

УДК 342.727

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.14.08>

РОЗШИРЕНЕ РОЗУМІННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СУЧАСНІЙ ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ

Романчук Ольга Захарівна,
здобувач кафедри конституційного
права та порівняльного правознавства
(Ужгородський національний
університет, м. Ужгород, Україна)

Технологічні ресурси весь час розвиваються, знаходячи все ширшу сферу апробації, серед них – оновлення форми управління у публічно-владній сфері. Цифровий уряд розпочав значні та тривалі зміни у способі життя людей і їхній взаємодії між собою та громадськими інституціями. Інформаційні технології та інновації впливають на суспільний сектор і змінюють повсякденне життя людей.

Проаналізовано чинне нормативне законодавство, яке визначає понятійно-категоріальний апарат електронного урядування. Вказано, що поняття, яке детерміновано в законодавстві, є застарілим, оскільки не відображає сучасних тенденцій і має низку недоліків.

По-перше, воно містить декларативні широкі категорії, опосередковано визначає основну сутність поняття – послуги надаються через інформаційні-комунікативні технології.

По-друге, незрозуміло, що мав на увазі нормотворець, визначаючи «для формування нового типу держави». Говорити про новий тип держави в широкому розумінні не зовсім правильно, оскільки, незважаючи на впровадження електронної комунікації, держава продовжує мати такий самий тип виробництва, традиційні способи отримання прибутку, користування власністю та традиційні форми надання послуг.

По-третє, акцентується увага на задоволенні потреб громадян. Вказане не є доречним, оскільки електронне урядування сьогодення – це система, яка характеризує дуже широку сферу відносин органів публічної влади та фізичних осіб (до того ж, це не завжди громадяни, це можуть бути іноземці, особи без громадянства, біженці, оскільки для них також працюють широкі сервісні послуги), а також юридичних осіб, тому що налагодження відносин влади та бізнесу також входить до новітньої системи урядування.

Доведено, що сьогодні електронне урядування слід розуміти масштабніше, ніж надання електронних послуг технічними засобами, оскільки урядування набагато розширило сферу застосування шляхом включення участі всіх зацікавлених суб'єктів та участі в управлінні.

Акцентуємо на тенденції до розширення системи електронного урядування, що передбачає не тільки збільшення сфер і видів послуг, але й суб'єктів взаємодії. Нині електронне урядування вийшло за територіальні межі держави. Колективні глобальні зусилля зосереджені на більшому визнанні інституційних зв'язків між економічними, соціальними й екологічними аспектами сталого розвитку, тому електронне урядування використовується не тільки на національному та регіональному рівні, але і як ресурс у досягненні вищих життєвих рівнів для майбутніх поколінь у всьому світі.

Така міжнародна сфера проявляється принаймні в тому, що електронне урядування покращує інформування обговорень міждержавних органів; сприяє боротьбі з глобальними катастрофами та кіберзлочинністю.

Ключові слова: електронне урядування, тип держави, державне управління, публічні послуги.

EXTENDED UNDERSTANDING OF E-GOVERNMENT IN THE CURRENT LEGAL SYSTEM

Romanchuk Olha Zakharivna,
PhD Student at the Department of
Constitutional Law and Comparative
Legislature
(Uzhhorod National University,
Uzhhorod, Ukraine)

Technological resources are constantly evolving, finding an ever-expanding scope of testing, among them a renewed form of governance in the public-power sphere. The digital government has initiated significant and lasting changes in people's lifestyles and their interactions with one another and public institutions. Information technology and innovations affect the public sector and change people's daily lives.

The current regulatory legislation that defines the conceptual and categorical apparatus of e-government is analyzed. It is stated that the concept, which is determined in the legislation, is primarily obsolete, since it does not reflect current trends and has several disadvantages.

Firstly, it contains declarative broad categories, while indirectly defining the basic essence of the concept – services are provided through information and communication technologies.

