УДК 342.922:342.6(477)
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2021.13.30

Канцер Г.О.
аспірант
Одеського державного університету внутрішніх справ

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Впровадження системи електронного урядування передбачає чітку ієрархію суб'єктів реалізації з відповідною компетенцією. Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) передбачено низку показників ефективності за урядовими цілями у сфері електронного урядування: зменшення витрат та часу платників податків на податкове адміністрування; розкриття інформації про публічні фінанси, зокрема через портали відкритих даних spending.gov.ua та openbudget.gov.ua, включно із даними місцевих бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового пенсійного та соціального страхування; трансформація Державного казначейства у діджиталізовану установу з клієнт-банком для кращого і дистанційного обслуговуванням як державного сектору, так і комерційних компаній та працівників освіти, медицини, культури, і всього бюджетного сектору; розвинення єдиної автоматизованої інформаційної системи; розгорнення національної електронної транзитної систему та інтеграція інформаційно-телекомунікаційних компонентів митниці, для забезпечення обміну інформацією з митницями 35-ти країн Європейського регіону; запуск програми авторизованих економічних операторів (АЕО) з не менше 300 заявами на статус АЕО у 2024 році [1]. Ідеологія впровадження Програми потребує наявності відповідальних суб'єктів.

Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки передбачено залучення до розробки та реалізації політики у сфері електронного урядування органів державної влади, місцевого самоврядування та неурядових організацій [2].

Складність впровадження електронного урядування обумовлена необхідністю трансформації та діджиталізації всіх сфер публічного управління (охорони здоров'я, освіти, економіки, соціальної політики тощо), а отже залучення широкого кола суб'єктів як публічних повноважень, так і громадського сектору. Безсистемний характер інформаційного законодавства, включення завдань щодо діджиталізації у різні галузеві нормативно-правові акти, залучення у досліджувану сферу неурядових організацій вказує на доцільність конкретизації суб'єктного складу впровадження електронного урядування.

На доктринальному рівні питання щодо суб'єктів впровадження електронного урядування досліджено фрагментарно. Зокрема, Є. О. Беляковою проаналізовано інституційне забезпечення розвитку електронного урядування, суб'єктів такого впровадження на місцевому рівні [3, с. 191]. Г. О. Курдіяш визначено місце органів державної влади в організаційному механізмі управління електронним урядуванням в Україні [4, с. 14]. О. Ю. Кудрявцевим здійснено порівняльну характеристику влади у традиційному та е-суспільстві і визначено проблеми легітимації [5, с. 184]. В. В. Марченком досліджено особливості діяльності органів виконавчої влади у досліджуваній сфері [6, с. 340].

Метою статті є конкретизація суб'єктного складу адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування в Україні.

Суб'єктний склад відносин з електронного урядування не визначений на законодавчому

рівні, оскільки відсутній спеціальний закон. У той же час, у ст. 4 Закону України «Про інформацію» зазначено перелік суб'єктів інформаційних відносин. Це фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень [7]. Виходячи з того, що електронне урядування є складовою інформаційних відносин, можна дійти висновку про такий же суб'єктний склад у досліджуваній сфері. При цьому, фізичні особи та юридичні особи є споживачами електронних послуг. Опосередковано вони є учасниками розробки державної політики, використовуючи інструменти електронної демократії (наприклад, електронних петицій). Суб'єктами безпосереднього впровадження електронного урядування є органи державної влади, місцевого самоврядування. Також субсидіарно функцію впровадження електронного урядування забезпечують суб'єкти господарювання, які надають послуги зі створення інформаційно-комунікаційних продуктів, громадські організації шляхом участі у формування державної політики у сфері діджиталізації.

Також, виокремити відповідальні органи державної влади дозволяє аналіз засадничих нормативно-правових актів щодо стратегії впровадження електронного урядування, зокрема, Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [2], Стратегії реформування державного управління на період до 2021 року [8], Концепції розвитку електронного урядування в Україні [9].

Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування відповідальними органами є Державне агентство з питань електронного урядування, центральні органи виконавчої влади за відповідними напрямами, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації комунальної форми власності. Державною стратегією регіонального розвитку передбачено відповідальні органи: Міністерство цифрової трансформації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Систему суб'єктів впровадження електронного урядування доцільно поділити на дві групи: суб'єкти публічного сектору та суб'єкти громадського сектору. У структурі суб'єктів публічного сектору доцільно виокремити органи державної влади загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, КМУ), центральні органи спеціальної компетенції (Міністерство цифрової трансформації; Державне агентство з питань електронного урядування, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації); центральні органи спеціальної компетенції за сферами управління (Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, відповідні служби та агентства), органи місцевого самоврядування.

Органи державної влади загальної компетенції визначають та реалізують державну політику у сфері електронного урядування. Зокрема, Верховною Радою України прийнято низку законів: «Про електронні комунікації», «Про електронні довірчі послуги», «Про електронну комерцію», «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи», «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки в Україні», «Про адміністративні послуги», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» тощо. Президентом України прийнято низку указів у сфері кібербезпеки та впровадження електронного урядування: «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.05.2021 «Про стратегію кібербезпеки України»», «Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України», «Про заходи щодо розвитку націо-

нальної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні».

Реалізація державної політики у сфері електронного урядування передбачає щорічне формування та подання КМУ на розгляд Верховній Раді України доповіді про стан інформатизації в Україні. Окрім цього, КМУ формує завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки, програму завдань (робіт) з інформатизації на наступний бюджетний рік. Завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки та обсяги їх бюджетного фінансування на наступний рік щорічно затверджуються Верховною Радою України [10].

Міністерство цифрової трансформації як орган спеціальної компетенції реалізує державну політику у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій; електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства; впровадження електронного документообігу, розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; надання електронних та адміністративних послуг; електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації та інвестицій в ІТ-індустрію; розвитку ІТ-індустрії [11].

Державне агентство з питань електронного урядування є координаційним органом у сфері реалізації державної політики у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [12]. Агентство виконує функції генерального державного замовника Національної програми інформатизації, забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, розвиток Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України з можливістю інтеграції інформаційних ресурсів центральних та місцевих органів виконавчої влади, що розміщені в Інтернеті; 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; координує та контролює роботи, пов'язані із створенням, веденням і забезпеченням функціонування Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, визначає правила користування ними [12].

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, є органом державного регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку. У визначеній сфері комісія здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю) [13].

Центральним органам спеціальної компетенції делегуються повноваження з впровадження електронного урядування за певними напрямами.

Міністерство економіки України надає пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг; бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері інформатизації, розвитку електронного урядування, побудови сучасного інформаційного суспільства в державі; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, створення системи національних інформаційних ресурсів [14].

Міністерство юстиції забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громад-

ських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; формує і веде онлайн-реєстри: Державний реєстр актів цивільного стану громадян; Державний реєстр речових прав на нерухоме майно; Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; Єдиний реєстр громадських формувань; Реєстр громадських об'єднань; Державний реєстр друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; Реєстр символіки громадських об'єднань [15].

Державна архівна служба України забезпечує створення, зберігання та використання архівних електронних документів; розробляє вимоги до оформлення документів, організації електронного документообігу; бере участь у реалізації державної інформаційної політики у сфері створення, використання та оновлення державних інформаційних ресурсів, а також у сфері технічного захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах Державної архівної служби України, державних архівних установ, науково-дослідних установ та спеціальних установ страхового фонду документації [16].

Інші центральні органи виконавчої влади у межах своєї компетенції забезпечують електронний документообіг, надання адміністративних послуг онлайн, виступають розпорядниками електронних реєстрів, баз даних. Також вони забезпечують ведення власних сайтів, приймають розпорядчі акти у межах власної компетенції. Так, згідно з Порядком організації медичної допомоги на первинному, вторинному (спеціалізованому), третинному (високоспеціалізованому) рівнях із застосуванням телемедицини, «телемедицина» є комплексом дій, технологій та заходів, що застосовуються при наданні медичної допомоги, з використанням засобів дистанційного зв'язку у вигляді обміну електронними повідомленнями [17].

