

Адміністративно-правове регулювання електронного врядування в Україні

Надія Петрівна Бортник¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.06.2023	Право	342.951(477)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10012372>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання електронного врядування в Україні. Розглянуто основні нормативно-правові акти, що стали основою для формування і запровадження електронного врядування в нашій державі. Звернуто увагу на значну кількість законів та підзаконних нормативних актів, які регламентують окремі питання, пов'язані з упровадженням в Україні електронного урядування. Наголошено на тому, що питання запровадження електронного урядування знаходять своє відображення у законодавчих актах, що регламентують аспекти обігу інформації, тісно пов'язані з питаннями інформатизації, а в нинішній складний час – із забезпеченням національної безпеки та її складової – інформаційної безпеки.

Окремо вказано на важливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної влади, як сфери запровадження електронного врядування. Акцентовано увагу на особливостях українського електронного урядування, що передусім полягає в його цілеспрямованій орієнтованості на надання населенню держави електронних послуг. Натомість, вказано на чинники, які стримують розвиток цієї сфери, зокрема, через невисокий рівень комп'ютеризації домогосподарств, нерівномірний та недостатній рівень проникнення Інтернету в Україні, недостатній рівень комп'ютерної грамотності, а також обізнаності населення щодо можливостей та переваг отримання адміністративних послуг в електронній формі. Водночас звернуто увагу на потребу удосконалення норм чинного законодавства, узгодження окремих положень, уникнення деякої декларативності та нечіткості норм, колізійності тощо.

Ключові слова: електронне врядування, адміністративно-правове регулювання, публічна влада, електронні послуги, органи місцевого самоврядування, децентралізація, інформатизація, управлінські функції.

Administrative and legal regulation electronic governance in Ukraine

Abstract. The article is devoted to the study of administrative and legal regulation of electronic governance in Ukraine. The main regulatory legal acts that became the basis for the formation and introduction of electronic governance in our country were considered. Attention was drawn to a significant number of laws and by-laws regulating certain issues related to the introduction of e-government in Ukraine. It is emphasized that the issues of introducing

¹ професор кафедри теорії та історії держави і права факультету морського права Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова, доктор юридичних наук, професор, <https://orcid.org/0000-0002-3030-406X8>

electronic governance are reflected in legislative acts regulating aspects of information circulation, closely related to issues of informatization, and in the current difficult time – to ensuring national security and its component – information security.

The importance of administrative and legal regulation of the activities of public authorities as a sphere of introduction of electronic governance is separately indicated. Attention is focused on the peculiarities of Ukrainian e-government, which primarily consists in its purposeful focus on providing electronic services to the population of the state. On the contrary, the factors that hold back the development of this area are pointed out, in particular, due to the low level of computerization of households, the uneven and insufficient level of Internet penetration in Ukraine, the insufficient level of computer literacy, as well as the population's awareness of the possibilities and advantages of receiving administrative services in in electronic form. At the same time, attention was paid to the need to improve the norms of the current legislation, to harmonize individual provisions, to avoid some declarativeness and vagueness of norms, conflicts, etc.

Keywords: electronic governance, administrative and legal regulation, public authority, electronic services, local self-government bodies, decentralization, informatization, management functions.

Вступ

Постановка проблеми. Електронне врядування, як дієвий інструмент діяльності органів публічної влади, що прагнуть до того аби створити найбільш сприятливі умови для реалізації принципу людиноцентризму, потребує належного адміністративно-правового регулювання, яке буде максимально охоплювати всі сфери цієї діяльності.

Особливий акцент сьогодні ця проблематика отримала з огляду на євроінтеграційні процеси нашої держави, на прагнення стати повноправним членом європейської спільноти, де питання належного дотримання прав і свобод людини, через багаторічне вироблення відповідних стандартів, досягло високого рівня.

Стан дослідження проблеми. Проблематика електронного врядування та пов'язані з нею аспекти цікавлять багатьох науковців. Ця тема широко висвітлюється фахівцями у галузі адміністративного та інформаційного права, які зокрема торкаються і питань адміністративно-правового регулювання цієї сфери. З-поміж них особливе зацікавлення становлять праці: В. Авер'янова, О. Андрійко, І. Арістової, О. Баранова, А. Берлача, Ю. Битяка, К. Белякова, В. Білоуса, В. Брижка, В. Гавловського, В. Галунька, М. Гурковського, М. Гуцалюка, С. Єсімова, Р. Калюжного, М. Коваліва, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, Б. Кормича, Т. Кравцової, О. Кузьменко, В. Курила, А. Новицького, В. Ліпкана, С. Петкова, О. Рябченко, І. Сквірського, Т. Кравцової, В. Цимбалюка, М. Швеця, І. Шопіної, Х Ярмакі та багатьох інших.

Метою статті є аналіз передумов формування та сучасного стану адміністративно-правового регулювання електронного врядування в Україні.

Результати

Виклад основного матеріалу. Ефективне електронне урядування може забезпечити широкий спектр переваг для уряду та урядових організацій, бізнесу та громадян, серед яких підвищення ефективності їх діяльності на тлі зниження собівартості, підвищення прозорості та пошвавлення участі громадян у політичному житті.

