

Адміністративно-правова політика України у сфері електронного урядування в контексті досягнення цілей сталого розвитку

Завада Ростислав Степанович¹

Отримано	Затверджено	Секція	УДК
02.06.2022	30.06.2022	Економіка	342.7: [35.078.3]

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7832338>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. В цій статті проводиться аналіз адміністративно-правової політики України у сфері електронного урядування стосовно відповідності реалізації міжнародно визнаної стратегії розвитку сучасного суспільства. Мотивовано, що кожна країна повинна вирішувати рівень і обсяг своїх ініціатив у сфері правової політики відповідно до власних національних пріоритетів розвитку та досягнення Цілей сталого розвитку. Всі сімнадцять репрезентованих Цілей стосується удосконалення сфери управлінської діяльності, оновлення політики щодо публічного управління, тому вони виступають певним постулатом формування загальної правової політики та визначають вектори розвитку нашої держави.

Доведено, що адміністративно-правова політика у сфері електронного урядування направлена на ефективну реалізацію Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року. Аргументовано поступальний розвиток системи електронного урядування в нашій державі, що продемонстровано значним зростанням Індексу розвитку електронного уряду.

Виокремлено проблеми з якими стикаються національні практики в контексті подальшого просування діджиталізації державно-управлінської сфери: нерівномірність впровадження системи електронного урядування у різних державах, оскільки індекс впровадження має тенденцію бути вищими для країн з вищим рівнем доходу, ніж для країн із низьким рівнем доходу; значний розрив у доступі до новітніх технологічних можливостей для густонаселених міст та сільських віддалених регіонів; фактори обмеженого доступу для окремих категорій осіб та допущення дискримінації за різними ознаками у сфері діджиталізації; потреба належного технічного забезпечення, що створює основу довіри користувачів до досліджуваного механізму та усунення недобросовісного впливу на публічне управління як фактору посягань на інформаційну безпеку; можливий дисонанс між правами людини та реалізацією механізмів електронного урядування.

Ключові слова: електронне урядування, адміністративно-правова політика, діджиталізація, Цілі сталого розвитку, публічно-управлінська діяльність.

¹ аспірант Львівський університет бізнесу та права <https://orcid.org/0009-0009-7152-557X>

Administrative and legal policy of Ukraine in the field of electronic government in the context of achieving the goals of sustainable development

Annotation. This article analyzes the administrative and legal policy of Ukraine in the field of e-governance in relation to the compliance with the implementation of the internationally recognized strategy for the development of modern society. It is motivated that each country should decide the level and scope of its initiatives in the field of legal policy in accordance with its own national development priorities and the achievement of the Sustainable Development Goals. All seventeen represented Goals relate to the improvement of the sphere of administrative activity, the renewal of public administration policy, therefore they act as a certain postulate for the formation of a general legal policy and determine the vectors of development of our state.

It has been proven that the administrative and legal policy in the field of electronic governance is aimed at the effective implementation of the Sustainable Development Goals of Ukraine for the period up to 2030. The progressive development of the electronic government system in our country is argued, which is demonstrated by the significant growth of the Electronic Government Development Index.

The problems faced by national practices in the context of the further promotion of digitalization of the public administration sphere are highlighted: the uneven implementation of the e-government system in different states, since the implementation index tends to be higher for countries with a higher level of income than for countries with a lower level of income; a significant gap in access to the latest technological opportunities for densely populated cities and remote rural regions; factors of limited access for certain categories of persons and discrimination on various grounds in the field of digitalization; the need for proper technical support, which creates the basis for users' trust in the mechanism under study and the elimination of unfair influence on public administration as a factor of encroachments on information security; possible dissonance between human rights and the implementation of e-government mechanisms.

Keywords: electronic governance, administrative and legal policy, digitalization, Sustainable Development Goals, public management activity.

