

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

На правах рукопису

ІЛЬНИЦЬКИЙ МИХАЙЛО ПЕТРОВИЧ

УДК 35.078.3

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник
Лазур Ярослав Володимирович
доктор юридичних наук, професор

Ужгород – 2017

З М І С Т

ВСТУП	4
Розділ 1. Засади адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні	14
1.1. Концепція належного урядування та електронного урядуу	14
1.2. Засади електронного урядування у сфері публічного управління в Україні	25
1.3. Адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні	53
Висновки до Розділу 1	65
Розділ 2. Адміністративно-правове регулювання електронної форми правових актів.....	68
2.1. Електронна форма правових актів: поняття, порядок розробки та підготовки їх проектів	68
2.2. Участь громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів.....	92
2.3. Адміністративно-правове регулювання оприлюднення нормативно- правових актів і забезпечення доступу до них в електронній формі	108
Висновки до Розділу 2	124
Розділ 3. Адміністративно-правове регулювання баз даних та електронного документообігу у сфері публічного управління в Україні	127
3.1. Адміністративно-правове регулювання захисту баз даних та правових актів у сфері публічного управління в Україні.....	127
3.2. Адміністративно-правове регулювання електронного документообігу у сфері публічного управління в Україні.....	152
3.3. Адміністративно-правове забезпечення доступу до баз даних у	

публічному управлінні в Україні	166
Висновки до Розділу 3	185
ВИСНОВКИ	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	191

ВСТУП

Актуальність теми. У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, концепції електронного урядування, еволюції публічного управління, розвитку громадянського суспільства, стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, важливе значення має дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

Впровадження електронного урядування нині є актуальним в умовах розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, еволюції інформаційного суспільства та потреби покращення публічного управління, зокрема: впровадження нових інноваційних підходів та методів у процесі публічного управління, прискорення обміну інформацією та прийняття відповідних рішень, оптимізації роботи органів публічної влади в Україні. Належне адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні є запорукою подальшого розвитку України як демократичної і правової держави в умовах сучасного розвитку інформаційних технологій, глобалізації та еволюції інформаційного суспільства. У процесі впровадження електронного урядування в Україні є чимало викликів і проблем, але після Революції Гідності відбулися суттєві позитивні зрушення у вдосконаленні адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління і цей процес триває і нині.

Сучасний розвиток інформаційного суспільства обумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження електронного урядування у сфері публічного управління в Україні, в рамках якого надаються різні

управлінські послуги. Належне та ефективне адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг та електронне урядування є актуальною потребою в умовах розвитку України, як демократичної і правової держави, та еволюції громадянського суспільства. А тому проведення системного дослідження адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління є необхідним, зокрема, з метою аналізу ефективності такого адміністративно-правового регулювання, виявлення основних проблем та формулювання пропозицій щодо його вдосконалення.

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень науковців у сфері адміністративного права щодо електронного урядування, деякі питання адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні не були предметом детальних наукових досліджень. Зокрема, нині комплексно не досліджено питання адміністративно-правового регулювання електронного документообігу у сфері публічного управління, адміністративно-правового регулювання захисту персональних даних, що містяться в електронних офіційних реєстрах.

Проблематику адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні серед учених-юристів досліджували: Е.Аблякимов, В.Авер'янов, В.Батіг, Ю.Битяк, О.Бандурка, О.Баранов, І.Бачило, Д.Бахрах, В.Брижко, В.Василюк, А.Венгеров, Г.Виноградов, О.Гаврилов, І.Гостєв, І.Дорда, В.Капилов, Б.Кормич, Р.Калюжний, В.Курушин, Я.Лазур, А.Марущак, В.Олефір, О.Нікітенко, П.Пашко, А.Серенок, О.Синєокий, С.Хрипко, В.Цимбалюк, І.Чансел, М.Швець, І.Шопіна, М.Шульга та інші.

Зазначене вище підтверджує потребу дослідження адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні як важливої наукової проблеми адміністративного права, що потребує вирішення.

Зв'язок роботи з науковими, програмами, планами, темами.

Запропонований напрям дослідження пов'язаний із планом науково-дослідної роботи ДВНЗ «Ужгородський національний університет» на 2010-2017 рр. Тема дисертації відповідає Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р.

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоби на основі комплексного наукового аналізу теоретичних положень та чинного законодавства України з'ясувати особливості адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні, сформулювати ряд пропозицій та рекомендацій щодо його вдосконалення.

Для досягнення вказаної мети дослідження було визначено такі основні задачі:

- проаналізувати концепцію належного урядування та електронного уряду;
- визначити засади електронного урядування у сфері публічного управління в Україні;
- охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні;
- проаналізувати адміністративно-правове регулювання електронної форми правових актів;
- з'ясувати участь громадськості у розробці електронної форми правових актів в Україні;
- охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення доступу до баз даних у публічному управлінні в Україні;
- сформулювати низку конкретних пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення законодавства України з питань адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають з приводу адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система методів і прийомів наукового пізнання. Як універсальний і загальнонауковий метод було використано діалектичний матеріалізм та об'єктивний ідеалізм, завдяки яким поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні, а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства у цій сфері. За допомогою логіко-семантичного методу з'ясовано понятійно-категорійний апарат даної проблематики, зокрема проаналізовано концепцію належного урядування та електронного уряду (підрозділ 1.1.), проаналізовано засади електронного урядування у сфері публічного управління в Україні (підрозділ 1.2.), визначено поняття «електронна форма правових актів» (підрозділ 2.1.). Формально-юридичний метод застосовано з метою характеристики адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів і забезпечення доступу до них в електронній формі (підрозділ 2.3.), адміністративно-правове регулювання захисту баз даних та правових актів у сфері публічного управління (підрозділ 3.1.), адміністративно-правове регулювання електронного документообігу у сфері публічного управління в Україні (підрозділ 3.2.). Системно-структурний метод було використано під час дослідження адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні (підрозділ 1.3.) та адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних в публічному управлінні (підрозділ 3.3.). Соціологічний метод застосовувався при аналізі сучасного стану участі громадськості у розробці

проектів електронної форми правових актів (підрозділ 2.2.). Разом з тим, у дисертації використано і наступні методи дослідження: логіко-юридичний, порівняльно-правовий, системний і статистичний методи, а також застосовано інформаційний підхід.

Науково-теоретичною базою для виконання дисертаційного дослідження є наукові праці провідних вчених у галузі адміністративного права, інформаційного права, адміністративного процесу, теорії держави і права та інших галузей юридичної науки з питань адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

Нормативна основа дослідження – Конституція України, міжнародні договори України, Митний кодекс України та інші кодекси України, закони України та окремих зарубіжних країн, зокрема: ФРН, і підзаконні нормативно-правові акти з питань адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління.

Емпірична основа дослідження – оприлюднені матеріали вітчизняної, міжнародної і закордонної юридичної практики з питань адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є одним з перших в науці адміністративного права комплексним науковим дослідженням проблематики адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні. У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків запропонованих особисто здобувачем, що характеризуються науковою новизною, мають важливе теоретичне та прикладне значення.

До найбільш значущих з них належать:

вперше:

– охарактеризовано сутність поняття «адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні» як взаємоузгодженої системи норм та принципів адміністративного права, а також уповноважених суб'єктів та їх діяльність, що має на меті забезпечення належного електронного урядування у сфері публічного управління в Україні;

– встановлено, що принцип оперативності стосовно процесу надання адміністративних послуг в електронній формі передбачає, по-перше, скорочення строків надання адміністративних послуг; по-друге, скорочення переліку документів; по-третє, скорочення переліку адміністративних процедур і зменшення регуляторного впливу на заявника;

– здійснено характеристику сучасного стану адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні, встановлено, що на законодавчому рівні доцільно встановити граничний строк надання адміністративних послуг в електронній формі – до п'яти календарних днів;

удосконалено:

– вчення про електронні офіційні реєстри, зокрема, зазначено, що на сучасному етапі розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, в умовах європейської інтеграції України, розвитку кіберзлочинності, хакерських атак, важливо забезпечити належний захист персональних даних в електронних офіційних реєстрах України;

– вчення про оприлюднення нормативно-правових актів в електронній формі, зокрема, встановлено, що офіційний характер оприлюднених правових актів та недоторканість системи їх електронного оприлюднення повинні забезпечуватися спеціальною системою безпеки, із належними засобами технічного та криптографічного захисту;

– наукові підходи щодо участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів, зокрема, зазначається, що належна

співпраця уповноважених суб'єктів щодо розробки проектів правових актів в електронній формі з інституціями громадянського суспільства, науковими установами та окремими експертами, сприятиме вдосконаленню чинного законодавства та розбудові України, як демократичної та правової держави;

набули подальшого розвитку:

- концепція електронного уряду, зокрема, встановлено, що впровадження «електронного уряду» по суті є цілеспрямованим та скоординованим застосуванням нових інформаційно-комунікаційних технологій для реалізації функцій держави;

- питання електронної форми правових актів, зокрема, встановлено, що значною перешкодою у широкому застосуванні електронної форми правових актів є відсутність загального правила про порядок вручення електронних правових актів публічного управління їх адресатам;

- пропозиції щодо удосконалення законодавства України з питань адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління, зокрема, з метою вирішення питань, пов'язаних з співвідношенням пріоритетності електронного документа та паперового документа, доцільно ч.1 ст. 8 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» викласти в наступній редакції: «Електронні документи мають пріоритет над паперовими документами, у випадку наявності між ними розбіжностей. Юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що зазначені положення в дисертації можуть бути використані у:

- науково-дослідній роботі – для подальшого наукового дослідження теоретичних та практичних проблем адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні;

- правозастосовній діяльності – для вдосконалення діяльності Державного агентства з питань електронного урядування України та інших

уповноважених суб'єктів у сфері електронного урядування у сфері публічного управління;

- правотворчій діяльності – для вдосконалення законодавства України з питань адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління;

- навчальному процесі – в юридичних та інших вищих навчальних закладах під час вивчення дисципліни «Адміністративне право України», «Інформаційне право», при написанні монографій, науково-практичних посібників, підручників, розробці методичних рекомендацій, а також для викладання лекцій та практичних занять.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійним науковим дослідженням автора. Автором одержані і сформульовані особисто усі висновки, рекомендації та пропозиції, в тому числі щодо наукової новизни. У дисертації не використовувались ідеї і розробки, котрі належать співавтору чи співавторам.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації автором апробовані на засіданнях кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет», а також на науково-практичних конференціях, зокрема: Міжнародній науково-практичній конференції «Євроінтеграція України: сучасні виклики» (м. Ужгород, Україна, 23 травня 2014 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Права людини та сучасні виклики» (м. Ужгород, Україна, 10 грудня 2014 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Ужгород, Україна, 27-28 лютого 2015 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження автором викладено у наступних публікаціях:

1. Ільницький М.П. Адміністративно-правове забезпечення доступу до баз даних в публічному управлінні в Україні / М.П.Ільницький // Науковий вісник УжНУ. Серія: Право – Спецвипуск. – 2013. – С. 74 – 78.

2. Ільницький М.П. Адміністративно-правове регулювання захисту персональних даних, що містяться в електронних офіційних реєстрах в Україні / М.П.Ільницький // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 4. – С. 289 – 292.

3. Ільницький М.П. Адміністративно-правове регулювання оприлюднення нормативно-правових актів і забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України / М.П.Ільницький // Visegrad Journal on Human Rights: Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy. – 2016. – № 4/1. – С. 98 – 105.

4. Ільницький М.П. Адміністративно-правові засади електронного урядування у сфері публічного управління в Україні / М.П. Ільницький // Науковий вісник УжНУ. Серія: Право – Випуск 40. Частина 2. – 2016. – С. 22-28.

5. Ільницький М.П. Адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні / М.П.Ільницький // Прикарпатський юридичний вісник. – Випуск 6 (15). – 2016. – С. 97 – 101.

6. Ільницький М.П. Адміністративно-правове регулювання електронного документообігу в Україні / М.П. Ільницький // «Євроінтеграція України: сучасні виклики»: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 23 травня 2014 р. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2014. – С. 61-65.

7. Ільницький М.П. Концепція належного урядування та електронного уряду / М.П.Ільницький // «Права людини та сучасні виклики»: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Ужгород, 10 грудня 2014 р. – С. 56-58.

8. Ільницький М.П. Електронна форма правових актів / М.П.Ільницький // «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м.

Ужгород, 27-28 лютого 2015 р.). – Ужгород: Ужгородський національний університет, 2015. – С. 72-75.

РОЗДІЛ 1.
ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Концепція належного урядування та електронного уряду

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, адміністративної реформи, розвитку концепції електронного урядування в Україні, реформування законодавства України у сфері публічного управління, еволюції інформаційного суспільства, стрімкого розвитку інформаційних технологій та електронного документообігу, важливого значення набуває дослідження проблематики концепції належного урядування та електронного уряду.

Дослідження концепції належного урядування та електронного уряду, має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, розвитку електронного урядування в Україні, ефективного функціонування органів публічної влади в Україні, а також вдосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів.

У рамках дослідження проблематики концепції належного урядування та електронного уряду у даному підрозділі буде: охарактеризовано концепцію належного урядування та електронного уряду, проаналізовано співвідношення понять «належне урядування» та «електронний уряд», сформульовано поняття «електронний уряд».

Проблематика концепції належного урядування та електронного уряду є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох

сучасних науковців, зокрема: В.Гаєнко, В.Корженко, А.Литвинова, А.Пухтецької та М.Салтевського.

Сучасна еволюція інформаційного суспільства в умовах розвитку правової і демократичної держави обумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження концепції належного урядування та електронного уряду в Україні.

Аналіз сучасної концепції належного урядування (англ. - «Good Governance») дозволить окреслити напрямки для вдосконалення адміністративної правотворчості, тобто підготовки та видання нормативно-правових актів державними органами виконавчої влади як одним із видів держаного управління.

У даному контексті А.Пухтецька зазначає, що належне урядування є неодмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України[1, с. 37].

Досліджуючи виникнення концепції «належне врядування», В. Корженко зазначає, що класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), родоначальником якої був Макс Вебер та теорія нового публічного менеджменту (New Public Management) створили підґрунття для появи Good Governance[2, с. 12].

Дана концепція відрізняється як від класичного адміністрування, за яким єдиним джерелом політичних рішень є політичне керівництво, так і від нового публічного менеджменту з його акцентом на торговельній угоді, де кожен учасник намагається максимізувати свій прибуток. Натомість, вона здатна більш ефективно задовольняти суспільні потреби та виробляти соціально значущі рішення[3].

Д. Красильникова, О. Сивинцева та О. Троїцька вважають, що нова

концепція не замінює собою попередні управлінські моделі, а включає їх у новий контекст рівноправних партнерських відносин[4, с. 49].

Експерти Світового банку визначають врядування, як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй визначає врядування, як « ... здійснення економічної, політичної та адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях[2, с. 14].

Аналіз праць європейських дослідників дає можливість виділити такі стандарти належного урядування: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну адміністрацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд[4, с. 54].

Крім цього, концепція належного урядування відображена в матеріалах міжнародних організацій, таких як ООН та ОЄСР. Базові характеристики належного урядування відповідно до матеріалів Єкономічної і соціальної комісії ООН по Азії і Тихоокеанському регіону (ESCAP) включають в себе участь, орієнтування на консенсус, підконтрольність, транспарантність, швидкість реагування, недискримінаційність (інклюзивність) та верховенство[5].

У 2001 році Комісія Європейських товариств прийняла Білу книгу «Європейське врядування», в якій було визначено врядування як «правила, процеси та поведінку, що впливає на те, яким чином застосовується влада на Європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагодженості». Ця Біла Книга виділяє п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість. Кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування. Вони підтримують демократію та принцип верховенства права у державах-членах ЄС, але можуть бути застосовані на усіх рівнях влади –

світовому, Європейському, національному, регіональному і місцевому. Нижче розглянемо більш детально ці принципи:

1. Відкритість. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, відносно того, що робить ЄС та які рішення він приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною і зрозумілою широкому загалу. Остання умова особливо важлива для вирішення проблеми повернення довіри до складних інституцій.

2. Участь. Якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та Інституції, що її імплементують. Реалізація принципу участі дуже залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом при розробці та впровадженні політики ЄС.

3. Підзвітність. Ролі у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими. Кожна з Інституцій ЄС повинна пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагається від держав-членів ЄС та всіх інших агентів, що задіяні у розробці і впровадженні політики ЄС на будь-якому рівні.

4. Ефективність. Політика повинна бути ефективною й своєчасною, такою, що забезпечує усе що потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та, у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упровадження політики ЄС на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні.

5. Злагожденість. Політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагодженості всередині Союзу стає все більш актуальною, кількість завдань Союзу росте; розширення призведе до ще більшого різноманітності. Такі виклики як кліматичні або демографічні

зміни 11 не можуть бути вирішені в рамках лише одного з напрямків політики, на якій був побудований ЄС. Регіональна й місцева влада все частіше беруть участь у реалізації політики ЄС. Злагожденість вимагає політичного лідерства та відповідальності інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу у складній системі. Кожен із принципів є важливим сам по собі. Але вони не можуть бути застосовані шляхом виконання окремих розрізнених дій. Політика вже не може бути ефективною, якщо вона не була підготовлена та впроваджена у найбільш інклюзивний спосіб.

Застосування вищезгаданих п'яти принципів підсилює наступні принципи: відповідність і доповнюваність. Від планування до впровадження політики, вибір рівня, на якому вживатимуться заходи (від рівня ЄС до місцевого), та вибір інструментів, що будуть застосовані, повинні знаходитися у відповідності до цілей, що переслідуються. Це означає, що перед тим, як запроваджувати ініціативу, важливо систематично перевірити а) чи дійсно необхідно втручання б) чи Європейський рівень – найбільш доречний рівень втручання в) чи обрані заходи відповідають цим завданням. Європейський Союз також змінюється. В його порядок денний включаються такі питання як зовнішня політика і оборона, міграція й боротьба зі злочинністю. Він розширюється і незабаром прийме нових членів. ЄС уже не можна оцінювати лише за можливістю усунути торгівельні бар'єри або удосконалити внутрішній ринок, його легітимність сьогодні залежить від залучення та рівня участі держав-членів ЄС. Це означає, що лінійна модель насадження політики згори має бути замінена на горизонтальну модель, що базується на зворотному зв'язку, мережах та залученні широкого кола осіб та організацій до процесу творення політики – починаючи від її створення до імплементації на всіх рівнях[6].

У цьому контексті доречною є думка Сморгунова Л.В., про те, що в цілому зміст концепції «Good Governance» полягає в тому, що державне управління стає менш жорстким і регламентованим; воно базується, скоріше,

на горизонтальних, ніж на вертикальних зв'язках між державними органами, складовими громадянського суспільства і бізнесом[7, с. 53].

Належне урядування передбачає необхідність надавати діяльності державних інституцій більшої ефективності, включаючи прозорість, участь, відповідальність, підзвітність та силу закону. Неefективні інституції звичайно завдають найбільшої шкоди бідним та вразливим верствам населення. Є три аспекти визначення інституцій та правил справедливими: участь громадян у правилах та інституціях, які уособлюють суспільство; інклюзивне управління; учасницьке та рівне управління[3].

Про дотримання принципу належного врядування в управлінні державою йде мова в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його членами. Зокрема, стаття 3 розділу 1 цього документу передбачає наступне: «Верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами». На думку автора, це створює додатковий стимул для початку його імплементації в Україні[8].

Проте, чітке визначення поняття належного урядування в законодавстві України відсутнє. У цьому контексті Коцюба Р.О., зауважує, що зміст окремих законодавчих положень спрямовано на реалізацію певних принципів належного урядування[9, с. 26].

В.Б. Авер'янов стверджує, що розроблені міжнародними і європейськими регіональними організаціями принципи і стандарти належного урядування досі не знайшли комплексного впровадження в актах адміністративного законодавства України, що обумовлено насамперед відсутністю концепції запровадження принципів і стандартів належного урядування у вітчизняній правовій системі[10, с. 185].

Водночас, слід зазначити, що в сучасних умовах великого значення

набуває суспільна оцінка ефективності державного управління, яка відображає, ступінь задоволення інтересів і потреб окремих громадян та суспільства в цілому. Держава, виступаючи найголовнішим соціальним інститутом, намагається реагувати на наявні в суспільстві очікування щодо вдосконалення державного управління шляхом створення такої структури державного управління, яка б в найбільшій мірі зосереджувалася на реалізації потреб громадян.

В ході таких перетворень органи державної влади роблять спроби скоротити багато етапів і процедур, які вимагають особистої участі громадян, застосовуючи при цьому різноманітні технічні рішення. Які стандартизують різноманітні системи органів державної влади і допускають їх об'єднання між собою. Подібні процеси якраз і характеризують перехід держави на якісно новий рівень, новий спосіб взаємодії з громадянами – так званий «електронний уряд». Саме тому нині важливого значення набуває концепція електронного уряду, що є складовою концепції належного урядування. Нижче розглянемо різні підходи до визначення поняття «електронний уряд» в сучасній юридичній науці.

Коліушко І.Б. зазначає, що під поняттям “електронний уряд”, яке походить від англійського “e-government”, спочатку розуміли футуристичний уряд “електронних громадян”, що регулює життя і безпеку комп'ютерної мережі в цілому й електронний бізнес зокрема. У сучасному розумінні термін “e-government” тлумачиться не лише як “електронний уряд”, а й “електронне управління державою”, тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі й Інтернет-технологій[11, с. 139].

На думку І.Л.Бачило, «електронний уряд є системою органів і організацій, націлених на створення умов, за яких забезпечується формування таких параметрів держави, коли вона може розглядатися як інформаційне суспільство[12, с. 252].

М.А. Буринов трактує термін «електронний уряд» в широкому розумінні,

зазначаючи, що його слід сприймати в контексті найбільш масштабних реформ державного управління[13, с. 17].

А.В.Коротков стверджує, що «електронний уряд» – це державне управління з використання інформаційно-комунікаційних технологій для надання державних послуг, вдосконалення взаємовідносин з громадянами та організаціями, між органами державної влади, а також внутрішніх процедур діяльності[14, с. 215-216].

Міжнародне співтовариство сприяє розбудові інформаційного суспільства, і приділяє значну увагу розвитку належного урядування, зокрема, в рамках ООН ухвалено наступні документи: Декларація тисячоліття ООН[15], Декларація принципів ООН «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті»[16], «Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства»[17]. Визначення терміну «електронний уряд» можемо знайти в документах міжнародних організацій, таких як: ОЕСР та ООН. ОЕСР визначає електронний уряд як застосування інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема інтернет-технологій, в якості інструмента, що сприяє підвищенню ефективності роботи уряду. Водночас в електронному уряді акцент повинен робитися скоріш на «уряд», ніж на «електронний». У документах ООН електронний уряд розглядається як уряд, що застосовує інформаційно-комунікаційні технології для внутрішніх перетворень і зовнішніх відносин. Кінцева мета впровадження електронного уряду полягає в тому, щоб забезпечити «належне урядування», тобто зробити державне управління максимально доступним, прозорим та ефективним. Таким чином, можна зробити висновок, що питання електронного уряду є ключовими в контексті реформи національного державного управління та ініціатив в сфері належного урядування. В поняття «електронний уряд» вкладають не просто технічні інновації, але і проведення реформування державного управління таким чином, щоб забезпечити потреби держави як інституції з однієї сторони, а також інтересів громадян і

підприємств – з іншої сторони шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій.

У даному контексті Є.О. Архіпова зазначає, що електронне урядування як форма організації державного управління є одним інструментів розвитку інформаційного суспільства, що забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, дієвість якого підтверджується позитивним досвідом країн-лідерів із реалізації механізмів електронного урядування. Такий спосіб організації державного управління дозволяє громадянам, юридичним особам та неурядовим організаціям звертатися до органів державної влади у віддалений спосіб та в режимі реального часу, а отже суттєво спрощує процес комунікації суб'єктів та об'єктів державного управління. Розвиток електронного урядування сприяє формуванню держави сучасного типу, яка орієнтована, в першу чергу, на забезпечення вільної реалізації прав та свобод своїх громадян[18].

У рамках досліджуваної проблематики можна погодитися із думкою Аблякімова Е.Е., про те, що правова основа поняття «електронний уряд» складається із сукупності інформаційно-правових та адміністративно-правових норм. При чому перші виконують допоміжну роль, забезпечуючи останніх. З юридичної точки зору система електронного уряду представляє собою сукупність інтегрованих в адміністративні процедури інформаційно-телекомунікаційних технологій, які забезпечують надання органами державної влади інформаційних та адміністративних послуг, здійснення транзакцій та взаємодію суб'єктів адміністративно-правових відносин[19, с.8].

Крім того, слід наголосити, що деякі дослідники визначають електронний уряд як вже дієвий механізм взаємодії і форму співпраці держави й громадян в інформаційному суспільстві[20, с. 74].

За результатами дослідження, яке провела соціологічна служба Центру

Разумкова з 12 по 18 вересня 2014 року в усіх регіонах України, більше 60% відсотків українців відвідують урядові сайти, половина з них цікавиться режимом роботи та необхідними документами для отримання адміністративних послуг, інша половина — отриманням консультацій. 24% громадян України хочуть мати можливість впливати через Інтернет-петиції на обов'язковість розгляду того чи іншого питання відповідними органами влади та вносити свої пропозиції до проектів рішень. 19% висловили готовність брати участь у консультаціях, які організують органи влади на веб-сторінках з питань місцевої регіональної та державної політики[21].

Офіційне визначення «електронний уряд» можемо знайти в Концепції розвитку електронного урядування в Україні[22], схваленою Розпорядженням КМУ № 2250-р в 2010 р. Концепцією електронний уряд визначений як єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання.

Проте, як слушно зауважує Міхровська М.С., не можна сказати, що дане поняття – новела українського законодавства. Так, ще у 2002 року на засіданні Міжвідомчої комісії з питань інформаційної політики й інформаційної безпеки при Раді національної безпеки й оборони України було запропоновано започаткувати довгострокову програму під умовною назвою «Електронна Україна», у рамках якої передбачено заходи щодо формування завершеної нормативно-правової бази у цій сфері. «Електронна Україна» з'явилась як впровадження програми «eEurope», («Електронна Європа»), затвердженою Єврокомісією, а вже у 2003 році Державний комітет інформатизації і зв'язку України своїм Наказом затвердив Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд». Хоча даний нормативний акт не містить визначення поняття, що розглядається, проте в ньому чітко визначена головна функція електронного уряду – надання адміністративних послуг та

містить чіткий перелік видів електронного подання інформаційних послуг: 1) інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги); 2) одностороння взаємодія (забезпечена можливість користувачу отримати електронну форму документа); 3) двостороння взаємодія (забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію)[23, с. 300-301].

Отже, зв'язок належного управління та «електронного уряду» передбачає щонайменше чотири сфери: надання державних послуг громадянам та організаціям; доступ до інформації стосовно діяльності органів публічного управління; запровадження внутрішнього електронного документообігу в межах окремо взятого органу публічної влади; взаємодія, в тому числі електронна, між органами публічної влади.

Поняття «електронний уряд» можна визначити як новий спосіб організації і розвитку публічного управління, спосіб його трансформації для орієнтування на більш тісний зв'язок з громадянами, кардинального покращення якісних показників результатів роботи органів публічної влади та посилення відповідальності за результати такої роботи. Впровадження «електронного уряду» по суті є цілеспрямованим та скоординованим застосуванням нових інформаційно-комунікаційних технологій для реалізації функцій держави.

Успішність впровадження основних принципів і підходів належного урядування в Україні значною мірою залежить від ефективності впровадження державою реформ в сфері інформаційно-комунікаційних технологій та електронного урядування, чіткого визначення пріоритетів і т.д.

Отже, у даному підрозділі дисертаційного дослідження проаналізовано проблематику концепції належного урядування та електронного уряду.

1.2. Засади електронного урядування у сфері публічного управління в Україні

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, адміністративної реформи, розвитку концепції електронного урядування в Україні, еволюції громадянського суспільства, стрімкого розвитку інформаційних технологій, важливого значення набуває дослідження проблематики засад електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

Дослідження засад електронного урядування у сфері публічного управління в Україні має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, реформування законодавства України у сфері публічного управління, ефективного функціонування органів публічної влади в Україні, а також вдосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів. Саме тому, у даному підрозділі: визначимо адміністративно-правові засади електронного урядування у сфері публічного управління в Україні; визначимо основні принципи електронного урядування у сфері публічного управління, охарактеризуємо загально-правові та спеціальні принципи електронного урядування у сфері публічного управління.

Проблематика засад електронного урядування у сфері публічного управління в Україні є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: В.Брижка, І.Куспляка, А.Стародубцева, В.Цимбалюка та М.Швеця.

Сучасний розвиток інформаційного суспільства в умовах правової і демократичної держави обумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження електронного урядування у сфері публічного управління в

Україні.

Удосконалення інформаційних технологій дозволяє активізувати й ефективно використовувати інформаційні ресурси, що сьогодні є найбільш важливим стратегічним фактором розвитку суспільства. Це стало найважливішим фактором підвищення ефективності керування практично у всіх сферах людської діяльності. Від їхнього розвитку залежить здатність різних організацій вирішувати свої задачі: підвищувати конкурентоспроможність – для комерційних структур, більш ефективно задовольняти потреби суспільства – для систем органів державної влади і місцевого самоврядування[24, с. 8].

Глобальна інформатизація суспільства мала наслідком виникнення та реалізації практично всіма державами та на міжнародному рівні концепції «електронний уряд». «Електронний уряд» в кінці 90-х рр. ХХ ст. був сформований в постіндустріальних країнах Заходу і Сходу, реалізований на перших трьох стадіях: «початковій», «продвинутій» та «інтерактивна присутність», а в останні роки – включає також «онлайн - трансакції» та «мережеву присутність».

Вчений Л.В.Сморгунов одним з перших звернув увагу на еволюційну трансформацію концепції електронного уряду в концепцію електронного урядування. Він розрізняє терміни «електронний уряд», «електронна адміністрація» і «електронне урядування» і наголошує, що «електронний уряд» стосується міжорганізаційних відносин, що включають політичну координацію, впровадження політичних рішень і надання публічних послуг, електронна адміністрація має відношення до внутрішньоорганізаційних відносин і включає розвиток політики, організаційну діяльність і менеджмент знання. А електронне урядування характеризує відносини між громадянами, урядовими структурами, громадською думкою і вибраними офіційними особами». На думку вченого, якщо в основі концепції електронного уряду лежали поняття відкритість інформації і надання публічних послуг он-лайн,

то нове розуміння включає такі концепти, як: співпраця, участь, координація[25].

І.С. Куспляк вважає, що існує відмінність в поняттях «електронний уряд» та «електронне урядування». Електронний уряд розглядається як спосіб організації та розвитку політичної системи держави та її відкритості, новий підхід щодо взаємодії державних інститутів з суспільством з метою ефективнішої діяльності уряду, надання кращих публічних послуг. Електронне урядування – це концептуальний підхід навколо функцій уряду, процес співпраці влади з громадянами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій задля збільшення можливостей для громадян[26, с. 12].

У свою чергу В.М. Фурашев вважає, що електронне урядування – форма організації державного управління, яка забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, яка спрямована на максимально просте і доступне спілкування з ними фізичних та юридичних осіб, неурядових організацій та формування інформаційного суспільства [27, с. 48].

Можна виокремити дві основні моделі розбудови електронного урядування: «західна» і «східна». Процес реформування державного управління в західних країнах, орієнтований на модель електронної демократії, пов'язаний з реорганізацією державних органів на основі принципів «належного урядування», створення «відкритої і доступної держави». Проекти впровадження «електронного урядування» в східних країнах (Сінгапур, Республіка Корея та ін.) успішно реалізуються на основі принципів традиціоналізму (конфуціанства) та «раціональної бюрократії». Американська і європейська моделі дещо відрізняються від попередньої. В Європі в цілому більше акцентують на ролі інформаційно-комунікаційних технологій в адміністративному реформуванні і сервісі для громадян, що

розглядаються як покупці. У США ж, окрім удосконалення адміністративної діяльності, велику увагу приділяють впливу інформаційно-комунікаційних технологій на політичну участь, свідомість, вдосконаленню функціонування політичної системи в цілому.

У контексті досліджуваної проблематики важливе значення має визначення основних принципів електронного урядування у сфері публічного управління.

Для електронного урядування характерними є загально-правові принципи, адже як вважає Малько А.В. саме вони пов'язують основні закономірності формування та функціонування суспільства з правовою системою[28, с. 127- 128].

Отже, загально-правовими принципами електронного урядування є наступні:

1. Принцип законності, який в найбільш загальному розумінні означає точне і беззаперечне дотримання норм права всіма суб'єктами суспільних відносин, єдності, верховенстві Конституції і законів, невідворотності покарання. А.Стародубцев зазначає, що законність – це певний порядок, режим, стан суспільних відносин, що характеризується їх відповідністю законам і підзаконним правовим нормам, виданим відповідно до законів[29, с. 12].

2. Принцип гласності означає, що нормативно - правові акти, які застосовуються в процесі адміністративно – правового регулювання та стосуються прав і свобод громадян повинні доводитися до відома загалу. Повне, всебічне, систематичне інформування органами виконавчої влади про свої дії та рішення є їх обов'язком. Принцип гласності в державному управлінні пов'язано насамперед з вільним доступом громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, окрім відомостей, які є державною таємницею або іншою захищеною законом таємницею. Конституційний принцип гласності полягає у визнанні необхідності й вимозі

обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків проявища і процеси політико-правової сфери. Як зазначає В. Серьогін, хоча у чинній Конституції України згаданий принцип не отримав закріплення у вигляді спеціальної норми-принципу, це не означає його заперечення як основоположної політико - правової ідеї, оскільки деякі прояви гласності отримали відображення в тексті Основного Закону[30, с. 14].

Відповідно до ст. 50 Конституції України[31] кожному гарантовано право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Таку інформацію ніким не може бути засекречено. А відповідно до ст. 57 Конституції України кожному гарантовано право знати свої права і обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, а недоведені є нечинними.

Електронне урядування передбачає, що принцип гласності буде реалізований через вільний та безкоштовний доступ інформації про державне управління шляхом розміщення повної та достовірної інформації в єдиній інформаційно-телекомунікаційній мережі – Інтернет. Слід зауважити, що в чинному законодавстві України принцип гласності знаходить своє нормативне закріплення. Так, до прикладу, норми ст. 19 Митного кодексу України[32] від 13.03.2012 року передбачають, що органи доходів і зборів інформують заінтересованих осіб про митні правила у встановленому законом порядку. Для спрощення доступу заінтересованих осіб до такої інформації органи доходів і зборів застосовують інформаційні технології.

