

ПРИНЦИПИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВОГО УРЯДУВАННЯ

PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF DIGITAL GOVERNANCE

Міхровська М.С., к.ю.н.,
асистент кафедри адміністративного права та процесу
Інститут права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

З моменту приєднання до Статуту Європи ще у 1995 році, визначивши головним пріоритетом утвердження принципу верховенства прав і свобод, Україна стала на шлях неповоротної демократизації своєї правової системи. Тому, впроваджуючи в життя ті чи інші форми публічного управління, необхідно насамперед визначити, на яких принципах вони будуватимуться. Так, впроваджуючи систему електронного урядування, а за новими міжнародними тенденціями цифрового урядування, необхідно з'ясувати основоположні засади, принципи, за якими воно буде впроваджуватись. Автором проаналізовано принципи електронного урядування, закріплені як у Концепції розвитку електронного урядування, так і в інших нормативних актах, виявлено недоліки та переваги таких основоположних засад та порівняно з принципами, закріпленими міжнародними організаціями щодо цифрового урядування. У статті наголошено, що принципи, закріплені в законодавстві, не є формальністю, це – базис, на якому будуються всі інші трансформаційні процеси в державі.

Автор підкреслює, що принципи, запропоновані Організацією Об'єднаних Націй, є не спеціальними принципами електронного урядування, а принципами належного урядування для сталого розвитку, які суттєво впливають на електронне урядування як таке. У статті наголошено, що урядування як явище має глобальний характер, отже, і принципи, за якими впроваджуються різні види урядування, є спільними або тісно пов'язаними.

Автором наголошено, що такі принципи, як «цифровий за замовчуванням» та «принцип єдиного вікна», мають стати невід'ємною частиною спілкування між державою та суспільством, адже натепер в Україні цих принципів, на жаль, часто не дотримуються.

Автором запропоновано прийти до єдиного переліку принципів електронного та цифрового урядування та закріпити це в єдиному акті на рівні закону, оскільки це сприятиме більш швидкій демократизації відносин між державою та суспільством та стане базисом для всіх подальших демократичних перетворень.

Ключові слова: принципи належного урядування, урядування, електронне урядування, цифрове урядування.

Since joining the Statute of Europe in 1995, Ukraine has embarked on the path of irreversible democratization of its legal system and has established the principle of the rule of law and freedoms as the main priority. Therefore, when implementing certain forms of public administration, it is necessary, firstly, to determine on which principles they will be based. Thus, when implementing the system of e-government, and, according to new international trends, digital government, it is necessary to clarify the basic principles of its implementation. The author analyzes the principles of e-government, enshrined in the Concept of e-government, and in the other regulations, identifies the advantages and disadvantages of such fundamental principles and compares them with the principles of digital governance established by international organizations. The article emphasizes that the principles enshrined in the legislation are not a formality, it is the basis on which all other transformation processes in the state are built.

The author emphasizes that the principles proposed by the United Nations are not special principles of e-government, but principles of good governance for sustainable development, which have a significant impact on e-government as such. The article underlines that governance as a phenomenon is global in its nature, and therefore the implementation principles of different types of governance are common or closely related.

The author shows that such principles as "digital by default" and "single window" should become an integral part of communication between the state and society. However, even today in Ukraine these principles, unfortunately, are not often followed.

The author proposes to generate a single list of principles of e-digital governance and enshrine it in a single act at the level of law, as it will contribute to faster democratization of relations between state and society and become the basis for all further democratic transformations.

Key words: principles of good governance, governance, e-government, digital governance.

Україна вибрала шлях демократизації своєї правової системи, визначивши головним правовим орієнтиром утвердження принципу верховенства прав і свобод людини і громадянина. Так, 31 жовтня 1995 р. Верховна Рада України прийняла Закон про приєднання України до Статуту Ради Європи [1], взявши, таким чином, на себе зобов'язання привести своє національне законодавство у відповідність до загальноновизнаних норм міжнародного права, тобто правил поведінки, що визнаються міжнародною спільнотою юридично обов'язковими і, зокрема, передбаченими Конвенцією про захист прав людини та основних свобод [2]. Отже, європейські цінності є безумовним базисом для проведення важливих трансформаційних процесів в Україні, утвердження прав та свобод людини та громадянина як ключового поняття таких перетворень, адже європейська інтеграція мала на меті свого створення саме захист прав людини та верховенство права; зміцнення та розширення демократії і співробітництва на всьому континенті; створення єдиних стандартів суспільної та законотворчої практики держав-членів; підвищення європейської правосвідомості, що базується на загальноєвропейських цінностях різних культур [3, с. 7].