Secondly, it is not clear what the lawmaker meant by defining “to form a new type of state”. At the same time, to speak of a new type of state in the broad sense is not entirely true, because despite the introduction of electronic communication, the state still has the same type of production, there are traditional ways of profit, use of property and still there are traditional forms of services.

Thirdly, the focus is on meeting the needs of citizens. This is not entirely true, as e-government today is a system that characterizes a very broad sphere of relations between public authorities and individuals (moreover, it is not always citizens, it can be foreigners, stateless persons, refugees, since for them also work broad services) as well as legal entities, as the establishment of relations between government and business is also part of the newest system of government.

It has been proven that e-governance today is to be understood more broadly than the provision of e-services by technical means, as governance has expanded its scope to a greater extent by involving all stakeholders and participating in governance.

We emphasize the tendency for the expansion of the e-government system, which envisages not only the increase of spheres and types of services, but also the subjects of interaction. Nowadays e-government has gone beyond the territorial borders of the state. Collective global efforts focus on greater recognition of the institutional linkages between economic, social and environmental aspects of sustainable development, so e-government is used not only at national and regional level, but also as a resource in achieving higher standards of living for future generations worldwide.

Such an international sphere is reflected in at least the following: e-government improves facilitating and informed discussions between intergovernmental bodies; fight against global catastrophes and cybercrime.

Key words: e-government, type of state, public administration, public services.

Постановка проблеми. Сьогодні суспільство перебуває у критичному переході, в середині цифрової революції, яка стосується не лише технологій і відіграє важливу роль у житті людей і держав. Технологічний прогрес відбувається у всіх сферах сус-

пільного життя, від розвитку штучного інтелекту до розвитку біомедицини та генної інженерії. Технологічні ресурси весь час розвиваються, знаходячи дедалі ширшу сферу апробації, серед них і оновлення форми управління у публічно-владній сфері. Цифровий уряд розпочав значні та тривалі зміни у способі життя людей і їхній взаємодії між собою та громадськими інституціями. Інформаційні технології та інновації впливають на суспільний сектор і змінюються повсякденне життя людей.

Незважаючи на актуальність проблематики, законодавча база в Україні має ряд недосконалостей, серед яких, зокрема, питання удосконалення понятійно-категоріального апарату у сфері електронного урядування.

Стан дослідження. Проблемою відкритості та доступності органів публічної влади займалися представники як теоретичної юриспруденції, так і конституційного й адміністративного права, зокрема О. Дніпров, О. Зарічний, І. Жаровська, В. Ковальчук, Ю. Бисага, Д. Белов, О. Скрипнюк та ін. Проте активне впровадження системи електронного урядування потребує додаткового аналізу проблемних питань у цій сфері.

Метою статті є аналіз питань розширеного розуміння електронного урядування у сучасній правовій системі.

Виклад основних положень. Хоча термін «електронний уряд» з'явився більше двадцяти років тому, загальноновизнаної дефініції не існує. Визначення, найпоширеніше в іноземній літературі, взяте з дослідження Лейна та Лі: «Електронний уряд стосується використання урядом технологій, зокрема веб-додатків для Інтернету, для розширення доступу до громадянської та бізнес-служб і надання їм урядової інформації та послуг для партнерів, працівників, інших агенцій та урядових установ» [1, с. 123].

Згодом іноземні автори визначають електронне врядування через систему надання публічних послуг, тобто «використання інформаційних технологій (далі – ІТ), інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) та ін. телекомунікаційних технологій на базі веб-технологій для вдосконалення та / або підвищення ефективності надання послуг у державному секторі» [2].

Міжнародні інституції також звертають увагу на теоретичні поняття, так, Організація економічного співробітництва та розвитку позиціонує електронний уряд як «використання ІКТ, зокрема Інтернету, як інструменту для покращення управління державою» [3].