3. Принцип відповідальності передбачає настання відповідальності посадових осіб – учасників інформаційного обміну – за повноту і достовірність відомостей, їх своєчасну передачу та зміну, а також зберігання і знищення у встановленому порядку.

Поряд з вищезгаданими принципами, враховуючи специфіку

електронного урядування, вбачається можливим виділити й ще деякі спеціальні принципи, на яких базується електронне урядування, а саме:

1. Принцип відкритості та прозорості розробки регуляторних норм шляхом залучення громадськості до підготовки та обговорення. В Україні цей принцип знайшов своє відображення в прийнятому 11 вересня 2003 р. Верховною Радою України Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»[33]. Відповідно до ст. 6 цього закону громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що представляють інтереси громадян і суб'єктів господарювання, мають право: подавати до регуляторних органів пропозиції щодо необхідності підготовки проектів регуляторних актів, брати участь у їх розробці; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднення проектів регуляторних актів, брати участь у відкритому обговоренні питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю; бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу та експертних висновків щодо регуляторного впливу і відстеження результативності регуляторних актів або самостійно проводити таку роботу та подавати відповідні пропозиції регуляторним органам; одержувати від регуляторних органів у відповідь на свої звернення інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності.

Одним з головних нормативно-правових актів з питань забезпечення відкритості діяльності органів публічної влади під час впровадження регуляторної політики є Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»[34], згідно якої оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її

впливу на процеси, що відбуваються у державі. У п. 8 було визначено перелік інформації, яка розміщується на веб-сайті органу виконавчої влади. Серед іншого повинна бути розміщена наступна інформація: плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них; повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу; звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів; відомості про регуляторну діяльність органу.

2. Принцип оперативності полягає в наступному: адміністративні процеси в розумні терміни забезпечують залучення і надають можливість для участі всім зацікавленим особам. Стосовно процесу надання адміністративних послуг в електронній формі цей принцип передбачає, по-перше, скорочення строків надання адміністративних послуг; по-друге, скорочення переліку документів; по-третє, скорочення переліку адміністративних процедур і інші можливості зменшення регуляторного впливу на заявника.

Отже, оперативність означає, що справу має бути вирішено якомога швидше, у якомога коротший період часу, незважаючи на офіційно відведений на це строк. Тобто цей принцип засуджує практику штучного й невмотивованого зволікання із прийняттям рішення у справі – до останнього дня чи іншого критично малого періоду часу у рамках відведеного законодавством строку

3. Принцип забезпечення прав громадян на вільне отримання інформації із загальнодоступних інформаційних систем. Як стверджує Жиляєв І.Б. право на доступ до інформації є одним із фундаментальних прав кожної правової демократичної держави[35, с. 99].

З огляду на цілі дослідження, розглянемо два базові Закони України, що пов'язані з обігом публічної інформації в електронній формі та визначають національну політику щодо формування та реалізації цифрових відносин між усіма суб'єктами електронного урядування та електронної демократії.

Перший з них – це Закон України «Про доступ до публічної

інформації»[36] від 13 січня 2011 року. Відповідно до ст.1 Закону публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Даний Закон містить норми, пов'язані із обігом публічної інформації в електронній формі. По-перше, частиною 1 статті 15 встановлено 12 основних видів публічної інформації, що підлягають обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. По-друге, статтею 19 вищезгаданого Закону встановлено, що запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача, який має містити: ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є.

Водночас законодавство України про доступ до публічної інформації ще потребує подальшого вдосконалення з метою всебічного запровадження стандартів так званих «відкритих даних». Ці стандарти передбачають можливість доступу до впорядкованих наборів даних, які придатні до автоматизованої обробки без попереднього втручання людини з можливістю подальшого використання в найрізноманітніших цілях, зокрема, для наукових досліджень, інновацій, у бізнес-проектах, а також для здійснення громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо.

На сьогодні доступ до «відкритих даних» активно підтримується та розвивається міжнародними ініціативами та організаціями. У 2011 році Україна приєдналася до Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» та зобов'язалася впроваджувати принципи Декларації Відкритого Уряду щодо відкритості і прозорості державної політики. Партнерство «Відкритий Уряд» є багатосторонньою ініціативою, що є платформою для національних реформаторів, мета яких – зробити свої уряди спроможними більш активно реагувати на потреби громадян.

У рамках Ініціативи країни-учасниці розробляють спільно з інститутами громадянського суспільства та надають Керівному комітету Ініціативи План дій; координують діяльність та впроваджують взяті на себе зобов'язання згідно з Планом дій; забезпечують відкритість процесу впровадження Ініціативи та консультацій з громадськістю; опубліковують звіт-самооцінку про результати роботи через 12 місяців впровадження Плану дій; проходять незалежне оцінювання результатів діяльності[37].

Кабінет Міністрів України відповідним Розпорядженням[38] від 5 квітня 2012 р. № 220-р. схвалив план дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». А Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 року № 514-р. було затверджено план заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»[39], який на 80% складався з заходів, запропонованих громадськими експертами. План був обговорений під час Національного круглого столу та затверджений Урядом у 2012 році. На міжнародній конференції Партнерства український план дій був визнаний як один з найкращих.

З метою координації роботи органів виконавчої влади з реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» Кабінет Міністрів України згідно відповідної Постанови[40] від 13 червня 2012 р. № 671 утворив Координаційну раду з питань реалізації в Україні міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», а також затвердив Положення про неї.

Згідно Розпорядження Кабінету Міністрів від 26 листопада 2014 р. № 1176 був затверджений План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014 – 2015 роках[41]. А згодом було також ухвалено Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 909-р яким затверджено план дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016-2018 роках[42].

У рамках Ініціативи держави-учасниці зобов'язуються підвищити доступність інформації про діяльність державних органів на кожному рівні влади, а інформація, в свою чергу, повинна надаватися ними вчасно та мати високу цінність (у тому числі й «сирі дані»), а також міститися у форматах, які громадяни можуть легко знайти, зрозуміти, використати та в подальшому неодноразово використовувати.

Наявні певні позитивні досягнення України у впровадженні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Так, виконання попереднього плану дій дозволило реалізувати ряд завдань, зокрема:

- удосконалити процедури проведення консультацій з громадськістю, створення та діяльності громадських рад при органах виконавчої влади, сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади;
- відкрити доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років;
- започаткувати надання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних;
- створити умови для запровадження роботи системи подання та оприлюднення відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- ввести в експлуатацію Єдиний державний портал адміністративних послуг, що містить інформацію про послуги, які надаються центральними органами виконавчої влади;
- впровадити механізм подання електронних звернень, а також інструмент електронних петицій;
- розпочати функціонування Єдиного веб-порталу використання публічних коштів.

Незалежне оцінювання, проведене на замовлення керівного комітету цієї Ініціативи, засвідчило певний прогрес у напрямі розвитку відкритого урядування в Україні. Водночас були висловлені рекомендації щодо зменшення кількості зобов'язань в наступному плані дій та зосередження уваги на пріоритетних і реалістичних заходах, таких як введення в дію системи подання та оприлюднення відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, подальше розкриття та інтеграція різноманітних державних реєстрів за допомогою онлайн-доступу та у формі відкритих даних, здійснення публічних закупівель за допомогою електронних платформ, розроблення дорожньої карти електронної демократії в Україні тощо.

Зазначені рекомендації враховані під час розроблення нового плану дій з реалізації Ініціативи.

Отже, доступ до інформації у формі «відкритих даних» характеризується певними ключовими ознаками: По-перше, це дає право кожному на доступ та наступне вільне використання «відкритих даних», у тому числі і як засіб контролю за органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і як дієвий спосіб для запобігання та виявлення корупції, участі громадськості у прийнятті владних рішень. По-друге, інформація у формі «відкритих даних» підвищує ефективність діяльності публічної адміністрації, поліпшує якість послуг електронного урядування. І

найголовніше – це економічний актив, що здатен створювати нову вартість, формувати новий ринок інформаційних послуг, стимулювати бізнес активність і залучати інвестиції[43].

На основі вищенаведеного, з метою подальшого розвитку законодавства України про доступ до публічної інформації, доцільно на законодавчому рівні визначити поняття «перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

Другий з них – це Закон України «Про звернення громадян»[44] від 2 жовтня 1996 року, до якого 02 липня 2015 року Верховна Рада України внесла зміни згідно відповідного Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції»[45]. Вважаємо, що покладена в основу нової редакції закону ідея вдосконалення законодавства України щодо реалізації права осіб на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, в тому числі із застосуванням ефективних новітніх методів комунікації, є слушною і відповідає суспільному попиту на посилення діалогу влади з народом.

Відповідно до ч. 5 нової редакції статті 5 Закону письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення). В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Також ст. 23¹ даного Закону передбачено впровадження особливої форми колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та до органів місцевого самоврядування - електронної петиції.

4. Принцип створення належних правових підстав для використання

електронних документів в державному управлінні. В Україні з метою визначення основних організаційно-правових засад електронного документообігу та використання електронних документів було прийнято Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг»[46] від 22 травня 2003 року, згідно якого реалізацію державної політики електронного документообігу покладено на Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом. Відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» державне регулювання у сфері електронного документообігу спрямоване на реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу; забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу; нормативно-правове забезпечення технології оброблення, створення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів.

А відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»[47] від 24 лютого 2003 р. № 208 одним із пріоритетних завдань розвитку інформаційного суспільства є надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг використання електронної інформаційної системи «Електронна Уряд».

Що стосується практичного впровадження електронного документообігу в діяльність державних органів, то якості позитивного прикладу автор хоче навести Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації»[48] від 21 травня 2012 р. № 463 (втратила чинність), яка передбачала створити технічні завдання на розроблення типової складової системи «е-документ» та типового організаційно-технічного рішення для комплексної системи захисту інформації, що в ній міститься – це доручалося Держкомінформнауки та

Держспецзв'язку. В результаті – було реалізовано електронний обмін дозвільними документами з 6-ма міністерствами та відомствами.

5. Принцип єдності системи електронного урядування забезпечується шляхом формування спільного інформаційного простору (включаючи державні інформаційні системи органів виконавчої влади) і захищеної інфраструктури органів виконавчої влади; розробки єдиних стандартів і вимог до основних елементів інформаційно-технічного забезпечення; створення єдиних загальнодержавних ресурсів з метою реалізації єдиної політики державної реєстрації та обліку, надання оперативного доступу до цілісної, актуальної, достовірної інформації про основні об'єкти, форми, способи і результати державного управління; єдності нормативно-правової та методичної бази.

Однією з перших спроб реалізувати цей принцип в Україні можна вважати Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363 «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади»[49], яким передбачено перехід до обміну електронними документами між Секретаріатом Кабінету Міністрів та центральними органами виконавчої влади, з подальшим поширенням цієї практики на місцеві органи виконавчої влади. Розпорядження вперше дало змогу забезпечити єдність нормативно-правової бази та програмно-технічного рішення. Згодом, Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади»[50] від 18 липня 2012 року № 670 затверджено Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади, котре визначає загальні засади створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади. Нині ця система запроваджена на базі окремих центральних органів виконавчої влади та містить понад 50 тис. електронних документів. Процес запровадження системи відбувається дуже складно та повільно, насамперед через велику кількість зауважень від органів влади до розробленої системи та

невирішеність питання майнових прав.

Разом з тим, з 2013 року розпочата робота зі створення єдиної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів, яка повинна забезпечити автоматизований обмін даними з інформаційних систем органів влади та вирішувати питання сумісності цих ресурсів.

Вперше в урядових актах наведено визначення електронного урядування як форми 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 в Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленою Розпорядженням КМУ № 2250-р в 2010 р. Основною метою цієї Концепції було визначення засад та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У Концепції зазначено, що впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

Концепція визначила основні завдання із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні:

- 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;

- подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-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»;
- надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя;
- деперсоніфікація надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах;
- організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;
- забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні[51], відповідно до якої зазначено, що уповільнено та недостатньо координується процес впровадження електронного урядування, і наголошувалось на існуванні на вже «традиційних» причин, а саме: результати розроблення і впровадження на замовлення державних органів інформаційно-комунікаційних технологій не завжди мають системний характер; відсутній системний підхід до впровадження електронного документообігу; не забезпечене надходження та постійне архівне зберігання електронних документів з електронним цифровим підписом; низьким є рівень комп'ютерної грамотності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування порівняно з центральними органами виконавчої влади мають значно нижчий рівень інформаційно-технологічного забезпечення адміністративних управлінських

процесів; зберігається цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій.

У даному контексті заслуговує на увагу думка українських дослідників Семенченко А.І., Коновала В.А. щодо відсутності у вищезгаданих базових законах такого важливого принципу, як принципу першої особи, згідно з яким, перша особа держави повинна особисто опікуватися розвитком відповідного сектору економіки, впливаючи на усіх суб'єктів процесів задля досягнення позитивного результату. Прикладами країн, де успішно реалізовано цей принцип, є США, Велика Британія, Південна Корея, Сінгапур та інші країни, в яких питаннями розбудови інформаційного суспільства безпосередньо займаються президент, прем'єр-міністр або голова парламенту. Враховуючи, що базові документи України з розвитку електронного урядування та інформаційного суспільства затверджувались розпорядженням Кабінету Міністрів України, то безумовно першою особою, на їх думку, повинен бути Прем'єр-міністр України[52].

Слушність такого зауваження підтверджує аналіз зарубіжного досвіду, який свідчить про те, що успішність впровадження електронних послуг значною мірою залежить від наявності національної стратегії розвитку електронних послуг у цій державі. Дослідження розвитку електронного урядування, проведене ООН, показало, що в країнах, які демонструють значний прогрес у розвитку електронних послуг, розвиток інформаційних та комунікаційних технологій входить до числа національних пріоритетів, а стратегія впровадження електронних послуг інтегрована в національні плани розвитку. Зазвичай, також в таких країнах утворено державний орган, відповідальний за розвиток електронного урядування, призначено посадову особу, яка координує впровадження електронних послуг на національному рівні, виділяються значні кошти на розвиток електронних послуг[53].

Детальний хронологічний та змістовний аналіз нормативно-правової бази становлення і впровадження в Україні електронного урядування здійснений

вітчизняними науковцями О.Є.Бухтатим та О.В.Радченко, в результаті якого вони роблять висновок щодо фрагментарності та хаотичності зазначеного законодавства. Впровадження інформаційних технологій у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівень якого є незначним, у більшості випадків не має системного характеру. Державними органами проводиться робота з опрацювання документів переважно у паперовому вигляді, що значно ускладнює оперативне вжиття заходів для вирішення проблемних питань, своєчасне надання адміністративних послуг та інформації з питань діяльності державних органів[54, с. 86-87].

Погоджуючись зі слушністю попередніх думок, автор хоче звернути увагу іще на одну проблему, пов'язану із впровадженням електронного урядування в Україні. Як відомо, Україна перебуває в стані адміністративної реформи, однією із складових якої є модернізація державного управління. Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»[55] від 17 березня 2011 року в структурі виконавчої влади виділено 5 груп центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВ): міністерство, агентство, службу, інспекцію та центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Згідно Положень про центральні органи виконавчої влади, що затверджуються постановами Кабінету Міністрів, повноваження у сфері електронного урядування віднесені до сфери управління таких органів державної влади: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство юстиції України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна архівна служба України, Центральний державний електронний архів України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державна реєстраційна служба України, Державна служба України з питань регуляторної політики та

розвитку підприємництва. Ці ЦОВ відповідають за впровадження електронного документообігу, створення державних електронних ресурсів, надання електронних адміністративних послуг. Так, до прикладу: відповідно до ст. 3 Положення про Міністерство регіонального розвитку[56], будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 основними завданнями цього Міністерства є: забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, у сфері земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання та охорони земель сільськогосподарського призначення), а також з питань Державного земельного кадастру і з питань відновлення Донецької та Луганської областей.

Відповідно до пп. 74-78 Положення про Міністерство юстиції України[57], затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 02 липня 2014 року, Міністерство юстиції виконує функції центрального засвідчувального органу системи електронного цифрового підпису, а саме:

- проводить реєстрацію, акредитацію засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів, повторну акредитацію та скасування акредитації засвідчувальних центрів та акредитованих центрів сертифікації ключів, отримує та перевіряє інформацію, необхідну для цього; видає, переоформлює, анулює відповідні свідоцтва та видає дублікати;
- забезпечує діяльність постійно діючої комісії з акредитації

засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів;

- генерує пари ключів (особистий та відкритий ключі) центрального засвідчувального органу;

- формує і видає посилені сертифікати відкритих ключів засвідчувальним центрам та центрам сертифікації ключів;

- формує посилені сертифікати власних відкритих ключів центрального засвідчувального органу;

- блокує, скасовує та поновлює сертифікати відкритих ключів засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів у випадках, передбачених законом, про що інформує контролюючий орган;

- зберігає посилені сертифікати відкритих ключів засвідчувальних центрів, центрів сертифікації ключів, акредитованих центрів сертифікації ключів, що припинили діяльність;

- надає послугу з постачання передачі сигналів точного часу для формування та проведення перевірки позначки часу; погоджує розроблені центрами сертифікації ключів, акредитованими центрами сертифікації ключів порядки синхронізації часу із Всесвітнім координованим часом;

- веде електронні реєстри чинних, блокованих та скасованих посилених сертифікатів відкритих ключів засвідчувальних центрів, центрів сертифікації ключів, акредитованих центрів сертифікації ключів та здійснює їх розповсюдження (публікацію);

- веде Реєстр суб'єктів, які надають послуги, пов'язані з електронним цифровим підписом;

- забезпечує цілодобово доступ засвідчувальних центрів та центрів сертифікації ключів до посилених сертифікатів ключів і відповідних електронних реєстрів через загальнодоступні телекомунікаційні канали;

- надає засвідчувальним центрам та центрам сертифікації ключів консультації з питань, пов'язаних з використанням електронного цифрового підпису;

- розглядає заяви і скарги щодо неналежного функціонування центрів та подає відповідні пропозиції контролюючому органу;
- повідомляє контролюючому органу про обставини, які перешкоджають діяльності центрального засвідчувального органу;
- здійснює інші визначені законом повноваження, необхідні для забезпечення функціонування центрального засвідчувального органу;
- забезпечує розроблення норм, стандартів і технічних регламентів у сфері електронного цифрового підпису;
- забезпечує здійснення відповідно до законодавства технічного регулювання у сфері електронного цифрового підпису;
- здійснює організаційні заходи щодо застосування електронного цифрового підпису.

Відповідно до п.78 Положення про Міністерство освіти та науки України[58] Міністерство відповідно до покладених на нього завдань забезпечує ведення та функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти, інших державних електронних баз та реєстрів, інших інформаційних систем у сфері, що належить до його компетенції.

Впровадження електронного урядування, створення електронного уряду та становлення е-демократії передбачають нові форми організації діяльності та взаємодії державних органів з громадянами та організаціями[59]. Основними засадами розвитку електронного урядування відповідно до Законів України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»[60], “Про Національну програму інформатизації”[61] та Концепції розвитку електронного урядування в Україні[62], схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250, є:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення;
- розроблення та впровадження концептуальних засад інтегрованої системи «Електронний Уряд»;
- забезпечення ефективності та якості адміністративних послуг населенню

та бізнесу, що надаються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

- створення системи електронної взаємодії державних органів;
- впровадження в діяльність державних органів типових організаційно-технологічних рішень та забезпечення їх ефективного функціонування;
- впровадження відомчих інформаційних систем планування та управлінської звітності в рамках створення єдиної державної системи контролю результативності діяльності державних органів щодо забезпечення розвитку соціально-економічної сфери;
- нормативно-правове регулювання процедури забезпечення архівного зберігання електронних документів;
- створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг для забезпечення надання органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам і організаціям;
- здійснення додаткових заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема особам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- підвищення ефективності та прозорості процедури здійснення державних закупівель з урахуванням інтенсифікації впровадження системи електронних державних закупівель;
- поширення досвіду, набутого під час реалізації пілотних проектів у сфері е-урядування, зокрема таких як «Електронне міністерство», «Електронний регіон», «Електронне місто», «Електронне село»;
- організація та впровадження у рамках виконання міжнародної програми «Бібліоміст - глобальні бібліотеки в Україні» ініціативи «Публічні бібліотеки - мости до електронного урядування»;
- проходження державними службовцями та посадовими особами

місцевого самоврядування навчання з питань впровадження електронного урядування.

Важливим напрямком підвищення ефективності державного управління в сфері формування і функціонування електронного уряду є створення адміністративно – правових інститутів, які здатні забезпечити максимальну відповідність цілей і змісту органів виконавчої влади інтересам і потребам всього суспільства, зокрема і впровадженню електронного урядування у сфері публічного управління.

В Україні у 2014 р. було створено новий центральний орган виконавчої влади – Державне агентство з питань електронного урядування України, яке діє на основі Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України[63], затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року. Основними завданнями якого є:

1) реалізація державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства;

2) внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері.

Основні повноваження Державного агентства з питань електронного урядування України:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) організовує проведення прогностно-аналітичних досліджень стану розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування та сфери інформатизації;

3) виконує функції генерального державного замовника Національної програми інформатизації, зокрема:

- здійснює моніторинг у сфері інформатизації;
 - погоджує галузеві, регіональні програми та проекти інформатизації, програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування, здійснює їх координацію і вносить подання Кабінетові Міністрів України щодо зупинення виконання таких програм та проектів;
 - забезпечує методологічну, нормативно-правову, інформаційну та організаційну підтримку процесів формування і виконання Національної програми інформатизації;
 - доповідає щороку Кабінетові Міністрів України про стан інформатизації в Україні;
 - подає щороку Кабінетові Міністрів України завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки і проект програми завдань (робіт) на наступний бюджетний рік;
 - вносить Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до Національної програми інформатизації;
- 4) здійснює державну реєстрацію електронних інформаційних ресурсів державних органів, органів місцевого самоврядування та інших юридичних осіб публічного права, доступ до яких здійснюється через телекомунікаційні мережі загального користування, та видає відповідні свідоцтва;
- 5) забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, належне функціонування Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України з можливістю інтеграції інформаційних ресурсів центральних та місцевих органів виконавчої влади, що розміщені в Інтернеті;
- 6) проводить моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та про його результати інформує щороку Кабінет Міністрів України;
- 7) координує діяльність органів виконавчої влади, пов'язану із створенням та інтеграцією електронних інформаційних систем і ресурсів в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та наданням інформаційних та інших послуг

через електронну інформаційну систему “Електронний Уряд”;

8) координує та контролює роботи, пов’язані із створенням, веденням і забезпеченням функціонування Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, визначає правила користування ним;

9) затверджує: вимоги до форматів даних електронного документообігу в державних органах; методику визначення належності бюджетних програм до сфери інформатизації; методику формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства;

10) розробляє пропозиції щодо: визначення цілей і завдань державної інформаційної політики, шляхів її реалізації; забезпечення загальної координації діяльності державних органів з питань розвитку інформаційного суспільства; встановлення стандартів, норм, правил, порядків, класифікаторів у сфері інформатизації, електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства; визначення порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади; порядку функціонування офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади;

11) здійснює у межах повноважень, передбачених законом, заходи щодо: розвитку електронного урядування; створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; затвердження разом з Мінекономрозвитку порядку та вимог інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним порталом адміністративних послуг; створення та забезпечення функціонування єдиного державного веб-порталу відкритих даних;

12) розробляє і здійснює разом з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування заходи щодо розвитку інформаційного суспільства;

13) створює та забезпечує функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності»;

14) координує адміністрування адресного простору українського сегмента Інтернету;

15) забезпечує: функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; впровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства; проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів);

16) здійснює у межах повноважень, передбачених законом, заходи щодо функціонування електронного документообігу;

17) бере участь у здійсненні заходів із застосування електронного цифрового підпису;

18) визначає у межах повноважень, передбачених законом, особливості захисту державних інформаційних ресурсів або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом;

19) бере участь у: визначенні пріоритетних напрямів інформатизації та забезпеченні інформаційної безпеки держави; створенні, впровадженні та забезпеченні функціонування інформаційних систем, необхідних для функціонування загальнодержавної інформаційної системи; створенні Єдиного державного порталу адміністративних послуг;

20) сприяє залученню інвестицій, впровадженню новітніх технологій та використанню управлінського досвіду у сфері інформатизації, електронного урядування, користування національними інформаційними ресурсами;

21) бере участь в організації навчання та готує пропозиції щодо вдосконалення системи підготовки та перепідготовки фахівців у сфері інформатизації, електронного урядування;

22) інформує громадськість про стан розвитку інформаційного суспільства та пропагує переваги його побудови;

23) сприяє впровадженню у державних органах та органах місцевого самоврядування технологій електронного урядування;

24) бере участь у підготовці міжнародних договорів України, відповідно до законодавства укладає міжнародні договори України міжвідомчого

характеру та здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до його компетенції;

25) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю даного Агентства, а також підприємств, установ, організацій, що належать до сфери його управління.

Сучасна еволюція інституційної системи електронного урядування, зокрема, створення Державного агентства з питань електронного урядування України, є важливим кроком в розбудові інформаційного суспільства в Україні.

Згідно результатів дослідження розвитку електронного урядування ООН, у 2014 р. національні уряди усіх країн-членів ООН тією чи іншою мірою забезпечили громадянам он-лайн доступ до інформації та послуг через урядові веб-портали. За останні роки зросла кількість країн (до 50 держав у 2014 р.), які використовують мобільні портали і мобільні додатки для надання державних послуг в електронній формі. Швидкими темпами зростає й використання урядами такого каналу, як соціальних мережі (на 50 % у 2014 р.). У 2014 році у 118 країнах світу вони використовувалися органами влади для проведення електронних консультацій з громадськістю[53].

Про стан електронного урядування в Україні свідчать наступні дані. За результатами Індексу розвитку електронного урядування (EGDI) ООН, який проводиться раз у два роки, Україна у 2014 році посіла 87 місце серед 193 країн-членів ООН, а в 2012 році Україна займала 68 місце, у 2010 році – 54 місце. Негативна динаміка була переважно пов'язана із втратою України позицій за індексом запровадження он-лайн сервісів. Однак, внаслідок активного процесу реформування законодавства України в контексті євроінтеграції після Революції Гідності, а також розвитку електронного урядування, вже у 2016 році Україна продемонструвала стрімкий ріст цього показника і опинилася на 32 місці із показником 0,7458 піднявшись на 55 позицій за два роки в рейтингу Індексу розвитку електронного

урядування[64, с. 61]. Це свідчить про успішність сучасних реформ щодо розвитку електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

Зазначене вимагає активізувати процес дослідження нормативно-правової бази впровадження електронного урядування в Україні. Адже правовою основою електронного урядування є адміністративно-правові норми, оскільки саме вони забезпечують публічно-правові інтереси і виступають організуючим фактором в системі регулювання управлінських відносин.

Багато процесів інформатизації, відірваних від ідей та радикальності адміністративної реформи, узгодження роботи всіх органів влади по вертикалі та горизонталі, очевидних результатів не дадуть ні в адміністрації, ні в інформатизації системи державного управління[65, с. 154-155].

Отже, належне нормативно-правове забезпечення розвитку системи електронного урядування в рамках адміністративної реформи стає першочерговим завданням.

Зв'язок належного управління та «електронного уряду» передбачає щонайменше чотири сфери: надання державних послуг громадянам та організаціям; доступ до інформації стосовно діяльності органів публічного управління; запровадження внутрішнього електронного документообігу в межах окремо взятого органу публічної влади; взаємодія, в тому числі електронна, між органами публічної влади.

Отже, у даному підрозділі охарактеризовано проблематику засад електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

1.3. Адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, розвитку концепції електронного урядування в Україні, еволюції публічного управління, розвитку інформаційних технологій, важливого значення набуває дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні.

Дослідження адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, реформування законодавства України у сфері публічного управління, ефективного функціонування органів публічної влади, а також вдосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів. Внаслідок цього дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні є важливим для розвитку науки адміністративного права та науки інформаційного права.

У контексті аналізу проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні, буде: проаналізовано концепцію адміністративної послуги, визначено основні проблеми функціонування та перспективи розвитку Єдиного державного порталу адміністративних послуг, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування.

Проблематика адміністративно-правового забезпечення доступу до

адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: В.Авер'янова, Я.Коженка, М.Коновалова, В.Тимошука та М.Шульги.

Сучасний розвиток інформаційного суспільства в Україні зумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження електронного урядування у сфері публічного управління, в рамках якого надаються різні адміністративні послуги. Належне та ефективне адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг та електронне урядування в Україні є актуальною потребою в умовах розвитку України, як демократичної і правової держави, та еволюції громадянського суспільства.

У даному контексті В.Авер'янов вважає, що необхідно доктринально визначитися, що термін «управлінські послуги» спрямований не на виокремлення нового виду адміністративно – правових відносин між державними органами і приватними особами, а на змістовну переоцінку відносин між державою і людиною. На його думку таке розуміння послуги акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами щодо юридичного оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів[66, с. 4].

У процесі формування та використання в державному управлінні інституцій «електронного урядування», сама держава все частіше розглядається, як «сервісна», тобто така, що надає послуги для населення. Сервісна концепція держави, що одержала широке поширення в США і ряді країн Західної Європи у 80-90-х рр. минулого століття, розглядає призначення держави в служінні індивіду, і, в її буквальному розумінні, практично будь-яка діяльність держави, яка охоплює взаємодію з індивідом, є державною послугою[67, с. 746].

Сервісний підхід до сутності держави пов'язаний з такими напрямками оптимізації владно-правової діяльності, як розвиток мережеских форм управлінської взаємодії, формування «електронного уряду», комунікативних технологій контролю і планування, розвиток «онлайнних» послуг, формування багатосторонніх зв'язків, які дозволяють громадянам брати активну участь у комунікації із владою.

Саме з переорієнтуванням характеру управлінської діяльності із «керування особою» на «надання послуг» і пов'язане застосування категорії «адміністративні послуги», яке обумовлюється тим, що у своїй основі діяльність державних органів має таке ж навантаження, що й у приватному праві, і саме це є діяльністю для задоволення певних потреб особи, що здійснюється за зверненням цієї особи[68, с. 98].

На думку О.Н.Свтушенка, розбудова моделі «сервісної держави», яка повинна займатися наданням послуг, пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того, розбудові такої моделі сприяють сучасні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям[69, с. 35].

Формування України як «сервісної держави» пов'язане з прийняттям Концепції адміністративної реформи, що визначила метою формування системи державного управління, яка буде близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності стане служіння народу, національним інтересам[70].

У цьому контексті В.О.Андрійко зазначає, що в адміністративному праві України певний час категорія «адміністративна послуга» мала й інші варіанти назви. Зокрема, «управлінські послуги» та «управлінські (адміністративні) послуги» тощо. Зрештою науковці зупинилися саме на категорії «адміністративні послуги», оскільки цей термін знімає «управлінський» акцент, що має певний керуючий / панівний характер і не

відповідає ідеї сервісної держави. А також чітко вказує, що суб'єктом надання адміністративних послуг є органи публічної адміністрації (адміністративні органи)[71, с. 35].

Адміністративну послугу визначають як діяльність адміністративного органу, спрямовану на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних або юридичних осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу[72, с. 83].

І. Коліушко вважає, що надання адміністративної послуги є публічно-службовою діяльністю адміністративного органу, що спрямована на забезпечення (шляхом юридичного оформлення) умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи[73, с. 75].

Законодавець належним чином не врахував ідеї вчених – правників щодо визначення терміну «адміністративна послуга». В Законі України «Про адміністративні послуги»[74] від 06.09.2012 року встановлено, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.

Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» надання населенню адміністративних послуг в електронній формі мало розпочатись з 1 січня 2014 р. через Єдиний державний портал адміністративних послуг, що передбачено ст. 17 даного Закону. Норми ст.17 Закону України «Про адміністративні послуги» покликані на нормативному рівні закріпити програмні принципи електронного урядування, викладені в Концепції розвитку електронного урядування в Україні 2010 р.

Однією із найбільш важливих засад електронного урядування в Концепції встановлено створення єдиної інфраструктури міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, а також із громадянами і суб'єктами господарювання. Було також відзначено необхідність забезпечення інтерактивного режиму функціонування електронних ресурсів органів публічної адміністрації, потребу надання ними адміністративних послуг у режимі «єдиного вікна»; подолання «інформаційної нерівності», зокрема: шляхом створення веб-порталів надання послуг; організації надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна».

Частина 1 статті 17 Закону «Про адміністративні послуги» зазначає, що Портал є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Також відповідно до частини 1 ст. 9 Закону – через Портал можуть надаватися адміністративні послуги. При цьому очевидно, що окремі адміністративні послуги можуть в електронний спосіб надаватися і безпосередньо суб'єктами надання адміністративних послуг, а також центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), зокрема, це передбачено ч.4 статті 9 вищезгаданого Закону.

Окрім того, Портал не є єдиним офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг. Нормативні акти із положеннями про адміністративні послуги містяться на низці електронних ресурсів (починаючи від порталу головної сторінки сайту «Законодавство України» – офіційного веб-порталу Верховної Ради України й закінчуючи електронними ресурсами окремих органів державної влади та навіть сайтами окремих ЦНАП. В будь-якому разі, ст. 17 Закону не може тлумачитись, як заборона створювати альтернативні електронні ресурси, що містять інформацію про адміністративні послуги.

Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг[75] затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13. Примітно, що в цьому нормативно-правовому акті вперше на законодавчому рівні знаходимо визначення терміну персональний електронний кабінет, як індивідуальну персоніфіковану веб-сторінку користувача на Порталі, за допомогою якої здійснюється електронний документообіг між суб'єктом звернення та суб'єктом або центром надання адміністративних послуг.

Однак, у нормативно-правових актах має бути деталізована концепція персонального електронного кабінету користувача, яка б забезпечувала після його реєстрації на порталі наступні можливості: ознайомлення з інформацією про адміністративну послугу; забезпечення доступу до форм заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, їх заповнення і надання в електронній формі; звернення в електронній формі в державні органи чи органи місцевого самоврядування; здійснення моніторингу за наданням адміністративної послуги; можливість сплати державних мит, штрафів і зборів; зберігання реквізитів користувача; отримання результатів надання адміністративних послуг в електронній формі на Єдиному порталі, якщо це не заборонено законом.

Також доречно звернути увагу на відсутність, як у Законі «Про адміністративні послуги», так і в Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг способів авторизації користувачів на Порталі. З огляду на концепцію електронного урядування, одним із способів авторизації має бути електронний цифровий підпис, який функціонально аналогічний звичайному рукописному підпису на папері і володіє всіма його основними перевагами. Але у зв'язку з тим, що електронний цифровий підпис серед населення в Україні використовується недостатньо, одним із способів авторизації повинен бути зазначений спосіб із використання логіна/пароля.