Для побудови такої правової системи необхідним є утвердження верховенства права та законності, сприйняття людини як найвищої соціальної цінності, як це

декларує Конституція. У цьому світлі першочерговим завданням є встановлення рівноправності між громадянином та державою як рівноцінних партнерів адміністративних відносин. З огляду на зазначені фактори Україна повинна провести низку перетворень, які б модернізували застарілу систему радянського управління в демократичну та сучасну європейську систему публічної адміністрації. Далеко не останню роль у цих процесах відіграє закріплення принципів – основоположних засад, які започатковують усі подальші зміни. А. Файоль зазначав: «Будь-яке правило, будь-який адміністративний засіб, що зміцнює соціальне утворення або полегшує його здійснення, посідає своє місце серед принципів» [4, с. 24].

Принципи мають властивості динамічного розвитку і трансформуються разом з державою, тому принципи взагалі, що впроваджуються в державі, повинні:

1) ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах і законах державного управління;

2) відповідати цілям управління, відображати основні якості, зв'язки і відносини управління;

3) враховувати часові та територіальні аспекти процесів державного управління;

4) мати правове оформлення, тобто бути закріпленими в нормативних документах, оскільки кожен принцип

управління є цілеспрямованим – його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [5, с. 368].

Формування принципів діяльності публічної адміністрації в Україні повинно стати відображенням переходу національної правової системи від принципу «людина – гвинтик системи» до принципу «держава для людини». Так, принципи електронного урядування, або ж за новими стандартами цифрового урядування, мають відображати основні тенденції, яким слідує Україна в контексті демократизації правової системи.

Розглядуване поняття електронного урядування є похідним від поняття «урядування», яке досить часто трапляється в документах, прийнятих ЄС. Урядуванням вважається процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами у процесі прийняття рішень. Це управлінський аспект діяльності всієї системи влади в країні. У Рекомендаціях ЄС зазначається, що урядування можна розглядати як практику економічної, політичної і адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях. Це поняття об'єднує механізми, процеси та інститути, через які громадяни і групи висловлюють свої інтереси, реалізують законні права, виконують обов'язки і балансують між розбіжностями [6]. Урядування – це, по суті, процес оперативного прийняття рішень щодо взаємодії двох сторін, однією з яких виступає суб'єкт публічної адміністрації, а іншою – громадяни (як безпосередньо, так і опосередковано), з питань, що стосуються здійснення публічного управління.

Для того щоб зрозуміти, на яких засадах базується здійснення електронного урядування в Україні на тепер, необхідно насамперед звернутися до Концепції розвитку електронного урядування, де зазначається, що реалізація Концепції здійснюється за такими основними принципами, як:

1. Цифровий за замовчуванням – забезпечення будь-якої діяльності органів влади (у тому числі надання публічних послуг, забезпечення міжвідомчої взаємодії, взаємодії з фізичними та юридичними особами, інформаційно-аналітичної діяльності) передбачає електронну форму реалізації як пріоритетну, а планування та реалізацію будь-якої реформи, проєкту чи завдання – із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій.

2. Одноразове введення інформації – реалізація підходу, за якого фізичні та юридичні особи лише один раз подають інформацію до органів влади, а надалі ця інформація повторно використовується органами влади для надання публічних послуг та виконання інших владних повноважень з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних. Важливо зауважити, що саме ці два перші закріплені принципи є вихідними для впровадження всієї системи електронного урядування, адже у разі відсутності пріоритету електронної форми над паперовою, так само, як і відсутності принципу одноразового введення інформації чи єдиного вікна, впровадження інших аспектів електронного урядування просто втрачає сенс.