Слід зазначити, що у науковій літературі сформовано дві протилежні точки зору щодо суб'єктного складу електронного урядування. Перша з них полягає в тому, що широке застосування комп'ютерних технологій може спричинити зменшення ролі органів влади у процесі прийняття управлінських рішень, бо в умовах «електронної демократії» забезпечується можливість участі в прийнятті управлінських рішень широких верств населення. Друга, навпаки, засвідчує що впровадження онлайн технологій може призвести до збільшення ролі державних установ, підвищення результативності їх діяльності і відповідного збільшення значимості [18].

Проведений аналіз вказує на доцільність підтримки другої концепції, оскільки наявність інформаційно-комунікаційних технологій не звільняє від необхідності прийняття дискреційних рішень безпосередньо органами державної влади, обслуговування електронної інфраструктури. Впровадження електронного урядування навпаки передбачає активну участь інститутів громадянського суспільства у прийнятті управлінських рішень. Зокрема, В. В. Марченко виокремлює наступні види суб'єктів електронного урядування в органах виконавчої влади: 1) Президент України; 2) Верховна Рада України; 3) Кабінет Міністрів України; 4) органи місцевого самоврядування; 5) фізичні особи: громадяни України, іноземці, апатриди, біпатриди, біженці, переміщенні особи; 6) юридичні особи: підприємства, установи, організації; 7) колективні утворення: громадські організації та інші громадські об'єднання, політичні партії; 8) інші специфічні суб'єкти у сфері електронного урядування: Робоча група з розробки урядової політики в сфері розвитку електронного урядування при Віце-прем'єр-міністрові України – Міністрові регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інші

робочі та експертні групи, центр надання адміністративних послуг, адміністратор, суб'єкти звернення, підписувачі; користувачі; центр сертифікації ключів; засвідчувальний центр тощо [6, с. 18].

Одним із проблемних питань щодо впровадження електронного урядування є слабий рівень цифрових навичок громадян. Близько 53% населення не мають навіть базового рівня цифрових навичок, а більше 15% населення громадян похилого віку не володіють навіть і на початковому рівні, що демонструє соціологічне дослідження цифрових навичок громадян, яке проводилося Міністерством цифрової трансформації у грудні 2019 року [19]. Також спостерігається неготовність державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування використовувати інструменти інфраструктури електронного урядування; цифрова нерівність у технічному забезпеченні між органами державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно до проекту Зеленої книги державної політики у сфері електронного врядування в Україні при застосуванні інструментів електронного врядування необхідно вирішити наступні державні проблеми: низький рівень прозорості органів влади та закритість; значний рівень корупції в органах влади; погіршення рівня довіри українського народу до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [20].

Тобто суб'єкти впровадження електронного урядування повинні вирішити дві групи проблем: безпосередньо обумовлених цифровізацією (рівень цифрової грамотності, подолання цифрової нерівності) та обумовлених недосконалістю публічного управління в цілому.

Проведений аналіз дозволяє конкретизувати суб'єктний склад адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування в Україні. Систему суб'єктів впровадження електронного урядування доцільно поділити на дві групи: суб'єкти публічного сектору та суб'єкти громадського сектору. У структурі суб'єктів публічного сектору доцільно виокремити органи державної влади загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, КМУ), центральні органи спеціальної компетенції (Міністерство цифрової трансформації; Державне агентство з питань електронного урядування; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації), центральні органи спеціальної компетенції за сферами управління (Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство економіки України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, відповідні служби та агентства), органи місцевого самоврядування.

Анотація

У статті досліджено суб'єктний склад адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування в Україні. Обґрунтовано, що у науковій літературі сформовано дві протилежні точки зору щодо суб'єктного складу електронного урядування. Визначено передумови складності впровадження такого урядування: необхідність трансформації та діджиталізації всіх сфер публічного управління (охорони здоров'я, освіти, економіки, соціальної політики тощо), а отже залучення широкого кола суб'єктів як публічних повноважень, так і громадського сектору; безсистемність інформаційного законодавства, включення завдань щодо діджиталізації у різні галузеві нормативно-правові акти. На підставі проведеного аналізу запропоновано класифікувати суб'єкти впровадження електронного урядування за двома групами: суб'єкти публічного сектору та суб'єкти громадського сектору. У структурі суб'єктів публічного сектору виокремлено: органи державної влади загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент Укра-