Портал забезпечує:

- 1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів їх надання та центри надання таких послуг;
- 2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;
- 3) можливість подання суб'єктами звернення заяв за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку.
- 4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їх заяв;
- 5) можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;
- 6) можливість здійснення суб'єктами звернення оплати надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Пунктом 6 Порядку передбачено, що Портал повинен бути адаптованим до інформаційної системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів та функціонувати цілодобово сім днів на тиждень. Але нині визначення терміну «електронна взаємодія державних інформаційних ресурсів» в законодавстві України відсутнє. З огляду на це та з метою реалізації положень ст.17 Закону України «Про адміністративні послуги», доцільно законодавчо закріпити визначення системи електронної взаємодії – як інформаційно-телекомунікаційної системи, яка забезпечує обмін електронними повідомленнями між суб'єктами електронної взаємодії та суб'єкта електронної взаємодії – як суб'єкта владних повноважень, який підключений до єдиної системи електронної взаємодії або інформаційні чи інформаційно-телекомунікаційні системи якого підключені до єдиної системи електронної взаємодії. Основним призначенням єдиної системи електронної взаємодії має стати автоматизації обміну інформацією між інформаційними та/або інформаційно-телекомунікаційних систем суб'єктів владних повноважень; автоматизації доступу суб'єктів електронної взаємодії до інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем; забезпечення

захисту інформації, що передається через єдину систему електронної взаємодії, відповідно до вимог чинного законодавства.

На Порталі розміщуються: 1) інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри їх надання; 2) Реєстр адміністративних послуг; 3) інформація про нормативно-правові акти з питань надання адміністративних послуг; 4) електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; 5) база даних суб'єктів надання адміністративних послуг.

Наповнення Порталу забезпечується суб'єктами надання адміністративних послуг шляхом розміщення та оновлення інформації про такі послуги. Разом з тим, на законодавчому рівні доцільно закріпити можливість наповнювати Портал за допомогою електронних медійних ресурсів, соціальних мереж різного формату (мікроблоги, файлообмінники, блоги та дискусійні форуми) – для надання потенційним споживачам інформації про послуги. Зокрема, використовувати електронний ресурс Twitter (для оперативного поширення актуальних та невеликих за обсягом повідомлень) та YouTube (для розміщення відео- файлів і презентацій), як це практикується в багатьох країнах.

У Законі України «Про адміністративні послуги» використовується термін веб-сайт суб'єкта надання адміністративних послуг (п.2 ч.2 ст.6 Закону), як джерело отримання інформації про адміністративні послуги та як один із способів отримання адміністративних послуг (ч.1 ст.9 Закону).

З огляду на те, що нормативне визначення цього терміну в законодавстві України відсутнє за широкого використання його як в спеціалізованій літературі, так і в повсякденні, автор пропонує внести зміни до ст.1 закону України «Про адміністративні послуги», доповнивши її п.4 наступного змісту: «веб-сайт суб'єкта надання адміністративних послуг – це сукупність веб-сторінок, доступних у мережі Інтернет, які об'єднані, як за змістом, так і за навігацією, під єдиним доменним ім'ям, на яких розміщена відповідна

інформація суб'єктом надання адміністративних послуг, з метою забезпечення доступу користувачів мережі Інтернет до цієї інформації, а також надання інших інформаційних та адміністративних послуг в електронній формі».

Структурні підрозділи суб'єкта надання адміністративної послуги, відповідальні за надання адміністративних послуг (дії, рішення) на кожному етапі, визначаються таким суб'єктом з урахуванням необхідності забезпечення належного розгляду звернення та прийняття обґрунтованого рішення. Строки виконання етапів надання адміністративної послуги (дій, рішень) встановлюються з урахуванням того, що загальний строк виконання всіх етапів не повинен перевищувати граничний строк, визначений для цієї послуги законом.

Аналізуючи законодавство щодо надання адміністративних послуг, слід зазначити, що якісні зміни у сфері публічного управління неможливі без нормативного закріплення конкретних вимог до адміністративних послуг, результатом якого має стати підвищення якості таких послуг. Законом України «Про адміністративні послуги» реалізовано цю програмну вимогу. Статтею 8 Закону передбачено запровадження технологічної картки адміністративної послуги, яка містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги. У технологічній картці адміністративної послуги зазначаються:

- 1) етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;
- 2) відповідальна посадова особа;
- 3) структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);
- 4) строки виконання етапів (дії, рішення).

Постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 затверджено Вимоги до підготовки технологічної картки адміністративної послуги[76]. Відповідно до Вимог технологічна картка готується з урахуванням таких критеріїв: 1) мінімізація: дій суб'єкта звернення; витрат

часу та інших ресурсів суб'єкта надання адміністративної послуги; 2) оперативність та своєчасність надання адміністративної послуги.

Інформація, що міститься в технологічній картці, повинна відповідати нормативно-правовим актам, які встановлюють порядок, строк та умови надання відповідної адміністративної послуги. Установлювати в технологічній картці права і обов'язки суб'єктів звернення забороняється.

Етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги визначаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, якими встановлено порядок надання адміністративної послуги, та, якщо інше не визначено законодавством, включають:

- 1) реєстрацію (оформлення) звернення суб'єкта звернення;
- 2) опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги, зокрема шляхом взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги, суб'єкта надання адміністративної послуги з іншими органами для отримання документів, інформації, рішень, відповідей, необхідних для надання адміністративної послуги, а також з адміністраторами - під час надання адміністративної послуги через центр надання адміністративних послуг, із зазначенням граничних строків проведення таких дій;

- 3) видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію.

Технологічна картка містить також інформацію про механізм оскарження результату надання адміністративної послуги. Положення технологічної картки повинні бути зрозумілими та логічними, відповідати послідовності дій під час надання адміністративної послуги і супроводжуватися в разі потреби прикладами та схемами, що пояснюють порядок надання адміністративної послуги, а також відповідати вимогам законодавства щодо захисту інформації та персональних даних.

Технологічна картка повинна передбачати максимально можливе з урахуванням ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративної

послуги використання інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема, під час взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги і здійснення процедур (етапів) надання адміністративної послуги.

Згідно ч.2 ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги» у разі якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги. Враховуючи це, а також стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, еволюцію електронного урядування в Україні, а також можливості швидкої передачі даних в електронній формі, на законодавчому рівні доцільно встановити граничний строк надання адміністративних послуг в електронній формі – до п'яти календарних днів.

Однією із ключових проблем розвитку електронного урядування є не удосконалення внутрівідомчого документообігу чи актуалізація веб-сайтів органів виконавчої влади, а забезпечення реального надання адміністративних послуг в електронній формі.

Нині відсутнє законодавче визначення вимоги до технологічної картки адміністративної послуги в електронному вигляді, хоча в окремих випадках були зроблені спроби в нормативний спосіб врегулювати це питання. Так, до прикладу, Міністерством юстиції України Наказом від 09.02.2016 р. № 359/5 затверджено Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи[77]. Цей Порядок визначає процедуру проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, права та обов'язки уповноважених суб'єктів у цій сфері.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що процес переведення адміністративних послуг в електронну форму повинен бути нормативно закріплений, методично забезпечений та адміністративно

мотивований. Міжнародний досвід показує, що одним із кращих способів стимулювання надання адміністративних послуг в електронній формі є стандартизація їх надання – розробка чітких організаційних та техніко-технологічних правил та вимог.

Потребує реформування законодавство у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг, без чого не можливо запровадити повноцінне «електронне урядування». Шляхами досягнення зазначеної мети є внесення змін до Закону України «Про електронний цифровий підпис»[78], передбачивши, зокрема:

- строк проведення акредитації центрів сертифікації ключів, термін дії свідоцтв про таку акредитацію, процедуру акредитації центрів сертифікації ключів, створюваних органами державної влади;
- здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері послуг електронного цифрового підпису;
- проведення єдиної державної політики у сфері надання електронних довірчих послуг та використання електронного підпису в Україні;
- розширення переліку та диференціація послуг, що надаються з використання удосконаленого електронного підпису, введення електронних довірчих послуг;
- встановлення вимог до надійних засобів створення та перевірки кваліфікованих електронного підпису та електронного штампа;
- встановлення різних видів юридичної відповідальності за порушення прав суб'єктів, які отримують чи надають електронні довірчі послуги;
- визнання в Україні іноземних електронних підписів та їх сертифікатів відкритих ключів, що використовуються при наданні юридично значимих електронних послуг резидентам.

Отже, у даному підрозділі дисертаційного дослідження охарактеризовано проблематику адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг в рамках електронного урядування в Україні.

Висновки до Розділу 1

На основі дослідження проблематики засад адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні, можна сформулювати наступні висновки:

1. Сучасний розвиток інформаційного суспільства в умовах правової і демократичної держави обумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження концепції належного урядування та електронного уряду в Україні. Впровадження «електронного уряду» по суті є цілеспрямованим та скоординованим застосуванням нових інформаційно-комунікаційних технологій для реалізації функцій держави.

2. Успішність впровадження основних принципів і підходів належного урядування в Україні значною мірою залежить від ефективності впровадження державою реформ в сфері інформаційно-комунікаційних технологій та електронного урядування, чіткого визначення пріоритетів, адміністративної реформи, боротьби з корупцією, подальшої євроінтеграції України.

3. Сформульовано наступне визначення поняття «адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні» як взаємоузгоджена система норм та принципів адміністративного права, а також уповноважених суб'єктів та їх діяльність, що має на меті забезпечення належного електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

4. Правовою основою електронного урядування є адміністративно-правові норми, оскільки саме вони забезпечують публічно-правові інтереси і

виступають організуючим фактором в системі регулювання управлінських відносин.

5. Сучасна еволюція інституційної системи електронного урядування, зокрема, створення Державного агентства з питань електронного урядування України, є важливим кроком в розбудові інформаційного суспільства в Україні.

6 Про стан електронного урядування в Україні свідчать наступні дані. За результатами Індекс розвитку електронного урядування (EGDI) ООН, який проводиться раз у два роки, Україна у 2014 році посіла 87 місце серед 193 країн-членів ООН, а в 2012 році Україна займала 68 місце, у 2010 році – 54 місце. Негативна динаміка була переважно пов'язана із втратою України позицій за індексом запровадження он-лайн сервісів. Однак, внаслідок активного процесу реформування законодавства України в контексті євроінтеграції після Революції Гідності, а також розвитку електронного урядування, вже у 2016 році Україна продемонструвала стрімкий ріст цього показника і опинилася на 32 місці із показником 0,7458 піднявшись на 55 позицій за два роки в рейтингу Індексу розвитку електронного урядування. Це свідчить про успішність сучасних реформ щодо розвитку електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

7. Процес переведення адміністративних послуг в електронну форму повинен бути нормативно закріплений, методично забезпечений та адміністративно мотивований. Міжнародний досвід показує, що одним із кращих способів стимулювання надання адміністративних послуг в електронній формі є стандартизація їх надання – розробка чітких організаційних та техніко-технологічних правил та вимог.

8. Доцільно внести зміни до ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», доповнивши її п.4 наступного змісту «веб-сайт суб'єкта надання адміністративних послуг – це сукупність веб-сторінок, доступних у мережі Інтернет, які об'єднані, як за змістом, так і за навігацією, під єдиним

доменним ім'ям, на яких розміщена відповідна інформація суб'єктом надання адміністративних послуг, з метою забезпечення доступу користувачів мережі Інтернет до цієї інформації, а також надання інших інформаційних та адміністративних послуг в електронній формі».

9. Потребує реформування законодавство України у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг, без чого не можливо запровадити належне та ефективне «електронне урядування». Шляхами досягнення зазначеної мети є внесення змін до Закону України «Про електронний цифровий підпис», передбачивши, зокрема: проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері надання електронних довірчих послуг та використання електронного підпису в Україні; встановлення різних видів юридичної відповідальності за порушення прав суб'єктів, які отримують чи надають електронні довірчі послуги, та визначення гарантій забезпечення відшкодування збитків, що можуть бути завдані суб'єктам, які отримують, надають електронні довірчі послуги, чи третім особам; визнання в Україні іноземних електронних підписів та їх сертифікатів відкритих ключів, що використовуються при наданні юридично значимих електронних послуг резидентам.

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ФОРМИ ПРАВОВИХ АКТІВ

2.1. Електронна форма правових актів: поняття, порядок розробки та підготовки їх проектів

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, адміністративної реформи, розвитку концепції електронного урядування в Україні, реформування законодавства України у сфері публічного управління, еволюції інформаційного суспільства, стрімкого розвитку інформаційних технологій та електронного документообігу, важливого значення набуває дослідження проблематики електронної форми правових актів.

Дослідження електронної форми правових актів має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, розвитку електронного урядування в Україні, ефективного функціонування органів публічної влади в Україні, а також вдосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів. Внаслідок цього дослідження проблематики електронної форми правових актів є важливим для розвитку науки адміністративного права та науки інформаційного права.

У контексті дослідження проблематики електронної форми правових актів у даному підрозділі буде: охарактеризовано концепцію електронної форми правових актів, проаналізовано ознаки правового акту, визначено поняття «електронний правовий акт».

Проблематика електронної форми правових актів є актуальною, а окремі

її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: В.Авер'янова, С.Алексеева, С.Зінченка, А.Пухтецької та Т.Сендецької.

Сучасний розвиток інформаційного суспільства в умовах правової і демократичної держави обумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження електронної форми правових актів в Україні.

Основою публічного управління є правові акти, що приймаються уповноваженими органами для врегулювання суспільних відносин у відповідних сферах. Дослідженню правових актів присвячена значна кількість публікацій, зокрема таких вчених, як: С. Алексеева, Р. Васильєва, Ю.Тихомирова. Так, професором С.Алексєєвим було запропоновано визначення, відповідно до якого «правовий акт – це зовнішнє вираження волі (держави й окремих осіб), спрямоване на досягнення юридичного факту»[79, с. 15].

З цієї точки зору, вважає Р.Васильєв, правовий акт має вольовий характер, спрямований на досягнення юридичного факту. Зовнішнім виразом волі можна вважати акт-документ, що фіксує волевиявлення суб'єкта права, яке створює певний юридичний ефект, і саме волевиявлення – акт-дію, що створює такий факт[80, с. 12].

С.Алексєєв сформулював три значення терміну «правовий акт»:

- дію (поведінку), як правило, правомірну, тобто юридичний факт, що є підставою для тих чи інших правових наслідків;

- результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), що увійшов у правову тканину внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової або автономної діяльності суб'єктів;

- юридичний документ, тобто зовнішньословесно-документально

оформлене вираження волі, що закріплює правомірну поведінку і її результат[79, с. 16].

В.Авер'янов зазначає, що нормативно-правові акти державних органів — найбільш численна група джерел адміністративного права. Вони утворюють систему, яка побудована відповідно до принципу верховенства закону[81, с. 146].

Серед сучасних вітчизняних правничих досліджень не часто можна зустріти наукові роботи, що присвячені аналізу поняття «правовий акт» та характеристиці його ознак. Так, Т.В.Сендецька визначає правовий акт як письмовий документ, що виражає волю суб'єкта права і приймається у встановленому порядку для регулювання суспільних відносин, містить правові приписи, має обов'язкову силу і офіційний характер[82].

І.А.Сердюк зазначає, що правовий акт, це вихідна категорія «для загальнотеоретичних понять» та є багатозначним поняттям, яке у «вузькому розумінні» є оформленим зовнішнім виразом волі держави, її органів та посадових осіб, а у «широкому розумінні» – це «формальнообов'язкове волевиявлення держави (її органу або уповноваженого суб'єкта)» та в узагальненому розумінні правовий акт – «це забезпечене з боку держави формально-обов'язкове волевиявлення органів публічно ї влади, їх службових і посадових осіб, що має офіційний характер, здійснюється у спеціально передбаченому законом процедурно-процесуальному порядку з метою регулювання поведінки суб'єктів права задля утвердження правопорядку[83].

За визначенням О.Ф. Скакун, правовим є акт волевиявлення уповноваженого суб'єкта, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення правових норм, а також визначення на основі цих норм прав та обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення[84, с. 4].

У чинному законодавстві України згадуються терміни «акт», «правовий

акт», «юридичний акт», «нормативний акт», «індивідуальний акт». Зокрема, у ст. 147 Конституції України вживаються терміни «закони та інші правові акти», у ст. 150 Конституції України вживаються терміни «закони», «правові акти Верховної Ради України»; «акти Президента України», «акти Кабінету Міністрів України». У ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України[85] використовуються терміни «правовий акт індивідуальної дії» та «нормативно – правовий акт». Проте у чинному законодавстві України відсутнє нормативне визначення цих термінів і чіткі критерії їх розмежування. Це призводить до нечіткості, розпливчастості правового регулювання, що має наслідком непорозуміння, неоднакове застосування, а відтак і правові помилки. За таких обставин для розмежування цих термінів можна використовувати існуючу юридичну доктрину та правові позиції Конституційного Суду України (далі – КСУ).

Зокрема, у п.4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 16.04.2009 №7-рп/2009 (справа про скасування актів місцевого самоврядування)[86] зазначено: «Конституційний Суд дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію.

Такий висновок узгоджується з правовими позиціями, викладеними в Рішенні КСУ від 27.12.2001 №20-рп/2001 у справі про укази Президії Верховної Ради щодо Компартії України[87]. У цьому рішенні зазначено, що «ознаками нормативності правових актів є невизначеність дії в часі та неодноразовість їх застосування» (абз.1 п.6 мотивувальної частини).

У п.5 мотивувальної частини Рішення КСУ від 22.04.2008 №9-рп/2008 щодо відповідності Конституції низки указів Президента стосовно діяльності Ради національної безпеки[88] КСУ зазначив, що оскаржені укази глави держави «є правовими актами ненормативного характеру (індивідуальної дії)... Ці укази стосувалися окремих фізичних осіб, були розраховані на персональне (індивідуальне) застосування і після їх реалізації вичерпали свою дію». Такий висновок ґрунтується на правовій позиції єдиного органу конституційної юрисдикції щодо ненормативності правових актів, викладеній в абз.4 п.1 мотивувальної частини рішення від 23.06.97 №2-зп/97 (справа про акти органів Верховної Ради), яка полягає в тому, що «за своєю природою, ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію».

Відповідно до пп.3.14 п.3 мотивувальної частини Рішення КСУ від 19.10.2009 №26-рп/2009 (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента)[89] «основною формою реалізації завдань та функцій органів виконавчої влади є видання ними правових актів управління. Правові акти управління характеризуються рядом ознак, однією з яких є вимоги щодо належного оформлення таких актів, за якими акт управління є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановленої процедури».

Таким чином, на основі вищенаведеного можна виокремити наступні ознаки правового акту:

1. Правовий акт є офіційним правовим рішенням, прийнятим уповноваженими суб'єктами права, що містить правову інформацію. Вбачається, що оскільки необхідність зафіксувати інформацію є причиною виникнення будь – якого документу, метою створення правового акту є

збереження правової інформації.

2. Правовий акт виражає волю суб'єкта, що видав такий акт. Доречним є наголосити, що волевиявлення є суттєвою умовою в правовому акті. Так, С.А. Зінченко зазначає, що нормативні та індивідуальні акти мають вольовий характер, відображають зміст волі нормотворчого органу та суб'єктів індивідуального акту[90, с. 45].

3. Офіційне оприлюднення здійснюється у вигляді опублікування та полягає в доведенні до відома населення інформації про зміст виданого правового акту. Тільки після дотримання умов опублікування правовий акт може вважатися офіційним документом. Офіційне оприлюднення полягає в доведенні до відома населення правового акту шляхом його опублікування в офіційному виданні, яке здійснюється від імені органу публічного управління або самим органом, який видав вказаний акт за умови дотримання встановлених строків для опублікування. Якщо мова йде про нормативно-правові акти, то вищезазначене гарантується ст. 57 Конституції України. Механізм оприлюднення нормативно – правових актів врегульовано Указом Президента «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»[91] від 10.06.1997 № 503/97.

Що стосується індивідуальних правових актів, то спосіб їх оприлюднення залежить від суб'єкта владних повноважень, що їх видав. Так, відповідно до ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», суб'єкти владних повноважень зобов'язані оприлюднювати акти індивідуальної дії невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Інший приклад – оприлюднення судових правових актів. Так, ст. 2 Закону України «Про доступ до судових рішень»[92] передбачено, що усі судові рішення є відкритими та підлягають оприлюдненню в електронній формі не

пізніше наступного дня після їх виготовлення і підписання. Судові рішення також можуть публікуватися в друкованих виданнях із додержанням вимог закону.

4. Правова інформація, що міститься в правовому акті, набуває конкретної форми вираження та фіксується у встановленому порядку. В юридичній літературі вказують на необхідності розрізняти родові поняття «правовий акт» від його видів: актів застосування, актів тлумачення, актів реалізації прав та обов'язків, нормативно-правових актів[93, с. 275].

5. Правовий акт містить в собі правові засоби впливу на суб'єктів права: обов'язкові приписи нормативного чи індивідуального характеру. Правовий акт виступає в суспільстві знаряддям закріплення, зміни або скасування правових норм і правовідносин. Це забезпечує відповідну визначеність права і є однією із умов послідовного впровадження законності.

6. Правовий акт є регулятором суспільних відносин. Регулювання суспільних відносин відбувається за допомогою різних методів: шляхом заборон, зобов'язань і дозволів, а також за допомогою інших юридичних засобів. Ця ознака правового акту визначає його важливим соціальним об'єктом.

7. Правовий акт завжди має своїм результатом настання конкретних правових наслідків. Такими наслідками можуть бути: виникнення нових прав та обов'язків, набуття тих чи інших прав, забезпечення прав і ін. В.О. Шопіна зазначає, що правовий акт виражає волю суб'єкта права і є оформлене в установленому порядку рішення, покликане досягати соціально-позитивні цілі (регулювати суспільні відносини) і тягне певні юридичні наслідки»[94, с. 14].

8. Правовий акт володіє юридичною силою, яка виражає співвідношення одного виду акта з іншим, а також визначає те місце, яке він займає в системі правових актів юридичної сили не має суперечити акту, котрий володіє вищою юридичною силою, не може змінювати або скасовувати його[94, с.

15].

Таким чином юридична сила правового акту вказує на його місце в системі правових актів органів публічного управління.

Отже, на підставі вищезазначених ознак правового акту, можна запропонувати наступне визначення поняття «правовий акт» – це прийнятий в передбаченому законодавством порядку офіційний документ, що виражає волю органів публічного управління, містить приписи нормативного або індивідуального характеру і тягне за собою певні юридичні наслідки.

Порядок розробки та підготовки проектів електронної форми правових актів розглянемо нижче.

Правотворчий процес характеризується певною послідовністю, що знаходить свій вираз у його стадіях. Так, Ю.А.Тихомиров вважає, що до переліку основних стадій правотворчого процесу можна віднести: «а) вивчення та аналіз суспільних явищ та процесів, визначення потреб в їх правовій регламентації; б) визначення виду органу, суб'єктів, уповноважених приймати правові рішення, і вид правового акту; в) прийняття рішення про підготовку правового акту; г) розробка ідеї, концепції майбутнього правового акту; д) підготовка проекту правового акту; е) попередній розгляд проекту правового акту; є) громадське обговорення проекту правового акту; ж) офіційний розгляд проекту правового акту відповідним органом з дотриманням необхідних процедур; з) прийняття правового акту, його оформлення, підписання, опублікування, набрання чинності»[95, с. 402].

Вдалою та науково обґрунтованою є позиція Є.А.Гетьмана, який робить висновок, що першим етапом нормотворчого процесу має бути підготовчий етап, який є найбільш тривалим у часі та об'ємним за обсягом і складністю вчинюваних дій. Кожний з етапів нормотворчого процесу, стверджує вчений, має окрему мету, круг суб'єктів, об'єкт та процесуальні дії, які складають зміст кожної із стадій етапу. Метою першого етапу є підготовка кінцевого варіанту проекту нормативно-правового акту, об'єктом – є проект

нормативно-правового акту, а суб'єктами – розробники проекту, експерти, спеціалісти, посадові особи, органи та установи, які залучаються до створення проекту і здійснюють правову експертизу проекту нормативно-правового акту, погоджують його, при розробці проекту регуляторного акту, суб'єктом підготовчого етапу є також громадськість і уповноважений орган, який погоджує проект регуляторного акта[96, с. 175]. І хоча об'єктом дослідження Є.А.Гетьман є нормотворчий процес органів виконавчої влади, висновки, зроблені цим автором, можна в повній мірі застосувати до процесу створення правових актів органи публічної влади загалом.

Основними стадіями підготовчого етапу нормотворчого процесу Є.А.Гетьман пропонує вказати наступні: організаційну (яка складається з дій щодо визначення відповідальних за створення проекту нормативно-правового акта, при необхідності – вирішення питання про створення робочої групи, залучення додаткових спеціалістів, експертів тощо; прийняття рішення щодо виду нормативно-правового акта); інформативно-розробна (яка складається із збору, обробки, узагальнення, дослідження та аналізу документів і матеріалів, необхідних для розробки проекту нормативно-правового акта та саме розробка проекту); документальну (складається з створення та підготовки документів, які супроводжуватимуть проект нормативно-правового акта на подальше затвердження: пояснювальна записка, супровідний лист, матеріали погодження тощо). Додатковою стадією на підготовчому етапі нормотворчого процесу є стадія, притаманна саме розробці нормативно-правового акта – регуляторного акта, яка настає після розробки проекту та проявляється вже у вчиненні дій на документальній стадії – реалізується шляхом вчинення дій щодо, по-перше – підготовки аналізу регуляторного впливу та інших документів, із якими проект регуляторного акта буде подано на погодження до уповноваженого органу; по-друге – шляхом оприлюднення проекту регуляторного впливу та по-третє – саме погодження його із уповноваженим органом[96, с. 176-177].

Отже, у загальному можна визначити наступні стадії правотворчого процесу: 1) прийняття рішення про розробку проекту нормативно – правового акту; 2) підготовка проекту нормативно – правового акту, в тому числі і в електронній формі; 3) офіційне проходження проекту нормативно правового акту в правотворчому органі; 4) опублікування проекту нормативно – правового акту, в тому числі і в електронній формі.

Також доцільно розглянути вимоги чинного законодавства України щодо проектів закону чи нормативно-правового акту. Так, вимоги до законопроектів викладені в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України»[97] від 10 лютого 2010 року. Зокрема, ст. 90 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» містить вимоги до оформлення законопроектів, проектів та інших актів. Ця стаття містить загальні засади щодо правил оформлення законопроектів. Аналізуючи ч. 1 цієї статті, можна дійти висновку, що законодавець передбачив прийняття спеціального закону, який, окрім Регламенту та прийнятих відповідно до нього нормативно-правових актів, має регулювати відповідні вимоги. До числа інших підзаконних актів, прийнятих на виконання вимог Регламенту, можна віднести Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України»[98] від 22 травня 2006 р., Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки[99], затвержені Мін'юстом 21 листопада 2000 р.

Стаття 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» передбачає вимоги до супровідних документів законопроекту, проекту іншого акту. Такі документи виконують важливі функції: допомагають сформулювати концепцію пропонованих змін, оцінити аргументи, які використали автори законопроекту при його розробці, зрозуміти критерії, які були покладені в основу проекту, авторське бачення очікуваних соціально -

економічних, правових та інших наслідків, оцінки важливості проекту для розвитку тих чи інших суспільних відносин.

До числа таких супровідних документів належать:

1) проект постанови Верховної Ради України про прийняття законопроекту в першому читанні та визначення головного комітету (тимчасової спеціальної комісії), який має доопрацювати у встановленому Регламентом порядку законопроект до другого читання;

2) список авторів законопроекту (ними можуть бути не лише народні депутати, але і працівники апарату парламенту, вчені, практичні працівники відповідної галузі державного управління чи господарства, представники профспілок, правозахисних чи інших громадських організацій тощо);

3) подання про внесення законопроекту на розгляд парламенту з пропозицією щодо кандидатури доповідача на пленарному засіданні;

4) пояснювальна записка.

Якщо ж законопроект передбачає внесення змін до інших законів, то до цих чотирьох документів додається і п'ятий - порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін (ч. 6 цієї статті). Якщо законопроект, проект іншого акта вноситься за погодженням з відповідними органами виконавчої чи судової влади, до нього додається таке погодження. (ч.7 статті).

Стаття 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» містить вимогу Регламенту щодо подання всіх зазначених документів в електронній формі у вигляді електронного файлу разом з письмовою формою, що дає додаткову гарантію автентичності відповідного законопроекту та супровідних матеріалів, а також зумовлюється тим, що при реєстрації законопроекту всі зазначені документи в електронній формі вводяться до бази даних законопроектів електронної комп'ютерної мережі веб-сайту парламенту України.

Регламент висуває також формальні вимоги до змісту пояснювальної

записки, яка є важливим документом, що дозволяє з'ясувати не лише наміри авторів щодо регулювання суспільних відносин, але і їхню аргументацію, обґрунтування цілей і завдань та очікуваних наслідків від прийняття даного акту. Автор вважає слушною думку вчених – дослідників, які аналізуючи зарубіжний досвід нормотворення, пропонують внести зміни до статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та конкретизувати вимоги до супровідних документів до законопроекту, особливо, пояснювальної записки, встановивши певний контрольний перелік (т.зв. «чек-лист» – від англ. *check list*) запитань, відсутність відповідей на які унеможливила б реєстрацію законопроекту. Окрім того, цікавим є зарубіжний досвід експертизи не лише проекту акта, але й пояснювальної записки щодо її повноти та відповідності вимогам[100, с. 74].

Водночас, слід зазначити, що вимоги щодо обґрунтування певної категорії нормативно – правових актів законодавчо закріплені. Зокрема, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року врегульована підготовка розробником аналізу регуляторного впливу стосовно кожного проекту регуляторного акта. Стосовно кожного проекту регуляторного акта його розробником готується аналіз регуляторного впливу. Аналіз регуляторного впливу готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій. Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен:

- визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;

- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення

змін до них;

- визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

- визначити цілі державного регулювання;

- визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

- аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

- описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

- оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

- оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

- визначити показники результативності регуляторного акта;

– визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Аналіз регуляторного впливу підписується розробником проекту регуляторного акта, а в разі якщо розробником проекту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація – керівником цього органу, установи чи організації.

Постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 затверджено Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України[101]. Ці Правила визначають загальні підходи до підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України (постанов і розпоряджень), їх форму, структуру та техніко-юридичні особливості розроблення з урахуванням нормопроєктувальної техніки. Термін «нормопроєктувальна техніка» визначено як систему правил і прийомів підготовки проектів актів, що забезпечує максимально повну і точну відповідність форми нормативних положень їх змісту, простоту викладу та доступність для розуміння, вичерпне охоплення питань, що належать до предмета правового регулювання актів. Основними елементами нормопроєктувальної техніки є :

- методологія розроблення проекту акта та визначення його структури;
- правила і прийоми викладення нормативних положень з обов'язковим дотриманням вимог щодо уніфікації термінології та мовного оформлення;
- правила внесення змін до постанов (розпоряджень), визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування.

Пункт 5 Правил передбачає, що проект акта повинен відповідати таким вимогам:

- логічна послідовність викладу;
- взаємозв'язок нормативних положень;
- відсутність суперечностей у тексті проекту акта, узгодженість його положень з актами законодавства;

- оптимальна стислість викладу нормативних положень. Кожне слово повинне нести смислове навантаження;
- доступність для розуміння;
- точність та уніфікованість термінології, дотримання мовних норм;
- зменшення до мінімуму кількості актів з одного питання.

На відміну від правового регулювання розробки проектів нормативних актів, процедура розробки проектів актів індивідуального управління характеризується мінімальною процедурною регламентацією.

Оцінку сучасного стану правового регулювання процедури прийняття актів індивідуального управління доцільно здійснювати з урахуванням класифікації видів проваджень, які детально досліджені вченими правниками. Зокрема, В.П.Тимощук пропонує даний аналіз умовно розподілити на два напрями: 1) правове регулювання прийняття адміністративних актів за зверненням приватної особи (у заявних провадженнях); та 2) правове регулювання прийняття адміністративних актів за ініціативою адміністративного органу (у втручальних провадженнях)[102].

З огляду на таку класифікацію логічною виглядає запропонований В.П.Тимощуком наступний поділ на стадії. По провадженню першого вигляду можна виділити такі стадії, як: 1) подача громадянином відповідного звернення і ухвалення його до розгляду компетентним суб'єктом; 2) розгляд справи, аналіз і обрання відповідних правових норм; 3) винесення ухвали; 4) виконання рішення; 5) оскарження або опротестовування рішення[102].

По другому виду провадження стадія ініціації ухвалення індивідуального акта управління збігається зі стадією підготовки управлінського акта, а саме – ухвалюється рішення про його видання. При цьому найважливішими передумовами виступають об'єктивна необхідність видання індивідуального акта управління, а також відповідна юридична підстава його видання. Підготовка проекту індивідуального акта управління є найважливішим етапом вказаної стадії провадження. У більшості випадків проекти

індивідуальних актів управління розробляються фахівцями юридичних служб відповідних органів, підприємств, установ і організацій і узгоджуються (при необхідності). Ухвалення індивідуального акта управління в одноособовому порядку здійснюється шляхом його підписання відповідним посадовцем.

Колегіальний порядок ухвалення індивідуального акта управління передбачає обговорення акта, що приймається, і голосування при його ухваленні[103, с. 3].

Акти управління, залежно від їх зовнішнього вияву, є усними, письмовими та конклюдентними[104, с. 305]. Акти, розраховані на багаторазове застосування, мають письмову форму. Правові акти, використання яких вичерпується їх одноразовим правозастосуванням, зазвичай, викладаються у письмовій формі. В той же час, в деяких випадках, з метою оперативної реалізації заходів за такими актами, останні можуть мати усну форму чи форму конклюдентних дій. В цю категорію переважно відносяться вказівки, розпорядження, жести регулювальника дорожнього руху підрозділу ДАІ, і т. д. При цьому «зовнішній вияв» актів слід співвідносити не як абсолютне поняття, яке передбачає собою прив'язку виключно до носія інформації, а скоріше як сукупність зовнішнього вираження адміністративних норм та наявності в такого вираження необхідних реквізитів правового акту управління. Такі ж реквізити, в залежності від форми зовнішнього виразу норм, слід розглядати через специфічну призму наступного ряду обставин та порядку прийняття такого акту державного управління:

- 1) Момент набуття чинності акту державного управління;
- 2) Оптимальний спосіб оприлюднення акту державного управління та/або доведення його змісту до суб'єктів правовідносин які ним регулюються;
- 3) Спосіб підписання чи інша юридична дія направлена на надання правового змісту акту державного управління;

4) Облік актів державного управління, їх упорядкування у межах відповідної облікової системи.