Вступ

Цілі сталого розвитку (ЦСР) — це домінуючі вектори розвитку держав, котрі були ухвалені на Саміті ООН зі сталого розвитку та визначають загальний план для спільної розробки кожної країни, націлені на краще та стабільне майбутнє для всіх. Кожна країна повинна вирішувати рівень і обсяг своїх ініціатив у сфері адміністративно-правової політики відповідно до власних національних пріоритетів розвитку та досягнення Цілей сталого розвитку.

Визначені цілі на нормативному рівні в національному законодавстві репрезентовані в Указі Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»[1]. Вказані тут Цілі є орієнтирами для розроблення проектів прогностичних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України. Отож вони виступають певним постулатом формування загальної правової політики та визначають вектори розвитку нашої держави.

Будь яка з 17 репрезентованих Цілей стосується удосконалення сфери управлінської діяльності, оновлення політики щодо публічного управління. Поряд з цим, електронний уряд став наріжний камінь для побудови ефективних, підзвітних, стійких і інклюзивних установ на всіх рівнях, як це передбачено Ціллю сталого

розвитку 16, а також слугує чинником для посилення реалізації Цілі 17. Ці загальновизнані стандарти можливо забезпечити шляхом використання новітніх технологічних можливостей. Електронне урядування – це нова ідеологія правового регулювання у сфері адміністративно-правових відносин, яка покликана розробити комплексний механізм гарантування дотримання встановлених цілей.

Виникає необхідність дослідження відповідності адміністративно-правової політики, державних механізмів гарантування прав людини у сфері діджиталізації та електронного урядування міжнародним стандартам та відповідності їх Цілям сталого розвитку сучасного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських науковців слід відзначити затребуваність правового аналізу сфери інформатизації правової системи держави, тому багато науковців аналізують цю проблематику, зокрема О. Биков, І. Жаровська, Н. Бортник, І. Личенко, В. Чернописької, М. Сірант та інших. Також цими питаннями займалися представники іноземної доктрини, зокрема: Garikipati S., Kambhampati U., Zamani Y.S., Repucci S., Slipowitz A. M. Nakib та інші. Однак проблематика є доволі широкою та змінною, тому потребує комплексного дослідження.

Метою цієї статті є аналіз адміністративно-правової політики України у сфері електронного урядування в контексті досягнення цілей сталого розвитку.

Результати

Все більше країн зміцнюють свої інституційні та правові рамки для розвитку електронного урядування. Більшість держав мають національний електронний або цифровий уряд, розроблені стратегії, а також законодавство про кібербезпеку, захист персональних даних, національну політику щодо даних, відкриті державні дані та декларують електронна участь. Фізичні особи та юридичні особи все більше можуть взаємодіяти державними установами через онлайн-платформи, отримати інформацію про законодавство, що стосується свободи інформацію та доступ до публічного вмісту даних. Проте на практичному рівні реалізації адміністративно-правової політики у сфері електронного урядування виникають складнощі.

Україна, як і все міжнародне співтовариство останні роки стикається із взаємопов'язаними та каскадними кризами, що мають визначальні наслідки для миру та безпеки, соціальної стабільності, громадського здоров'я, клімату і крихкості екосистеми.

У опитування щодо електронного уряду ООН від 2022 року підкреслюється «зростаючий внесок цифрової трансформації та цифрового урядування у прискоренні реалізації Порядку денного сталого розвитку на період до 2030 року та у створенні впевнені, що в епоху цифрових технологій ніхто не залишиться офлайн» [2, с. iv]. Опитування демонструє, що цифрові технології, дозволили органам публічної влади та управління відігравати ключову роль у вирішенні проблем, що пов'язані з глобальною кризою охорони здоров'я та забезпечення ефективного надання необхідних послуг населенню у період зростаючої ізоляції, невизначеності та вразливості. Огляд адміністративних відносин у сфері впровадження електронного урядування у більшості країн світу доводять, що важливу роль інструментів цифрового урядування при боротьбі з пандемією COVID-19. Пандемія стала свого роду лакмусовим папірцем для урядів у всьому світі. Вона змусила уряди переглянути роль держави та стимулювала їх розвивати цифрові технології для забезпечення безперервності державних послуг і суспільної стабільності. Загалом пандемічний виклик перевіряв маневреність і цифрову стійкість державної політики, надаючи можливості для зміцнення багаторівневого управління так, щоб ніхто не залишився осторонь у гібридному цифровому суспільстві. Слід зазначити, що темпи прогресу відрізняються

від однієї країни до іншої, але загальний розвиток електронного урядування на міжнародному рівні залишаються позитивними та обладйливими.