Доктринальні положення дуже різняться. І. Колесніченком було визначено й узагальнено основні підходи до розуміння поняття «електронний уряд». Перший підхід розглядає електронний уряд як електронний сервіс надання державних послуг. Він спирається на поширену практику перенесення ефективних ІКТ регулювання зі сфери бізнесу у громадський сектор, що забезпечує вихід на новий рівень якості надання послуг, зручності для користувачів за одночасного скорочення трансакційних витрат. Представники другого підходу розглядають електронний уряд як високотехнологічну організацію, функціонування якої забезпечується сучасними засобами ІКТ. Цей підхід виходить із перспектив інформаційної епохи, коли тільки організація всієї діяльності уряду на основі ІКТ може забезпечити трансформацію суспільного сектора відповідно до нових вимог часу. Третій підхід розглядає електронний уряд як нову модель регулювання, адекватну емерджентній економіці та інформаційному суспільству. Це не просто ширше тлумачення, яке поглинає перші два підходи, а принципово новий погляд на зміст інститутів влади, держави й організацію державного регулювання [4].

Національне законодавство визначається з понятійними категоріями таким чином. Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні (2017 р.) «електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підви-

щенту ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням ІКТ для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [5]. Звернемо увагу, що первинно така сама дефініція містилася в Розпорядженні КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» (2010) [6].

Таке поняття, детерміноване в законодавстві, є застарілим, оскільки не відображає сучасних тенденцій і має, на нашу думку, низку недоліків:

По-перше, воно містить декларативні широкі категорії, опосередковано визначає основну сутність поняття – послуги надаються через ІКТ.

По, друге, незрозуміло, що мав на увазі нормотворець, визначаючи «для формування нового типу держави».

Поняття типу держави розглядається в загальнотеоретичній юриспруденції. Тип держави – сукупність держав, які мають схожі загальні риси, що проявляються в єдності закономірностей і тенденцій розвитку, ґрунтуванні на однакових економічних (виробничих) відносинах, на однаковому поєднанні загальносоціального і вузькогрупового (класового) аспектів їх сутності, аналогічному рівні культурно-духовного розвитку [7].

Виокремлюють широку класифікацію типів держав: за рівнем захисту прав і свобод людини (правові та неправові); за способом набуття влади (легітимні, нелегітимні); за історичним підходом (рабовласницька, феодальна, буржуазна, соціальної демократії, соціально-демократичної орієнтації, соціальної демократії); за цивілізаційним підходом (первинні, вторинні) тощо. Н. Крестовська виокремлює також скарбницю як критерій типології (дантські, рентні, податкові) [8]; Д. Герилів вказує на інтегративний підхід (східний, рабовласницький, феодальний, капіталістичний і соціалістичний) [9, с. 14]. Отож, незрозуміло, прояв якого типу з поданої класифікації (яка, до речі, може бути більшою) має на увазі нормотворець.

По-третє, акцентується увага на задоволенні потреб громадян. Вказане не є правильним, оскільки електронне урядування сьогодення – це система, яка характеризує дуже широку сферу відносин органів публічної влади та фізичних осіб (до того ж, це не завжди громадяни, це можуть бути іноземці, особи без громадянства, біженці, оскільки для них також працюють широкі сервісні послуги), а також юридичних осіб, тому що налагодження відносин влади та бізнесу також входить у новітню систему урядування.

Електронне урядування включає надання послуг у різних сферах, зокрема прийнято виділяти:

- електронне управління, зосереджене на внутрішньодержавному процесі управління (G2G);
- електронні послуги, орієнтовані на надання державних послуг громадянам і бізнесу (G2C / G2B);
- електронне громадянство, орієнтоване на вклад громадян і бізнесу в управління (C2G, B2G) [10, с.1916].

