

Європейські стандарти в інформаційно-правовому забезпеченні електронного урядування

Сопільник Л. І.¹, Микитюк М. А.²

Опубліковано	Секція	УДК
28.02.2023	Право	342.95

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10077596>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. В період глобальної цифровізації суспільства важливим аспектом є формування дієвого механізму взаємозв'язків між урядом, бізнесом, окремим громадянином. Сьогодні, на електронне урядування покладена задача забезпечення оперативної реалізації, прозорості, рівності, доступності урядових послуг. Але реалізація такої задачі не є можливою без певного нормативного регулювання. Важлива роль в інформаційно-правовому забезпеченні належить європейським стандартам, саме які дозволяють уніфікувати, прискорити та прибрати бар'єри при наданні тих чи інших урядових послуг.

Ключові слова: інформаційно-правове забезпечення, цифрове суспільство, електронне урядування, відкритість влади, урядова послуга, стандарт, принцип, публічна інформація.

European standards in information and legal provision of e-government

Abstract. Today, it is an undisputed fact that digital technologies, regardless of the sphere of their application, are an essential component of modern society. This is not surprising, as the defining trend in human evolution since the 2000s has been digitalization, which has opened up completely new perspectives for creating more rational and efficient management, significantly improved the quality and speed of providing various services, expanded the boundaries of cooperation between different sectors, countries, and individuals. The rapid process of globalization and the intensification of all social, economic, and political development planes without exception have brought to the forefront the issue of digital transformation. A society capable of effectively and promptly adapting to existing changes can minimize the impact of threats from the external and internal environment.

The process of digitalization is not only relevant and necessary for the business environment today; it is equally significant at other levels, including governance. When discussing the benefits of e-government, it is worth noting: the possibility of saving time and ease of use, thanks to access to all services online; lower costs of certain services and the efficiency of their provision; simplification of the formation of digital databases and the

¹доктор юридичних наук, професор, Заслужений винахідник України, професор ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0000-0001-6581-7255>

²доктор юридичних наук, доцент, ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», <https://orcid.org/0000-0002-1759-7312>

application of modern tools, allowing for the expansion of the scope of analytical work without involving a larger number of experts; increased productivity and efficiency of decision-making, reducing the human factor. Although these statements indicate the need not to delay the digitalization of society and that this process cannot occur rapidly, as a priority, there is a need for the development and implementation of a rational and efficient legal mechanism. In this direction, it is not only unnecessary but also essential to study the experience of countries that are already active participants in e-government.

During the period of global digitalization of society, an important aspect is the formation of an effective mechanism of interaction between the government, business, and individual citizens. Today, e-government is tasked with ensuring the operational implementation, transparency, equality, and accessibility of government services. However, the realization of this task is impossible without certain regulatory framework. A significant role in information and legal support belongs to European standards, which allow unifying, accelerating, and eliminating barriers when providing various government services.

Keywords: information and legal support, digital society, e-government, openness of government, government service, standard, principle, public information.

Вступ

На сьогодні, беззаперечним фактом можна вважати те, що цифрові технології, не залежно від сфери їх застосування, є суттєвою складовою сучасного суспільства. І це не дивно, адже, визначальною тенденцією еволюції людства починаючи з 2000-х років є цифровізація, завдяки якій з'явилися абсолютно нові перспективи для формування більш раціонального та ефективного управління, значно покращилася якість та швидкість надання тих чи інших послуг, розширилися межі співпраці різних галузей, країн, окремих осіб. Саме стрімкий глобалізаційний процес, інтенсифікація абсолютно усіх, без винятку, площин соціально-економічного та політичного розвитку актуалізували питання щодо цифрової трансформації. Суспільство, яке спроможне ефективно та оперативно адаптуватися до існуючих змін, здатне звести до мінімуму вплив загроз із зовнішнього та внутрішнього середовища.

Процес цифровізації не є актуальним та необхідним лише для бізнес середовища, не менш вагомим він є і на інших рівнях, в тому числі і на рівні урядування. Говорячи про переваги електронного урядування, варто відмітити: можливість економії часу та нескладність використання, завдяки доступу до абсолютно всіх сервісів в режимі онлайн; нижчу вартість певних послуг та ефективність їх надання; полегшення формування цифрових баз даних та застосування сучасних інструментів, що в свою чергу, дає можливість розширення діапазону аналітичної роботи без залучення більшої кількості фахівців; підвищення продуктивності та ефективності ухвалення рішень, нівелюючи людський чинник. Хоча перераховані твердження і свідчать про необхідність не зволікати у напрямку цифровізації суспільства та швидко цей процес не може відбутися, адже в першу чергу є потреба у розробці та впровадженні раціонального та ефективного правового механізму. В цьому напрямку не лише не зайвим, але і необхідним є вивчення досвіду країн, які вже активні учасники електронного урядування.