Для прикладу нижче розглянемо акт державного управління, а саме розпорядження голови районної адміністрації щодо затвердження проекту землеустрою та передачі земельної ділянки у власність особи.

Відповідне розпорядження голови РДА є актом державного управління ненормативного характеру (індивідуальної дії). Такий акт набирає чинності з моменту з моменту його прийняття, якщо ним самим не встановлений пізніший термін введення його в дію[105]. Дане розпорядження підлягає офіційному оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня їх затвердження, зокрема шляхом розміщення, у випадку наявності, на офіційному веб-сайті районної державної адміністрації. Розпорядження підписується головою районної державної адміністрації особисто, або посадовою особою яка виконує його обов'язки. Розпорядження викладається у письмовій формі. Розпорядження не підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції. Такий акт державного управління зберігається у письмовій системі документообігу районної державної адміністрації. Розпорядження райдержадміністрації не підлягає включенню до Єдиного державного реєстру нормативних актів.

Як бачимо із наведеного прикладу, для вчинення такої юридично-значущої дії як видання розпорядження, суб'єкту владних повноважень потрібно витримати складний алгоритм дій, який зокрема пов'язаний із великою кількістю паперової роботи. Проте, дану процедуру доцільно спростити шляхом введення застосування інформаційних технологій на деяких її етапах. Схожа позиція викладена в Законі України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09 січня 2007 року.

Важливим є дотримання балансу між юридичним змістом форми, згідно критеріям наведеними вище, та ефективністю та оперативністю прийняття

владно-управлінських рішень. У випадку коли останнє проходить значну оптимізацію в зв'язку із застосуванням інформаційних технологій, то перше, в частині дотримання вимог до правових актів державного управління, викликає деякі питання.

Однією з основних умов юридичної сили правового акту управління, безумовним фактором його дії, є відповідність акту встановленим вимогам щодо його юридичного змісту, порядку прийняття тощо. Виділяють наступні основні вимоги, яким має відповідати кожен акт управління:

а) відповідність акту положенням Конституції, чинним законам та іншим нормативно-правовим актам згідно з ієрархією цих актів у правовій системі;

б) непорушність та необмежуваність актом встановлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, громадських об'єднань, підприємницьких та комерційних організацій;

в) використання при виданні акту лише тих назв і визначень, які передбачені чинним законодавством;

г) суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення та прийняття актів управління. До конкретних вимог у цій частині мають бути віднесені:

– дотримання принципу колегіальності у передбачених законом випадках;

– узгодження проектів актів із заінтересованими сторонами;

– забезпечення відкритості у правотворчому процесі, що полягає у забезпеченні вільного доступу до інформації щодо проектів нормативно-правових актів, чинних та скасованих нормативно-правових актів;

– наявність в актах усіх необхідних реквізитів (штампів, печаток, підписів посадових осіб, строків виконання тощо);

д) видання (прийняття) акту управління уповноваженим на це органом, посадовою особою і суворо в межах їх компетенції. Загалом правові акти управління не тільки приймаються, а й скасовуються (відміняються) у

встановленому законом порядку, наявність якого зумовлена їхнім значенням та правовими наслідками.

Оцінюючи можливість застосування інформаційних технологій в процесі прийняття актів державного управління, доцільно зазначити, що застосування тих чи інших електронних процедур на етапі підготовки та обговорення акту державного управління його прийняття вже на даний момент передбачено чинним законодавством України, а саме: Законом України «Про доступ до публічної інформації», в частині яка стосується загальних прав та свобод фізичних та юридичних осіб та Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», в частині господарських та адміністративних відносин де суб'єктами виступають суб'єкти владних повноважень та суб'єкти господарювання.

Враховуючи основні вимоги, яким має відповідати кожен акт державного управління, через призму застосування електронної форми (інформаційних технологій в цілому), дотримання вимог зазначених в пунктах а), б), в), д) видається можливим незалежно від зовнішньої форми документа. Що ж до вимог зазначених в літері г), то можливість маніпуляції із зовнішньою формою документа видається менш можливою, або можливою тільки щодо деяких його складових.

Додатково слід звернути увагу на деякі важливі складові елементи актів у сфері державного управління, які стосуються саме їх зовнішньої форми: суворе дотримання встановленого порядку підготовки, обговорення та прийняття актів управління. До конкретних вимог у цій частині мають бути віднесені:

- дотримання принципу колегіальності у передбачених законом випадках;
- узгодження проектів актів із заінтересованими сторонами;
- забезпечення відкритості у правотворчому процесі, що полягає у

забезпеченні вільного доступу до інформації щодо проектів нормативно-правових актів, чинних та скасованих нормативно-правових актів;

– наявність в актах усіх необхідних реквізитів (штампів, печаток, підписів посадових осіб, строків виконання тощо).

Разом з тим, вищенаведений перелік не є вичерпним, оскільки досить важко повністю охопити всі елементи, які сприяють закріпленню наявності юридичної сили акту у сфері державного управління.

Процес переходу на електронну форму офіційної та ділової комунікації у публічному управлінні, безумовно, накладає свій відбиток на техніко-юридичну форму правових актів. Традиційна, усталена форма правових актів, так само, як і процедури нормотворчої діяльності модернізуються. Триває процес творення сучасної «юридичної інфраструктури», яка дасть змогу правовим актам успішно функціонувати в електронному середовищі.

Поштовхом для таких процесів в Україні послужувало впровадження електронного урядування, яке зумовило необхідність створення правових актів на принципово нових носіях, що у свою чергу викликало появу нових понять, таких як електронна форма правового акту.

У даному контексті слухним є зауваження Т.В.Сендецької щодо необхідності розмежовувати поняття правовий акт в електронній формі та поняття електронний зміст правового акту на паперовому носіїві (електронного «тіла» правового акту, який створюється у текстовому редакторі і зберігається у паперовій формі)[106].

Електронний нормативно-правовий акт не передбачений законодавством України. Наразі законодавство України передбачає лише одиничні випадки використання електронної форми індивідуального правового акту. Так, відповідно до п. 52.4 Податкового кодексу України[107] консультації, крім узагальнюючих, надаються в усній формі – контролюючими органами; у письмовій або електронній формі - контролюючими органами в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, міжрегіональними

територіальними органами, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, та підлягають обов'язковому розміщенню на сайті контролюючого органу, який надав консультацію, протягом 10 календарних днів після дня їх надання без зазначення найменування (прізвища, ім'я, по батькові) платника податків та його податкової адреси.

Згідно ст. 21 Митного кодексу України визначено консультацію з питань практичного застосування окремих норм митного законодавства України як правовий акт індивідуальної дії та передбачає наступне. Консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи надаються митницями за місцем розташування підприємств (за місцем проживання або тимчасового перебування громадян) або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику за бажанням заінтересованої особи, електронній формі у строк, що не перевищує 30 календарних днів, наступних за днем отримання відповідного звернення.

Отже, з огляду на фрагментарний характер використання електронної форми правового акту в Україні, перед науковцями постає завдання визначити основні характеристики правового акту в електронній формі. З точки зору автора, розвиток теорії електронного правового акту повинен опиратися на базові принципи положення, установлені юридичною наукою для поняття правового акта взагалі. Тобто електронний правовий акт повинен відповідати тим ознакам та характеристикам правового акту, які автор вказав у цій роботі вище. При цьому, потрібно чітко розмежовувати електронні нормативні правові акти та електронні адміністративні (індивідуальні правові) акти.

Перш за все, слід наголосити, що правові акти набувають характеристики електронних саме завдяки їх опублікуванню за допомогою інформаційних технологій в електронній формі. В Україні порядок оприлюднення

нормативно – правових актів визначений Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 № 503/97. Відповідно до п.1 цього Указу закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніш як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях. Офіційними друкованими виданнями є: «Офіційний вісник України»; газета «Урядовий кур'єр», газета «Голос України», «Відомості Верховної Ради України», інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України».

Отже, чинне законодавство України не пов'язує набрання чинності нормативно-правовим актом із моментом його опублікування на інформаційному ресурсі. За таких обставин, можна стверджувати, що в Україні відсутня на даний час електронна форма нормативно-правового акту.

Що стосується набуття чинності адміністративними актами, дотепер традиційно застосовується загальне правило, за яким індивідуальні (ненормативні) акти набувають чинності з моменту їх прийняття. Цей принцип закріплений, наприклад, в ч. 2 ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[108] щодо розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Однак, таке правило не відповідає сучасним тенденціям регулювання відносин між публічною адміністрацією та приватними особами, оскільки в такому випадку виникає проблема правової визначеності як для адресатів таких актів, так і для заінтересованих осіб. У більшості правових європейських систем адміністративне рішення, що не було доведено до відома у встановленому порядку, не має юридичної сили для зацікавленої особи, яку не було повідомлено про прийняття такого рішення. Так, у законі ФРН «Про адміністративну процедуру»[109] зазначено, що «чинність адміністративного акта відносно особи, якій він призначений або інтереси якої зачіпає, починається з моменту, коли він проголошений цій особі».

Одним із способів проголошення адресату змісту адміністративного акту може бути відсилання його на електронну адресу особи. В такому випадку слід врахувати, що факт доведення адміністративного акта до відома особи повинен бути належним чином зафіксований, оскільки за наявності сумнівів факт та час доведення адміністративного акта до відома особи має доказуватися адміністративним органом.

Отже, електронні правові акти насамперед є формою законодавчої і виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності в комунікаційних відносинах інформаційного суспільства (електронний документообіг, електронний уряд, електронне урядування). В зв'язку з цим задля їх ефективного функціонування слід розробити загальні вимоги щодо впровадження електронного правового акту із застосуванням електронного цифрового підпису, організації роботи з електронними правовими актами у діловодстві в органах публічного управління, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності.

Вид електронного правового акту не змінюється від використання інформаційних технологій, залишається таким, яким він був прийнятий відповідним суб'єктом права. Це загальновідомі види правових актів: закони, підзаконні акти (укази Президента України, постанови Уряду України і т.д.) та ненормативні акти. Разом з тим, якщо чинне законодавство передбачає письмову форму акту, вона не може бути замінена електронною, поки не буде передбачене інше. Значною перепорою у широкому застосуванні електронної форми правових актів, на думку автора, є відсутність загального правила про порядок вручення електронних правових актів публічного управління їх адресатам. Зміст електронного правового акту в повному об'ємі і тексті відповідає паперовому носієві акту, але в той же час надає більше можливостей для його використання.

Поняття «електронний правовий акт» можна визначити як створений в інформаційній системі в передбаченому законодавством порядку офіційний документ, що виражає волю органів публічного управління, містить приписи

нормативного або індивідуального характеру і тягне за собою певні юридичні наслідки, всі реквізити якого оформлені відповідно до нормативних вимог.

З метою уникнення непорозумінь при застосування термінів доречно класифікувати електронні правові акти за їх цільовою ознакою: електронний правовий акт, як спосіб зберігання традиційного правового акту в електронній формі; електронний правовий акт, як правовий акт первинний, створений в електронній системі, що включається в інформаційно-комунікаційну систему без паперової форми.

Отже, у даному підрозділі дисертаційного дослідження охарактеризовано проблематику електронної форми правових актів.

2.2. Участь громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, розвитку електронного урядування у сфері публічного управління в Україні, еволюції інформаційного суспільства, адміністративної реформи, важливого значення набуває дослідження проблематики участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів.

Дослідження проблематики участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення законодавства України з питань участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів, а також для вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері.

У контексті аналізу даної проблематики у цьому підрозділі дисертаційного дослідження буде: проаналізовано адміністративно-правове регулювання забезпечення участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів на рівні органів державної влади; охарактеризовано електронні петиції за законодавством України; адміністративно-правове регулювання забезпечення участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів на рівні органів місцевого самоврядування.

Проблематика адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, зокрема: Ю.Базанова, В.Брижка, А.Марущака, О.Синєокого, М. Швеця.

Аналіз сучасних тенденції розвитку європейського парламентаризму

свідчить, що одним із сегментів, які найбільш динамічно розвиваються, є налагодження діалогу між законодавцями та громадянами. Така ситуація пояснюється різними факторами. З одного боку, в Європі домінує концепція «належного урядування» («good governance»), ключовими принципами якої є забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті рішень. З іншого, потреба залучення громадян до прийняття рішень – це до певної міри відповідь суспільства на кризу традиційних інституцій представницької демократії у Європі і необхідність посилення легітимності та ефективності у процесі розробки законодавчих рішень.

На сьогоднішній день розвиток українського парламентаризму відбувається під значним впливом європейських тенденцій та контексту. Парадоксально, однак для України відсутність тривалих парламентських традицій має і свої позитивні наслідки. Адже аналіз свідчить, що саме традиції часто виявляються найскладнішим бар'єром для впровадження інновацій в Європі. Разом із тим, українська реальність висуває низку інших перепон, що стоять на шляху до рецепції найбільш продуктивних моделей європейського урядування. Адже ефективна участь громадян у законодавчому процесі – налагодження діалогу – можливе лише, з одного боку, після створення належних правових умов (забезпечення відкритості діяльності суб'єктів законодавчого процесу, вільного доступу громадян до інформації та наявності дієвих процедур залучення), а з іншого – необхідним є розвиток активного суспільства, яке готове відстоювати свої інтереси та брати участь у законотворенні.

Таким чином, налагодження взаємодії між законодавцем та громадськістю виступає одним із тих комплексних і важливих кроків, що наблизять Україну до європейських стандартів демократичного урядування. Першочерговою необхідністю в такій ситуації є «ревізія» діючого законодавства та формування правових основ для запровадження нових практик[110].

І.Ф.Корж зазначає, що громадяни можуть брати участь у законотворчому процесі України як шляхом прямого волевиявлення (через референдум), так і через органи державної влади, які є суб'єктами права законодавчої ініціативи (брати участь у роботі комітетів Верховної Ради України; звертатися до комітету чи народного депутата України із законодавчою ініціативою, участь у парламентських та комітетських слуханнях, “круглих столах”, конференціях тощо. З огляду на зазначене, участь громадян у законотворчому процесі може бути як парламентська, так і позапарламентська. Участь громадян у законотворчому процесі не вимагає від них наявності спеціальної підготовки чи спеціальних знань. Водночас, наявність зазначеного не лише сприяє активізації участі громадян у згаданому процесі, але й робить цей процес більш цілеспрямованим, фаховим, підносить його на більш високий рівень[111, с. 42].

У контексті дослідження вищезгаданої проблематики Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» (далі - Закон) від 02.07.2015 р. № 577 значно спростив та унормував процедуру звернення на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку: через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії», а також в електронній формі, запроваджується новий вид колективних звернень - електронних петицій, які можуть направлятися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування.

У новій редакції статті 5 Закону України «Про звернення громадян» передбачено, що письмове звернення окрім традиційного надсилання поштою або передання громадянином до відповідного органу, установи може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

У такому зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання,

зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. При цьому застосування електронного цифрового підпису у разі надсилання електронного звернення відтепер не вимагається.

Новелою Закону є унормування особливої форми колективного звернення громадян до Глави Держави, Парламенту, Уряду та органів місцевого самоврядування – електронної петиції. Електронна петиція направляється через офіційний веб-сайт відповідного органу, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

У петиції повинна бути викладена суть звернення, вказано прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адреса електронної пошти. Після оприлюднення петиції на веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів і інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Слід зазначити, що електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Електронна петиція підлягає розгляду за умови збору на її підтримку не менше ніж 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Електронна петиція, яка у встановлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення

терміну збору підписів розглядається як звернення громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Натомість, до визначення в статутах територіальних громад вимог щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування і термінів збору підписів, петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається за умови збору на її підтримку на протязі не більше ніж трьох місяців з дня її оприлюднення наступної кількості підписів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, де проживає:

- до 1 тисячі жителів - не менше, ніж 50 підписів;
- від 1 тисячі до 5000 жителів - не менше, ніж 75 підписів;
- від 5000 до 50000 жителів - не менше, ніж 100 підписів;
- від 100 000 до 500 000 жителів - не менше, ніж 250 підписів;
- від 500 000 до 1 мільйона жителів - не менше, ніж 500 підписів;
- понад 1 мільйон жителів - не менше, ніж 1000 підписів.

Електронна петиція, збір підписів на підтримку якої здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання і яка протягом установленого строку набрала необхідну кількість підписів на її підтримку, не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресована петиція, із зазначенням інформації про дату початку збору підписів, дату направлення електронної петиції, загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строк збору підписів, назву та адресу електронної пошти громадського об'єднання.

Про початок розгляду електронної петиції, яка набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування розміщується повідомлення. Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на

парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань. Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті органу, до якого спрямовувалася петиція.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції. Офіційна сторінка електронних петицій знаходиться за адресою: <https://petition.president.gov.ua/>[112].

Розглянемо нижче як працює цей сервіс електронних петицій.

Для того, щоб підтримати електронну петицію або створити нову, потрібно зареєструватися на сервісі. Для цього необхідно заповнити форму на сторінці «Реєстрація», після чого для активації облікового запису перейти за посиланням, вказаним в електронному листі, що надійшов особі на електронну поштову адресу, зазначену під час реєстрації. Після того, як громадянин побачить на екрані повідомлення про те, що його обліковий запис активовано, він може увійти на сайт, щоб створювати або підтримувати петиції.

Для того, щоб підтримати вже створену електронну петицію, користувач повинен перейти на сторінку цієї петиції, ознайомитися з її текстом і натиснути кнопку «Підписатися». Зарахування голосу користувача, який здійснив вхід на веб-сайт (авторизувався на веб-сайті), відбудеться одразу ж.

Користувач, який не здійснив вхід на сайт, має спочатку увійти, ввівши у спеціальну форму, що з'явилася, адресу електронної пошти і пароль, вказані ним при реєстрації на веб-сайті. І лише потім голос на підтримку обраної ним електронної петиції буде зараховано.

Для того, щоб створити нову електронну петицію, потрібно натиснути на кнопку «Подати петицію», що розташована у верхньому правому куті всіх сторінок розділу електронних петицій. Для користувача, що здійснив вхід на веб-сайт, одразу відобразиться спеціальна форма створення нової електронної петиції. Користувач, що не здійснив такий вхід на веб-сайт, повинен спочатку здійснити його, і лише після цього йому буде доступна спеціальна форма створення нової електронної петиції.

На сторінці створення нової електронної петиції у спеціальній формі потрібно зазначити суть звернення та текст петиції, ввести захисний код. Після натиснення кнопки «Створити петицію» створена електронна петиція потрапляє на перевірку адміністратора веб-сайту Офіційного інтернет-представництва Президента України на відповідність вимогам, установленим Законом України «Про звернення громадян».

Електронна петиція, яка відповідає встановленим вимогам, оприлюднюється у розділі електронних петицій на сторінці «Триває збір підписів» протягом двох робочих днів з дня її надсилання автором (ініціатором). У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що автор (ініціатор) електронної петиції отримує повідомлення на вказану ним адресу електронної пошти.

Електронна петиція, адресована Президентіві України, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25 тисяч підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Електронна петиція, яка в установленій строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до Закону України «Про звернення

громадян».

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється у розділі електронних петицій на сторінці «На розгляді» не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на її підтримку.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів від дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. Про підтримку або не підтримку електронної петиції, адресованої Президентові України, публічно оголошується Президентом України на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України.

Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється у розділі електронних петицій на сторінці «З відповідями», а також надсилається у письмовому вигляді автору (ініціатору) електронної петиції. У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням.

У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть бути реалізовані Президентом України шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Главою держави за результатами розгляду електронної петиції можуть розглядатися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

Інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, та строки їх збору зберігається не менше трьох років з дня оприлюднення петиції. Всі електронні петиції, які пройшли перевірку адміністратором веб-сайту Офіційного інтернет-представництва Президента України на відповідність вимогам, установленим Законом України «Про звернення громадян», включаючи петиції, які не набрали достатньої кількості підписів на їх підтримку, та петиції, які очікують на розгляд, доступні на сторінці «Архів» [113].

Потрібно зазначити що вже окремі петиції набрали понад 25 000 підписів громадян і стали предметом розгляду Президента України, на які він надав відповідні відповіді. Нижче розглянемо деякі з них:

1. Відповідь Президента України на електронну петицію № 22/018160-еп «Місце технікумів та коледжів в системі освіти України», розміщену на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України 03.12.2015 громадянкою Д.Ю.Довгань Відповідно до статті 40 Конституції України та статті 231 Закону України «Про звернення громадян» мною розглянуто розміщену на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України електронну петицію «Місце технікумів та коледжів в системі освіти України», яку підписали понад 25 тисяч громадян. За результатами розгляду електронної петиції № 22/018160-еп варто зазначити, що технікуми та коледжі виконують в системі вітчизняної освіти важливу функцію щодо підготовки практико-орієнтованих фахівців середньої ланки. Вони належать переважно до сфери управління центральних органів виконавчої влади. Прийняття збалансованого рішення з порушеного питання потребує його всебічного розгляду Кабінетом Міністрів України, який згідно з Конституцією України та Законом України "Про Кабінет Міністрів України" забезпечує проведення політики у сферах освіти, науки. У зв'язку з цим Прем'єр-міністру України А.П.Яценюку запропоновано забезпечити комплексне та ґрунтовне опрацювання порушеного питання і за підсумками цієї роботи ухвалити необхідні рішення, про які поінформувати громадськість[114].

2. Відповідь Президента України на електронну петицію № 22/000039-еп "Можливість дострокового відкликання будь-якої вибраної особи, що не виправдала довіри виборців", розміщену на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України 29.08.2015 громадянином А.В.Гужвою Відповідно до статті 40 Конституції України та статті 231 Закону України «Про звернення громадян» мною розглянуто розміщену на веб-сайті

Офіційного інтернет-представництва Президента України електронну петицію "Можливість дострокового відкликання будь-якої вибраної особи, що не виправдала довіри виборців", яку підписали 25 тисяч 934 особи. Дякую всім, хто долучився до використання нової форми взаємодії влади і суспільства, за активну громадянську позицію та пошук шляхів удосконалення виборчого законодавства. Порядок відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою визначений розділом V Закону України "Про статус депутатів місцевих рад". Законом України "Про місцеві вибори" від 14 липня 2015 року № 595-VIII було детальніше врегульовано процедуру відкликання депутата місцевої ради. Статті 38–41 та 48 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" щодо пропозиції про відкликання, повідомлення про створення ініціативної групи, прийняття рішення про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, гарантії прав депутата місцевої ради при розгляді питання про його відкликання викладені в новій редакції. Зокрема, в статті 40 передбачено, що на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, обраного в одномандатному виборчому окрузі, має бути зібрано підписи у кількості, що є більшою половини кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на відповідних місцевих виборах в одномандатному виборчому окрузі, в якому був обраний депутат. Також доповнено статтю 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" пунктом 4 щодо можливості відкликання з посади сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою. Ураховуючи внесені зміни до вказаного механізму відкликання депутатів місцевих рад та короткий термін дії відповідних норм законодавства, вбачається доцільним насамперед відстежити їх практичне застосування. Відтак, ініціювання подальших законодавчих змін стосовно згаданого питання є передчасним. Щодо відкликання народних депутатів України, то статтею 81 Конституції України передбачено вичерпний перелік підстав щодо дострокового припинення їх повноважень, серед яких немає такої підстави, як відкликання народних депутатів України. Проте відповідно до

статті 5 Закону України "Про статус народного депутата України" у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду. Водночас, урахувавши актуальність питань посилення контролю виборцями за роботою народних депутатів України та значний суспільний резонанс цих питань, я звернувся до Голови Конституційної Комісії, Голови Верховної Ради України з пропозицією забезпечити ґрунтовний та всебічний розгляд згаданої електронної петиції в частині питань відкликання народних депутатів України за народною ініціативою із залученням її автора, представників політичних сил, державних органів, інститутів громадянського суспільства, вчених-правознавців, експертів і за підсумками ухвалити необхідні рішення[115].

Отже, інститут електронних петицій є важливим в розбудові інформаційного суспільства України та сприяє вдосконаленню електронного врядування у сфері публічного управління в Україні.

Доречно забезпечити участь громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів також і на рівні органів місцевого самоврядування. У цьому контексті важливе значення має впровадження в Україні електронної системи місцевих петицій.

Понад 100 місцевих громад, майже 7 000 е-петицій та реальні зміни на краще – такі головні результати роботи електронної системи місцевих петицій www.e-dem.in.ua за перший рік. Стартувавши з 11 міст, www.e-dem.in.ua на сьогодні охоплює понад 100 місцевих громад України, де електронні петиції вже стали невід'ємною частиною життя громади. Лідерами серед кількості поданих петицій є Львів, Дніпро, Вінниця, Луцьк, Тернопіль, Хмельницький, Кам'янське, Суми, Краматорськ.

За цей час через систему подано майже 7 000 е-петицій. Найбільше громадян турбують питання благоустрою міста – більше 40 % від усіх

поданих петицій, зокрема, відновлення парків, впорядкування зовнішньої реклами, встановлення туалетів тощо, а також питання транспорту та доріг – близько 25 % від усіх поданих петицій, наприклад, освітлення та облаштування пішохідних переходів, оптимізація маршрутів громадського транспорту тощо. Майже в кожній громаді підняті питання щодо бездомних тварин, стихійних смітників, а також підвищення прозорості місцевої влади.

Місцеві електронні петиції – це значне випробування на демократичну зрілість як для місцевих органів влади, так і для місцевих громад. Адже, вирішення конкретної проблеми громади залежить як від якісного усвідомлення та формулювання проблеми (ініціативи) з боку мешканців, так і від якісного розгляду та ефективного вирішення цієї проблеми з боку місцевої влади. Дуже важливим питанням є безпосереднє залучення авторів петицій до прийняття та ухвалення рішення, що, наразі, спостерігається не в усіх громадах. Зрозуміло, що не всі проблеми вирішуються миттєво, зокрема: лише 10 % петицій можна віднести до таких, які вирішуються одразу, ще 30 % петицій органи влади планують вирішити протягом року, а ось 60 % петицій переважно отримують хоч і обґрунтовану, але відмову.

Безумовною перевагою www.e-dem.in.ua є використання сучасних інструментів електронної ідентифікації, які унеможливають створення фейкових петицій з однієї сторони та надають зручні інструменти громадянам з іншої. Так, www.e-dem.in.ua однією з перших запровадила електронну ідентифікацію через банк BankID, а іншим засобом є двохфакторна ідентифікація через мобільний телефон.

Система місцевих петицій запроваджено в рамках спільного проекту Державного агентства з питань електронного урядування та програми EGAP, що фінансується Швейцарською Конфедерацією з метою забезпечення єдиного підходу до запровадження місцевих електронних петицій по всій території України – надавши органам місцевого самоврядування якісне технічне рішення та пакет проектів місцевих нормативно-правових актів для виконання норм Закону України щодо електронних петицій, а громадянам –

ефективну можливість напряму впливати на рішення місцевої влади[116].

Важливе значення забезпечення належної участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів має Урядовий контактний центр, який охарактеризуємо нижче.

З метою забезпечення оперативного реагування органів виконавчої влади на звернення громадян, підприємств, установ та організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, органів місцевого самоврядування та їх взаємодії під час розгляду таких звернень Уряд 27 травня 2009 року створив державну установу «Соціальний контактний центр» згідно Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 579-р[117].

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 898 затверджено Порядок взаємодії органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр» із забезпечення оперативного реагування на звернення, які надходять на урядову «гарячу лінію», Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та Урядову телефонну довідку[118].

28 липня 2010 р. відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 липня 2010 р. № 1552[119] державну установу «Соціальний контактний центр» перейменовано на державну установу «Урядовий контактний центр».

На виконання рішення Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 р. (протокол № 31) на базі державної установи «Урядовий контактний центр» запроваджено «Гарячу лінію» - діалог з малим бізнесом», для забезпечення оперативного реагування на звернення суб'єктів підприємницької діяльності щодо протиправних дій посадових осіб органів виконавчої влади.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21 затверджено Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типове положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя[120].

Зазначеним Положенням визначено, що координація діяльності, методичне забезпечення контактних центрів, підготовка і ведення інформаційно-пошукового довідника автоматизованої інформаційної бази звернень та інші завдання покладаються на Урядовий контактний центр.

З метою запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку з громадськістю щодо повідомлень про виявлені факти корупційних правопорушень у регіонах на базі Урядового контактного центру у 2013 році організовано спеціалізовану «гарячу лінію» для звернень громадян з питань корупційних діянь у центральних і місцевих органах виконавчої влади, державних і комунальних установах.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 614-р схвалено Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року[121], якою, зокрема передбачено створення та забезпечення функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги на базі державної установи «Урядовий контактний центр» за окремим багатоканальним телефонним номером.

Розширено можливості для розв'язання проблем, з якими стикаються наші громадяни за межами країни, з вересня 2013 року для приймання звернень на урядову «гарячу лінію» від громадян України, які перебувають за кордоном, створено новий окремий багатоканальний номер (+38 044) 284-19-15.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 298-р[122] на базі Урядового контактного центру запроваджено спеціалізовану «гарячу лінію» 0-800-507-309 з питань інформування громадян України, які виїхали з Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на тимчасове перебування до інших регіонів України. Урядовий контактний центр з квітня 2014 року надає можливість мешканцям м. Києва звертатися на урядову «гарячу лінію» за міським номером телефону (044) 284-19-15. Відповідно до доручень Міністра Кабінету Міністрів України від 3

та 8 грудня 2015 року запроваджено роботу спеціалізованої «гарячої лінії» з питань допомоги учасникам та постраждалим під час Революції Гідності (з окремим багатоканальним телефоном 0-800-505-607).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1269-р схвалено Концепцію створення на базі Урядового контактного центру Національного контактного центру[123] та забезпечення його функціонування. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 182-р затверджено план заходів щодо реалізації Концепції створення Національного контактного центру[124], головним результатом якого має стати підвищення рівня довіри населення до дій Уряду та отримання громадянами додаткового механізму для оперативного вирішення проблемних питань.

З 11 травня 2016 року Урядовий контактний центр відкрив «гарячу лінію» для підприємців за окремим телефоном 0-800-503-045 для подання скарг щодо зловживань чи корупційних дій органів державної влади, а також пропозицій стосовно заходів Уряду з питань покращення умов ведення бізнесу. А з ініціативи Урядового контактного центру, для дзвінків на урядову «гарячу лінію» з 26 липня 2016 року запроваджено скорочений номер 1545 на загальнодержавному рівні. Дзвінки на урядову «гарячу лінію» як зі стаціонарних, так і телефонів мобільних операторів (Київстар, Водафон (МТС), Лайфселл) безкоштовні[125].

Державним агентством з питань електронного урядування регулярно проводяться консультації з громадськістю та здійснюється взаємодія з громадською радою у розробці проектів електронної форми правових актів, зокрема 14 вересня 2016 року було проведено обговорення з питань відкриття даних у соціальній сфері, визначення пріоритетних наборів державних даних, визначення та формування громадського попиту, підвищення готовності до використання відкритих даних та планування проектів на базі відкритих даних[126].

Важливе значення у участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів мають також і електронні консультації. Електронні консультації починаються із оприлюднення повідомлення про проведення консультацій, яке містить (1) назву органу влади; (2) назву акту та стислий зміст пропозиції; (3) соціальні групи та заінтересовані сторони, на які поширюється дія рішення; (4) можливі наслідки проведення в життя рішення для різних соціальних груп та заінтересованих сторін, (5) електронна адреса та строки подання пропозицій, (6) номер телефону, за яким проводяться консультації, (7) дані про відповідальну особу органу влади, (8) строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення. Дані щодо соціальних груп, заінтересованих сторін, наслідків рішення мають важливе значення для забезпечення компетентної участі громадян у електронних консультаціях.

Окрім електронних консультацій до інструментів е-демократії можна віднести і певні типи публічних заходів як: Інтернет-конференції та відео конференції[127, с. 20].

Отже, забезпечення належної участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів має важливе практичне значення для розбудови інформаційного суспільства в Україні, як демократичній і правовій державі, а також налагодження партнерських відносин між владою та окремими громадянами й інституціями громадянського суспільства.

Важливою новацією стало запровадження інституту електронної петиції в Україні. Громадяни можуть звернутися до Президента України з електронними петиціями через спеціальний розділ веб-сайту Офіційного інтернет-представництва Президента України, доступний за адресою: www.petition.president.gov.ua.

Отже, у даному підрозділі дисертаційного дослідження проаналізована проблематика участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів.

2.3. Адміністративно-правове регулювання оприлюднення нормативно-правових актів і забезпечення доступу до них в електронній формі

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, розвитку електронного урядування в Україні, реформування законодавства України у сфері публічного управління, еволюції громадянського суспільства, адміністративної реформи, стрімкого розвитку інформаційних технологій, важливого значення набуває дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України.

Дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення законодавства України у сфері оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі, а також для вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України є важливим для розвитку науки адміністративного права та науки інформаційного права.

У контексті аналізу проблематики адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України, буде: проаналізовано адміністративно-правове регулювання оприлюднення

нормативно-правових актів за законодавством України; охарактеризовано адміністративно-правове регулювання забезпечення доступу до оприлюднених нормативно-правових актів в електронній формі за законодавством України; сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України.

Проблематика адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, зокрема: Е.Аблякімова, Ю.Базанова, В.Брижка, М.Ковалюк, А.Марущак, О.Синьокі, В.Цимбалюк, М. Швеця.

У сучасному світі електронне урядування сприяє розвитку демократичної і правової держави, громадянського суспільства та ринкової економіки. А тому окремі держави та міжнародне співтовариство приділяють важливу увагу питанням адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі, до таких держав, беззаперечно, належить і Україна.

У даному контексті О.В.Синьокій зазначає, що високотехнологічні правовідносини виникають у сфері технологій нового покоління, а звідси мають особливий правовий зміст, оскільки регулюють правила поведінки у сфері розроблення та застосування високих технологій. Разом із тим, потрібно визнати, що юридична наука та практика на крок відстають від технологічного розвитку[128, с. 6].

Удосконалення інформаційних технологій дозволяє активізувати й ефективно використовувати інформаційні ресурси, що сьогодні є найбільш важливим стратегічним фактором розвитку суспільства. Це стало найважливішим фактором підвищення ефективності керування практично у

всіх сферах людської діяльності[24, с. 8].

У даному контексті важливе значення має Світова правова інформаційна мережа (англ. – Global Legal Information Network (GLIN)) забезпечує електронний доступ до авторизованих законів країн – членів асоціації Світової правової інформаційної мережі, участь в якій бере і Україна. Державні й недержавні структури отримують велику користь від усе ширшого використання глобальних електронних мереж, що у свою чергу створює потребу володіння якомога більшою інформацією один про одного з тим, щоб рішення про взаємовідносини приймалися на основі повної інформації[129, с. 145].