їни, КМУ), центральні органи спеціальної компетенції (Міністерство цифрової трансформації; Державне агентство з питань електронного урядування; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації), центральні органи спеціальної компетенції за сферами управління (Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, відповідні служби та агентства), органи місцевого самоврядування. До громадського сектору віднесено: фізичні особи, суб'єкти господарювання, громадські організації. Акцентовано на доцільності вирішення двох груп проблем: безпосередньо обумовлених цифровізацією (рівень цифрової грамотності, подолання цифрової нерівності) та обумовлених недосконалістю публічного управління в цілому (низький рівень довіри до інститутів державної влади, корупція тощо).

Ключові слова: електронне урядування, суб'єкти публічного сектору, суб'єкти громадського сектору, загальна компетенція, спеціальна компетенція, публічне управління, цифровізація.

Kantser H.O. Subjects of administrative and legal provision of implementation of electronic governance in Ukraine

The article examines the composition of the entities of the administrative and legal provision of the implementation of e-governance in Ukraine. It has been substantiated that there are two opposing views on the composition of the entities of e-government in the scientific literature. The preconditions for the complexity of implementing such governance has been identified, namely the need to transform and digitalize all spheres of public administration (health, education, economics, social policy, etc.), and thus involve a wide range of entities of both the public powers and the social sector; unsystematic information legislation, the inclusion of tasks on digitalization in various sectoral regulatory acts. Based on the analysis, it is proposed to classify the entities of e-governance implementation into two groups: public sector entities and social sector entities. The structure of public sector entities includes: public authorities of general competence (Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, CMU), central bodies of special competence (Ministry of Digital Transformation of Ukraine; State Agency for E-Governance of Ukraine; National Commission for State Regulation in the Field of Communications and Informatization), central bodies of special competence in the areas of management (Ministry of Justice of Ukraine, Ministry of Economy of Ukraine, Ministry of Infrastructure of Ukraine, Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine, Ministry of Health of Ukraine, Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, relevant services and agencies), local governments. The social sector includes individuals, businesses, NGOs. The author made an emphasis on the expediency of solving two groups of problems: those that directly arise from the digitalization (level of digital literacy, overcoming digital inequality) and those that arise from the imperfection of public administration in general (low level of trust in public institutions, corruption, etc.).

Key words: e-governance, public sector entities, social sector entities, general competence, special competence, public administration, digitalization.

Список використаних джерел:

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 471. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620
2. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5.06.2020 № 695. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820

3. Белякова Є. О. Інформаційно-правове забезпечення електронного урядування в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» (08 «Право»). Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2021. 191 с.
4. Курдіяш Т. О. Електронне урядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Автореферат магістерської роботи магістра публічного управління зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Миколаїв, 2019. 14 с.
5. Кудрявцев О. Ю. Електронне урядування у сучасному політико-адміністративному просторі: *монографія*. Харків: Нац. ун-т міськ. госп-ва. ім. О. М. Бекетова. Харків, 2016. 184 с.
6. Марченко В. В. Електронне урядування в органах виконавчої влади: адміністративно-правові засади: *монографія.* Харків: Панов, 2016. 444 с.
7. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. Редакція від 09.05.2011 № 2938-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text
8. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text
9. Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text
10. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27-28. Ст. 181.
11. Питання Міністерства цифрової трансформації: постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text
12. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України: постанова Кабінету Міністрів України від01.10.2014 № 492. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF#Text
13. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : указ Президента України від 23.11.2011№ 1067/2011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011#Text
14. Положення про Міністерство економіки України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 № 124). Офіційний вісник України. 2021. № 17. Ст. 676.
15. Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text
16. Положення про Державну архівну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 870. Офіційний вісник України. 2015. № 88. Ст. 2930.
17. Порядок організації медичної допомоги на первинному, вторинному (спеціалізованому), третинному (високоспеціалізованому) рівнях із застосуванням телемедицини : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.10.2015 № 681. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1400-15#Text
18. Єганов В. В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2012-2/doc/1/05.pdf
19. Соціологічне опитування щодо рівня цифрових навичок. URL: https://osvita.diia.gov.ua/research.
20. Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування. URL: http://e- zakon.org/doc/greenbook/ch40