Мета статті – ґрунтуючись на засадах системного підходу розглянути шляхи становлення електронного урядування на шляху сталого розвитку суспільства, шляхом впровадження європейських стандартів з метою його інформаційно-правового забезпечення.

Результати

Розглядаючи електронне урядування на міжнародному рівні, можна відмітити, що воно в цілому визнано вдалою та ефективною системою вдосконалення функціонування органів державної влади, яка, в свою чергу, має можливість покращити всю форму управління державними органами. Але, його ключове завдання полягає у забезпеченні та захисті прав та свобод громадян, гарантованих конституцією. Вдалим прикладом впровадження електронного урядування є досвід Європейського Союзу. І це не випадково, адже становлення даної інституції бере свій початок ще з 1980-х років, коли ЄС почало реалізовувати низку ініціатив, спрямованих на покращення управління, а також інституційний розвиток. Ці заходи включали:

- створення у 1981 році Європейського інституту державного управління (EIPA);
- заснування Європейської мережі державного управління (EPAN) за для надання можливість існуючим професіоналам зі сфери державного управління здійснювати власним досвідом та знаннями;
- введення у дію у 2003 році веб-сайту EUPAN, завданням якого була активізація співпраці мережі EPAN, а також організації її внутрішніх та зовнішніх комунікацій;
- інституалізація фахових зустрічей міністрів, які є відповідальними у питаннях державного управління, або ж голів департаментів державних служб.

Беручи до уваги постійно зростаюче значення європейських інституцій та потребу у відповідному управлінні за для прощтовхування інтересів Спільноти, Європейський Союз був змушений сформулювати більш дієві засоби регулювання. Так, у 1992 р. шляхом укладання Маастрихтського договору за для попередження «неналежного управління» (*maladministration*) було введено посаду Європейського Омбудсмана, який заступив на посаду у 1995 р. у результаті обрання Європейським парламентом [1].

Сьогодні, Європейський Омбудсмен відповідно до п. 1 Статті 195 Договору про заснування Європейської Спільноти, «має повноваження приймати від будь-якого громадянина Союзу чи будь-якої фізичної чи юридичної особи, що на території держави-члена перебуває чи має місце перебування, зазначене в установчих документах, скарги щодо випадків неефективного адміністрування в діяльності інституцій чи органів Спільноти, за винятком Суду та Суду першої інстанції, коли останні здійснюють свої судові повноваження» [2].

Право на «належне управління» (*good administration*) зафіксовано у первинному законодавстві Європейського Союзу. Наприклад, стаття 41 «Хартії фундаментальних прав ЄС», яка включена до Ніццького договору та є структурним елементом Договору про прийняття Конституції для Європи, гарантував громадянам ЄС право на належне управління. Стаття 42 відкривала доступу до документів певних інституцій, органів та агенцій Європейського Союзу, а Стаття 43 надавала право звернення із скаргами до Європейського Омбудсмана за умови неналежного управління [1]. Також, на сьогодні, Договір про заснування Європейської Спільноти статтею 21 надає право кожному громадянину Європейського союзу подавати петиції до Європейського Парламенту, звертатися до омбудсмана та отримувати відповіді [2].

Пильна увага щодо дотримання реалізації прав та свобод громадян у повному обсязі, призвела до того, що проблема інституційного розвитку та підвищення адміністративної спроможності завжди перебували і перебувають на порядку денному ЄС. У відповідності до ініціатив Європейського Союзу та ОЕСР була запроваджена програма SIGMA [3], в межах якої було здійснено цілу низку досліджень у галузі державного управління та менеджменту, в тому числі видано понад 40 публікацій, рекомендаційного характеру для держав-кандидатів у напрямку реформування системи органів державної влади, налаштування механізмів державного управління та впровадження кращого досвіду європейських країн.

Таким чином, крок за кроком відбувалося закладення фундаменту для розбудови європейського врядування, яке здійснює узагальнення норм, правил та певних процедур, які надають можливість державам активно та продуктивно співпрацювати. Тим самим формуючи певні механізми та стандарти, які є необхідними у дотриманні всіма тими, хто виявляє бажання до залучення у процеси європейського врядування. За аналогією із створенням внутрішнього ринку Європейської Спільноти, коли всі держави-члени Союзу здійснювали поступовий перехід до єдиних уніфікованих стандартів якості, єдиних правил забезпечення безпеки товарів та видачі необхідних сертифікатів на продукцію, і при формуванні європейського врядування мала місце стандартизація, тобто створювалися єдині норми, процедури та правила за для сприяння адміністративній співпраці.