Доведення нормативно-правового акта до загального відома є передумовою набрання ним чинності. Адже саме доведення нормативно-правового акта до загального відома є юридичною підставою для того, щоб вважати суб'єктів суспільних відносин обізнаними щодо прав, обов'язків чи відповідальності, які встановлюються у таких актах. А саме та такий презумпції обізнаності ґрунтується й положення ч. 2 ст. 68 Конституції України, за яким «незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності». Необхідно також звернути увагу, що ч. 4 ст. 94 Конституції України містить припис щодо набрання чинності законом та напряду пов'язує такий юридичний факт з обов'язковою вимогою його опублікування.

Загальноприйнятим способом доведення до загального відома прийнятого нормативно-правового акта у вітчизняній управлінській практиці є його опублікування у загальнодоступних друкованих органах. Окрім цього, з метою з метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів фізичним та юридичним особам держава забезпечує офіційне видання прийнятих нормативно-правових актів масовими тиражами у найкоротші строки після їх прийняття (ст. 17 Закону «Про інформацію»). Водночас, в ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності

органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»[130] передбачено, що постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів державної влади.

Отже, аналіз положень ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» дає підстави для висновку, що положення зазначених законів передбачають оприлюднення шляхом опублікування.

Варто зазначити, що в зарубіжних країнах в контексті гарантій захисту прав заінтересованих осіб приділяється значна увага питанню «чинності акта відносно особи, якій він призначений або інтереси якої зачіпає»[131, с. 66] застосовуються різноманітні способи доведення правового акта до відома зацікавленої особи.

Однак, набрання чинності будь-якими нормативно-правовими актами, у тому числі й нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, має пов'язуватись не з тим способом їх оприлюднення, який забезпечить якнайшвидше набрання цими актами чинності, а з їх реальним доведенням до відома населення, яке, як зазначено вище, вимагається відповідно до статті 57 Конституції України. Таке доведення має надавати заінтересованим суб'єктам принаймні формальну можливість ознайомитись зі змістом відповідних нормативно-правових актів до того, як вони наберуть чинності. В сучасних умовах України поява тексту певного нормативно-правового акту на офіційному сайті Уряду не може вважатись належним доведенням його змісту до відома громадян, адже легкий доступ до Інтернету нині мають далеко не всі громадяни. До того ж, з січня 2007 року з метою оперативнішого оприлюднення нормативних актів інформаційний бюлетень «Офіційний вісник України» виходить двічі на тиждень. Відтак, акти

Кабінету Міністрів України можуть бути опублікованими в офіційному інформаційному бюлетені протягом трьох-чотирьох днів.

Вважаємо за необхідне звернути увагу, що відповідно до положень ч. 3 ст. 117 Конституції України нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. На даний час законодавчі норми, які б встановлювали порядок такої реєстрації, відсутні. Практика включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України, що склалася на сьогодні, базується на положеннях підзаконних актів. Саме тому доречно було б не множити в законодавстві положення, які лише фрагментарно стосуються питань реєстрації нормативно-правових актів, а здійснити системне врегулювання цих питань у законі. До таких категорій можна віднести наступні:

- 1) Дотримання належного порядку ініціювання розроблення проекту акту;
- 2) Уповноваження (доручення) належного виконавця на розроблення технічного проекту акту і забезпечення внутрішнього проходження акту в межах суб'єкта владних повноважень;
- 3) Оприлюднення проекту акту у мережі "Інтернет" та ЗМІ відповідного рівня;
- 4) Забезпечення залучення та допуску громадян та юридичних осіб у аналізі та розробленні проекту акту;
- 5) Узгодження проекту акту із заінтересованими сторонами (іншими суб'єктами владних повноважень);
- 6) Забезпечення оприлюднення прийнятого (виданого) акту, як необхідна передумова набрання таким актом чинності.

Надзвичайно важливим для будь-якого правового акту є момент набрання чинності останнього. Відповідно до ст. 57 Конституції України встановлено, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома

населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Законодавством України встановлені ряд передумов, які забезпечують офіційне оприлюднення прийнятого акту, що, в окремих випадках, виступає передумовою набрання ним чинності. Так, пунктом 2 частини першої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що розпорядники інформації (у нашому випадку – суб'єкти владних повноважень), зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності.

За загальним правилом, у чинному законодавстві не передбачено передумову набранням чинності індивідуально-правового акту його оприлюднення (офіційне опублікування), на відміну від нормативно-правових актів. Але, дотримуючись європейських принципів прозорості та відкритості роботи публічних адміністрацій, законодавець пішов на зустріч громадській ініціативі, і зобов'язав будь-якого суб'єкта владних повноважень у будь-якому випадку невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження оприлюднювати такі акти (частина друга статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). А згідно ч.4 статті 15 вищенаведеного Закону, передбачено обов'язок суб'єктів владних повноважень невідкладно оприлюднювати будь-які акти, які містять інформацію про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

Вищенаведені правові заходи, за умови винесення письмових актів у сфері державного управління, є достатньо адекватними для забезпечення їх належного оприлюднення, в той же час, таке оприлюднення, за загальним правилом, не матиме будь-який вплив на набрання ними чинності, а лише виступає факультативним процедурним елементом прийняття такого акту.

Однак вищенаведений висновок, слід враховувати із зауваження, що така факультативність поширюється виключно на індивідуально-правові акти, так як нормативно-правові акти, в силу прямих норм Конституції України в будь-якому випадку мають бути доведені до відома населення.

Правова конструкція набрання чинності правових актів, закріплена в Основному законі, відсилає до конкретного порядку набрання чинності, таких актів, передбаченому в відповідних звичайних законах, що дозволяє зробити висновок про більшу правову стабільність конституційної норми в порівнянні із звичайною правовою нормою. В той же час, імперативна норма Конституції зафіксує, що обов'язковою передумовою набрання чинності нормативно-правового акту, є його доведення до відома населення, при цьому правовий механізм такого доведення вже розкривається в правових нормах звичайного закону.

Так, дана взаємопов'язана конституційно-звичайна конструкція правових приписів, надає законодавцю досить гнучкості у визначенні механізму опублікування правових актів, зокрема прийнятих в електронній формі.

Таким чином, доречно внести певні зміни у чинне адміністративно-правове регулювання оприлюднення і доведення до відома населення їх змісту за законодавством України, шляхом закріплення попередніх передумов для введення окремої форми правових актів, на рівні із письмовою – електронної.

Чинний Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» № 503/97 від 10.06.1997р. із відповідними змінами та доповненнями, в певній мірі суперечить конституційним приписам статті 57 Конституції України, оскільки Указ Президента України не є законом, і відповідно не може визначати порядок регулювання доведення до відома населення змісту прийнятих нормативно-правових актів.

Саме тому, питання набрання чинності нормативно-правових актів має

бути врегульовано спеціалізованим звичайним законом – «Про нормативно-правові акти», в якому, зокрема, мають бути врегульовані ряд положень щодо опублікування нормативно-правових актів прийнятих в електронній формі. Першим кроком до врегулювання офіційного опублікування нормативно-правових актів має стати надання Інтернет-ресурсу (веб-сайту) відповідного органу, який прийняв нормативно-правовий акт, статусу джерела для офіційного опублікування, шляхом оприлюднення нормативно-правового акту. Для введення відповідних механізмів, в першу чергу, мають бути затверджені відповідні формати та регламенти розміщення нормативно-правових актів на Інтернет-ресурсах органів – видавників нормативно-правових актів. Необхідність затвердження таких форматів та регламентів та обов'язковість їх одночасного застосування повинно передбачатися відповідним спеціалізованим законом – Законом України «Про нормативно-правові акти».

За такої конструкції виникає ряд важливих моментів:

1. Прийняття відповідного Закону України «Про нормативно-правові акти» слід разом із внесенням змін до ряду законодавчих актів щодо закладення передумов до комп'ютеризованої системи правотворчості, яка б повністю виключала використання паперових носіїв. Для цього, з метою належного забезпечення прав та свобод громадян, а також прав та інтересів юридичних осіб, має бути чітко врегульоване питання можливості отримання в офіційному порядку належним чином завірену, високозахищену електронну копію будь-якого нормативно-правового акту. Захищеність електронних копій правових актів має бути забезпечена технічними засобами системи офіційного електронного оприлюднення (електронно-цифровий підпис). Цей механізм має бути передбачений у відповідному форматі або регламенті суб'єкта владних повноважень, який видав такий нормативно-правовий акт.

Досягнення вищенаведеного буде потребувати значних нормо-проектувальних, а також техніко-юридичних зусиль, а також проведення

значних заходів у сфері правової освіти, оскільки існуюче техніко-юридичне оформлення нормативних та індивідуальних правових актів за законодавством України розраховано на паперову форму їх опублікування, розповсюдження та зберігання.

Як впливає із вищезазначеного, у відповідній системі офіційного оприлюднення нормативно- та індивідуально-правові акти набувають в деякій мірі іншу форму, в тому числі у вигляді отримання ряду додаткових реквізитів, які б дозволяли виготовляти отримувачем документа належним чином завірені копії, розповсюджувати та публікувати такі акти, як в електронній, так і в паперовій формі.

У той же час, співіснування електронної та паперової форми правових актів породжує ряд питань, які стосуються, зокрема, їх автентичності, пріоритету однієї форми над іншою, послідовність в часі цих форм опублікування, первинності опублікування паперової чи електронної форми, порядок набрання чинності акта та введення його в дію.

Відповідно постають наступні, необхідні для вирішення на законодавчому рівні проміжні завдання:

1) Перегляд загальних обов'язків суб'єктів владних повноважень щодо опублікування своїх рішень у сфері державного управління.

2) Перегляд та конкретизація точного переліку актів, які не підлягають опублікуванню.

3) Перегляд (актуалізація) строків оприлюднення актів у сфері державного управління.

4) Введення обов'язку опублікування актів у сфері державного управління шляхом оприлюднення за допомогою відповідної системи електронного оприлюднення (як перше офіційне опублікування) та в інших джерелах (друге та наступні опублікування).

5) Законодавче закріплення офіційного електронного оприлюднення перед іншими формами опублікування.

6) Закріплення нормативного обов'язку суб'єктів владних повноважень

проводити повторне офіційне оприлюднення на паперових носіях в офіційних друкованих виданнях.

7) Введення законодавчих гарантій та реалізації на практиці підходів щодо забезпечення безоплатності та загальнодоступності офіційної електронної копії офіційно опублікованих в системі електронного оприлюднення документів, що, зокрема, повинно включати контроль за всіма суб'єктами владних повноважень та їх посадовими/службовими особами в частині прийому таких копій, в якості офіційного документу;

8) Закріплення пріоритету електронної форми акту над паперовою, у випадку наявності між ними розбіжностей;

9) Встановлення на рівні підзаконних нормативно-правових актів єдиних вимог до оформлення документів, які розміщуються в системі офіційного електронного оприлюднення;

10) Визначення конкретного механізму набрання чинності та введення в дію актів у сфері державного управління опублікованих в системі офіційного електронного оприлюднення.

2. Значна частина громадян України, зокрема і практикуючих юристів, досі належним чином не долучена і не користується повною мірою електронними носіями інформації, електронними базами законодавства, не бере участі в електронному урядуванні, та до цього часу традиційно користується паперовою формою носіїв правової інформації. Повна відмова від паперових носіїв правових актів поставить у завідома дискримінаційне становище дану категорію громадян України, шляхом обмеження їх конституційних прав.

Згідно ст. 17 Закону України “Про інформацію”[132] від 02.10.1992 року правова інформація – це будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо. Вищенаведеною статтею встановлено, що джерелами правової інформації є Конституція

України, інші законодавчі і підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори та угоди, норми і принципи міжнародного права, а також ненормативні правові акти, повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, інші джерела інформації з правових питань.

Частиною третьою статті 17 Закону України «Про інформацію» також зазначено, що з метою забезпечення доступу до законодавчих та інших нормативних актів фізичним та юридичним особам держава забезпечує офіційне видання цих актів масовими тиражами у найкоротші строки після їх прийняття.

Як очевидно із вищенаведеного, стаття 17 Закону України «Про інформацію», входить в систему комплексного забезпечення прямої норми статті 57 Конституції України – право людини знати свої права та обов'язки. Ця норма Конституції, при безпосередньому трактуванні стосується виключно нормативно-правових актів, в той же час, оскільки права та обов'язки безпосередньо виникають із юридичних фактів, керуючись нормами статті 17 Закону України «Про інформацію», індивідуально-правові акти при встановленні конкретних прав чи обов'язків осіб, теж підпадають, за системою основне-похідне, відповідно, під конституційні гарантії статті 57 Основного закону, хоч і із деякими винятками. В цілому, питання правової інформації має, та порядок її донесення до широких верств населення має бути належним чином забезпечене в будь-якій правовій державі. В той же час, на даний момент в Україні, на законодавчому рівні закріплення, взагалі відсутня будь-яка офіційна узагальнена інформаційна база правових актів всіх рівнів (тих які підлягають офіційному опублікуванню), що значно обмежує доступ громадян до правової інформації.

Специфіка правового регулювання в інформаційній сфері обумовлюється властивостями безпосереднього об'єкту правових відносин – інформації. Важливу роль, повинні відігравати державні електронні інформаційні ресурси, що застосовуються для вирішення таких важливих завдань державної політики в інформаційній сфері, як: забезпечення прав та

задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних відносин; сприяння інформатизації та розвитку інформаційного суспільства; інформаційне забезпечення діяльності органів публічної влади; забезпечення доступу широких верств населення до інформації, зокрема правової, як результатів діяльності суб'єктів владних повноважень; створення системи електронного урядування[19, с. 10].

Законом України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 року” від 09.01.2007 року визначено, що одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя. Основним завданням розвитку інформаційного суспільства в Україні є сприяння кожній людині на засадах широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій можливостей створювати інформацію і знання, користуватися та обмінюватися ними, виробляти товари та надавати послуги, повною мірою реалізовуючи свій потенціал, підвищуючи якість свого життя і сприяючи сталому розвитку країни на основі цілей і принципів, проголошених Організацією Об'єднаних Націй, Декларації принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 року; Туніс, листопад 2005 року) та Постанови Верховної Ради України від 1 грудня 2005 року "Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні"[133].

У той же час, вищезгаданий закон не містить в собі конкретних механізмів реалізації затвердженої програми. Тому Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 653-р від 15.08.2007 року, було затверджено

конкретний план заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 року»[134]. При аналізі цих двох правових актів, які наводяться вище, можна констатувати, що в обох із них повністю відсутня будь-яка згадка, щодо необхідності проведення заходів у напрямку правової освіти населення, в частині підготовки та пропагування серед населення переваг та практичних навичок електронного урядування, електронних адміністративних послуг, інших інститутів е-демократії.

Вирішення вищенаведеного питання, в зв'язку із стратегічною нестачею часу, має бути врегульовано шляхом реалізації та впровадження, зокрема, наступних вимог до відповідної системи офіційного електронного оприлюднення та документів, які оприлюднюються за допомогою неї:

- легкі для сприйняття (прості та звичні) для широкого кола осіб способи сприйняття тексту правового акту, а саме в частині наявності в акті зрозумілих та загальноприйнятих атрибутів та зовнішніх ознак офіційного нормативно-правового акту;

- доступний та прийнятний для будь-якої особи спосіб перевірки тексту відповідного правового акту на предмет відповідності офіційному тексту, тобто широкому колу осіб має бути зрозуміло, що перед ними достовірний офіційний правовий акт;

- однозначно та чітко зафіксована дата публікації (оприлюднення) правового акта, а також дата набрання ним чинності та введення його в дію.

3. Введення системи електронного оприлюднення має одночасно передбачати певні превентивні механізми уникнення, у випадку виникнення технічних проблем із даною системою. Технічні проблеми електронної системи можуть полягати, зокрема, у глобальному збою в інфраструктурі інформаційної системи, у вигляді збою підсистеми передачі та збереження даних, блокування на деякий час доступу громадян та організацій до офіційної правової інформації в правових актах, а також технічно-

інфраструктурні проблеми, не пов'язані безпосередньо із діяльністю електронно-інформаційної системи, тобто, аварійне відключення електроенергії, порушення мереж телекомунікаційного зв'язку, хакерські атаки, технічні неполадки бездротових мереж передачі даних, надзвичайні ситуації іншого характеру.

Виникнення вищенаведених чи схожих ситуацій здатне значним чином дестабілізувати змодельовану систему правопорядку, соціальне та економічне життя суспільства, призведе до ослаблення обороноздатності держави, і може спричинити порушення законних прав осіб.

Саме тому офіційний характер оприлюднених правових актів та недоторканість системи їх електронного оприлюднення повинні забезпечуватися спеціальною системою безпеки, із належними засобами технічного та криптографічного захисту. Одночасно, повинно бути врегульовано на законодавчому рівні питання притягнення до кримінальної відповідальності за несанкціоноване втручання в електронну систему офіційного оприлюднення, по аналогії із статтею 376-1 Кримінального кодексу України[135] – Незаконне втручання в роботу автоматизованої системи документообігу суду.

4. В обов'язковому порядку повинно бути врегульоване питання та закріплений механізм реагування у випадку виявлення розбіжностей між опублікованим в електронній системі і в паперовій формі.

Окрему увагу варто приділити наявному правовому регулюванню електронних документів та електронного документообігу. Вищенаведена сфері правовідносин регулюється наступними спеціальними нормативно-правовими актами: Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг»; Закон України «Про електронний цифровий підпис» й інші закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Обидва профільні закони прийняті ще у 2003 році, тому змодельована ними форма правового регулювання нині є недосконалою і застарілою. В той

же час, воно може слугувати належною базою для подальшого дослідження.

Важливою є візуальна форма електронного документа. Згідно частини третьої статті 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», електронний документ може бути створений, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму. Частиною четвертою статті 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», візуальною формою подання електронного документа є відображення даних, які він містить, електронними засобами або на папері у формі, придатній для приймання його змісту людиною. Найбільш популярною базою даних нормативно-правових актів України, розміщених в електронній формі, є Офіційний портал Верховної Ради України www.rada.gov.ua[136].

Світовий досвід використання інтерактивних технологій через створення комунікативних майданчиків між суспільством і владою, організацію онлайн-доступу до проектів та діючої нормативно правової бази, перенесення активності державних структур і окремих чиновників до соціальних структур і блогосферу кардинально змінює публічно-управлінський ландшафт[137].

Отже, на основі вищевикладеного, можна зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України має важливе значення для розвитку електронного урядування в Україні. Чинне адміністративно-правове регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України потребує суттєвого вдосконалення відповідно до сучасного розвитку електронного урядування в Україні, еволюції інформаційного суспільства, сучасного стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, потреби оптимізації державного управління.

Не кожен проект правового акту в сфері державного управління у

письмовій формі підлягає оприлюдненню у мережі Інтернет або у ЗМІ відповідного рівня. В той же час, проекти актів які підлягають оприлюдненню, при технічній інтеграції із відповідними електронно-обчислювальними машинами, на яких знаходиться сервер веб-сайту відповідного суб'єкта владних повноважень, можуть після настання ряду юридичних фактів (вчинення необхідних юридичних дій), в автоматичному порядку виставлятися на вищезазначені веб-сайти. Це дозволило б покращити рівень прозорості діяльності органів публічної влади.

Виходячи із вищенаведеного, важливо прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», в якому має бути врегульовано питання щодо нормативно-правових актів електронної форми, які мають відповідати наступним вимогам:

- широка доступність для осіб, якими вони можуть бути потенційно використані, яких він стосується або які здійснюють пошук відповідної правової інформації;
- автентичність текстів таких актів в електронній формі, в порівнянні із прийнятими суб'єктом владних повноважень;
- наявність елементів звичних для сприйняття широким колом осіб, в порівнянні із правовими актами паперової форми;
- нижчий в порівнянні із правовими актами паперової (звичайної) форми рівень технологічних в процесі прийняття та оприлюднення (розповсюдження);
- технологічна можливість фіксації дати публікації (оприлюднення) правового акта, а також дата набрання ним чинності та введення його в дію.

Отже, у даному підрозділі дисертаційного дослідження проаналізовано проблематику адміністративно-правового регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України.

Висновки до Розділу 2

На основі дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання електронної форми правових актів, можна сформулювати наступні висновки:

1. Сучасний розвиток інформаційного суспільства в умовах правової і демократичної держави обумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження електронної форми правових актів в Україні. Основою публічного управління є правові акти, що приймаються уповноваженими суб'єктами для врегулювання суспільних відносин у відповідних сферах.

2. Електронні правові акти насамперед є формою законодавчої і виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності в комунікаційних відносинах інформаційного суспільства (електронний документообіг, електронний уряд, електронне урядування). В зв'язку з цим задля їх ефективного функціонування слід розробити загальні вимоги щодо впровадження електронного правового акту із застосуванням електронного цифрового підпису, організації роботи з електронними правовими актами у діловодстві в органах публічного управління, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності.

3. Значною перепорою у широкому застосуванні електронної форми правових актів є відсутність загального правила про порядок вручення електронних правових актів публічного управління їх адресатам.

4. Належна співпраця уповноважених суб'єктів щодо розробки проектів правових актів в електронній формі з інституціями громадянського суспільства, науковими установами та окремими експертами, сприятиме

вдосконаленню чинного законодавства та розбудові України, як демократичної та правової держави.

5. Забезпечення належної участі громадськості у розробці проектів електронної форми правових актів має важливе практичне значення для розбудови інформаційного суспільства в Україні, як демократичній і правовій державі, а також налагодження партнерських відносин між владою та окремими громадянами й інституціями громадянського суспільства.

6. Важливою новацією стало запровадження інституту електронної петиції в Україні. Громадяни можуть звернутися до Президента України з електронними петиціями через спеціальний розділ веб-сайту Офіційного інтернет-представництва Президента України, доступний за адресою www.petition.president.gov.ua.

7. Співіснування електронної та паперової форми правових актів породжує ряд питань, які стосуються, зокрема, їх автентичності, пріоритету однієї форми над іншою, первинності опублікування паперової чи електронної форми, порядок набрання чинності акту та введення його в дію. Відповідно постають наступні проміжні завдання, необхідні для вирішення на законодавчому рівні: 1) Перегляд загальних обов'язків суб'єктів владних повноважень щодо опублікування своїх рішень у сфері державного управління. 2) Перегляд та конкретизація точного переліку актів, які не підлягають опублікуванню. 3) Перегляд (актуалізація) строків оприлюднення актів у сфері державного управління. 4) Введення обов'язку опублікування актів у сфері державного управління шляхом оприлюднення за допомогою відповідної системи електронного оприлюднення (як перше офіційне опублікування) та в інших джерелах (друге та наступні опублікування). 5) Законодавче закріплення офіційного електронного оприлюднення перед іншими формами опублікування. 6) Закріплення нормативного обов'язку суб'єктів владних повноважень проводити повторне офіційне оприлюднення на паперових носіях в офіційних друкованих виданнях. 7) Введення законодавчих гарантій та реалізації на практиці підходів щодо забезпечення

безоплатності та загальнодоступності офіційної електронної копії офіційно опублікованих в системі електронного оприлюднення документів, що, зокрема, повинно включати контроль за всіма суб'єктами владних повноважень та їх посадовими/службовими особами в частині прийому таких копій, в якості офіційного документу; 8) Закріплення пріоритету електронної форми акту над паперовою, у випадку наявності між ними розбіжностей; 9) Встановлення на рівні підзаконних нормативно-правових актів єдиних вимог до оформлення документів, які розміщуються в системі офіційного електронного оприлюднення; 10) Визначення конкретного механізму набрання чинності та введення в дію актів у сфері державного управління опублікованих в системі офіційного електронного оприлюднення.

8. Значна частина громадян України, зокрема і практикуючих юристів, досі належним чином не долучена і не користується повною мірою електронними носіями інформації, електронними базами законодавства, не бере участі в електронному урядуванні, та до цього часу традиційно користується паперовою формою носіїв правової інформації. Повна відмова від паперових носіїв правових актів поставить у завідомо дискримінаційне становище дану категорію громадян України.

9. Офіційний характер оприлюднених правових актів та недоторканість системи їх електронного оприлюднення повинні забезпечуватися спеціальною системою безпеки, із належними засобами технічного та криптографічного захисту.

РОЗДІЛ 3.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАЗ ДАНИХ ТА ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Адміністративно-правове регулювання захисту баз даних та правових актів у сфері публічного управління в Україні

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, адміністративної реформи, розвитку концепції електронного врядування в Україні, реформування законодавства України у сфері публічного управління, еволюції громадянського суспільства, потреби вдосконалення захисту персональних даних, розвитку електронних офіційних реєстрів, стрімкого розвитку інформаційних технологій, важливого значення набуває дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання захисту баз даних та правових актів у сфері публічного управління в Україні.

Дослідження адміністративно-правового регулювання захисту баз даних та правових актів у сфері публічного управління в Україні, має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, розвитку електронного врядування в Україні, ефективного функціонування органів публічної влади в Україні, а також вдосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів.

У контексті дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання захисту баз даних та правових актів у сфері публічного управління в Україні буде: визначено адміністративно-правові засади захисту персональних даних, що містяться в електронних офіційних реєстрах в

Україні; визначено основні проблеми та перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання захисту персональних даних, що містяться в електронних офіційних реєстрах в Україні, проаналізовано стратегію кібербезпеки України.

Проблематика адміністративно-правового регулювання захисту баз даних та правових актів у сфері публічного управління в Україні, є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: В.Брижка, І.Куспляка, А.Стародубцева, В.Цимбалюка та М.Швеця.

Сучасний розвиток інформаційного суспільства в умовах правової і демократичної держави обумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження баз даних у сфері публічного управління в Україні.

Інформаційні ресурси держави, суспільства в цілому, окремих організацій і фізичних осіб являють визначену цінність, мають відповідне матеріальне вираження і вимагають захисту від різних впливів, що можуть призвести до зниження їхньої цінності

Відповідно класифікації О.К. Юдіна і В. М. Богуша, можливо виокремити такі загрози інформаційній безпеці: неякісна інформація (недостовірна, фальшива, дезінформація), що обумовлює ризики нерациональних управлінських рішень та дій; несанкціонований і неправомірний вплив сторонніх осіб на інформацію та інформаційні ресурси; обмеження або порушення інформаційних прав і свобод особистості[138, с. 241].

Дослідники Л.Задорожня, М.Коваль В.Брижка, наголошуючи на актуальності проблеми законодавчого врегулювання питань інформаційної безпеки визначають: «Інформаційну безпеку можна розуміти, з одного боку, як безпосередньо захист інформації, і особливо – захист таємниці, комерційної інформації, інформації з обмеженим доступом, персональних даних тощо, з іншого – як захист інформаційних систем, які фактично є засобом передачі інформації[139, с. 21].

Конкретний зміст поняття інформаційної безпеки, як зазначається в Законі України «Про основи національної безпеки»[140], обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам, а всі види безпеки, в тому числі й інформаційна, пов'язуються зі станом захищеності життєво важливих інтересів її об'єктів, причому об'єктами називаються: по-перше, людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; по-друге, суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; по-третє, держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Об'єктами конкретно інформаційної безпеки більшістю науковців і практиків, як правило, визначаються інформаційні ресурси, канали інформаційного обміну і телекомунікації, механізми забезпечення функціонування телекомунікаційних систем і мереж та інші елементи інформаційної інфраструктури країни тощо[141, с. 77].

Вітчизняні науковці В.О.Бондаренко та О.В.Литвиненко у загальній системі захисту інформації вирізняють такі напрями: законодавчо-нормативне забезпечення, яке передбачає розробку відповідних законодавчих актів, нагляд за виконанням законодавства з боку правоохоронних органів, судовий захист; організаційно-технічне забезпечення, що розкриває систему заходів, спрямованих на недопущення реалізації загроз безпеці інформаційного ресурсу; страхування інформаційних ризиків, що прийнятне лише для недержавних установ[142, с. 131].

Важливою складовою загальної політики забезпечення інформаційної безпеки України є підвищення участі громадськості у процесах удосконалення зв'язку “суспільство – держава”. Подальше зміцнення інформаційної безпеки країни вбачається у спільних, злагоджених діях усіх

державних інституцій, громадськості, медіа-спільноти[143, с. 41].

Проте, ніякий окремо взятий засіб захисту не в змозі гарантувати належну інформаційну безпеку. Надійний захист можливий лише за умови створення механізму комплексного забезпечення інформаційної безпеки. Зазвичай, виділяють три основні складові такого механізму: нормативно-правові; технічні; організаційні засоби.

З огляду на цілі дослідження розглянемо нормативно-правові гарантії інформаційної безпеки. Програмним документом в цій сфері є Указ Президента України № 449/2014 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року “Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України”[144]. Зокрема, згідно цього акту передбачається розробити проекти Стратегії розвитку інформаційного простору України та Стратегії кібернетичної безпеки України, нової редакції Доктрини інформаційної безпеки України, Закону України про кібернетичну безпеку України.

У Рекомендаціях парламентських слухань на тему “Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні”, що відбулися 18 червня 2014 року, зазначено: “У переліку пріоритетів стратегічного розвитку України особливе місце повинні займати захист прав, свобод і безпеки громадян в інформаційній сфері, відмова від ідей тотального інформаційного контролю та розвиток інноваційних галузей економіки, зокрема вітчизняної індустрії інформаційних технологій, надання послуг та виробництво програмної продукції”, вказано на необхідність “Верховній Раді України: законодавчо визначити засади державної політики щодо забезпечення інформаційної безпеки України як однієї з основних конституційно визначених функцій держави; Кабінету Міністрів України: сформувати ефективну систему забезпечення інформаційної безпеки України та її складової – кібернетичної безпеки”[145].

Забезпечення захисту інформації в інформаційних системах України

здійснюється відповідно до Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах[146], затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2006 року. Відповідно до неї захисту в системі підлягає: 1) відкрита інформація, яка належить до державних інформаційних ресурсів, а також відкрита інформація про діяльність суб'єктів владних повноважень, військових формувань, яка оприлюднюється в Інтернеті, інших глобальних інформаційних мережах і системах або передається телекомунікаційними мережами; 2) конфіденційна інформація, яка перебуває у володінні розпорядників інформації, визначених ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»; 3) службова інформація; інформація, яка становить державну або іншу передбачену законом таємницю; 4) інформація, вимога щодо захисту якої встановлена законом.

Нижче розглянемо визначення поняття «бази даних». Відповідно до ч.1 ст. 1 Закону України «Про Національну програму інформатизації» «база даних – це іменована сукупність даних, що відображає стан об'єктів та їх відношень у визначеній предметній області».

Сучасні бази даних мають різну архітектуру і можуть мати дуже складну структуру. Однак, якщо розглянути базу даних, як заздалегідь структуровану форму для фіксації інформації, то можна стверджувати, що разом з відповідним програмним забезпеченням бази даних є сучасним засобом для документування інформації.

У законодавстві України можна знайти і інші терміни, змістовне наповнення яких є аналогічним до терміну «база даних». Так, в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»[147] від 21.06.2014 року є термін «державні інформаційні ресурси». Законодавець визначає їх як систематизовану інформацію, що є доступною за допомогою інформаційних технологій, право на володіння, використання або розпорядження якою належить державним

органам, військовим формуванням, утвореним відповідно до законів України, державним підприємствам, установам та організаціям, а також інформацію, створення якої передбачено законодавством та яка обробляється фізичними або юридичними особами відповідно до наданих їм повноважень суб'єктами владних повноважень.

Зміст вказаного визначення, також підлягає доопрацюванню, оскільки із нього не зрозуміло, чи є державні органи, у володінні яких перебуває інформація, володільцями чи власниками даної інформації.

Автор пропонує внести визначення державного інформаційного ресурсу до Закону України «Про інформацію» і викласти ст. 1 даного Закону в наступній редакції :

«Стаття 1. Визначення термінів

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі;

державний інформаційний ресурс – база даних, сформована для надання державних послуг, яка складається із еталонних відомостей, достовірність, повнота і актуальність яких підтримують уповноважені органи публічного управління і до яких з дотриманням вимог інформаційної безпеки через мережу Інтернет забезпечується цілодобовий доступ користувачів;

захист інформації – сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї;

інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді;

суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень».

Користувачами Фейсбуку було складено список відкритих баз даних, до якого увійшли 148 сайтів для публічного користування громадянами України. Ці сайти створені урядовими інституціями і стосуються усього різноманіття послуг для українських громадян – від можливості перевірити ІМЕІ мобільного телефону до переліку адміністративних послуг, які надає держава. Велика кількість баз даних також дозволяє громадянам перевірити судові рішення, відомості з кадастру, реєстрацію підприємств та громадських організацій і т.д.[148]. Зокрема, Міністерство юстиції є держателем та забезпечує функціонування 23 Єдиних та Державних реєстрів - електронних баз даних, що є державною власністю. Запровадження та функціонування вказаних реєстрів було визначено 16-ма законами (в т.ч. кодексами); 2-ма Указами Президента України, 7-ма постановами Кабінету Міністрів України; 52-ма наказами Міністерства юстиції України. Зокрема, функціонування реєстрів визначають:

- Єдиний реєстр громадських формувань (накази Міністерства юстиції);
- Єдиний реєстр спеціальних бланків нотаріальних документів (накази Міністерства юстиції);
- Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна (накази Міністерства юстиції);
- Єдиний реєстр нотаріусів України (накази Міністерства юстиції);
- Реєстр прав власності на нерухоме майно (накази Міністерства юстиції);
- Державний реєстр атестованих судових експертів (Закон України, накази Міністерства юстиції);
- Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів (Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів; накази Міністерства юстиції)
- Єдиний державний реєстр виконавчих проваджень (накази Міністерства юстиції);

- Державний реєстр іпотек (Закон України, постанови Кабінету Міністрів);
- Державний реєстр правочинів (Цивільний кодекс України[149], постанови Кабінету Міністрів);
- Державний реєстр обтяжень рухомого майна (Закон України, постанови Кабінету Міністрів);
- Спадковий реєстр (накази Міністерства юстиції);
- Реєстр спеціальних бланків документів інформаційної системи Міністерства юстиції України(накази Міністерства юстиції);
- Єдиний реєстр довіреностей (накази Міністерства юстиції);
- Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності (Закон України, накази Міністерства юстиції);
- Державний реєстр актів цивільного стану громадян (Цивільний кодекс України, постанови Кабінету Міністрів; накази Міністерства юстиції);
- Реєстр методик проведення судових експертиз (Закон України, постанови Кабінету Міністрів, накази Міністерства юстиції).

Наказом Міністерства юстиції від 25.06.2015 р. № 1059/5[150] державне підприємство «Національні інформаційні системи» визначено адміністратором Єдиних та Державних реєстрів, створення та забезпечення функціонування яких належить до компетенції Міністерства юстиції України.