Інформаційно-комунікаційні технології широко використовуються державними органами, але «електронний уряд» і «електронне урядування» передбачають набагато більше, ніж просте використання електронних, цифрових інструментів, а саме переосмислення механізмів урядування, його структур і процесів, зміну поведінки, взаємовідносин між учасниками процесів електронного врядування. Запроваджений

належним чином електронний уряд дозволяє громадянам, підприємствам та організаціям вести необхідну комунікацію з урядом легше, швидше та з меншими витратами [1, с. 400].

Як зауважує В. Політанський, ідея електронного урядування пов'язана з впровадженням наприкінці ХХ століття в багатьох розвинутих країнах змін у моделях державного управління з метою наближення їх до наявних викликів часу. Особливостями цих моделей були вимоги оптимального співвідношення професійних і технологічних основ, де трансформації функціонування суспільства завжди мають широкий суспільний масштаб, що супроводжуються активними дискусіями [2, с. 30].

Україна, обравши напрям руху до цивілізованого, демократичного світу, де гарантування і забезпечення прав людини є пріоритетом, також здійснила активні кроки, спрямовані на реформування системи державно-управлінських відносин та вироблення чіткої, зрозумілої і прозорої системи органів публічної влади. Вочевидь, найбільш суттєвим інструментом для досягнення цього стало електронне врядування. Варто зауважити, що питання, які охоплюються категорією «електронне врядування» регулюються значною кількістю законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, аналіз яких важко охопити рамками однієї статті, а тому зупинимось на найбільш значимих з них.

Передусім варто зауважити, що підґрунтям створення адміністративно-правового регулювання електронного врядування стали законодавчі акти, які, заклали основу розуміння категорії «інформація» та поводження з нею, зокрема, це Закони України: «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII [3]; «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР [4]; «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-XII [5]; «Про обов'язковий примірник документів» від 9 квітня 1999 року № 595-XIV [6] та низка інших. Саме вони стали базою для прийняття у 2003 році Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [7].

Цим Законом були врегульовані питання, що стосувалися відносин, які «виникають у процесі створення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, оброблення, використання та знищення електронних документів» [7]. Необхідно також звернути увагу на те, що відповідно до вказаного Закону на Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади в межах повноважень визначених законом, було покладено реалізацію державної політики електронного документообігу. Водночас, законодавцем було визначено те, що державне регулювання у сфері електронного документообігу спрямовано 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» [7].

Вагоме значення для подальшого розвитку електронного врядування відіграла Концепція розвитку електронного урядування в Україні, яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. [8]. Цей документ був розроблений, зокрема, відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», де в рамках чотирьох векторів руху (вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності та вектор гордості) було передбачено реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави. Саме у рамках вектора безпеки було заплановано Програму електронного урядування, яку Уряд сформулював у вказаній вище Концепції та розвиток електронного урядування визначив «одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління» [8].

Водночас, у Концепції розвитку електронного урядування в Україні було вказано, що під електронним урядуванням необхідно розуміти форму «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» [8].

Суттєву роль у процесі цифровізації та розвитку електронного урядування відведено Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII, який «визначає правові та організаційні засади надання електронних довірчих послуг, у тому числі транскордонних, права та обов'язки суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації» [9]. Електронний підпис у цьому Законі подано, як «електронні дані, які додаються підписувачем до інших електронних даних або логічно з ними пов'язуються і використовуються ним як підпис» [9].

У контексті проблематики, що розглядається не можна оминати питання надання адміністративних послуг та адміністративно-правового регулювання цієї сфери, адже, як зауважує Р. Завада, «в домінанті наукова спільнота та її представники громадянського суспільства зводять електронне урядування до сфери надання адміністративних послуг за допомогою новітніх технологій. Безумовно, адміністративні послуги відіграють вагомий роль в електронному урядуванні» [10, с. 253]. Отож, відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, адміністративною послугою є «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону» [11].

Як підкреслюють М. Сливка та А. Гінда, «... надання якісних та зрозумілих електронних адміністративних послуг має значну кількість переваг:

- скорочення випадків зловживання своїм становищем службовими особами;
- зменшення затрати часу на подання документів та написання заяв;
- швидкий доступ до актуальної інформації щодо необхідної адміністративної послуги;
- забезпечення умов для розвитку бізнесу;
- відсутність спілкування зі службовою особою та перебування у відповідних державних органах, оскільки в період карантину це є актуальним та зменшує кількість інфікованих осіб;
- прозорість та швидкість оплати адміністративних послуг» [12, с. 197].

Водночас, варто звернути увагу на тезу, висловлену С. Бевз, яка вказує, що «нормативно-правові акти з питань електронного урядування доволі повільно реалізуються на практиці і причини тут насамперед технічного характеру (відсутність типового програмного продукту, єдиних визначених форматів, єдиного технічного адміністратора, незрозумілість термінології і т.п.). Нормативно-правове забезпечення електронного урядування здебільшого стосується питань електронної форми організації державного управління з технічної сторони, не передбачаючи нові елементи механізму його адміністративно-правового регулювання. Цифрова економіка, електронне урядування передбачають цифрову трансформацію тих вимог, що закріплені нормативно-правовими актами, які є основою адміністративно-правового регулювання відповідних відносин. Перш ніж здійснювати таку діяльність, необхідно створити належний зміст, який може мати різні форми. Перехід до електронної форми

та паралельне створення та/ або удосконалення змісту ускладнюють процеси впровадження інноваційних технологій у сферу державного управління» [13, с. 25].