Перехід на електронне урядування у публічно-управлінській діяльності за останні два роки зробили 90 відсотків держав на планеті, більшість з них створили спеціалізовані портали або створили простір на своїх національних порталах для вирішення проблем пов'язані з пандемією і надання адміністративних послуги в позаконтактний спосіб. Глобальне середнє значення Індексу розвитку електронного уряду в світовому масштабі зріс з 0,5988 у 2020 році до 0,6102 у 2022 році, значною мірою через прогрес, досягнутий у зміцненні телекомунікаційної інфраструктури [2, с. xxiv]. Європа є лідером у розвитку електронного уряду із середнім значенням - 0,8305, Азія - 0,6493, Америка - 0,6438, Океанія - 0,5081 та Африка - 0,4054. Україна перейшла з високого до найвищого рейтингу груп забезпечення електронного урядування (V1), за рейтингом у 2022 року і займала 46 місце серед 193 країн світу [2, с.220].

Отож, інструменти електронного урядування виявилися важливими, це довело те, що вказаний механізм може допомогти нам подолати інші глобальні кризи, зокрема кліматичну змін і підготувати нас до подолання майбутніх потрясінь і ризиків. Для України вказане має особливе значення в світлі військових та безпекових проблем.

Загалом можна виокремити суттєві комплексні питання з якими стикаються національні практики в контексті подальшого просування діджиталізації державно-управлінської сфери.

По-перше, це нерівномірність впровадження системи електронного урядування у різних державах, оскільки індекс впровадження має тенденцію бути вищими для країн з вищим рівнем доходу, ніж для країн із низьким рівнем доходу. Пандемія COVID-19 ще більше оголила розбіжності в електронному урядуванні між країнами та всередині них на регіональному, національному та місцевому рівнях. У 2019 році близько 87 відсотків осіб у розвинені країни користувалися Інтернетом, у порівнянні з лише 19 відсотками найменше розвинені країни [3]. Такий цифровий розрив негативно впливає як загалом на світовий рівень верховенства права, демократизації публічної влади та захисту прав і свобод громадян, та і на національну українську практику. Останнє пояснимо тим, що у глобалізованому суспільстві кожна держава є інтегрована в міжнародний правовий і політичний простір, а електронне урядування значно полегшує не тільки комунікацію між державною владою і громадянами, але й дипломатичну, економічну, культурну та інші види співпраці на рівні держав та урядів, дозволяє посилити співпрацю й між суб'єктами міжнародного приватного права.

По-друге, значний розрив у доступі до новітніх технологічних можливостей, що забезпечуються для густонаселених міст та сільських віддалених регіонів. Розрив у продуктивності між міськими порталами та їх національними аналогами, у більшості міст – особливо більше густонаселені міста – значно вищі ніж індексом місцевих онлайн-послуг завдяки більшому доступу до критично важливих ресурсів, таких як висококваліфікована робоча сила, широка база знань і навичок, значно більше економічне забезпечення. Проте слід зауважити, що загалом держави сьогодні значно збільшили інвестиції у національну цифрову трансформацію щоб досягти прогресу в електронному урядуванні, а в кінцевому аспекті прийти до досягнення ЦСР і не залишити державу позаду технологічного прогресу та оновленого регулювання публічно-управлінської діяльності. Цифрові суспільні блага мають важливе значення для розкриття повного цифрового потенціалу технології та даних для досягнення Цілей сталого розвитку.