Ось як цю систему описує А. Мезенцев. «Електронне урядування складається із трьох важливих елементів взаємодії: взаємодії держави та громадянина, взаємодії держави та бізнесу, взаємодії органів влади. Громадяни отримують доступ до публічної інформації, більш якісні й оперативні адміністративні послуги, мати можливість впливу на прийняття і реалізацію важливих державних рішень. Бізнес отримує спрощений, більш швидкий доступ до органів державної влади, що допоможе більш ефективно і результативно співпрацювати бізнесу і владі. Органи влади отримують можливість координувати свої дії, більш ефективно й оперативно вирішувати ті чи інші завдання, підвищити якість надання адміністративних послуг, бути відкритими

та прозорими, чуткими та гнучкими до вимог громадян і бізнесу. Перехід до електронного урядування означає трансформацію усіх форм діяльності органів влади, зміну їх структури, завдань і функцій. Успіх реалізації цього переходу залежить від правильної стратегії та тактики, координації та ефективної взаємодії усіх суб'єктів цього процесу, а саме: законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, бізнесу та громадськості» [11, с. 65]

Тому сьогодні електронне урядування слід розуміти масштабніше, ніж надання електронних послуг технічними засобами, оскільки урядування набагато розширило сферу застосування шляхом включення участі всіх зацікавлених суб'єктів та участі в управлінні. Електронне урядування виступає ефективним інструментом для досягнення кращого управління. Тому з часом національні уряди пропонують цілу низку нових ІКТ для трансформації влади на основі демократії, інклюзивності та демонструють високі результати діяльності.

Поряд із цим говорити про новий тип держави в широкому розумінні не зовсім доречно, оскільки, незважаючи на впровадження електронної комунікації, держава продовжує мати такий самий тип виробництва, традиційні способи отримання продукту, користування власністю та традиційні форми надання послуг. Тим не менш, оновлена система управління передбачає оновлену політику, орієнтовану на широке використання цифрового суспільства й економіки через орієнтацію на інформативний розвиток, орієнтований на людей.

Електронне урядування визначено як форму організації державного управління, тобто вона зазвичай має національний характер. І справді, загалом вказана система залежить від внутрішньодержавних чинників – першочергово економічного розвитку.

Багато розвинених країн інвестували значні кошти ресурси та зусилля для удосконалення інструментів електронного уряду, пошуку інноваційних способів їх використання для ефективнішого надання публічних послуг. Країни з нижчим рівнем розвитку стикаються з браком економічних ресурсів для розробки та впровадження технологій, що створює більший розрив між країнами щодо рівня застосування електронного уряду з метою кращого управління.

Відповідно до опитування ООН 2018 р. нині існують великі відмінності серед регіонів світу з погляду готовності електронного уряду. Європа має очевидну перевагу перед іншими регіонами, за нею – Америка, Азія – трохи нижче середнього по всьому світу, Африка значно відстає.

Отже, електронне урядування передбачає можливість широкого доступу і самостійно створює перепони для такої відкритості, оскільки саме інформаційна доступність існує як первинна проблема. Нині відзначаємо негативну кореляцію між цифровим використанням і соціальним відчуженням. Інтернет-використання пропонує можливість електронного включення, але також ризикує новим цифровим розривом через недостатній доступ у країнах із низьким рівнем доходу або браком пристроїв чи їх пропускну здатності та швидкості.

Як вказує заступник Генерального секретаря з економічних і соціальних питань ООН Л. Женьмін: «Доступ до нових технологій залишається невловимим для деяких регіонів і країн, особливо найбільш вразливих, зокрема країн Африки, найменш розвинених країн, малих острівних держав, що розвиваються, та країн, які розвиваються без виходу до моря. Там необхідно враховувати нові та безпрецедентні ризики. Без ретельного застосування дизайну та нагляду інструменти штучного інтелекту можуть завдати шкоди вразливим групам населення та посилити нерівність, розширюють цифровий розподіл і негативно впливають на робочі місця й економіку, а також на конфіденційність, відмову службових та інших питань кібербезпеки» [12, с. III].