3. Сумісність за замовчуванням – здійснення проєктування та функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем в органах влади відповідно до єдиних відкритих вимог та стандартів для забезпечення їх подальшої сумісності та електронної взаємодії та повторного використання.

4. Доступність та залучення громадян.

5. Відкритість та прозорість.

6. Довіра та безпека [7].

Вказаний перелік дає нам уявлення про базові принципи, за якими здійснюється електронне урядування, проте варто підкреслити, він не є вичерпним. Так, інший нормативний акт зауважує, що реалізація державної політики цифрового розвитку ґрунтується на принципах:

1) відкритості, що полягає в забезпеченні відкритого доступу до відомчих даних (інформації), якщо інше не встановлено законодавством;

2) прозорості, що полягає в забезпеченні можливості використання відкритих зовнішніх інтерфейсів до відомчих інформаційних систем, включаючи інтерфейси прикладного програмування;

3) багаторазовості використання, що полягає в забезпеченні відкритого міжвідомчого обміну рішеннями та їх повторного використання;

4) технологічної нейтральності і портативності даних, що полягає в забезпеченні доступу до відомчих сервісів і даних та повторного використання незалежно від технологій або їх продуктів;

5) орієнтованості на громадян, що полягає в забезпеченні першочергового врахування потреб та очікувань громадян під час прийняття рішень щодо форм чи способів здійснення функцій держави;

6) інклюзивності та доступності, що полягає в забезпеченні можливості для всіх громадян користуватися новітніми досягненнями інформаційних технологій доступу до сервісів;

7) безпечності та конфіденційності, що полягає в забезпеченні для громадян і суб'єктів господарювання безпечного та надійного середовища, в якому відбувається електронна взаємодія з державою, включаючи повну його відповідність правилам і вимогам, встановленим законами України щодо захисту персональних даних та інформації, що належить державі, електронної ідентифікації та довірчих послуг;

8) багатомовності, що полягає в забезпеченні надання громадянам і суб'єктам господарювання адміністративних, інформаційних та інших послуг, включаючи транскордонні, з використанням мови за їх вибором;

9) підтримки прийняття рішень, що полягає в забезпеченні використання новітніх інформаційних технологій для розроблення програмних продуктів, які підтримують прийняття рішень органами виконавчої влади під час реалізації владних повноважень;

10) адміністративного спрощення, що полягає в забезпеченні прискорення та спрощення адміністративних процесів шляхом їх цифрового розвитку;

11) збереження інформації, що полягає в забезпеченні зберігання рішень, інформації, записів та даних, достовірності та цілісності, а також їх доступності відповідно до політики безпеки та конфіденційності протягом певного часу;

12) оцінювання ефективності та результативності, що полягає в проведенні всебічного оцінювання та порівняння не менш як двох альтернативних рішень для забезпечення ефективності та результативності реалізації владних повноважень [8].

Проаналізувавши цей перелік, можна дійти висновку, що він є значно конкретнішим за змістом та враховує також принципи, якими послуговуються міжнародні організації, складаючи рекомендації щодо впровадження цифрового урядування. Відразу звернемо увагу на один важливий аспект: ООН не виділяє окремо принципів електронного урядування, а дає перелік принципів ефективного урядування для сталого розвитку, вказуючи, як кожен принцип безпосередньо чи опосередковано впливає на становлення цифрового урядування. Так, документи ООН звертають увагу на такі основоположні принципи ефективного урядування, як:

1. Ефективність

– компетентність: для ефективного виконання своїх функцій установи повинні мати досить досвіду, ресурсів і засобів для адекватного виконання завдань, що входять у коло їх ведення;

– розумна державна політика: для досягнення намічених результатів напрями державної політики повинні бути узгоджені один з одним і мати під собою справжню або сформовану основу в повній відповідності до реальної ситуації, мотиву і здорового глузду;

– співпраця: для вирішення проблем, що становлять спільний інтерес, установи на всіх рівнях влади

і в усіх секторах повинні діяти спільно з недержавними суб'єктами, прагнучи до реалізації одних і тих же цілей, задумів і результатів;