Як наслідок, в результаті вищеперерахованих заходів відбулося формування середовища, в якому держави-члени Європейського Союзу отримали можливість ефективної взаємодії та співпраці, тобто одержали Європейський адміністративний простір, який можна вважати узагальненням стандартів європейського врядування.

При цьому, європейські стандарти державного управління на початковому етапі набули різних форм, таких як:

- стандарти або певні критерії (наприклад, Міжнародні стандарти фінансової звітності, Загальні стандарти аудиту);
- принципи організації систем державного управління або державного устрою (наприклад, Базельські принципи – принципи організації банківського сектору);
- цінності, на які доцільно спиратися політикам та державним службовцям під час вироблення та впровадження політики (наприклад, Арушська декларація - стандарти етики для митної служби) ;
- якість послуг (управлінських, комунальних тощо), які надаються громадянам (наприклад, Європейська конвенція із захисту прав людини);
- правила, процедури, механізми, які забезпечують раціональне функціонування системи державного управління (наприклад, Кодекс з належної організації референдумів Венеціанської комісії);
- інструменти міжнародного права (наприклад конвенції, декларації) та національне законодавство (наприклад, Гаазька конвенція із захисту прав дитини);
- хартії та кодекси тощо (наприклад, Кодекс з належної організації референдумів Венеціанської комісії) [1].

В подальшому, рішенням Суду Європейських Спільнот, стандарти в адміністративній сфері було відображено у формі принципів європейського адміністративного права, які прийняли обов'язковий характер для виконання та поступово видозмінювалися та доповнювалися під впливом активної цифровізації суспільства, яка лягла в основу формування електронного урядування, як дієвого засобу досягнення прозорості в управлінні та забезпеченні реалізації прав та свобод громадян, завдяки тому, що головною метою даного урядування є просування інтернет-технологій по всьому світі, не залежно від галузей та сфер життя. Відправною точкою переформатування площин, тобто офіційного визнання та еволюції інформаційного суспільства можна вважати Окінавську хартію Глобального інформаційного суспільства [4], яка визначила необхідність просування інформаційного суспільства у міжнародному просторі. Важливість таких змін підтримано Декларацією тисячоліття, прийнятою ООН у тому ж 2000 році, в якій у якості одного з ключових напрямів глобалізації світу відмічено саме еволюцію інформаційного суспільства. При цьому, ключовим міжнародним нормативним актом, який започатковував саме правове регулювання розвитку глобального інформаційного суспільства можна вважати Декларацію принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальна задача в новому

тисячолітті», прийнята ООН 12 грудня 2003 р. [5]. В подальшому, формування європейських стандартів та принципів в інформаційно-правовому забезпеченні електронного урядування відбувалося у відповідності до принципів даної Декларації, а саме:

- принцип використання інформаційно-комунікативних технологій у процесі функціонування;
- принцип заохочення участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень;
- принцип підвищення підзвітності діяльності органів державної влади;
- принцип прозорості управлінського процесу;
- принцип ефективності урядування.

Хоча принципи ООН є дещо узагальненими, але вони відображають сутність та основні засади електронного урядування. І хоча країни формують власні стандарти та принципи, але всі вони підпорядковуються основоположними, тобто: принципам відкритості, прозорості, доступності, ефективності та інноваційності.

Зосереджуючи увагу на європейських країнах, відмітимо, що формуючи стратегію інформаційного суспільства кожна окрема країна маючи свої специфічні риси, звертає увагу на загальні уніфіковані напрями:

- більш чітке та глибоке розуміння потреб, бажань та поведінки громадян завдяки інформації з різних джерел;
- формування ефективної структури урядування за для реалізації загальнодержавних ініціатив;
- застосування підходу, який сформовано на корпоративній архітектурі;
- акцентування уваги на досягненнях та управлінні ефективністю.

У політико-правовому просторі, ключовими ініціативами, які пришвидшують та стимулюють вдосконалення державного сектора Європейського Союзу, є єдиний цифровий ринок і План дій ЄС в області електронного уряду.

Стратегія Єдиного цифрового ринку ЄС визначила шлях до більш тісної цифрової узгодженості та гармонізації між державами-членами ЄС. Дана Стратегія була прийнята у 2015 році та мала на меті сприяти економічному зростанню, збільшенню робочих місць, конкуренції, інвестиціям та інноваціям у ЄС, базуючись на трьох стовпах:

Доступ: кращий доступ для споживачів і компаній до цифрових товарів і послуг по всій Європі;

Середовище: створення належних та рівних умов для процвітання цифрових мереж та інноваційних послуг;

Економіка та суспільство: максимізація потенціалу зростання цифрової економіки [6].

