автоматизації процесів створення, відправлення, передавання, одержання, оброблення, використання, зберігання, знищення електронних документів і копій паперових документів в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису, які не містять інформацію з обмеженим доступом, і контролю за виконанням актів, протокольних рішень Кабінету Міністрів України та інших документів.

Як було вказано вище, забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг належить до переліку основних завдань і функцій держави. Основною вимогою з боку суб'єктів звернення є надання доступних і прозорих, найменш витратних, швидких і зручних, зрозумілих і передбачуваних адміністративних послуг; ефективне забезпечення надання яких можливе шляхом запровадження електронних послуг.

Протягом 2014–2015 років в Україні запроваджено Єдиний державний портал адміністративних послуг і перші пілотні електронні послуги (близько 22) у сфері будівництва, земельних відносин, доступу до реєстрів, зовнішньоекономічної діяльності й ліцензування. Україна посідає 122 місце за рейтингом ООН щодо розвитку електронних сервісів.

Планом пріоритетних дій уряду на 2016 рік передбачено запровадження надання пріоритетних адміністративних послуг в електронній формі відповідно до переліку 20 базових напрямів електронних послуг Європейського Союзу (найбільш популярні, соціально важливі та ризиковані з погляду корупції послуги) до 2018 року (близько 50–60 електронних послуг) [7].

Результативність запровадження послуг у режимі реального часу буде оцінюватися шляхом визначення кількості послуг, запроваджених відповідно до таких базових рівнів:

– I і II рівень – надання інформації та завантаження заяви у форматі pdf;

– III рівень – подання заяви й оплата послуги в режимі реального часу;

– IV рівень – повністю інтегрована послуга.

Адміністративні послуги у 2016 році повинні бути запроваджені на I і II рівнях, до кінця 2020 року не менше ніж 80 послуг – на III рівні й не менше ніж 40 послуг – на IV рівні. Частка користувачів, які отримують послуги в електронному вигляді, повинна збільшитися до 30 відсотків до кінця 2020 року. Частка користувачів, задоволених якістю наданих послуг у режимі реального часу, повинна поступово збільшитися до 60 відсотків до кінця 2020 року. Зазначені адміністративні послуги, відповідно до вимог законодавства, повинні бути інтегровані до Єдиного державного порталу адміністративних послуг, тестову експлуатацію якого розпочато.

Єдиний державний портал адміністративних послуг має забезпечити створення сприятливих умов для надання громадянам і юридичним особам доступних, прозорих, безпечних і зручних в отриманні адміністративних послуг за принципом єдиного вікна (“one-stop-shop”) [8].

Розвиток інформаційного суспільства вимагає вдосконалення методів і форм провадження комунікації з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Із цією метою Постановою Уряду від 25.12.2013 № 958 затверджено Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян, яка призначена для подання громадянами до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування звернень у формі електронних документів, забезпечення оперативного контролю з боку громадян за розглядом їхніх звернень, ведення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування обліку звернень і контролю за вирішенням порушених у них питань (п. 2 Положення) [9].

Зазначена система є складовою частиною єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (<http://www.z.gov.ua>), який запроваджується з метою забезпечення відкритості й доступності органів державної влади.

Створений веб-ресурс дає громадянам змогу підготувати й подати електронне звернення до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Правильно оформлене електронне звернення є юридично значимим і буде розглянуте державними органами за тими самими вимогами, що й надане в письмовій формі.

Подальший розвиток Державної системи електронних звернень громадян дасть можливість забезпечити створен-

ня єдиного адресного простору органів виконавчої влади на державному загальнодоступному інформаційному веб-ресурсі, автоматизоване формування звітів щодо організації розгляду звернень громадян, оперативний контроль за реєстрацією та опрацюванням звернень громадян, підвищення якості надання електронних послуг громадянам і рівня виконавської дисципліни в державних органах.

Також із 2015 року запроваджено таку форму колективного звернення, як електронна петиція, що подається шляхом застосування новітніх телекомунікаційних засобів, передбачає особливу процедуру реагування адресата й підтверджує свою дієвість як механізм систематичного суспільного діалогу. Електронна петиція як інструмент електронної демократії передбачена й у правових актах Ради Європи, зокрема в Рекомендаціях CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи від 18.02.2009.

Одним із основних напрямів розвитку електронного урядування є оприлюднення державних даних у форматі відкритих даних. Сьогодні багато країн у всьому світі роблять усе можливе для того, щоб використати потенціал відкритих даних для підвищення ефективності прийняття управлінських рішень, боротьби з корупцією, а також для отримання соціальних, економічних та екологічних переваг, надання якісних послуг і розвитку інноваційного бізнесу. Згідно із загальносвітовою концепцією, всі дані, що накопичуються державою, мають бути відкритими для громадян із правом їх вільного подальшого використання в тому числі в комерційних проєктах.

На виконання вказаного завдання 09.04 2015 прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних». Також прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835, якою затверджено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних.