По-третє, проблеми обмеженого доступу для окремих категорій осіб є визначальними, тому добре керована цифрова трансформація встановлюється шляхом інклюзивного застосування їх надалі залишатиметься потужним рушієм для

просування сталого майбутнього для всіх. Основним викликом для побудови інклюзивного цифрового середовища є відсутність базові лінії щодо фундаментального рівня цифрового зв'язку, який потрібен людям для доступу до онлайн-простору. Визначення таких базових ліній із гнучкістю їх оновлення у міру необхідності у світлі технологічних змін, уможливить розвиток цілі та показники. Фактори ризику, які впливають на здатність вразливих і маргіналізованих групи, які мають доступ до підключення, повинні бути спеціально визначені та розглянуті на державному рівні.

Навіть коли доступ до цифрових технологій нібито доступний, він залишається нерівним. Цифровий розрив відображає та посилює існуючі соціальні, культурні та економічні нерівності. Гендерний розрив у глобальному використанні Інтернету є яскравим прикладом – в двох із кожної третьої країни Інтернетом користується більше чоловіки, ніж жінки. У розробленій на рівні Генеральної Асамблеї ООН «Дорожній карті цифрової співпраці: впровадження рекомендацій Групи високого рівня щодо Цифрове співробітництво» від 2020 року, фахівці вказують, що проблема полягає в тому, що з поширенням інформаційного середовища розрив зростає, а не скорочувався, становлячи 17 відсотків у 2019 році [4]. Тому впроваджуючи адміністративну політику у сфері електронного урядування, важливо застосовувати гендерну призму до всіх втручань у цифрову співпрацю і технології. Це включає в себе визнання гендерно диференційованої вразливості до цифровізації та визначення відповідних дій із зменшення ризиків.

Подібні проблеми мають мігранти, біженці, внутрішньо переміщені особи, літні люди, молодь, діти, особи з обмеженими можливостями, сільське населення та корінні народи. Дискримінація можлива за різними ознаками та полягає у виокремленні, утиску, нерівному ставленні, а головне у доступі до електронного урядування, що порушує усталену правову ідеологію демократичного суспільства, зазіхаючи на визнані принципи рівності, справедливості та верховенства права.

Оскільки уряди продовжують перехід від традиційних до цифрових способів надання державних послуг, ті електронні послуги, які не створені для сприяння інклюзії, ймовірно, будуть недостатньо використовуватися вразливими групами групами, фактично позбавляючи їх прав і можливостей, якими користуються іншими групами у гібридному цифровому суспільстві.

Ще до пандемії COVID-19 зростання соціально-економічної нерівності посилювалося цифрові розриви; прискорена цифровізація державного сектору, що відбулася у відповідь на останні глобальна криза охорони здоров'я просто посилила цю тенденцію. Ключовим фактором, який сприяє невизначеності, є те, що цифровий розрив не є статичним; вразливість - це динамічний і мінливий стан, а перелік факторів ризику не завжди достатній для визначення тих, хто потребує урізноманітнення способів доступу та використання послуг. Потрібні активні зусилля на державному рівні, щоб визнати та визначити прогалини, забезпечити вразливі групи населення механізмами залучення, щоб визначити типи та походження дискримінації краще зрозуміти, а потім використати отримані знання для розробки адаптивного електронного урядування.

Набір метрик для вимірювання цифрової інклюзії є дуже важливим для вироблення необхідної практики. Це означає доступність не лише через фізичний доступ і навички користування, а також доступність дизайну, який поважає потреби всіх людей, включно з особами з обмеженими можливостями, а також звернення до інтерсекційності, соціальних норм, мови, подолання структурних бар'єрів та ризиків. Співпраця державно-приватного сектору також буде важливою для збору дезагрегованих даних і анонімних даних для демографічних груп.