На рівні голів держав-членів Європейського Союзу впродовж 2009-2020 років ухвалено цілу низку ключових нормативних документів відносно розвитку електронного урядування, надання електронних послуг громадянам, в тому числі неперервних транскордонних державних послуг для бізнесу. Поміж них можна виокремити: Декларацію міністрів цифрового урядування країн-членів ЄС у Мальме, Талліннська декларація, «План дій електронного уряду на 2016-2020 роки». Останній покликаний забезпечити модернізацію державного сектору та ресурсів у галузі електронного уряду. Документ визначає низку принципів, які майбутні ініціативи мають дотримуватися, за для сприяння у забезпеченні досягнення встановлених завдань функціонування електронного урядування. У відповідності до Плану дій ЄС, Європейська Комісія головним чином взяла на себе провідну роль у процесі створення транскордонних цифрових державних послуг, які носять фундаментальний характер для ефективного функціонування Єдиного ринку ЄС.

Окрім цього, у березні 2021 року був запропонований шлях до Цифрового десятиліття. Дана політична програма керується «Цифровим компасом до 2030 року» – планом досягнення цифрової трансформації економіки та суспільства ЄС. Цифровий компас спрямований на безпечну цифрову екосистему, орієнтовану на людину, де громадяни отримують повноваження, а компанії процвітають завдяки цифровому потенціалу. Компас вказує чотири кардинальні точки для цієї траєкторії: цифрові навички, безпечна та ефективна цифрова інфраструктура, цифрова трансформація бізнесу та цифровізація державних послуг [7].

У відповідності до Стратегії єдиного цифрового ринку для Європи в обов'язковому порядку, цифрові державні послуги мають відповідати спільним та багаторазовим рішенням та послугам, які ґрунтуються на узгоджених стандартах і технічних специфікаціях, які роблять можливим зменшити їх вартість, тривалість розгортання та підвищити оперативну сумісність.

Прикладом формування транскордонних цифрових публічних послуг, які сприяють функціонуванню Єдиного цифрового ринку ЄС, можна назвати перехід державних адміністрацій країн ЄС до цілковитої електронної закупівлі, застосування реєстрів контрактів, а також сумісних електронних підписів. Врахування норм єдиного європейського стандарту закупівель, електронного сертифікату та електронного виставлення рахунків, надало можливість досягти скоординованого підходу до формування національних систем електронних закупівель та дозволило європейським компаніям вже у 2018 році приймати безпосередню участь в електронних торгах у сфері державних закупівель у будь-якій країні Європейського Союзу. Це не є єдиним прикладом, адже з кожним роком спостерігається підвищення цифровізації сектору публічного управління та розширення кількості та типології публічних електронних послуг.

Висновки

В цілому, дослідження кращих практик забезпечення функціонування електронного урядування в країнах ЄС демонструє, що воно само по собі виступає ефективним та швидким засобом у досягненні цілей сталого розвитку суспільства.

Перебуваючи на шляху до інтеграції у політико-правовий та економічний простір Європейського Союзу, наша країна також не стоїть осторонь і процесу формування електронного урядування. Хоча нею ухвалено низку нормативно-правових актів, які покликані активізувати та популяризувати електронне урядування, але воно ще є далеким від європейських стандартів, перебуваючи на етапі підготовки до необхідної трансформації.

Список використаних джерел:

1. Стандарти європейського урядування: навч. Посіб. Авт. Кол.: І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, С.М. Гладкова та ін.; за заг. Ред. І.А. Грицяка. – К.: НАДУ, 209. – 184 с. URL: https://duikt.edu.ua/uploads/l_341_88267145.pdf
2. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) в редакції від Редакція від 01.01.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017/ed20050101#Text
3. Support for Improvement in Governance and Management. URL: <https://www.sigmaweb.org>
4. Окінавська хартія Глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU00269>

5. Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті»: Декларація Організації Об'єднаних Націй від 12.12.2003. URL: <https://old.apitu.org.ua/wsis/dp>
6. Стратегія Єдиного цифрового ринку ЄС. URL: <https://eufordigital.eu/uk/discover-eu/eu-digital-strategy/#:~:text=%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D0%84%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%BA%D1%83%20%D0%84%D0%A1>
7. Цифрове десятиліття Європи: цифрові цілі до 2030 року. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en