Безумовно, варто погодитись з думками, які висловлює вчена, адже для реалізації ефективної системи електронного врядування практична складова дії норм права є надзвичайно ваговою. Оперативне отримання необхідної інформації, яка сприятиме прийняттю відповідного управлінського рішення власне і свідчить про стан системи електронного врядування, її спроможність виконувати ті завдання, функції та очікування, що на неї покладаються.

Натомість, варто наголосити на тому, що питанню удосконалення електронного врядування в нашій державі приділяється значна увага. Зокрема, про це свідчить прийнятий у вересні 2019 року Указ Президента України № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», який має на меті «забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина» [14].

На виконання цього Указу було розроблено проєкт Стратегії сталого розвитку України, у якому знайшло своє відображення питання електронного врядування. Зокрема, для виконання оперативної цілі 7.3. – «створити ефективні, підзвітні та інклюзивні інституції на всіх рівнях», сформовано завдання – «підвищити результативність діяльності, підзвітність і відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування на основі інформатизації процесів прийняття рішень, надання адміністративних послуг, поетапного впровадження системи електронного врядування на всіх рівнях управління» [15].

Окрім того необхідно звернути увагу на низку інструментів реалізації цієї Стратегії. З-поміж них названо інформаційно-комунікаційні інструменти, що на думку розробників, означає «здійснювати послідовне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій із забезпеченням їх загальнодоступності, інтеграції у традиційні сектори економіки та суспільного життя, інформатизації діяльності органів влади та самоврядування й формуванням засад електронного врядування для сталого розвитку» [15].

У контексті ІКТ як інструментів, що спрямовані на розвиток електронного врядування слушною є думка, яку висловлюють укладачі науково-практичного довідника «Електронний уряд», С. Чукут, І. Клименко та К. Линьов. Автори вважають, що «основні інновації у світі сьогодні пов'язані з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, в тому числі і така інновація державного управління, як електронне урядування. Сьогоднішні завдання щодо впровадження електронного урядування в Україні, полягають не у створенні нових принципів та підходів, а у розробці конкретної системи заходів та послідовності їх здійснення, визначенні розмірів та форм державної правової, політичної, фінансової та адміністративно-організаційної підтримки. Подібна стратегія повинна розроблятися не тільки на центральному рівні, але й на регіональному і місцевому в тому числі, з урахуванням їх специфіки» [16].

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що питання формування належної системи електронного врядування, як найдієвішого інструмента взаємодії публічної влади та громадянського суспільства залишається доволі актуальним. Зумовлено це тим, що на шляху до реалізації наміченої мети повноцінної інтеграції в цивілізований європейський простір, наша держава взяла на себе зобов'язання досягти відповідних стандартів публічного управління, які дозволяють якнайповніше і якісніше забезпечити гарантування та реалізацію основоположних прав

людини і громадянина. Реалізація цього плану є не легкою і ставить перед державою багато складних завдань. Вочевидь, одним із таких завдань є усестороннє адміністративно-правове регулювання досліджуваної царини. Незаперечним є той факт, що з метою удосконалення законодавства, що регулює вказану сферу, передусім, необхідно уникнути суперечливості, колізійності, фрагментарності, що існує в ньому, а також намагатись досягнути повноти, охопити адміністративно-правовим регулювання якомога більше правовідносин, які виникають у вказаній сфері.

Список використаних джерел

1. Аністратенко Ю. І., Бодунова О. М., Грицюк І. В. Адміністративно-правові засади регулювання електронного урядування: світовий досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 400–404.
2. Політанський В. С. Світові моделі електронного урядування: виклики правової сучасності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 2. С. 29–35.
3. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
4. Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286.
5. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
6. Про обов'язковий примірник документів: Закон України від 9 квітня 1999 року № 595-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 199.
7. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінет Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
9. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. Ст. 400.
10. Завада Р. С. Правова природа електронного урядування: аспект адміністративно-правового характеру. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія економічна. Серія юридична. 2022. Вип. 35. С. 251–255.
11. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
12. Сливка М., Гінда А. Правове регулювання надання електронних адміністративних послуг. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Юридичні науки». 2021. № 3 (31). С. 195–202.
13. Бевз С. Адміністративно-правове регулювання електронного урядування у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 3(19). С. 23–28.
14. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>
15. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року: проект. URL: <https://www.sd4ua.org/wp-content/uploads/2015/02/Strategiya-stalogo-rozvytku-Ukrayiny-do-2030-roku.pdf>
16. Електронний уряд. Науково-практичний довідник / Укладачі: Чукут С. А., Клименко І. В., Линьов К. О. URL: https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Elektronnij-uryad_nauk_prak-dovidnik_CHukut_Linov_Klimenko.pdf