Держателями єдиних реєстрів поряд з Міністерством юстиції України є і інші органи публічного управління, зокрема:

- Єдиного державного реєстру судових рішень – Державна судова адміністрація України – у відповідності до абзацу третього пункту 3 Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 р. №740[151]: «держатель Реєстру – ДСА, яка здійснює контроль за виконанням заходів,

пов'язаних із захистом інформації, що міститься у Реєстрі, затверджує порядок зберігання електронних копій судових рішень, виконує інші функції із забезпечення функціонування Реєстру»;

- Єдиного реєстру досудових розслідувань – Генеральна Прокуратура України – згідно пункту 4. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого Наказом Генерального прокурора України від 06 квітня 2016 року № 139[152]: «Держателем Реєстру є Генеральна прокуратура України».

При аналізі порядку ведення цих державних реєстрів одразу помітно, що регулюються вони великою кількістю нормативно – правових актів, неоднорідних за своєю юридичною силою. Невпорядкованим також є використання понятійного апарату, що набуває особливого значення в контексті питань, пов'язаних з обмеженням доступу до інформації, застосування інформаційних технологій, функціонуванням інформації певного змісту.

Наступна проблема полягає у невизначеності механізмів відповідальності у сфері захисту державних реєстрів. Тобто, необхідно чітко на законодавчому рівні передбачити, яка відповідальність наступає за протиправні дії, а також передбачити механізми її забезпечення та перелік органів, їх компетенцію у сфері забезпечення відповідальності за порушення безпеки державних реєстрів. В Україні в жовтні 2013 вже був випадок несанкціонованого втручання в роботу комп'ютерів, автоматизованих систем та комп'ютерних мереж Мін'юсту, яке призвело до припинення функціонування 12 державних та єдиних реєстрів інформаційної мережі, проте відповідальності за це ніхто не поніс[153].

Ці проблеми також частково пов'язані із відсутністю єдиного нормативно – правового акту, який би регулював створення, функціонування, безпеку державних реєстрів в Україні. Такий нормативно – правовий акт доцільно прийняти у вигляді закону, закріпивши єдині правила ведення всіх реєстрів,

розпорядниками яких виступають суб'єкти владних повноважень. Окремим розділом у такому законі слід регламентувати питання забезпечення захисту інформації в державних реєстрах, чітко зазначивши, що відповідальність за забезпечення інформації в системах несуть розпорядники державних реєстрів. Адже, Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»[154], прийнятий в 1994 році, незважаючи на численні зміни, не містить адекватних сьогоденню механізмів для захисту інформації в державних реєстрах. До прикладу, в ст. 3 Закону серед переліку суб'єктів відносин, пов'язаних із захистом інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах визначення розпорядник державного реєстру та адміністратор реєстру взагалі відсутні, в той час як в більшості нормативно – правових актів, що регулюють порядок ведення державних реєстрів використовуються терміни держатель реєстру (ч. 2 ст. 6 Закону України « Про державний земельний кадастр»[155]), розпорядник реєстру (ч.2 ст. 14 Закону України «Про державний реєстр виборців»[156]). Що стосується забезпечення захисту інформації в системі, ст. 9 Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» покладає відповідальність за забезпечення інформації в системі на власника системи.

В той же час чинне законодавство, що регулює порядок функціонування державних реєстрів, відповідальність за забезпечення інформації в системі регламентує в інший спосіб.

Розглянемо нижче механізм правового регулювання захисту бази даних на прикладі Державного реєстру виборців (далі – Реєстр). Державний реєстр виборців – автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система (банк даних), призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені Законом України «Про Державний реєстр виборців» (далі – Закон) відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70

Конституції України. Відповідно до статті 3 Закону однією з основних засад ведення Реєстру є його захищеність. Захищеність Реєстру передбачає забезпечення захисту бази даних Реєстру від несанкціонованого доступу та зловживання доступом, від незаконного використання персональних даних Реєстру, порушення цілісності бази даних Реєстру та його апаратного чи програмного забезпечення шляхом застосування засобів технічного захисту інформації, відповідних організаційно-правових заходів та встановлення юридичної відповідальності за порушення захищеності Реєстру.

Розпорядником Реєстру є Центральна виборча комісія. Розпорядник Реєстру, органи ведення Реєстру у взаємодії з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України під час ведення Реєстру забезпечують його захист, у тому числі захист цілісності бази даних Реєстру, його апаратного та програмного забезпечення, достовірності даних Реєстру, його захист від несанкціонованого доступу, незаконного використання, незаконного копіювання, спотворення, знищення даних Реєстру, безпеку персональних даних виборців відповідно до цього Закону та законів України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних»[157], міжнародних договорів у сфері захисту інформації, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Розпорядник Реєстру за погодженням з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України здійснює комплекс заходів для забезпечення технічного захисту персональних та інших даних Реєстру в процесі їх зберігання, обробки та передачі каналами телекомунікації відповідно до законодавства України. Розпорядник Реєстру для забезпечення захисту даних Реєстру встановлює обов'язковий для органів ведення Реєстру порядок доступу до бази даних Реєстру, який, зокрема, передбачає персональну відповідальність осіб, уповноважених виконувати дії щодо ведення Реєстру.

За порушення захисту Реєстру, несанкціонований доступ або зловживання

доступом до Реєстру, порушення цілісності Реєстру, спотворення або незаконне знищення персональних даних Реєстру, незаконне копіювання бази даних Реєстру або її частини настає юридична відповідальність в установленому законом порядку.

З метою ефективного захисту баз даних у сфері публічного управління потрібно вдосконалювати законодавство, що дозволить впроваджувати новітні технології в управлінській діяльності. Мова йде, зокрема, про запровадження хмарних технологій.

Хмарні обчислення (англ. - cloud computing) – модель забезпечення повсюдного і стабільного мережевого доступу на вимогу до комплексу (пулу) програмних та апаратних обчислювальних ресурсів (наприклад, до серверів, сховищ даних, програмного забезпечення, сервісів, інфраструктурних мереж – як у конфігурації, так і окремо), які можуть бути оперативно надані й відкликані з мінімальними експлуатаційними витратами та/або зверненнями до провайдера. Зручність та універсальність таких послуг пов'язана також з їх фінансовою доступністю (невелика фірма може користуватися у «хмарі» таким пулом ресурсів, який вона не в змозі купити у вигляді «живого» обладнання), а також підтримкою широкого спектра термінальних пристроїв (персональний комп'ютер, мобільний телефон, планшет тощо).

Національний інститут стандартів та технологій (США) у 2011 році дав розгорнуте визначення «хмарних» обчислень. У ньому зафіксовані такі їх обов'язкові характеристики:

- Самообслуговування на вимогу (англ. - self service on demand), - споживач самостійно, без взаємодії з провайдером послуг, визначає і змінює обчислювальні потреби, такі як серверний час, швидкість доступу і обробки даних, обсяг даних, що зберігаються;
- Універсальний доступ по мережі, - послуги доступні споживачам по мережі передачі даних в однаковій мірі незалежно від характеристик

термінального пристрою «на руках» у споживача;

- Об'єднання ресурсів (англ. - resource pooling), - постачальник послуг об'єднує ресурси для обслуговування великого числа споживачів в єдиний пул для динамічного перерозподілу потужностей між споживачами в умовах постійної зміни попиту на потужності; при цьому споживачі контролюють тільки основні параметри послуги (наприклад, обсяг даних, швидкість доступу), але фактичний розподіл ресурсів, що надаються споживачеві, здійснює постачальник (інколи споживачі все-таки можуть управляти деякими фізичними параметрами перерозподілу, наприклад, вказувати бажаний центр обробки даних з міркувань географічного розташування);

- Еластичність (англ. - elasticity), - послуги можуть бути надані, розширені, звужені у будь-який момент часу, без додаткових витрат на взаємодію з постачальником, як правило, в автоматичному режимі;

- Облік споживання, - постачальник послуг автоматично обчислює спожиті ресурси на певному рівні абстракції(наприклад, об'єм даних, що зберігаються, пропускна спроможність, кількість користувачів, кількість транзакцій), і на основі цих даних оцінює об'єм наданих споживачам послуг[158].

З точки зору постачальника, завдяки об'єднанню ресурсів і непостійному характеру споживання з боку споживачів, «хмарні» обчислення дозволяють економити на масштабах, використовуючи значно менші апаратні ресурси, аніж у моделі «один споживач – один пристрій», а за рахунок автоматизації процедур виділення ресурсів істотно знижуються витрати на абонентське обслуговування.

З точки зору споживача, «хмари» в принципі дозволяють отримати послуги з високим рівнем доступності (англ. - high availability) і низькими ризиками непрацездатності, забезпечити швидке масштабування обчислювальної системи завдяки еластичності без необхідності створення, обслуговування і модернізації власної апаратної інфраструктури і, нарешті,

зеконотити на абонентській платі, оскільки в «хмарних» сервісах вона нараховується лише за використані ресурси[159].

Сучасні «хмарні» сервіси пропонують дедалі ширший спектр послуг. На сьогодні сформувалося також декілька моделей розгортання – існують «хмари» приватні, публічні, громадські та гібридні.

Особливої уваги заслуговує проблема захисту персональних даних при використанні хмарних технологій[160, с. 23].

До Верховної Ради України 24 березня 2016 року внесено Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень[161] № 4302, який передбачає використання хмарних технологій для державних цілей.

Автори законопроекту зазначають, що цим законопроектом пропонується створити умови для ефективнішого використання державних ресурсів відповідно до Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні шляхом впровадження новітніх технологій при обробці відкритої інформації, що належить до державних інформаційних ресурсів, конфіденційної інформації та таємної інформації, яка не становить державної таємниці. Законопроект сприятиме зміцненню співробітництва з Європейським союзом щодо розвитку інформаційного суспільства, як це передбачено Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої. Крім цього, законопроект закладає засади для подальшого розвитку платформ інформаційно-комунікаційних технологій у сфері державного управління, освіти, науки та інших сферах суспільного життя, а також сприятиме побудові моделі більш ефективної взаємодії держави та суспільства і дерегуляції ринку інформаційних технологій.

Чинне законодавство про захист інформації встановлює однаковий режим захисту різних видів інформації, а саме конфіденційної інформації, таємної інформації, яка не становить державної таємниці, та службової

інформації. Згаданий режим захисту є другим за ступенем суворості після режиму захисту державної таємниці. Нечіткість законодавчого регулювання цього питання призводить до необґрунтованого застосування вимог щодо використання засобів криптографічного захисту інформації до відкритої інформації, що належить до державних інформаційних ресурсів. Відсутність чіткого законодавчого розмежування режимів захисту зазначених вище видів інформації та необхідність проходження усіма системами обробки інформації, що належать до державних ресурсів, подвійної процедури підтвердження відповідності, яка є застарілою та не відповідає світовій практиці, призводить до нераціонального використання державних ресурсів. Так, не лише бюджетні кошти, а й значні людські ресурси, які в теперішніх умовах мали б бути спрямовані на захист державної таємниці та службової інформації, розпорошуються на захист відкритої та конфіденційної інформації, що не потребують застосування додаткових засобів захисту. Внаслідок згаданого також стримується і сам розвиток інформаційно-комунікаційних технологій в Україні, зокрема у сфері електронного урядування.

Аналізуючи даний законопроект та підтримуючи його прийняття, доречно зауважити наступне. Незважаючи на стрімкий розвиток «хмарних» сервісів їм притаманні і високі ризики використання. У квітні 2012 року «Берлінська група» – авторитетна міжнародна команда експертів з захисту персональних даних у телекомунікаційних мережах – опублікувала результати спеціального профільного дослідження, що отримало назву «Сопотський меморандум»[162]. У цьому документі зазначені, зокрема, наявні наступні проблеми та ризики використання «хмарних» сервісів:

- технологія все ще у стадії розробки і не апробована остаточно;
- досі немає міжнародної угоди про єдину термінологію, хоча технологія є транскордонною, а обробка даних фактично стала глобальним процесом;
- діяльність провайдерів є недостатньо прозорою і не може бути повністю

відслідкована. Це значно ускладнює оцінку ризиків і створення єдиних правил гри;

- дотримання конфіденційності, недоторканості інформації та режиму доступу до неї не може бути проконтрольоване у «хмарах»;
- під час передачі персональних даних потрапляють під юрисдикції, в яких не передбачено їх адекватного захисту;
- провайдери та їх партнери використовують приватні дані у своїх інтересах без повідомлення про це володільця та його згоди;
- локальні (національні) контролюючі інститути з захисту персональних даних фактично не мають можливості нагляду за процесом обробки даних провайдерами «хмарних» послуг[163].

Висновки експертів Єврокомісії цілком підтверджуються наявними цифрами та фактами. Результати глобального дослідження «Avoiding the Hidden Costs of the Cloud», приводять до висновку про значний відсоток недобросовісних гравців на ринку «хмарних» послуг. Так, 77 % опитаних в рамках дослідження організацій щонайменше один раз стикалися з шахрайськими сервісами, а 40 % з цього числа стали жертвами викрадення конфіденційних даних[164].

Усвідомлюючи означені вище ризики та загрози експерти Європейської агенції з телекомунікаційної та інформаційної безпеки (англ. - European Network and Information Security Agency – ENISA) ще у 2009 році наголошували: «Хмарні» обчислення створюють для споживачів і провайдерів низку специфічних ризиків щодо захисту даних. Так, у деяких випадках споживачеві дуже складно проконтролювати, як саме і наскільки законно поводить ся з його даними провайдер «хмарних» послуг. Ця проблема особливо загострюється у випадках множинних пересилок даних, наприклад, між інтегрованими хмарами[165].

Для України, що взяла курс на розробку та імплементацію норм про хмарні технології у вітчизняне законодавство, слід також враховувати названі вище

ризика та загрози.

Інтенсивний розвиток новітніх технологій у сфері комунікацій, глобальні інтеграційні процеси, становлення інформаційного суспільства викликають пильну увагу до можливостей впливу на індивідуальну і масову свідомість, актуалізують проблему правового регулювання суспільних відносин у галузі інформаційної політики[128, с. 5]. З-поміж них важливе значення мають різні електронні бази даних, зокрема: геоінформаційних, юридичних, військових, економічних та інших даних.

Прикладом успішного використання ресурсів геоінформаційних даних є функціонуюча в США мережа географічної інформації, яка забезпечує безпосередній доступ до останніх актуальних карт, що відповідають даним, і пов'язаних з ними послуг. Наприклад, регіональна рада уряду в штаті Орегон підтримує використання ГІС разом з веб-технологіями в розвитку промисловості і туризму, а також при розміщенні відомостей про житло на веб-сайті штату. Закордонна практика свідчить про те, що для розвитку ефективної державної системи управління технології застосування геоінформаційних проектів, з підключенням до Інтернет, мають велике майбутнє[24, с. 136].

Але в контексті розвитку електронного врядування важливе значення має адміністративно-правове регулювання захисту персональних даних, що містяться в електронних офіційних реєстрах в Україні. Аналізуючи правове регулювання безпеки державних реєстрів не можна оминати проблему захисту персональних даних, що містяться в цих реєстрах.

Радою Європи 28 січня 1981 року була прийнята Конвенція № 108 «Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних»[166]. Ця Конвенція стала першою спробою створення єдиного міжнародного законодавчого акта, який би ставив за мету захист персональних даних. Цей документ спрямований на об'єднання країн світу для визначення основних вимог до передачі індивідуальної інформації про

людину у всесвітньому електронному просторі, тобто створення низки правил, які стають обов'язковими при обробці персональних даних.

Іншими документами, завданням яких є посилення вимог до захисту персональних даних, стали Директива 2002/20/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 7 березня 2002 року про дозвіл для мереж і послуг електронних засобів зв'язку (Директива про дозвіл)[167], Директива 2002/22/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 7 березня 2002 року про універсальну послугу і права користувачів стосовно мереж і послуг електронного зв'язку (Директива про універсальну послугу)[168] та Директива 2009/136/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 25 листопада 2009 року[169], що вносила зміни до ряду раніше ухвалених документів, які регулюють діяльність у цій сфері.

Для європейської спільноти дане законодавство стало основними інструментами для захисту персональних даних. Однією з цілей зазначених правових інструментів є майбутнє створення європейської зони вільного руху інформації. У свою чергу Україна, у світлі своїх євроінтеграційних сподівань, ухвалила 1 червня 2010 року Закон України «Про захист персональних даних».

Сфера захисту персональних даних на сучасному етапі розвитку нашої держави стає дедалі більш актуальною та пріоритетною для влади країни, особливо в умовах європейської інтеграції України. Про це свідчить положення ст. 15 «Захист персональних даних» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року за якою «сторони домовились співробітничати з метою забезпечення належного рівня захисту персональних даних відповідно до найвищих європейських та міжнародних стандартів».

Пріоритетність захисту персональних даних також підтверджується

положенням ст. 129 вказаної Угоди, в якій зазначається, що «кожна Сторона вживає адекватних спеціальних заходів з метою захисту права на приватне життя та основоположних прав і свобод людини, зокрема у зв'язку з передачею персональних даних».

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про захист персональних даних» персональні дані - відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Разом з тим, сучасне законодавство України не завжди узгоджується із нормами Закону «Про захист персональних даних». Так, відповідно до ст. 34¹. Закону України «Про дорожній рух»[170] інформація про зареєстровані транспортні засоби та їх власників, що міститься у Єдиному державному реєстрі, є відкритою та доступною. При цьому відповідно до чинних положень вказаного Закону державний облік зареєстрованих транспортних засобів включає в себе процес реєстрації, накопичення, узагальнення, зберігання та передачі інформації про зареєстровані транспортні засоби та їх власників. Відповідна інформація про власників містить і персональні дані (паспортні дані, реєстраційний номер облікової картки платника податків тощо).

Аналогічні за змістом статті щодо відкриття інформації, що міститься у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (паспортні дані власника, його реєстраційний номер облікової картки платника податків, індексний номер свідоцтва про право власності на нерухоме майно тощо) та Державному земельному кадастрі (зокрема, паспортні дані власника, його реєстраційний номер облікової картки платника податків), наявні в Законах України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»[171] (ч. 2 ст.28) та «Про державний земельний кадастр» (ст. 36).

При цьому зазначені норми не визначають чіткий перелік відомостей (завдяки вживанню конструкції – «інформація з реєстру є відкритою та загальнодоступною»), що складатимуть поширювану інформацію, чи

положення щодо захисту персональних даних, що міститься у цих реєстрах.

Таким чином, вказане законодавство опосередковано позбавляє статусу конфіденційної щонайменше інформації про паспортні дані та реєстраційний номер облікової картки платника податків – ключових персональних даних, завдяки яким будь-яку особу можна ідентифікувати. При цьому, оскільки відповідна інформація позбавлена статусу конфіденційної, її подальше використання (поширення) сторонніми особами вважатиметься правомірним.

Натомість Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 32 Конституції України у системному зв'язку з частиною другою статті 34 Основного Закону України, дійшов висновку (Рішення від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012[172]), що збирання, зберігання, використання та поширення державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами конфіденційної інформації про особу без її згоди є втручанням в її особисте та сімейне життя, яке допускається винятково у визначених законом випадках і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Таким чином, передбачений законодавством механізм щодо відкритості інформації про фізичних осіб (так званої конфіденційної інформації, персональних даних чи інформації з обмеженим доступом), що міститься у вказаних реєстрах, не узгоджується з конституційною моделлю захисту і гарантування прав і свобод громадян (стаття 32 Конституції України), а також із Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (статті 8, 10), Конвенцією про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, статтею 11 Закону України «Про інформацію», статтею 6 Закону України «Про захист персональних даних» та статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Автор також хоче звернути увагу на ту обставину, що в процесі інтеграції України в європейське співтовариство актуальності набувають питання зберігання інформації в європейських базах даних. Зокрема, мова йде про

такі бази даних як ШІС(SIS) - шенгенська інформаційна система; МІС (CIS) – митна інформаційна система та ВІС (VIS) – візова інформаційна система.

Новітня практика Європейського суду з прав людини демонструє формування нових концепцій у сфері захисту баз даних, як от перенесення даних та право бути забутим або іншими словами, право суб'єкта інформації заперечувати проти подальшої обробки його персональних даних і обов'язок розпорядника даних видалити інформацію, якщо вона перестає бути потрібною для цілей переробки[173].

Можливість захисту інформації, що міститься в правових актах, передбачена ст.6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої публічною інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. Ця норма кореспондується з ч. 1 ст. 20 Закону України «Про інформацію», за порядком доступу інформація поділяється на відкриту та інформацію з обмеженим доступом.

Водночас законодавець окремо підкреслив в ч. 7 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Норму про захист інформації з обмеженим доступом можемо знайти також в ст. 15 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р., відповідно до якої суб'єкти електронного документообігу, які здійснюють його на договірних засадах, самостійно визначають режим доступу до електронних документів, що містять конфіденційну інформацію, та встановлюють для них систему (способи) захисту. Законодавець зазначає, що в інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних системах, які забезпечують обмін електронними документами, що містять державні інформаційні ресурси, або інформацію з обмеженим доступом, повинен забезпечуватися захист цієї

інформації відповідно до законодавства.

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф для службового користування. Українські дослідники відмічають, що категорія службової інформації не є виключно породженням вітчизняної юридичної доктрини. За даними низки досліджень, більшість юрисдикцій розвинених держав використовують систему обмеження в доступі до інформації з такою (або схожою) назвою для захисту внутрішньо системної інформації у своїх державних адміністраціях. До таких держав, зокрема, відносяться Іспанія, ФРН, Франція і США. Так, у Німеччині факти, відомості, що потребують збереження секретності, незалежно від форми їх оформлення (вирішенням державних установ або по їх розпорядженню) можуть мати гриф секретності «VSnurfurdendienstgebrauch» («для службового користування»). У США під режим службової інформації підпадають і відомості, складові комерційної таємниці, а також інформація про різні ноу-хау, що отримується посадовою особою у процесі здійснення своїх посадових повноважень, досліджень або розслідувань, з доповіді або звіту тощо. У цих державах за неправомірне розповсюдження таких відомостей встановлена кримінальна відповідальність.

Отже, хоча законодавець не надає визначення поняття «службова інформація», проте, детально описує умови, за яких інформація може бути визнана службовою.

Відповідно до ст. 9 вищезгаданого Закону щоб надати інформації статус «для службового користування», слід визначити, чи є ця інформація такою, що:

1) міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, зокрема, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та\або прийняттю рішення;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

При цьому важливо розуміти, що відповідність одному із зазначених пунктів не створює обов'язку автоматичного віднесення інформації до службової. Закон передбачає, що така інформація може бути віднесена до службової. Тобто інформація, що міститься у будь-якому правовому акті, не повинна автоматично мати статус «для службового користування». Це можливо у разі, якщо застосування «трискладового тесту» засвідчило наявність підстав для обмеження.

Законодавець при застосуванні статусу «для службового користування» акцентує увагу на встановленні обставин, чи належить відповідна інформація до такої, доступ до якої згідно із Законом не може бути обмежено (в тому числі й шляхом віднесення її до службової інформації). До такої інформації, зокрема, належить інформація, визначена частинами п'ятою та шостою статті 6 Закону, інформація, яка підлягає оприлюдненню відповідно до частини першої статті 15 Закону, а також інша інформація, доступ до якої не може бути обмежено відповідно до закону (див. наприклад, Закон України «Про інформацію» тощо).

Важливе значення має проведення перевірки на відповідність інформації сукупності наступних вимог («трискладовий тест» відповідно до частини другої статті 6 Закону):

1) обмеження доступу відповідає одному чи кільком таким інтересам: в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди вищенаведеним інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес

в її отриманні.

Одна і та ж інформація не може бути одночасно віднесена до службової інформації та державної таємниці. Водночас конфіденційна інформація та інформація, що становить передбачену законом таємницю (крім державної), може бути також віднесена розпорядником до службової за умови виконання кроків, передбачених вище.

Президент України Петро Порошенко 15 березня 2016 року своїм Указом затвердив Стратегію кібербезпеки України. Метою даної стратегії є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави. Документ передбачає комплекс заходів, спрямованих на боротьбу із кіберзагрозами, поглиблення міжнародного співробітництва у цій сфері, забезпечення захисту державних електронних інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури.

Стратегія визначає перелік кіберзагроз, серед яких випадки незаконного збирання, зберігання, використання, знищення, поширення, персональних даних, незаконних фінансових операцій, крадіжок та шахрайства у мережі Інтернет. Задля реалізації даної стратегії РНБО утворило Національний координаційний центр кібербезпеки як робочий орган Ради[174].

Метою Стратегії кібербезпеки України є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави. Основу національної системи кібербезпеки становитимуть Міністерство оборони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Служба безпеки України, Національна поліція України, Національний банк України, розвідувальні органи[175].

Отже, для впорядкування обігу «службової інформації» необхідно законодавчо закріпити її визначення, як відомості та/або дані, які утворюються в процесі державно-управлінської діяльності, поширення яких порушує права і свободи громадян, перешкоджає реалізації органом або

організацією наданих йому повноважень або іншим чином негативно впливає на їх реалізацію, у зв'язку з чим доступ до яких обмежений законом.

Сучасне законодавство України у сфері регулювання правових актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці є досить суперечливим і не систематизованим. Це зумовлене, по-перше, відсутністю чіткої системи знань про інформацію з обмеженим доступом, по-друге, безсистемним та недбалим викладенням положень, які стосуються будь-якої інформації з обмеженим доступом, якщо вона не становить державної таємниці, по-третє, непридатністю відповідних норм до практичного застосування. Усунення зазначених недоліків є обов'язковою передумовою розвитку не тільки законодавчих основ системи захисту інформації, але й правового регулювання захисту актів в сфері публічного управління, які містять інформацію з обмеженим доступом.

Об'єднання в одну програму адміністративної реформи та електронного урядування дасть можливість створити умови для інтеграції організаційних і правових засобів в процесах системи управління. Належне нормативне правове забезпечення розвитку системи електронного урядування, в тому числі і розвиток електронних офіційних реєстрів в Україні, в рамках адміністративної реформи стає першочерговим завданням. У цьому контексті важливим є належне адміністративно-правового регулювання захисту персональних даних, що містяться в електронних офіційних реєстрах в Україні відповідно до новітніх стандартів ЄС.

Прийняття стратегії кібербезпеки України має важливе значення для створення належних умов для безпечного функціонування кіберпростору, в тому числі і електронних офіційних реєстрів, його використання в інтересах особи, суспільства і держави.

Отже, у даному підрозділі дисертаційного дослідження охарактеризовано проблематику адміністративно-правового регулювання захисту баз даних та правових актів у сфері публічного управління в Україні.

3.2. Адміністративно-правове регулювання електронного документообігу у сфері публічного управління в Україні

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, адміністративної реформи, розвитку концепції електронного урядування в Україні, реформування законодавства України у сфері публічного управління, еволюції громадянського суспільства, стрімкого розвитку інформаційних технологій та електронного документообігу, важливого значення набуває дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання електронного документообігу в Україні.

Дослідження адміністративно-правового регулювання електронного документообігу в Україні, має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, розвитку електронного урядування в Україні, ефективного функціонування органів публічної влади в Україні, а також вдосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів. Внаслідок цього дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання електронного документообігу в Україні, є важливим для розвитку науки адміністративного права та науки інформаційного права.

У контексті характеристики проблематики адміністративно-правового регулювання електронного документообігу в Україні у даному підрозділі буде: визначено адміністративно-правові засади електронного документообігу в Україні; сформульовано поняття «електронний документ», проаналізовано співвідношення понять «документ» та «електронний документ», охарактеризовано проблематику електронного цифрового підпису.

Проблематика адміністративно-правового регулювання електронного документообігу в Україні, є актуальною, а окремі її аспекти були предметом

дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: В.Брижка, І.Куспляка, А.Стародубцева, В.Цимбалюка та М.Швеця.

Сучасний розвиток інформаційного суспільства в умовах правової і демократичної держави обумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження електронного документообігу у сфері публічного управління в Україні.

Розбудова в Україні електронного урядування та інформаційного суспільства диктує необхідність зміни принципів та вдосконалення адміністративно-правового регулювання електронного документообігу. Центральним елементом понятійного апарату, що застосовується при нормативному регулюванні електронного документообігу, виступає поняття «електронний документ». Однак, перш ніж правильно визначити його правову сутність, необхідно зрозуміти, що таке «документ» взагалі.

На думку І.Л.Бачило «документ – це виділена відповідно до визначеної мети (призначення) інформація, зафіксована в будь – якій знаковій формі з установленими реквізитами, які дозволяють її ідентифікувати та подана на будь – якому носієві». При цьому вона визначає наступні елементи, характерні для документа: зміст інформації (тобто ціль, суть документа); форма надання інформації (текст, звук, зображення і т.д.); носій інформації (папір, диски і т.д.) [176, с. 102].

А В. Моченов в якості істотних ознак документа зазначає наступні:

- інформаційна – тобто документ може називатися документом в тому випадку, якщо містить не будь-яку, а лише визначену інформацію;

- змістовна (матеріальна) – тобто документ повинен бути виражений в об'єктивній формі (закріплений на якомусь носієві, зафіксований на папері і т.д.);

- доказова – тобто інформація, що міститься в документі повинна бути певним чином викладена і структурована, мати власний стиль і включати в

себе обов'язкові реквізити;

- ідентифікаційна – тобто документ повинен бути підписаний уповноваженою на то особою, яку можна однозначно та безпомилково визначити[177, с. 77-78].

Що стосується законодавчого визначення терміну «документ», то відповідно до Закону України «Про обов'язковий примірник документів»[178] від 09 квітня 1999 року документ визначається як матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіно-, фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про інформацію» документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі; документ - матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі.

А в ДСТУ 2732:2004 «Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення» визначено документ як інформацію, що зафіксована на матеріальному носії, основною функцією якого є зберігати та передавати її в часі та просторі[179].

У ДСТУ 3017–95 «Видання. Основні види. Терміни та визначення» зазначені вимоги, що висуваються до документу: 1) документ повинен містити відомості певного характеру, зафіксовані на матеріальному носії; 2) в документі повинні бути обов'язкові реквізити; 3) повинна бути підтверджена компетентність джерела документа[180].

Перше нормативне закріплення терміну «електронний документ» пов'язують з Конвенцією про міжнародне право спростування[181] Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1952 року. Даний міжнародний договір «бажаючи покращити взаєморозуміння між народами шляхом вільного обміну інформацією та поглядами», використовує термін

«інформаційне повідомлення», визначивши його як інформаційний матеріал, що передається письмово або з допомогою електрозв'язку в тій формі, якою звичайно користуються інформаційні агентства при передачі інформаційного матеріалу в газети, періодичні видання та організації радіомовлення для його опублікування.

Отже, в міжнародному публічному праві ще в 50 – ті роки ХХ століття передбачалася можливість передачі документів за допомогою електрозв'язку і робилися спроби легалізувати необхідні для цього терміни. Пізніше в Типовому законі ЮНСІТРАЛ «Про електронну торгівлю», схваленому 16 грудня 1996 року Резолюцією А/51/628 на 85–ому пленарному засіданні ООН використали термін дані у формі повідомлення в значенні інформації, зібраної та обробленої, відправленої, отриманої або такої, що зберігається за допомогою електронних, оптичних або аналогічних засобів, включаючи електронний обмін даними, електронну пошту, телеграму, телекс або телефакс, але не обмежуючись ними.

При цьому поняття електронного обміну визначається як електронна передача з одного комп'ютера на інший інформації з використанням узгодженого стандарту структуризації інформації[182].

Таким чином, в розумінні вищезгаданого Закону електронний документ – це інформація, придатна для зберігання та передачі з використанням електронних засобів зв'язку.

В законодавстві України поняття «електронний документ» визначене в Законі України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року, згідно з п. 1 ст. 5 якого електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа.

Автор вважає, що наведене у Законі визначення не зовсім вдале, оскільки в ньому відсутня вказівка на зв'язок електронного документу з яким-небудь носієм інформації. До того ж, визначивши поняття «дані» вказаний Закон не

визначає поняття електронних даних, що також не полегшує розуміння термінології.

На думку фахівців, більш вдалим з точки зору юридичної техніки є визначення електронного документу, яке містилось в п. 1.10 ст. 1 першої редакції Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні»[183] від 5 квітня 2001 року, згідно положень якого, електронний документ – документ, інформація в якому представлена у формі електронних даних, включаючи відповідні реквізити документа, в тому числі і електронний цифровий підпис, який може бути сформований, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму чи на папері.

Немає однастайності серед правників-дослідників у визначенні терміну «електронний документ». Так, М.Ларін дає тлумачення поняттю «електронний документ» виходячи з визначення загального поняття «документ», яке звучить як «інформація, певним чином зафіксована з можливістю її ідентифікації». Характеристики електронного документа не виходять за рамки загального визначення документа, тому немає необхідності створювати новий термін[184, с. 44].

А М.Костомаров вважає, що більш доречним слід вважати не поняття «електронний документ», а поняття «електронна форма документа», що електронний документ – це лише проміжний стан, тимчасова форма зберігання складових елементів документа в пам'яті комп'ютера[185, с. 29].

У свою чергу А.Вершинін пропонує визначити поняття «електронний документ», як «...інформація, зафіксована на електронних носіях, яка містить реквізити, що дозволяють її ідентифікувати». Зміст електронного документа не відрізняє його від документа на паперовому носії, а відмінністю є форма, яка з'являється в технічних елементах і властива носію інформації[186, с. 40].

Та очевидним є те, що правове регулювання електронного документу без врахування технологічних процедур є неефективним. У даному контексті

С.Семілетов зазначає, що визначення правової природи електронного документу і його правового режиму можливе тільки в єдності юридичних та технологічних процедур документування, створення документу і його використанні[187, с. 101].

Враховуючи вищенаведене було би помилковим проігнорувати правила технологічного характеру, у відповідності до яких структурується електронний документ, здійснюється процес його копіювання, зберігання, зміни, обороту і т.д. Ці процеси слід закріпити нормами правового регулювання. Файлова структура електронного документа (якщо проводити аналогію з традиційним паперовим документом) виконує таку ж технологічну роль і дозволяє забезпечити виконання всіх вимог, які пред'являються до матеріального носія звичайного документа, до того ж на більш високому технологічному і технічному рівні. У даному контексті доречною є думка С.Семілетова, який зазначає, що електронні цифрові документи в якості об'єкта права слід розглядати як відокремлені об'єкти і в тих же формах, в яких ці документи реально існують як об'єкти діяльності і обороту в конкретних правовідносинах. При цьому файл як форма електронного документа повинен виступати в якості головного об'єкта правового регулювання[187, с. 102].