По-четверте, належне технічне забезпечення, що створює основу довіри користувачів до досліджуваного механізму та усуває недобросовісний вплив на публічне управління як фактору посягань на інформаційну безпеку. Проблеми пов'язані з факторами кібербезпеки та конфіденційності. Так за міжнародними даними потенційна вартість витоку даних через мережу Інтернет у всьому світі становитиме понад 5 трильйонів доларів до 2024 р [5].

По-п'яте, цифрові технології надають нові засоби захисту та протидії порушення прав людини, але вони також можуть бути використані для придушення, обмеження цих прав. Важливо, щоб вироблені людством століттями принципи, стандарти, еталони у світлі були дотримані. Існуючі договори про права людини були підписані в доцифрову еру. У сьогоденній правовій реальності порушення у сфері електронного урядування може спричинити зловживання в реальності, тому Інтернет не може бути позаправовим простором – права людини існують як онлайн, так і офлайн і всі вони мають бути повністю дотримані. У Записці Генерального секретаря ООН «Кіберпростір є неодмінним атрибутом нашого повсякденного життя. ІКТ приносять колосальну користь, проте породжують і певні ризики. Забезпечення стабільності та безпеки в кіберпросторі може бути досягнуто лише по лінії міжнародного співробітництва, причому основою такого співробітництва повинні бути норми міжнародного права і принципи, провезені у Статуті Організації Об'єднаних Націй» [6].

Загальне відключення від Інтернету, загальне блокування та фільтрація послуг та інші прирівняні до них технічні дії, правозахисні механізми ООН вважають такими, що порушують міжнародне право прав людини. Засоби обмеження повинні пройти через врахування результатів консультацій між урядами, промисловістю та громадянське суспільство, відповідно до міжнародного права прав людини, у виключних обставинах, зокрема задля протидії з поширенням дезінформації, шкідливого чи небезпечного для життя контенту.

Ефективна належна перевірка необхідна для забезпечення того, щоб адміністративно-правова політика та правореалізаційна практика відповідала принципам і стандартам прав людини. Цифрові технології можуть використовуватися для стеження, репресій, цензури та особливо онлайн-переслідувань уразливих груп, тому необхідні зусилля для розробки подальших інструкцій щодо застосування стандартів прав людини в епоху цифрових технологій, у тому числі через міжнародні механізми захисту.

Висновки

Адміністративно-правова політика у сфері електронного урядування направлена на ефективну реалізацію Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року. Виокремлено проблеми з якими стикаються національні практики в контексті подальшого просування діджиталізації державно-управлінської сфери: нерівномірність впровадження системи електронного урядування у різних державах, оскільки індекс впровадження має тенденцію бути вищими для країн з вищим рівнем доходу, ніж для країн із низьким рівнем доходу; значний розрив у доступі до новітніх технологічних можливостей для густонаселених міст та сільських віддалених регіонів; фактори обмеженого доступу для окремих категорій осіб та допущення дискримінації за різними ознаками у сфері діджиталізації; потреба належного технічного забезпечення, що створює основу довіри користувачів до досліджуваного механізму та усунення недобросовісного вплив на публічне управління як фактору посягань на інформаційну безпеку; можливий дисонанс між правами людини та реалізацією механізмів електронного урядування.

Список використаних джерел:

1. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
2. Department of Economic and Social Affairs, UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY 2022. The Future of Digital Government UNITED NATIONS, New York, 2022 URL: <https://publicadministration.un.org/en/publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>
3. International Telecommunications Unions, Measuring Digital Development. Facts and figures 2019, Geneva, 2019 URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf>
4. General Assembly Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation Report of the Secretary-General 29 May 2020 URL: <https://dig.watch/processes/roadmap>
5. Juniper Research, Business losses to cybercrime data breaches to exceed \$5 trillion by 2024, 27 August 2019 URL: <https://www.juniperresearch.com/press/business-losses-cybercrime-data-breaches>
6. Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security : note / by the Secretary-General, 22 July 2015 URL: <https://digitallibrary.un.org/record/799853>