2. Підзвітність

– сумлінність: діючи в державних інтересах, державні службовці повинні виконувати свої офіційні обов'язки чесно, справедливо і з дотриманням моральних принципів;

– гласність: для забезпечення підзвітності і можливості контролю з боку громадськості установи повинні бути відкритими у разі виконання своїх функцій і сприяти доступності інформації, допускаючи лише конкретні і обмежені винятки, передбачені законом;

– незалежний нагляд: щоб не підривати довіру до уряду, наглядові органи повинні діяти строго з дотриманням професійних норм, незалежно і не підпадаючи під вплив з боку інших осіб;

3. Всеосязність

– принцип «ніхто не повинен бути забутий»: для забезпечення того, щоб усі люди могли реалізувати свій потенціал в умовах гідності та рівності, в рамках державної політики необхідно враховувати потреби і сподівання всіх верств суспільства, в тому числі найбільш вразливих і тих, хто піддається дискримінації;

– недопущення дискримінації: для дотримання, захисту і заохочення прав людини та основних свобод для всіх доступ на державну службу повинен надаватися на загальних умовах рівності, без будь-яких розходжень за ознаками раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, майнового стану, місця народження, інвалідності та іншими ознаками;

– участь: щоб держава була ефективною, всі впливові політичні групи повинні брати активну участь у вирішенні питань, які їх безпосередньо зачіпають, і мати можливість впливати на політику;

– субсидіарність: для забезпечення того, щоб уряд реагував на потреби і сподівання всіх людей, центральні

органи повинні виконувати тільки ті функції, які не можуть бути здійснені ефективно на більш низькому або місцевому рівні;

– рівність між поколіннями: для забезпечення благополуччя і якості життя всіх людей установи повинні планувати свої адміністративні дії таким чином, щоб задоволення короткострокових потреб нинішнього покоління погоджувалося з більш довгостроковими потребами майбутніх поколінь [9].

Таким чином, проаналізувавши зазначені принципи, доходимо таких висновків:

1. Принципи електронного (цифрового) урядування є майже ідентичними та часто не розмежовуються в міжнародному законодавстві з іншою важливою групою принципів – належного урядування, що є логічним з огляду на те, що вони мають одну основу – поняття «урядування».

2. У міжнародному просторі принципи належного урядування нерозривно пов'язані з принципами сталого розвитку.

3. В Україні існують спеціальні принципи електронного урядування, закріплені на рівні підзаконних актів.

4. Список принципів є невичерпним та не співпадає у різних актах законодавства.

На нашу думку, для України на тепер важливо уніфікувати перелік принципів для електронного (у перспективі – цифрового) урядування, що доцільно би було зробити на рівні спеціального Закону «Про електронне урядування», оскільки саме закріплення принципів створює той базис, закладає ту основу, на якій у майбутньому можна будувати інші аспекти цифрових трансформацій, – мету, завдання, напрями впровадження електронного урядування тощо, адже впровадження електронного урядування в нашій державі на належному рівні є не просто побажанням для того, щоб «іти в ногу з часом», це є нагальна необхідність, своєрідний виклик ХХІ століття, а спілкування між державою і громадянином у зручному для останнього форматі – важливим показником утвердження демократичних сучасних цінностей для міжнародного іміджу України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України від 31 жовтня 1995р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 38. Ст. 287.
2. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.
3. Петров Р.А. (ред.) *Право Європейського Союзу : навчальний посібник*. Істина, 2011.
4. Файоль А. *Общее промышленное управление*. 1923. 122 с.
5. Щекин Г.В. *Социальная теория и кадровая политика : монография*. МАУП, 2000. 576 с.
6. *Electronic Governance : Recommendation Rec(2004)15 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15 December 2004 and explanatory memorandum*. URL: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/e-governance/Key_documents/Rec\(04\)15_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/e-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf) (дата звернення: 22.07.2021).
7. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>. (дата звернення: 22.07.2021).
8. Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 56. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/56-2019-p#n18> (дата звернення: 22.07.2021).
9. *United Nations E-government survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) (дата звернення: 22.07.2021).