А головна відмінність електронного документа від традиційного полягає в тому, що немає жорсткої прив'язки документа до матеріального носія. Ця відмінність визначається особливостями організації електронних документів і технологією фіксації їх змістової інформації. Особливості інформаційної цифрової технології дають можливість миттєво і неодноразово копіювати й передавати електронний документ через комунікаційні канали зв'язку. Матеріальний носій, на відміну від паперового, може використовуватись неодноразово для запису різних документів. Окрім того, істотна відмінність електронного документа від паперового полягає в тому, що зафіксовану на матеріальному носії інформацію з реквізитами в електронній цифровій

формі, а також її наявність і місцезнаходження на носії неможливо безпосередньо й однозначно сприймати органами почуттів людини і, тим більше, її власноручно підписати або ідентифікувати без відповідних програмно-апаратних засобів.

Для електронного документа особливе значення має чітке законодавче регулювання його реквізитів, оскільки саме вони надають інформації на матеріальному носії статусу документа. Технологія виготовлення, зберігання та передачі електронних документів істотно відрізняється від письмових документів, і тому реквізити традиційних документів (підпис керівника, печатка, банківські реквізити сторін тощо) не завжди є прийнятними для них. Тому стосовно електронних документів тільки електронний цифровий підпис повною мірою може виконувати функції реквізиту.

На наш погляд, необхідно враховувати специфіку використання електронних документів в документообігу. Здатність бути доказом є основним фактором у справі надання документу юридичної сили. Впровадження електронного документа в систему документообігу напряду залежить від юридичної чинності електронних документів. Юридична чинність будь-якого документу, в свою чергу, залежить від вимог, визначених відносно нього діючим законодавством.

Вимоги щодо реквізитів документів встановлені в ДСТУ 4163-2003 «Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів»[188]. З вимог цього стандарту можна зробити висновок, що до основних реквізитів документу належать: підпис, відбиток печатки, дата документа.

Згідно ч.2 ст. 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» передбачено, що склад та порядок розміщення обов'язкових реквізитів електронних документів визначається законодавством. Проте, незважаючи на тривалий час, що пройшов з часу прийняття цього закону, законодавець окремою нормою так і не визначив

склад та порядок розміщення обов'язкових реквізитів електронних документів.

Чинне законодавство України містить окремі нормативні акти, в яких робиться спроба врегулювати це питання. Так, відповідно до пункту 2 статті 9 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»[189] від 16 липня 1999 року первинні та зведені облікові документи можуть бути складені на паперових або машинних носіях і повинні мати обов'язкові реквізити, визначені цим пунктом, а саме: назву документа (форми); дату і місце складання; назву підприємства, від імені якого складено документ; зміст та обсяг господарської операції, одиницю виміру господарської операції; посади осіб, відповідальних за здійснення господарської операції і правильність її оформлення; особистий підпис або інші дані, що дають змогу ідентифікувати особу, яка брала участь у здійсненні господарської операції. Проте, такі випадки носять несистемний характер і стосуються, переважно однієї окремо взятої сфери регулювання.

А відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» передбачено, що накладанням електронного підпису завершується створення електронного документа.

Отже, можна зробити висновок про те, що основні реквізити електронного документу повинні фіксувати інформацію про джерело походження документу, відомості про час створення документу, місцезнаходження та електронну адресу відправника, електронний підпис, що дозволяє ідентифікувати укладача документа та гарантувати незмінність документа під час його передачі.

Також важливим є питання щодо співвідношення пріоритетності електронного документа та паперового документа, враховуючи вищенаведене, вважаємо, що електронні документи мають мати пріоритет над паперовими і, якщо зараз це питання є дискусійним, то невдовзі дана позиція скоріш за все стане домінуючою в юридичній науці.

Отже, з метою вирішення питань, пов'язаних з співвідношенням пріоритетності електронного документа та паперового документа, доцільно ч.1 ст. 8 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» викласти в наступній редакції: «Електронні документи мають пріоритет над паперовими документами, у випадку наявності між ними розбіжностей. Юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму».

З огляду на важливість електронного цифрового підпису як реквізиту електронного документа, потребує уваги в рамках цього дослідження проблема правового регулювання електронного цифрового підпису.

Закон України «Про електронний цифровий підпис» було розроблено з метою гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу, а саме: з Директивою 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13.12.1999 р. про рамки Співтовариства для електронних цифрових підписів. Цей Закон визначає правовий статус електронного цифрового підпису та регулює відносини, що виникають при його використанні.

Можна констатувати, що з метою вдосконалення функціонування електронного цифрового підпису в Україні в останні роки було прийнято ряд нормативних актів. Так, у 2012 році Міністерство юстиції України і Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України врегулювали вимоги до форматів, структури та протоколів, що реалізуються у надійних засобах електронного цифрового підпису[190].

Національна система електронного цифрового підпису поки відстає від світового рівня розвитку. Так, європейська бізнес-модель електронного цифрового підпису реалізує три види кваліфікованих підписів, вона є кваліфікованою інфраструктурою відкритих ключів (англ. - Qualified public key infrastructure, QPKI). Недолік прийнятої в Україні інфраструктури відкритих ключів – реалізація тільки одного, найпростішого різновиду підпису[191, с. 46].

Ще одним недоліком національної системи електронного цифрового підпису є невизначеність механізмів внутрішньої кроссертифікації центрів сертифікації ключів для забезпечення довіри між користувачами різних систем. В Україні згідно ДСТУ 4145 + ГОСТ 34.311 реалізований найпростіший неінтероперабельний варіант електронного цифрового підпису з єдиним комплектом підписів, що не допускає контрпідписи. У результаті клієнти зобов'язані використовувати ключі розрізних систем електронних цифрових підписів, які є відомчими, що стримує розвиток процесів електронної взаємодії[192, с. 88].

На жаль, національна система електронного цифрового підпису в Україні позбавлена зовнішньої інтероперабельності зважаючи на негармонізований з нормативами Євросоюзу алгоритм підписання, який не забезпечує взаємодію з міжнародно-визнаними криптографічними алгоритмами. Національна система електронного цифрового підпису також не готова до транскордонного визнання сертифікатів ключів, виданих за межами України, тобто нездатна до зовнішньої кроссертифікації з будь-якою державою.

Окремої уваги потребує висвітлення проблеми процесу акредитації центрів сертифікації ключів. Перевірці експертною комісією центрального засвідчуваного органу підлягає програмно-технічний комплекс і його компоненти та компетентність персоналу центрів сертифікації ключів, але не оцінюються функціональність і працездатність програмно-технічного комплексу. Відповідність конкретних продуктів встановлюють незалежні і компетентні оцінювачі. Але в Україні порушено принцип незалежності таких оцінювачів, оскільки де-факто технічний нагляд проводить контролюючий орган, причому через нормативно неврегульований механізм «позитивних експертних висновків»[191, с. 47].

В Євросоюзі процедура оцінки відповідності максимально формалізована згідно системі стандартів ISO 9000 і виконується он-лайн по Інтернету.

З метою реформування законодавства у сфері використання

інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг з урахуванням досвіду Європейського Союзу, розбудови єдиного простору довіри на основі системи електронних довірчих послуг, визнання в Україні електронних довірчих послуг, які надаються іноземними постачальниками електронних довірчих послуг, що забезпечить активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий електронний інформаційний простір, в Україні розроблено проект Закону України «Про електронні довірчі послуги»[193].

Метою цього Закону є удосконалення законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг, розбудова єдиної системи електронних довірчих послуг, взаємне визнання українських та іноземних сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів і печаток.

Позитивними наслідками прийняття цього Закону стане визнання правомочним використання на території України 6+1 базових електронних довірчих послуг, побудованих у відповідності до вимог та стандартів Європейського союзу: електронний документ, електронний цифровий підпис, електронна печатка, електронна зареєстрована пошта, електронний часовий штампель, електронний сертифікат веб-сайту, електронна ідентифікація (e-ID) громадян.

В Україні відсутня єдина функціонуюча система електронної взаємодії інформаційних ресурсів органів публічного управління. Органи публічної влади фактично не координують свої дії та правила при створенні систем документообігу ні організаційно, ні нормативно. В Україні в останні роки робилися спроби нормативно врегулювати цей процес, але носили вони загалом несистемний, фрагментарний характер і стосувалися в основному органів виконавчої влади. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р було затверджено Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних

електронних інформаційних ресурсів[194], основною метою якої було визначено формування підходів до створення, впровадження та функціонування системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, що забезпечує передачу необхідних даних за запитами в автоматичному режимі, оновлення первинних даних у разі їх зміни, пошук та узагальнення необхідної інформації під час взаємодії державних органів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 року № 606 затверджено Положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів[195]. Це Положення визначає загальні засади здійснення обміну електронними даними, крім інформації, що становить державну таємницю, між суб'єктами владних повноважень з державних електронних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань. Відповідно до пункту 3 цього Положення система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів призначена для автоматизації та технологічного забезпечення обміну електронними даними між суб'єктами владних повноважень з державних електронних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань шляхом використання сервіс-орієнтованої архітектури, що є інтерфейсами прикладного програмування доступу до державних електронних інформаційних ресурсів, побудованими згідно з єдиними вимогами, а також шляхом використання єдиних форматів, протоколів, довідників, шаблонів та класифікаторів.

Таким чином, можна констатувати, що задля ефективного впровадження системи електронного документообігу, назріла необхідність уніфікувати порядок електронного документообігу в сфері публічного управління. В зв'язку з цим, доречно ч. 2 ст. 9 Закону України «Про електронний документ

та електронний документообіг» викласти в наступній редакції: «Порядок електронного документообігу визначається Кабінетом Міністрів України» згідно з законодавством».

Однією із важливих проблем при впровадженні електронного документообігу в сферу публічного управління є проблема ефективної взаємодії між різними інформаційними системами. Для запровадження ефективної взаємодії між різними органами публічного управління потрібно синхронізувати нормативну базу таким чином, щоб електронні документи, створені в будь-якому органі влади, визнавалися всюди, де вони можуть бути використані іншими органами влади.

Першочергове завдання, яке виникає при аналізі нормативного регулювання взаємодії інформаційних систем органів публічного управління – визначення та упорядкування термінології. Так, за даними авторів Білої книги електронного урядування України термін «взаємодія» використовується в понад 5 тис. нормативно-правових актів України. В той же час, в більш ніж 1000 нормативних актів використовується поняття «обмін інформацією (даними)»[196].

Задля уніфікації термінів вбачається доцільним запровадити поняття «електронна інформаційна (комунікаційна) взаємодія» та законодавчо закріпити його в Законі України «Про електронний документ та електронний документообіг», доповнивши ст. 1 Закону наступною частиною: «електронна інформаційна (комунікаційна) взаємодія – взаємодія органів публічного управління, громадян, юридичних осіб за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із застосуванням високих стандартів доступу до інформаційних ресурсів.

Отже, стрімкий розвиток інформаційного суспільства та цифрових технологій, зумовлює необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання електронного документообігу в Україні.

Належне адміністративно-правове забезпечення розвитку системи

електронного урядування, в тому числі і розвиток електронного документообігу в Україні, в рамках адміністративної реформи стає першочерговим завданням. У цьому контексті важливим є належне адміністративно-правове регулювання електронного документообігу в Україні відповідно до новітніх стандартів ЄС.

Отже, у даному підрозділі дисертаційного дослідження охарактеризовано проблематику адміністративно-правового регулювання електронного документообігу в Україні.

3.3. Адміністративно-правове забезпечення доступу до баз даних у публічному управлінні в Україні

У контексті сучасних євроінтеграційних процесів України, розвитку концепції електронного врядування в Україні, реформування законодавства України у сфері публічного управління, розвитку інформаційних технологій, важливого значення набуває дослідження проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні.

Дослідження адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні має важливе практичне значення для подальшої євроінтеграції України, реформування законодавства України у сфері публічного управління, ефективного функціонування органів публічної влади в Україні, а також вдосконалення практики діяльності уповноважених суб'єктів.

У контексті характеристики проблематики адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні у даному підрозділі, зокрема, буде: охарактеризовано адміністративно-правові засади забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні; проаналізовано концепцію публічної інформації у формі відкритих даних, визначено основні ознаки адміністративно-правового забезпечення доступу до інформації у формі відкритих даних.

Проблематика адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема: В.Брижка, М.Демкової, А.Стародубцева, М.Фігеля та М.Швеця.

Сучасний розвиток інформаційного суспільства в умовах правової і демократичної держави обумовлює широке використання інформаційно-комунікаційних технологій в системі публічного управління, зокрема, впровадження електронного урядування у сфері публічного управління в Україні, в рамках якого створюються і розвиваються різні бази даних. Належне та ефективне адміністративно-правове забезпечення доступу до таких баз даних у сфері публічного управління в Україні є актуальною потребою в умовах розвитку України, як демократичної і правової держави, та еволюції громадянського суспільства.

У державах з демократичним режимом діють відповідні політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості в діяльності органів влади. Прозора влада повинна належним чином забезпечувати діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб відповідно до законодавства. Від прозорості влади, від якості інформування громадськості про діяльність її органів у демократичній державі також залежить ефективність діяльності публічної адміністрації[197, с. 5].

Конституція України відповідно до ст. 34 гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Окрім права кожного вільно збирати інформацію (ч. 2 ст. 34), Конституція України закріплює право кожного громадянина ознайомлюватися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе (ч. 3 ст. 32), гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50), право знати свої права і обов'язки (ч. 1 ст. 57), встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про інформацію» кожен має право на інформацію, що передбачає можливість на вільне одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Це право, безумовно, поширюється і на інформацію, необхідну для взаємодії громадян з органами публічної влади. Розглядаючи питання щодо реалізації права громадян на доступ до інформації, доречно виокремити Закон України «Про звернення громадян» та Закон України «Про доступ до публічної інформації».

Закон України «Про звернення громадян» передбачає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Він визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес.

Застосувавши правову категорію «доступ до інформації», законодавець не здійснив її визначення в Законі «Про доступ до публічної інформації», що часто призводить до ототожнення з поняттям «право на інформацію», зміст якого визначено в ст. 5 Закону «Про інформацію».

У даному контексті доречно погодитися з думкою Мохової О.Ю., яка розкриває зміст права на доступ до інформації через сукупність таких правомочностей: 1) право на доступ до документів, інформаційних ресурсів, інформаційних систем; 2) право запитувати інформацію; 3) право одержувати інформацію; 4) право фіксувати інформацію за допомогою технічних засобів; 5) право відтворювати інформацію; 6) право на доведення інформації до

певних суб'єктів через її опублікування, а також передачі її через мережу даних, засоби масової інформації в режимі регулярних повідомлень; 7) право отримувати консультаційну допомогу з питань доступу до інформації[198, с. 17].

Відповідно до стандарту ISO/IEC 2382-1[199] доступ до інформації – це будь-яка можливість отримання інформації, шлях отримання, або у випадку матеріального світу – відображення інформації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає процедуру доступу до публічної інформації шляхом подання запиту, встановлює обов'язки розпорядників інформації щодо ініціативного (без запиту) оприлюднення публічної інформації та визначає мінімальний перелік інформації, яка підлягає такому оприлюдненню. Водночас, в первинній редакції цей Закон не містив вимог щодо якості інформації, яка оприлюднюється та надається на запит, і не передбачав обов'язкового надання/оприлюднення інформації у формі масивів (баз) даних.

Хоча доречно зазначити, що в низці Законів України існували норми про відкриті бази даних в окремих сферах публічного управління, зокрема в Законі України «Про доступ до судових рішень». Цей Закон визначає порядок доступу до судових рішень з метою забезпечення відкритості діяльності судів загальної юрисдикції, прогнозованості судових рішень та сприяння однакового застосуванню законодавства та регулює відносини щодо забезпечення доступу до судових рішень (рішень, судових наказів, постанов, вироків, ухвал), ухвалених судами загальної юрисдикції, та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень.

Зауважимо, що нормами Закону України «Про доступ до судових рішень» передбачено: «Усі судові рішення є відкритими та підлягають оприлюдненню в електронній формі не пізніше наступного дня після їх виготовлення і підписання.» Для доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції законодавець уповноважив Державну судову адміністрацію

України на ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, визначивши його як автоматизовану систему збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку та надання електронних копій судових рішень. Відкрита база судових рішень в Україні функціонує з 2006 року.

Розглянемо більш детально норму ст. 10-1 Закону «Про доступ до публічної інформації». Частиною першою цієї статті встановлено, що публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання.

Очевидно, що визначальним при реалізації права на доступ до публічної інформації у формі відкритих даних є законодавче визначення публічної інформації. Як вбачається зі ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. У даному контексті Кушнір І.В. звертає увагу на дві групи суттєвих ознак публічної інформації. Перша група ознак, з приводу яких в практичній діяльності не виникає суперечностей, полягає в тому, що інформація має бути відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях. Друга група ознак стосується правових підстав знаходження такої інформації у суб'єкта владних повноважень і саме вона отримала на практиці неоднозначне тлумачення[200, с. 110].

В якості прикладу можна навести правову позицію Вищого адміністративного суду України, що міститься в Довідці про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». На підставі

визначення в ст. 1 Закону Вищий адміністративний суд виокремив такі ознаки публічної інформації:

1) готовий продукт інформації, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством;

2) заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація;

3) така інформація знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації;

4) інформація не може бути публічною, якщо створена суб'єктом владних повноважень не під час виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків;

5) інформація не може бути публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень.

У разі відсутності перелічених ознак в інформації, така інформація не належить до публічної.

Вищий адміністративний суд України робить висновок, що визначальним для публічної інформації є те, щоб вона була заздалегідь готовим, зафіксованим продуктом, отриманим або створеним лише суб'єктом владних повноважень у процесі виконання своїх обов'язків. Щодо несуб'єктів владних повноважень, то вони можуть бути тільки розпорядниками такої інформації[201].

Однак, публічною може бути також інформація, до якої суб'єкт владних повноважень не має відношення. Так, згідно норми ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками інформації для цілей цього Закону, зокрема, визнаються суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють:

- 1) інформацією про стан довкілля;
- 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту;
- 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
- 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

Очевидно, що таке неоднозначне тлумачення публічної інформації матиме наслідком труднощі при практичному застосуванні норм статті 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», які стосуються визначення публічної інформації у формі відкритих даних. Задля ефективної практики реалізації права на доступ до публічної інформації у формі відкритих даних, автор вважає за необхідне внести зміни до частини першої ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та викласти її в наступній редакції: «Публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація, яка знаходиться у володінні суб'єкта владних повноважень, інших визначених цим Законом розпорядників публічної інформації, у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання».

Одним із суттєвих недоліків, який гальмує впровадження в Україні електронного урядування є відсутність уніфікованого нормативного визначення електронної ідентифікації осіб при доступі до державних інформаційно-комунікаційних систем.

Термін «ідентифікація особи» зустрічається в законодавстві України доволі часто, стосується як фізичних осіб так і юридичних та в

узагальненому вигляді передбачає процедуру встановлення тотожності особи на підставі даних, що містяться у документах, виданих уповноваженими установами, які у певній мірі унеможливають виникнення сумнівів щодо цієї особи.

Закон України «Про інформацію» у ст. 11 закріплює, що інформація про фізичну особу (персональні дані) – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Частина 2 ст. 11 Закону України «Про інформацію» надає перелік відомостей, які відносяться до «персональних даних фізичної особи». Це дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

Термін ідентифікація особи зустрічаємо в абзаці восьмому статті 2 Закону «Про захист персональних даних», відповідно до якого персональними даними є відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

Норма ст. 6 Закону України «Про державний реєстр виборців» до ідентифікаційних персональних даних виборця однозначно відносить прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по-батькові, дата народження, місце народження.

Проте, однозначно ідентифікувати фізичну особу за прізвищем, іменем, по батькові та за серією й номером паспорта неможливо тому, що використання цих реквізитів не лише збільшує обсяг інформації, а й, враховуючи те, що зміна паспортів є поширеним явищем, призводить до помилок при ідентифікації особи в інформаційних системах. Допущення будь-якої елементарної неточності при введенні імені, прізвища, по батькові та дати народження може спричинити ідентифікацію різних осіб.

З огляду на це, відповідно до ст. 70 Податкового кодексу України в Україні діє єдиний державний автоматизований банк даних – Державний реєстр фізичних осіб – платників податків. У Державному реєстрі

проводиться реєстрація особи з однозначним присвоєнням їй ідентифікаційного номера, структура якого виглядає наступним чином: XXXXXNNNNK, де:

XXXXX - порядковий номер реєстрації дня народження фізичної особи (для однієї дати народження може бути надано два і більше порядкових номерів);

NNNN - порядковий номер Облікової картки;

K - контрольний розряд.

Існування автоматизованого банку даних і своєчасне поповнення його інформацією про особу (за допомогою ідентифікаційного номера) надає можливість отримання у будь-який час по ідентифікаційному номеру відомостей про доходи, одержані фізичною особою від підприємств, установ, організацій, фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності з усіх регіонів України; про сплачені нею податки, збори; про майно, що перебуває у власності; про надані їй пільги.

В якості іншого прикладу, наведемо норми Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та про документи, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи»[202], якими визначено, що ідентифікація особи – встановлення тотожності особи за сукупністю інформації про неї за допомогою біометричних даних, параметрів. Під біометричними даними законодавець розуміє сукупність даних про особу, зібраних на основі фіксації її характеристик, що мають достатню стабільність та істотно відрізняються від аналогічних параметрів інших осіб (біометричні дані, параметри – відцифрований підпис особи, відцифрований образ обличчя особи, відцифровані відбитки пальців рук), а біометричні параметри – це вимірювальні фізичні характеристики або особистісні поведінкові риси, що використовуються для ідентифікації (впізнання) особи або верифікації наданої ідентифікаційної інформації про особу.

Європейська комісія у 2011 році оцінила, що відкриття можливостей для повторного використання інформації у вигляді відкритих даних може принести економіці Європейського Союзу додатково 40 мільярдів євро доходу щорічно. Доступ до відкритих даних розглядається як необхідна частина інноваційного розвитку економіки, а також є важливим інструментом впровадження електронного урядування.

Органи публічної влади не тільки оперують величезною кількістю інформації, але і створюють величезний об'єм даних. Власне органи публічної влади є одними із найбільших джерел даних в світі, котрі з поміж іншого, мають значну матеріальну цінність. Відповідно до складеного в 2011 році прогнозу компанією МакКінсі (англ. – McKinsey), до 2020 року потенційна цінність Великих даних для європейського сектору може вирости до 250 мільярдів євро в рік[203].

У сучасному світі відкриті дані є не лише інструментом підвищення прозорості та ефективності роботи органів державної влади, а й потужним джерелом для стимулювання розвитку економіки країни. На жаль, більшість українських урядових топ-менеджерів на сьогодні ще не повністю уявляють потенціал та можливості відкритих даних саме в економічному аспекті. Експерти Програми EGAP підготували черговий матеріал щодо впливу відкритих даних на економіку ЄС, який розглянемо нижче.

У 2015 році в ЄС було проведено одне з найбільш потужних досліджень щодо оцінки впливу та потенціалу відкритих даних щодо розвитку економіки країн та Єврозони в цілому. Як результат було розраховано основні показники зростання ринку відкритих даних. Зокрема, визначено розмір прямого та непрямого ринків відкритих даних, які разом формують загальний ринок відкритих даних. Прогнозований розмір прямого ринку відкритих даних Єврозони на 2016 рік очікується на рівні 55,3 млрд. євро. У період з 2016 по 2020 роки очікується зростання ринку на 36,9%, до значення 75,7 млрд. євро в 2020 році. Загальна ринкова вартість відкритих даних

оцінюється між 193 млрд. євро і 209 млрд. євро для 2016 року та 265-286 млрд. євро до 2020 року, з поправками на інфляцію.

Вплив використання відкритих даних у розрізі секторів економіки виглядає наступним чином. Експерти вважають, що найбільшу вигоду від розвитку відкритих даних (22 млрд. євро у 2020 році) отримає саме державний сектор. Це підтверджує, що державний сектор є основним користувачем своїх власних даних. Для сільського господарства, мистецтва і сектору розваг, очікувані переваги є значно меншими і становлять 379 млн. євро для кожного з цих секторів. Відкриті дані у цих секторах мають значний потенціал, проте знадобиться час, щоб його розкрити.

Стосовно ринку праці, визначалась кількість робочих місць, які будуть безпосередньо пов'язані з повторним використанням відкритих даних у приватному секторі країн ЄС. Таким чином співробітники, що працюють в статистичних організаціях та інших урядових адміністраціях не враховувались. Максимальна прогнозована загальна кількість робочих місць, безпосередньо пов'язаних з відкритими даними, у 2016 році становить 75 000 робочих місць. До 2020 року цей показник має зрости до 100 000 робочих місць, безпосередньо пов'язаних з використанням відкритих даних. Тобто, протягом наступних п'яти років очікується зростання на 32% (тобто 7,3% на рік).

Органи державного управління прагнуть глибше зрозуміти економію витрат, яку вони можуть отримати від відкритих даних. Економію можна розрахувати на підставі прогнозованого ВВП країн Єврозони до 2020 року. Сукупна економія для країн ЄС у 2020 прогнозується на рівні 1,7 млрд. євро. Ефективність є важливим фактором як для державного, так і для приватного сектору у всіх галузях. Підвищення ефективності спрямовано на поліпшення розподілу ресурсів таким чином, щоб мінімізувати видатки та підвищити результати використовуючи при цьому ту ж кількість ресурсів. Для розрахунку ефективності використовувались три ключові індикатори: збереження життя, збереження часу та користь для навколишнього

середовища від використання відкритих даних. Так, розрахунки показали, що відкриті дані можуть допомогти у порятунку 1 425 життів щорічно (наприклад у 5,5% смертей на дорозі у Єврозоні)! Крім того, відкриті дані допоможуть економити до 629 млн. годин на дорозі.

Отже, чітко розуміючи необхідність запровадження та доцільність використання відкритих даних експертами сформований перелік рекомендацій для урядів країн ЄС при розробці та реалізації політики щодо відкритих даних.

На думку експертів EGAP в Україні необхідно детально визначити вартість та переваги від розповсюдження відкритих даних. Діючу дорожню карту розвитку відкритих даних в Україні потрібно доопрацювати включивши відповідне завдання. Саме цей аналіз може стати вирішальним для формування політичної волі та чіткого розуміння урядовців. Відкриті дані повинні бути безкоштовними чи мати мінімальну вартість. Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначено право на безкоштовне використання відкритих даних, але не врегульовано питання щодо доступу до цих даних, що може призвести до певних зловживань. Тому доцільно чітко визначити ці норми шляхом внесення відповідних змін до Постанови КМУ № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

Для державних порталів необхідно підключити аналітику відвідувань, щоб чітко розуміти сегмент споживачів, визначати найбільш популярні набори відкритих даних. Поточна версія порталу www.data.gov.ua дозволяє робити детальну аналітику відвідувань та популярності наборів даних. Разом з тим, необхідно цю аналітику зробити максимально публічною для користувачів. Доцільно запровадити на порталі функцію зворотного зв'язку.

Уряд має постійно досліджувати як часто використовуються і повторно використовуються відкриті дані у приватному секторі. Діючу дорожню карту розвитку відкритих даних в Україні потрібно доопрацювати включивши

відповідне завдання. Необхідно постійно заохочувати робітників користуватись перевагами використання відкритих даних[204].

У цьому контексті важливим є те що Кабінет Міністрів України ухвалив Розпорядження «Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних»[205] від 22 вересня 2016 р. і Україна приєдналася до Міжнародної Хартії відкритих даних. Це передбачає забезпечення імплементації в країні 6 основних принципів: 1) відкриті за замовчуванням; 2) своєчасне і всеосяжне; 3) доступне і корисне; 4) порівнянні і нероздільні; 5) для вдосконалення управління і посилення залучення громадян; 6) для інклюзивного розвитку та інновацій.

Сфера відкритих даних має дуже великий потенціал як для забезпечення ефективної та прозорої роботи органів влади, так і для розвитку інноваційного малого та середнього бізнесу за рахунок створення нових проектів і сервісів на базі відкритих даних. Наприклад, прямий ринок відкритих даних ЄС у 2016 році оцінюється на рівні 55 млрд. євро[206].

Отже, можна визначити наступні основні ознаки адміністративно-правового забезпечення доступу до інформації у формі відкритих даних. По-перше, це дає право кожному на доступ та наступне вільне використання відкритих даних, у тому числі і як засіб контролю за органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і як дієвий спосіб для запобігання та виявлення корупції, участі громадськості у прийнятті владних рішень. По-друге, інформація у формі відкритих даних підвищує ефективність діяльності публічної адміністрації, поліпшує якість послуг електронного урядування. І найголовніше – це економічний актив, що здатен створювати нову вартість, формувати новий ринок інформаційних послуг, стимулювати бізнес активність і залучати інвестиції. Більша частина цих даних створюється за бюджетні кошти, відповідно, логічним виглядає – надавати їх для суспільного використання.

Важливе значення для подальшого розвитку електронного урядування в Україні має розробка та прийняття відповідної Стратегії розвитку відкритих даних на загальнодержавному рівні, в рамках якої доцільно розробити основні заходи щодо подальшого вдосконалення правового регулювання відкритих даних.

Однією із необхідних умов розвитку правової держави є формування єдиного інформаційно-правового простору, який забезпечує повну правову інформованість громадян, всіх державних і громадських структур, доступність правових актів для всіх зацікавлених осіб. У сучасних умовах єдиний інформаційно-правовий простір є вкрай необхідним для забезпечення узгодженості, несуперечливості правових актів, що приймаються в державі.

Сучасне законодавство України формувалося в різні періоди на основі різних підходів до юридичної техніки. Так, в Україні досі є чинними окремі акти Радянського Союзу та УРСР, ухвалені до проголошення незалежності України, акти ухвалені з 01.12.1991 – 28.06.1996 року до прийняття Конституції України, акти, які ухвалювалися на основі Конституції України 1996 року. Загалом же, як встановили фахівці, на сайті Верховної Ради розміщено близько 500 тис. нормативно – правових актів[207].

З цього приводу Н.М.Оніщенко зазначає, що сучасне українське суспільство характеризується багатьма різними протиріччями, серед яких спостерігається прийняття значної кількості нормативно – правових актів і в той же час розповсюдження тотального правового нігілізму[208, с. 5].

Однією із причин цього є відсутність широкого громадського доступу до офіційних документів та іншої актуальної правової інформації. У даному контексті Т.Н. Рахманіна зазначає, що для створення єдиного інформаційно-правового простору необхідна класифікація, яка відображає масив правових актів у всьому їх розмаїтті та динаміці. Розвиток глобальних комп'ютерних мереж, який передбачає системний підхід, дозволяє досягнути величезний об'єм правової інформації[209, с. 158].

Можна стверджувати, що в Україні робота над створенням Єдиного державного реєстру правових актів розпочалася в 1992 році, коли Президентом України було підписано Указ «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади»[210]. Так, відповідно до вищевказаного Указу з метою впорядкування видання міністерствами, іншими органами виконавчої влади нормативно-правових актів, забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій передбачалося, що з 1 січня 1993 року нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації. Міністерство юстиції України та управління юстиції отримали повноваження складати державні реєстри зареєстрованих ними нормативно-правових актів.

Кабінет Міністрів України Постановою від 8 грудня 1992 р. № 731 затвердив Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади[211]. Пункт 1 даного Положення передбачає, що державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

З метою забезпечення в Україні єдиних принципів ідентифікації нормативних актів, державного обліку, створення фонду цих актів і

підтримання їх у контрольному стані, доступності та гласності правової інформації Указом Президента від 27.06.1996 року № 468/96 «Про єдиний державний реєстр нормативних актів»[212] запроваджено Єдиний державний реєстр нормативних актів. Єдиний державний реєстр нормативних актів визначено як автоматизовану систему збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства. Відповідно до Указу Президента від 27.06.1996 року № 468/96 до Державного реєстру включаються чинні, опубліковані та неопубліковані, у тому числі з обмежувальними грифами, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані в Міністерстві юстиції України, нормативні акти Національного банку України, міжнародні договори України.

Вітчизняні вчені неодноразово вказували на непослідовність дій відповідальних органів при створенні реєстру та неузгодженість термінології, яка використовується при цьому[213]. Так, за результатами правового аналізу назв та змісту вищезазначених Указів Президента України, автор прийшов до висновку, що поняття «нормативно – правовий акт», «нормативний акт», «акт законодавства» не розмежовуються законодавцем, а вживаються як синоніми. Таке ототожнення не відповідає сучасній доктринальним правовим підходам, що використовуються в теорії права і потребує відповідного коригування. Адже, як справедливо зауважує А.В.Венгеров, «визначення юридичних понять – це не є якась казуїстика чи схоластика, а, навпаки, надзвичайно важлива наукова і практична справа, якщо згадати, що за всім цим стоять живі люди...»[214, с. 439]. А О.В. Зайчук застосовує поняття «нормативний акт», під яким розуміє «офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом, встановлює, змінює або скасовує норми права»[215, с. 231].

Поряд з цим, Ю.С. Шемшученко зазначає, що нормативно-правовий акт – це «офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Ці акти знаходяться між собою в ієрархії, підпорядкованості, яка і визначає юридичну силу документа»[216, с. 172].

Визначення нормативно-правового акту також знаходимо у «Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації»[217], який було затверджено наказом Мін'юсту від 12.04.2005 р. № 34/5, а саме: «...нормативно-правовий акт – офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування. Прийняття нормативно-правових актів у вигляді листів і телеграм не допускається»

Отже, поняття «акт законодавства» та «нормативно-правовий акт» доречно закріпити в Законі України «Про нормативно – правовий акт», зокрема: «акти законодавства – це нормативно-правові акти, з яких складається законодавство України»; «нормативно-правовий акт – це офіційний документ встановленої форми, прийнятий в межах компетенції уповноваженого державного органу (посадової особи) або на референдумі з дотриманням встановленої українським законодавством процедури, який містить правові норми, що поширюються на невизначене коло осіб, змінює, припиняє або призупиняє їх дію та розрахований на неодноразове використання.

В Україні нині актуальним є створення Єдиної національної бази правових актів, основною метою створення та функціонування якої має стати формування на її основі єдиного інформаційного правового простору

України, який би забезпечував повною правовою інформацією всі державні органи, громадські формування, юридичних осіб, громадян; доступність правових актів для всіх зацікавлених осіб; забезпечення узгодженості та несуперечливості правових актів, що приймаються в Україні, а також забезпечення однакового підходу до формування, збору, зберігання, обробки і передачі правової інформації та її використання. Правовий режим Єдиної національної бази правових актів слід визначити як систему юридичних, організаційних та інших засобів, які передбачають діяльність різних суб'єктів з формування, ведення, організації доступу, забезпечення інформаційної безпеки такого базового державного інформаційного ресурсу.