Крім того, у 2015 році запроваджено Єдиний державний веб-портал відкритих даних (<http://www.data.gov.ua>), відкрито перші набори державних даних, а також затверджено дорожню карту розвитку відкритих даних у 2016 році. Оприлюднено більше ніж 1 500 наборів державних даних понад 200 розпорядників інформації [7].

У розділі IV Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки наголошується на тому, що з метою забезпечення відкритості й прозорості державного управління, а також використання інформації та даних, зібраних органами державного управління, систему відкритих даних необхідно вдосконалити. Кількість відкритих наборів даних на Єдиному державному порталі повинна збільшитися із 100 до 20 тис. до 2020 року [8].

Отже, основна мета розвитку електронного урядування в Україні полягає в запровадженні сучасних високотехнологічних механізмів, спрямованих на вдосконалення діяльності публічної адміністрації, забезпечення отримання фізичними та юридичними особами якісних адміністративних послуг, а також об'єктивної й достовірної інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень.

Електронне урядування як форма публічного адміністрування має важливе значення в сучасних умовах і покликане забезпечувати:

- 1) удосконалення технології державного управління, а також підвищення якості управлінських рішень за допомогою системи електронної взаємодії органів виконавчої влади;
- 2) організацію надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді, для чого впроваджується інформаційна система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;
- 3) залучення громадян до участі в управлінні державними справами шляхом надання можливості звернення до суб'єктів владних повноважень за допомогою Інтернету;
- 4) захист прав громадян на доступ до публічної інформації шляхом її оприлюднення у формі відкритих даних.

ЛІТЕРАТУРА

1. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
2. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1099-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.
6. Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про затвердження Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2013 № 958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

УДК 342.9

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА» В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

ON THE PROBLEM OF DETERMINING A CATEGORY OF “PUBLIC SERVICE” IN THE LEGISLATION OF UKRAINE

Задихайло О.А.,
к.ю.н., доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін
та міжнародного права

Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

Статтю присвячено дослідженню актуальної проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. На підставі аналізу основних ознак публічної служби та вивчення законодавства про публічну службу зарубіжних держав сформульовано узагальнене визначення цієї правової категорії для її практичного застосування в чинному законодавстві України.

Ключові слова: публічна служба, інститут публічної служби, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, посада.

Статья посвящена исследованию актуальной проблемы определения категории «публичная служба» в законодательстве Украины. На основании анализа основных признаков публичной службы и изучения законодательства о публичной службе зарубежных государств сформулировано обобщающее определение этой правовой категории для ее практического применения в действующем законодательстве Украины.

Ключевые слова: публичная служба, институт публичной службы, государственная служба, служба в органах местного самоуправления, должность.

The article is devoted to the actual problem of the definition of “public service” in the legislation of Ukraine.

The need of the definition of the “public service”, clarification of its scope and content takes on the particular importance in the light of the reform of national legislation in the sphere of public service, particularly in the context of its adaptation to the European Union standards as well as the rapidly growing during the last years the number of appeals to administrative courts concerning disputes over the appointment on public service, its passing, dismissal from public service.

For the purpose of complete regulation of public-service relations the analyses of European practice in this area is carried out. In spite of different approaches to the definition of “public service” in the legislation of foreign countries, as a rule, public service is understood as professional activities of employees, i.e. activities of the State machinery.

Analysis of the definition of public service in the current legislation of Ukraine showed its imperfection, in particular on attribute to public service activities on the state political positions. Special attention in the article is paid to generalization of existing signs by which it's possible to formulate exact and rich in content definition of public service as a unifying category for the state and municipal services in Ukraine. To such criteria the author includes: attraction the person to public service based on edition of a legal act about the appointment to the relevant position; constancy and professional character of employee assigned to him by law; orientation of employees on the satisfaction of public interests defined by the state; occupying public positions in the organ of public authorities.

Key words: public service, Institute of public service, state service, local self-government service, position.

Необхідність визначення категорії «публічна служба», з'ясування її обсягу і змісту набуває особливого значення у світлі реформування вітчизняного законодавства у сфері державної служби, зокрема, у контексті його адаптації до стандартів Європейського Союзу, а також кількості звернень, що швидко збільшується протягом останніх років, до адміністративних судів стосовно спорів щодо прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Вивченню сутності поняття публічної служби, її співвідношення з державною службою, аналізу ознак, осо-

бливостей і видів публічної служби, а також з'ясуванню проблем, які виникають під час розв'язання спорів щодо публічної служби, присвячено наукові праці таких учених, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Н.А. Берлач, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, С.Д. Дубенко, Н.Р. Нижник, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, О.В. Петришин, Ю.М. Старілов, В.П. Тимошук, М.І. Цуркан, Н.В. Янюк та ін. Разом із тим варто зазначити, що сьогодні єдиним критерієм визначення поняття публічної служби й досі не вироблено. Це пояснюється насамперед тим, що інститут публічної служби є відносно