Основними принципами формування та функціонування Єдиної національної бази правових актів, доречно визначити наступні: формування та ведення єдиного автоматизованого обліку правових актів України; забезпечення якості ведення бази правових актів за рахунок актуальності, повноти та достовірності інформації, що базується на використанні офіційних джерел опублікування; забезпечення реалізації послуг з надання нормативно – правової інформації всім категоріям зацікавлених осіб та організацій; надання можливостей моніторингу правозастосування на регіональному рівні; надання єдиних методичних рекомендацій для проведення систематизації нормативно – правових актів в Україні.

Видається доцільним, щоб ведення єдиної національної бази правових актів включало в себе процедури правової та антикорупційної експертизи. Внесення змін в правові акти може бути результатом реагування відповідних органів на результати правової та антикорупційної експертизи. Таким чином, ведення Єдиної національної бази правових актів повинно розглядатися як складний комплекс заходів, пов'язаний зі всіма етапами життєвого циклу правового акту – від створення проекту акту до визнання його недійсним. Це дасть можливість використовувати Єдину національну базу правових актів як реальний інструмент правотворчості, завдяки якому будуть автоматизовані

процеси створення, експертизи, прийняття, опублікування, набрання чинності і припинення дії правового акту. Завдяки цьому Єдина національна база правових актів повинна стати основою єдиного правового простору, який би дозволив оптимізувати взаємодію системи правових актів на державному та регіональному рівнях.

Відповідно до законодавства громадяни мають право на доступ до великого масиву різної інформації, але на практиці отримати потрібні дані виявляється не просто. З однієї сторони заважають бюрократичні перепони: потрібно знайти відповідне відомство, направити запит і дочекатися відповіді. З іншої сторони, інформація в переважній більшості випадків, зберігається в «зашифрованому» для пересічного користувача вигляді, і потрібно затратити значну кількість часу та сил, щоб витягнути із таблиць та каталогів потрібні дані. У цьому контексті важливим є належне адміністративно-правове забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні відповідно до новітніх стандартів ЄС.

Доступ до інформації доречно розглядати як один із аспектів реалізації права на інформацію. Тобто ці два поняття співвідносяться як загальне та родове. У зв'язку з цим, доречно сформулювати ч. 1 ст. 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» в наступній новій редакції: «Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Доступ до інформації – це можливість отримання інформації та її використання».

Отже, у даному підрозділі дисертаційного дослідження проаналізовано проблематику адміністративно-правового забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні.

Висновки до Розділу 3

На основі дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання баз даних та електронного документообігу у сфері публічного управління в Україні, можна сформулювати наступні висновки:

1. Сфера захисту персональних даних на сучасному етапі розвитку України стає дедалі більш актуальною та пріоритетною для уповноважених органів влади, особливо в умовах європейської інтеграції.

2. Об'єднання в одну програму адміністративної реформи та електронного урядування дасть можливість створити умови для інтеграції організаційних і правових засобів в процесах системи управління.

3. Належне правове забезпечення розвитку системи електронного урядування, в тому числі і розвиток електронних офіційних реєстрів та інших баз даних в Україні, в рамках адміністративної реформи, стає першочерговим завданням. У цьому контексті важливим є належне адміністративно-правове регулювання захисту баз даних та правових актів у сфері публічного управління в Україні відповідно до новітніх стандартів ЄС.

4. На сучасному етапі розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, в умовах європейської інтеграції України, розвитку кіберзлочинності, хакерських атак, важливо забезпечити належний захист персональних даних в електронних офіційних реєстрах України;

5. Для електронного документа особливе значення має чітке законодавче регулювання його реквізитів, оскільки саме вони надають інформації на матеріальному носії статусу документа.

6. Національна система електронного цифрового підпису в Україні позбавлена зовнішньої інтероперабельності зважаючи на негармонізований з нормативами Євросоюзу алгоритм підписання, який не забезпечує взаємодію

з міжнародно-визнаними криптографічними алгоритмами. Національна система електронного цифрового підпису також не готова до транскордонного визнання сертифікатів ключів, виданих за межами України, тобто нездатна до зовнішньої кроссертифікації з будь-якою державою.

7. Можна визначити наступні основні ознаки адміністративно-правового забезпечення доступу до інформації у формі відкритих даних: 1) це надає можливість кожному на доступ та наступне вільне використання відкритих даних, у тому числі і як засіб контролю за органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і як дієвий спосіб для запобігання та виявлення корупції, участі громадськості у прийнятті владних рішень; 2) інформація у формі відкритих даних підвищує ефективність діяльності публічної адміністрації, поліпшує якість послуг електронного урядування; 3) це економічний актив, що здатен створювати нову вартість, формувати новий ринок інформаційних послуг, стимулювати розвиток бізнесу і сприяти залученню інвестицій.

8. Відповідно до законодавства України громадяни мають право на доступ до великого масиву різної інформації, але на практиці отримати потрібні дані виявляється не просто. З однієї сторони заважають бюрократичні перепони: потрібно знайти відповідне відомство, направити запит і дочекатися відповіді. З іншої сторони, інформація в переважній більшості випадків, зберігається в «зашифрованому» для пересічного користувача вигляді, і потрібно витратити значну кількість часу та зусиль, щоби виокремити із таблиць та каталогів потрібні дані. У цьому контексті важливим є належне адміністративно-правове забезпечення доступу до баз даних у сфері публічного управління в Україні відповідно до новітніх стандартів ЄС.

9. Доступ до інформації доречно розглядати як один із аспектів реалізації права на інформацію. Тобто ці два поняття співвідносяться як загальне та родове. У зв'язку з цим, доречно сформулювати ч. 1 ст. 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» в наступній новій редакції:

«Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Доступ до інформації – це можливість отримання інформації та її використання».

10. В Україні нині актуальним є створення Єдиної національної бази правових актів, основною метою створення та функціонування якої має стати формування на її основі єдиного інформаційного правового простору України, який би забезпечував повною правовою інформацією всі державні органи, громадські формування, юридичних осіб, громадян; доступність правових актів для всіх зацікавлених осіб; забезпечення узгодженості та несуперечливості правових актів, що приймаються в Україні, а також забезпечення однакового підходу до формування, збору, зберігання, обробки і передачі правової інформації та її використання. Правовий режим Єдиної національної бази правових актів слід визначити як систему юридичних, організаційних та інших засобів, які передбачають діяльність різних суб'єктів з формування, ведення, організації доступу, забезпечення інформаційної безпеки такого базового державного інформаційного ресурсу.

ВИСНОВКИ

На основі аналізу відповідних джерел права, практики їх реалізації, наукових праць, здійснено дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні, а також сформульовано відповідні нові висновки, пропозиції і рекомендації у цій сфері, основними з них є наступні:

1. Електронне урядування передбачає, що принцип гласності буде реалізований через вільний та безкоштовний доступ інформації про державне управління шляхом розміщення повної та достовірної інформації в єдиній інформаційно-телекомунікаційній мережі – Інтернет.

2. Сформульовано авторське визначення поняття «електронний уряд» як новий спосіб організації і розвитку державного управління, спосіб його трансформації для орієнтування на більш тісний зв'язок з громадянами, кардинального покращення якісних показників результатів роботи державних органів та посилення відповідальності за результати такої роботи.

3. Зв'язок належного управління та «електронного уряду» передбачає щонайменше чотири сфери: надання державних послуг громадянам та організаціям; доступ до інформації стосовно діяльності органів публічного управління; запровадження внутрішнього електронного документообігу в межах окремо взятого органу публічної влади; взаємодія, в тому числі електронна, між органами публічної влади.

4. Сформульовано авторське визначення поняття «веб-сайт суб'єкта надання адміністративних послуг» як сукупність веб-сторінок, доступних у мережі Інтернет, які об'єднані, як за змістом, так і за навігацією, під єдиним доменним ім'ям, на яких розміщена відповідна інформація суб'єктом надання адміністративних послуг, з метою забезпечення доступу користувачів мережі

Інтернет до цієї інформації, а також надання інших інформаційних та адміністративних послуг в електронній формі.

5. Прийняття Стратегії кібербезпеки України має важливе значення для створення належних умов для безпечного функціонування кіберпростору, в тому числі і електронних офіційних реєстрів та інших баз даних, їх використання в інтересах особи, суспільства і держави.

6. Чинне адміністративно-правове регулювання оприлюднення нормативно-правових актів та забезпечення доступу до них в електронній формі за законодавством України потребує суттєвого вдосконалення відповідно до сучасного розвитку електронного урядування в Україні, еволюції інформаційного суспільства, сучасного стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, потреби оптимізації державного управління.

7. Протягом останніх двох років після Революції Гідності відбулися суттєві позитивні зміни законодавства України з питань адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління, а також практики діяльності уповноважених суб'єктів у цій сфері, про що свідчить стрімкий ріст України в рейтингу Індексу розвитку електронного урядування (EGDI) за останні два роки – Україна з 87 позиції в рейтингу у 2014 році піднялась на 55 позицій вгору на 32 місце у 2016 році.

8. Основні реквізити електронного документу повинні: фіксувати інформацію про джерело походження документу, відомості про час створення документу, місцезнаходження та електронну адресу відправника, електронний підпис, що дозволяє ідентифікувати укладача документа та гарантувати незмінність документа під час його передачі.

9. Важливе значення для подальшого розвитку електронного урядування в Україні має розробка та прийняття відповідної Стратегії розвитку відкритих даних на загальнодержавному рівні, в рамках якої доцільно розробити основні заходи щодо подальшого вдосконалення правового регулювання відкритих даних.

10. Доцільно прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», в якому має бути врегульовано питання щодо нормативно-правових актів електронної форми, які мають відповідати наступним вимогам: широка доступність для осіб, якими вони можуть бути потенційно використані, яких він стосується або які здійснюють пошук відповідної правової інформації; автентичність текстів таких актів в електронній формі, в порівнянні із прийнятими суб'єктом владних повноважень; наявність елементів звичних для сприйняття широким колом осіб, в порівнянні із правовими актами паперової форми; нижчий в порівнянні із правовими актами паперової (звичайної) форми рівень технологічних в процесі прийняття та оприлюднення (розповсюдження); технологічна можливість фіксації дати публікації (оприлюднення) правового акта, а також дата набрання ним чинності та введення його в дію.

Отже, у даному дисертаційному дослідженні здійснено комплексне наукове дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання електронного урядування у сфері публічного управління в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // Наук. зап. НаУКМА. Сер. Юрид. науки. – 2010. – Т. 103. – С. 36-40.
2. Корженко В. В. Становлення концепції Governance у процесі формування сучасного європейського адміністративного простору / В. В. Корженко, Л. В. Хашиєва // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентові України. – 2011. – № 2. – С. 10–19.
3. Human Development Report 2002: Deeping democracy in a fragmented world // United Nations Development Programme (UNDP) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf
4. Красильников Д. Г. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance / Д. Г. Красильников, О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая // Ars Administrandi. – 2014. – № 2. – С. 45 - 62.
5. Материалы Экономической и социальной комиссии ООН по Азии и Тихоокеанскому региону The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectactivities/ongoing/gg/governance.asp>
6. Європейське врядування. Біла книга. Комісія Європейських Співтовариств Брюссель, 25.7.2001 COM(2001) 428 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/konstutyc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf
7. Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции “governance” /

Л.В.Сморгунов. – Полис. Политические исследования. – 2003. – № 4. – С. 50-58.

8. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011

9. Коцюба Р. О. Конституційні засади забезпечення права на належне управління в контексті безпеки використання ядерної енергії в Україні / Р. О. Коцюба // Право і суспільство. – 2014. – № 1-2. – С. 25-29.

10. Авер'янов В. Б. Необхідність врахування євроінтеграційних вимог в умовах становлення нової української адміністративно-правової доктрини / В. Б. Авер'янов // Правова держава. – 2010. – Вип. 21. – С. 183-191.

11. Коліушко І.Б. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / І.Б.Коліушко, М.С.Демкова // Інформаційне суспільство. Шлях України. – К. : Бібліотека інформ. суспільства, 2004. – С. 138-143.

12. Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное / И.Л. Бачило. – М. : ЮРКОМПАНИ, 2012. – 280 с.

13. Буринов М.А. Электронное правительство как фактор совершенствования регионального управления в условиях информационного общества // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 3. – С. 17 – 19.

14. Коротков А.В. Государственная политика Российской Федерации в области развития информационного общества / А.В.Коротков. – М.: ТРЕЙН, 2007. – 470 с.

15. Декларація тисячоліття ООН: Затверджена Резолюцією 55/2 Генеральної асамблеї від 8 вересня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_621

16. Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства –

глобальне завдання в новому тисячолітті» ООН від 12.12.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c57

17. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства ООН від 22.07.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_163

18. Архипова Є. О. Електронне урядування як форма організації державного управління / Є. О. Архипова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=855>

19. Аблякимов Е.Е. Правові основи формування державних електронних інформаційних ресурсів: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Е.Е.Аблякимов; Національний університет біоресурсів і природокористування України. - К., 2010.- 18 с.

20. Салтевский М.В. Электронные документы в информационном обществе: проблемы формирования юридической концепции: науч.-прак. пособие / М.В. Салтевский, В.Н. Гаенко, А.Н. Литвинов. – Харьков: Эспада, 2006. – 96 с.

21. Державне агентство з питань електронного урядування України визначило цілі і завдання на 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/10869-elektronne-uryaduvannya>

22. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.

23. Міхровська М. С. Розвиток електронного урядування як пріоритетне завдання становлення публічної адміністрації в Україні / М. С. Міхровська // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки». Том 25 (64). – № 1. – 2012. – С. 298-

304.

24. е-майбутнє та інформаційне право / [В. Брижко, В. Цимбалюк, М. Швець та ін.], за ред. М.Швеця // 2-е вид., доп. – К.: НДЦПІ АПрН України, 2006. – 302 с.

25. Сморгунов Л.В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «e-government» к «e-governance» / Л.В. Сморгунов [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.conf.infosoc.ru/2005/thes/68.pdf>

26. Куспляк І. С. Електронне урядування як інструмент формування прозорості та відкритої політичної влади : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / І. С. Куспляк; ДЗ "Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К.Д. Ушинського". – О., 2012. - 17 с.

27. Фурашев В. М. Сутність та визначення поняття «електронне урядування» / В. М. Фурашев // Правова інформатика. – № 3 (35) – 2012. – С. 46-49.

28. Теория государства и права: учебник / отв.ред. А. В. Малько. – М.: КНОРУС, 2010. – 400 с.

29. Стародубцев А. Сутність законності та її сучасне розуміння в правовій науці / А. Стародубцев // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 12-16.

30. Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.О. Серьогін. – Х., 1999. – 20 с.

31. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

32. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012.– № 44-48. – Ст. 552.

33. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

34. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 // Офіційний вісник України. – 2002. - № 2. – Ст. 57.

35. Інтеграція України в Європейський інформаційний простір: виклики та завдання: монографія / За заг. ред. А.В. Пазюка. – Київ: ФОП Клименко Ю. Я., 2014. – 273 с.

36. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

37. Про ініціативу «Партнерство Відкритий уряд» [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ogp.gov.ua/content/про-ініціативу>

38. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2012 року № 220-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-p>

39. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 року № 514-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-p>

40. Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”»: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2012 № 671 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 56. – Ст. 2250.

41. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд” у 2014-2015 роках»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 1176-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-p>

42. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016-2018 роках»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 909-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-2016-p>

43. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54100&pf35401=33058>

9

44. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

45. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02 липня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 35. – Ст. 341.

46. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 36. – Ст. 275.

47. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року № 208 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – Ст. 378.

48. Про затвердження Порядку інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації: Постанову Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 463 (втратила чинність) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 41. – Ст. 1575.

49. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 року № 1363 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 5. – Ст. 180.

50. Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 року № 670 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 56. – Ст. 2249.

51. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р //

Офіційний вісник України. – 2013. – № 44. – Ст. 1581.

52. Семенченко А.І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування: проблеми та шляхи їх вирішення / А.І.Семенченко, В.А.Коновал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ueuzi.kievcity.gov.ua/files/2014/12/1/konoval_ST_1.pdf

53. United Nations E-government Survey 2014 E-Government for the Future We Want, United Nations, New York, 2014, United Nations Public Administration Country Studies United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

54. Бухтатий О. Є. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи / О. Є. Бухтатий, О. В. Радченко // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 81-97.

55. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

56. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п>

57. Положення про Міністерство юстиції України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 228 від 02 липня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п>

58. Положення про Міністерство освіти та науки України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-п>

59. Діяльність [Текст][Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkni.gov.ua/content/elektronne-uryaduvannya>
60. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 рр.: Закон України від 09 січня 2007 року // Відомості Верховної Ради. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
61. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.
62. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.
63. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 492 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 80. – Ст. 2269.
64. United Nations E-government Survey 2016 E-Government in Support of Sustainable Development, United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>
65. Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. / И.Л. Бачило. – М.: Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ», 2012. – 280 с.
66. Авер'янов В.Б. Проблеми поглиблення демократичних засад адміністративної реформи в Україні / В.Б.Авер'янов // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2002. – Вип. 2. – С. 3-16.
67. Коженко Я.В. Концепции "сильного" и "сервисного" государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное [Электронный ресурс] // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3 (часть 3). – С. 744-748.
68. Шульга М.А. Інновації в державному управлінні як умова розбудови сервісної держави / М.А.Шульга, М.В.Коновалова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – 2014. – Вип. 1. – С. 97-100.

69. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Науково-методичний журнал. Політичні науки ЧДУ ім. П. Могили, 2009. – випуск 109, том 122. – С. 32-37.

70. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 25 липня 1998. – № 141–142.

71. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В. П. Тимощука. – К. : ФОП О. М. Москаленко. – 392 с.

72. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: / за ред. В.Б. Авер'янова. – у 2 т. – Т. 1: Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.

73. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Моногр. – К.: Факт, 2002. – 260 с

74. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

75. Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13// Офіційний вісник України. – 2013. – № 4. – Ст. 109.

76. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 44 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 9. – Ст. 333.

77. Порядок державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи: затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 09.02.2016 р. № 359/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16>

78. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003

року // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 36. – Ст. 276.

79. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: курс лекций / Алексеев С. С. – Свердловск : Изд-во Свердловск.юрид. ин-та, 1966. – 322 с.

80. Васильев Р. Ф. О понятии правового акта / Васильев Р. Ф. // Вестн. Моск. ун-та. Сер.11. Право. – 1998. – № 5. – С. 3-25.

81. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: / за ред. В.Б. Авер'янова. – у 2 т. Т. 1: Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.

82. Сендецька Т. В. Визначення поняття «правовий акт» у правовій системі України /Т. В. Сендецька // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 708–711 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11ctvpcu.pdf>

83. Сердюк І.А. Нормативно-правовий акт у співвідношенні з актом застосування та актом тлумачення норм права / І.А.Сердюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010_3/V3_10_2_7.pdf

84. Скакун О.Ф. Современные подходы к понятию законодательства / О.Ф. Скакун // Держава і право. – 2001. – Вип. 11. – С. 4 – 13.

85. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005.– № 35-37. – Ст. 446.

86. Рішення Конституційного суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 р. № 1-9/2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>

87. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України "Про тимчасове припинення діяльності Компартії України" і "Про заборону діяльності Компартії України" (справа про укази Президії Верховної Ради

України щодо Компартії країни, зареєстрованої 22 липня 1991 року) від 27.12.2001 р. №20-рп/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-01>

88. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційними поданнями 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ряду указів Президента України стосовно діяльності Ради національної безпеки і оборони України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про склад Ради національної безпеки і оборони України" від 22.04.2008 р. №9-рп/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-08>

89. Рішення Конституційного суду України у справі про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України від 19.10.2009 року №26-рп/2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>

90. Зинченко С.А. Юридические факты в механизме правового регулирования: Монография. / С.А.Зинченко. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 152 с.

91. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 року № 503/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 24. – Ст. 1031.

92. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22.12.2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.

93. Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення / В. Косович // Право України. – 2012. – № 9. – С. 274–280.

94. Шопина О.В. Система правовых актов в современной России: проблемы теории: автореф. дис. канд. юрид. наук. / Шопина О.В. - Саратов, 2002. - 26 с.

95. Теория государства и права. Академический курс : 3 т. / [отв. ред. М. Н. Марченко]. – М.: Норма, 2007. – Т. 3: Государство, право, общество. – 712 с.
96. Гетьман Є.А. Нормотворчий процес органів виконавчої влади та його стадії / Є.А.Гетьман // Topical issues of law: theory and practice. – 2013. – № 27. – С. 173- 181.
97. Про Регламент Верховної Ради України Законі України від 10 лютого 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-17. – Ст. 13.
98. Про затвердження Положення про порядок роботи у Верховній Раді України із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22 травня 2006 р. № 428 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/428/06-pr>
99. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки: схвалені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00>
100. Фулей Т. Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем / Т.Фулей, Л.Лукас, Л.Сайц. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2012. – 180 с.
101. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 36. – Ст. 220.
102. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії / В.П.Тимошук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/img/books/files/admin-akty-tymoschuk-2010.pdf>
103. Комарова В. В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия / В. В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. - 2010. – № 2. – С. 2 – 5.
104. Адміністративне право: підручник / [Ю. П. Битяк та ін.] ; за заг. ред.

проф. Ю. П. Битяк. - К. : Юрінком Інтер, 2005. - 544 с.

105. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

106. Сендецька Т. В. Визначення поняття «правовий акт» у правовій системі України /Т. В. Сендецька // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 708–711 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11ctvpcu.pdf>

107. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011.– № 13-17. – Ст. 112.

108. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

109. Закон ФРН про адміністративну процедуру // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство: збірник матеріалів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. – К., 2006. – 124 с.

110. Участь громадськості у законодавчому процесі: проблеми та шляхи підвищення ефективності / Підготовлено експертами Лабораторії законодавчих ініціатив. Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Participation.pdf>

111. Корж І.Ф. Законотворча діяльність громадян України: стан регулювання, проблеми розвитку / І. Ф. Корж // Правова інформатика. – 2015. – № 2. – С. 39-46.

112. Про електронні звернення громадян та електронні петиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://porady.fpsu.org.ua/znay-svoi-prava/71-mansur1>

113. Як працює сервіс електронних петицій [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua/about>

114. Відповідь Президента України на електронну петицію № 22/018160-еп «Місце технікумів та коледжів в системі освіти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua/petition/18160>

115. Відповідь Президента України на електронну петицію № 22/000039-еп "Можливість дострокового відкликання будь-якої вибраної особи, що не виправдала довіри виборців" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua/petition/39>

116. Електронна демократія в дії [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dknii.gov.ua/content/elektronna-demokratiya-v-diyi-0>

117. Питання державної установи "Соціальний контактний центр": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 р. № 579-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/579-2009-p>

118. Про взаємодію органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи "Урядовий контактний центр": Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 898 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 65. – Ст. 2269.

119. Про перейменування та розміщення державної установи "Соціальний контактний центр": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.07.2010 р. № 1552 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1552-2010-p>

120. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 5. – Ст. 171.

121. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07. 2013 р. № 614-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/614-2013-p>

122. Про затвердження плану додаткових заходів з тимчасового

розміщення громадян України, які переселяються з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя в інші регіони України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. (втратило чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/298-2014-p>

123. Про схвалення Концепції створення Національного контактного центру: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1269-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1269-2015-p>

124. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення Національного контактного центру: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 182-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/182-2016-p>

125. Про Центр [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukc.gov.ua/about/history/>

126. Інформація про проведені Державним агентством з питань електронного урядування консультації з громадськістю та взаємодію з громадською радою у III кварталі 2016 року [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkni.gov.ua/sites/default/files/konsultaciyi_iii_kv_0.pdf

127. Електронна демократія. Біла книга державної політики / Під ред. С.Панцира. – К., 2015. – 43 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/02/Elektronna-demokratiya.pdf>

128. Синєокий О. В. Високотехнологічне інформаційне право України : навч. посібник для студ. юрид. та неюрид. спец./О.В.Синєокий. – Х. : Право, 2010. – 360 с.

129. Марущак А.І. Інформаційне право: Доступ до інформації: Навчальний посібник./ А.І. Марущак. – К.: КНТ, 2007. – 532 с.

130. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України

- від 23.09.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
131. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
132. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
133. Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні: Постанова Верховної Ради України від 1 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст.131.
134. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки": Розпорядження Кабінету Міністрів України № 653-р від 15.08.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/653-2007-p>
135. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 13.
136. Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua
137. Делія О.В. Governanse як концептуальний підхід до розуміння публічного управління / О.В.Делія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=derzhavne-upravlinnya-udoskonalennya-ta-rozvytok&s=ua&z=869>
138. Юдін О. К. Інформаційна безпека держави : навч. посібн. / О. К. Юдін, В. М. Богуш. – Х.: Консум, 2005. – 576 с.
139. Питання вдосконалення законодавства України у сфері інформації та інформатизації / [Л. Задорожня, М. Коваль, В. Брижко та ін.]; за ред. М.Я. Швеця. – К.: Футарі-Прінт, 2005. – 31 с.
140. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

141. Кормич Б.А. Правові методи попередження та ліквідації загроз інформаційній безпеці людини / Б.А. Кормич // Митна справа. – № 5.– 2002.– С. 75-83.

142. Бондаренко В.О. Інформаційна безпека сучасної держави: концептуальні роздуми / В.О. Бондаренко, О.В. Литвиненко // Стратегічна панорама. – 1999. – № 1-2. – С. 127-133.

143. Солодка О. М. Пріоритети удосконалення інформаційної безпеки України / О. М. Солодка // Інформація і право. – 2015. – № 3. – С. 36-42.

144. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року “Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України”: Указ Президента України від 01.05.2014 р. № 449/2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/449/2014>

145. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні”: Постанова Верховної Ради України від 03.07.2014 р. № 1565-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 33. – Ст. 1163.

146. Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2006 року № 373 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – Ст. 878.

147. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України в редакції від 09 квітня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 25. – Ст. 89.

148. Створено перелік із 148-ми відкритих баз даних для громадян України [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://corruptua.org/2015/04/stvoreno-perelik-iz-148-mi-vidkritih-baz-danih-dlya-gromadyan-ukrayini/>

149. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної

Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

150. Деякі питання щодо визначення адміністратора Єдиних та Державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України: Наказ Міністерства юстиції від 25.06.2015 р. № 1059/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0754-15>

151. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 року №740 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – Ст. 1623.

152. Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: Наказ Генерального прокурора України від 06.04.2016 р. № 139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16>

153. СБУ заявила про відсутність витоку персональних даних громадян через збій в роботі держреєстрів [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/sbu-zayavila-pro-vidsutnist-vitoku-personalnih-danih-gromadyan-cherez-zbiy-v-roboti-derzhreyestriv-129562_.html.

154. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1994.– № 31.– Ст. 286.

155. Про державний земельний кадастр: Закон України від 07.07.2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – Ст. 61.

156. Про державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 28.

157. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.

158. The NIST Definition of Cloud Computing. Recommendations of the National Institute of Standards and Technology. September 2011. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-145/SP800-145.pdf>

159. Cloud computing. From Wikipedia, the free encyclopedia [Електронний

ресурс]. - Режим доступу: http://en.wikipedia.org/wiki/Cloud_computing

160. Чігіна Н.В. Поняття та основні правові проблеми упорядкування відносин у сфері хмарних технологій / Н.В.Чігіна // Правова інформатика.– 2015.– № 2.– С.17-24.

161. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень № 4302 від 24 березня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58527

162. International Working Group on Data Protection in Telecommunications (IWGDPT) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://clck.ru/8aXVe>

163. Working Paper on Cloud Computing - Privacy and data protection issues (“Sopot Memorandum”). International Working Group on Data Protection in Telecommunications 51st meeting, 23-24 April 2012, Sopot (Poland) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://clck.ru/8aJ9c>

164. Мошеннические облачные сервисы - бич 77% компаний. SecurityLab.ru. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.securitylab.ru/news/436587.php>

165. Cloud Computing. Benefits, risks and recommendations for information security. European Network and Information Security Agency (ENISA). November, 2009 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.enisa.europa.eu/activities/risk-management/files/deliverables/cloud-computing-risk-assessment>

166. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_326

167. Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0021:0021:EN:PDF>

168. Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0051:0051:EN:PDF>

169. Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:337:0011:0036:en:PDF>

170. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

171. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553.

172. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 // Вісник Конституційного суду України. – 2012. – № 2. – Ст. 14.

173. Мнение надзорного органа по защите информации 14 января 2011 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-1-14_Personal_Data_Protection_EN.pdf

174. Затверджено Стратегію кібербезпеки України [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ciaz.ukr/інформаційна-безпека/29945-затверджено-стратегію-кібербезпеки-україни-4.html>

175. Президент затвердив Стратегію кібербезпеки України [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/prezident-zatverdiv-strategiyu-kiberbezpeki->

[ukrayini-36856](#)

176. Бачило И.Л. Информационное право: основы практической информатики. Учебное пособие / И.Л. Бачило. – М.: Юринформцентр, 2001. – 352 с.
177. Мочёнов В.Ю. Правовое регулирование электронной коммерции / В.Ю.Мочёнов. – Российский государственный институт интеллектуальной собственности. – Дисс. ...канд. юрид. наук: 12.00.03. – Москва, 2006. – 175 с.
178. Про обов'язковий примірник документів: Закон України від 09 квітня 1999 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 199.
179. Діловодство й архівна справа: ДСТУ 2732:2004. – К.: Держспоживстандарт України, 2004. – 32 с.
180. Видання. Основні види. Терміни та визначення: ДСТУ 3017-95. – К.: Держстандарт України, 1996. — 47 с.
181. Конвенція про міжнародне право спростування Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1952 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_319
182. Типичный закон ЮНСИТРАЛ об электронной торговле (1996) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/electronic_commerce/1996Model_status.html
183. Про платіжні системи та переказ грошей в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 137.
184. Ларин М.В. Некоторые проблемы эволюции управленческого документа / М.В.Ларин // Документация в информационном обществе: электронное делопроизводство и электронный архив: докл. и сообщ. на VI междунар. науч.-практ. конф., 24-25 нояб. 1999г., г. Москва / Росархив, ВНИИДАД, РОИА. – М., 2000. – С. 42-53.
185. Костомаров М.Н. Многоликий янус – документ в системе информационного менеджмента / М.Н.Костомаров //Делопроизводство. – 1998. – №1. – С. 22-31.

186. Вершинин А.П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде: Учебно-практическое пособие / А.П.Вершинин. – М.: ООО «Городец-Издат», 2000. – 248 с.

187. Семилетов С.И. Электронный документ как продукт технологического процесса документирования информации и объект правового регулирования / С.И. Семилетов // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 91 – 102.

188. Уніфікована система організаційно-розпорядчої документації. Вимоги до оформлювання документів: ДСТУ 4163-2003. – К.: Держспоживстандарт України, 2004. – 25 с.

189. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16 липня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 365.

190. Про затвердження вимог до алгоритмів, форматів та інтерфейсів, що реалізуються у засобах шифрування та надійних засобах електронного цифрового підпису: Наказ Мін'юсту України, Держспецзв'язку України від 27.12.2013 року № 2782/5/689 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 6. – Ст. 161.

191. Клімушин П.С. Механізми забезпечення довіри в національній системі електронних цифрових підписів / П.С. Клімушин // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Магістр, 2013. – Вип. 4 (43). – С. 45 – 53.

192. Степаненко В. Электронная цифровая подпись / В. Степаненко // Сети и бизнес. – 2006. – № 6 (31). – С. 82–91.

193. Проект Закону України «Про електронні довірчі послуги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56317.

194. Концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-p>

195. Положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.2016 року № 606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-p>

196. Електронна взаємодія. Біла книга державної політики / Під ред. О.Вискуба. – Київ, 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://drive.google.com/folderview?id=0B1dVPjf23PF9fnI4QVdfSU1US1JUUDBQM3IYW52MXhTZTNvT3Y4OFJCN3UtUGxBZmFXV3c&usp=sharing>

197. Демкова М.С. Доступ до інформації та електронне урядування / М.С.Демкова, М.В.Фігель. – К.: Факт, 2004. – 336 с.

198. Мохова О. Ю. Нормативно-правовое регулирование доступа к открытой информации в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.14. / О.Ю.Мохова. – М., 2005. – 212 с.

199. ISO/IEC 2382-1:1993 Информационные технологии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.morepc.ru/informatisation/iso2381-1.html>

200. Кушнір І.В. Інтеграція України в Європейський інформаційний простір: виклики та завдання / І.В.Кушнір. – К.: ФОП Клименко 2014. – 212 с.

201. Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону «Про доступ до публічної інформації»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 11 від 30.09.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13>

202. Про Єдиний державний демографічний реєстр та про документи, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи: Закон України від 20 листопада 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 51. – Ст. 716.

203. Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mckinsey.com/insights/business-technology/big-data-the-next-frontier-for-innovation>

204. Як відкриті дані стимулюють розвиток економіки ЄС або досвід Єврозони для розкриття потенціалу відкритих даних в Україні [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkni.gov.ua/content/yak-vidkryti-dani-stymulyuyut-rozvytok-ekonomiky-yes-abo-dosvid-yevrozony-dlya-rozkryttya>

205. Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. // Урядовий кур'єр. – 2016 – № 196.

206. Уряд ухвалив розпорядження про приєднання України до Міжнародної Хартії відкритих даних [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkni.gov.ua/content/uryad-uhvalyv-rozporyadzhennya-pro-pryyednannya-ukrayiny-do-mizhnarodnoyi-hartiyi-vidkrytyh>

207. Система живуча, это мутант. Что выдумывают чиновники ради денег, рассказывает замминистра экономики Юлия Клименко [Текст] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://biz.nv.ua/publications/sistema-sampovosproizvoditsja-hto-vydumyvajut-chinovniki-radi-zarabotka-rasskazyvaet-zamministra-ekonomiki-julija-klimenko-107952.html>

208. Оніщенко Н.М. Правовий конструктив: проблеми систематизації / Н. М. Оніщенко // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 5-8.

209. Рахманина Т.Н. Классификатор правовых актов как основа систематизации российского законодательства // Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С.Пиголкина. - СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 156-165.

210. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента від 03.10.1992 р. № 493/ 02 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/493/92>

211. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 1992 р. № 731 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п>

212. Про єдиний державний реєстр нормативних актів: Указ Президента від 27.06.1996 року № 468/96 // Урядовий кур'єр. – 04.07.1996 р.

213. Козуліна С. Напрями вдосконалення правового забезпечення державної реєстрації нормативно-правових актів органів виконавчої влади / С.Козуліна [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/apdyo_2013_2_22.pdf

214. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. – М.: Новый Юрист, 1998. – 624 с.

215. Сучасна правова енциклопедія / [О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін.]; за заг. ред. О.М. Зайчук. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

216. Юридична енциклопедія. / За ред. Ю.С. Шемшученко. – В 6 т. – Т. 4. Н – П. - К.: Укр. енцикл., 2002. – 717 с.

217. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: затверджено наказом Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?page=1&nreg=z0381-05>