За даними останнього світового огляду 2018 р. щодо електронного урядування, починаючи з 2012 р. спостерігається постійне зростання кількості країн, веб-сайти яких з інформацією про конкретні програми приносять користь жінкам і дітям, особам з обмеженими можливостями, літнім людям, корінним людям і людям, які живуть у бідності. Дедалі частіше Держави-члени ООН вирішують потреби маргіналізованих груп через цільові втручання та надання послуг. Проте більшість світового населення залишається офлайн, що збільшує ризик, що вразливі групи без доступу до Інтернету ще більше відставатимуть у швидко прогресуючому цифровому суспільстві. Таким чином, технології можуть як сприяти, так і перешкоджати всебічній меті – нікого не залишати позаду [13, с. XXIV].

Електронне урядування має тенденцію до розширення, і цей процес є безперервним. Таке розширення передбачає збільшення не тільки сфер і видів послуг, але й суб'єктів взаємодії. Нині електронне урядування вийшло за територіальні межі держави. Колективні глобальні зусилля зосереджені на більшому визнанні інституційних зв'язків між економічними, соціальними й екологічними аспектами сталого розвитку, тому електронне урядування використовується не тільки на національному та регіональному рівні, але і як ресурс у досягненні вищих життєвих рівнів для майбутніх поколінь у всьому світі.

Цифрова взаємодія служить інструментом розвитку, щоб країни навчалися одна від одної, визначали сфери сили та виклики в електронному уряді та формували політику та стратегію в цій галузі.

Така міжнародна сфера проявляється у тому, що:

- електронне урядування покращує сприяння й інформування обговорень міждержавних органів, у т. ч. Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, ЕКОСОП, ЮНІСЕФ, ВООЗ та інших органів ООН;

- глобальні катастрофи, зокрема повені, циклони та тайфуни, а також посухи, мають транскордонний характер, міжрегіональний і глобальний обмін даними та координація між зацікавленими країнами та регіонами мають вирішальне значення. Партнерство сприяє особливо економічно незахищеним країнам, які можуть не мати достатнього бюджету чи персоналу взяти на себе відповідальність за всі етапи зменшення ризику стихійних лих;

- кібербезпека є ключовим фактором перетворення на стійкий електронний уряд. Заходи безпеки є першочерговими, їх потрібно стратегічно включати у функціонування системи електронного урядування з самого початку, на етапі проектування. Глобальний світ дедалі більше сприймає ІКТ як головний стимулюючий фактор соціально-економічного розвитку, проте попередження про нецільове використання викликає питання щодо державної безпеки та захисту осіб і підприємства, що переживають глобальний зв'язок.

У травні 2017 р. кібератака з використанням вірусу WannaCry спричинила великі перебої у критичній інформаційній інфраструктурі компаній і лікарень більш ніж у 150 країнах. 27 червня 2017 р. стартувала масова кібератака, яка здійснювалася за допомогою модифікованої версії вірусу «Wannacry» – Petya.A, що найбільше захопила Україну, але значно поширилася і на Голландію, Польщу, Францію. 2016, 2018 та 2019 рр. група Strontium виклала у відкритий доступ медичні записи та повідомлення електронної пошти, отримані від спортивних і антидопінгових посадових осіб. Внаслідок останньої атаки 6 національних і міжнародних спортивних та антидопінгових організацій на трьох континентах стали жертвами цих нападів. Отож, кібербезпека – важливий елемент електронного урядування, який може розвиватися й ефективно працювати виключно із застосуванням міжнародної взаємодії.

Висновки. Пропонуємо таку дефініцію для національного законодавства. Електронне урядування – форма організації державного управління, що здійснюється шляхом використання ІКТ і сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади з метою системної взаємодії міжнародних і національних інституцій, населення, бізнесу.

Список використаних джерел:

1. Layne, K., Lee, J. Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*. 2001. V. 18 (2), P. 122–136. URL: [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(01\)00066-1](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(01)00066-1).
2. Madzova V., Sajnoski K., Davcev L. E-Government as an Efficient Tool towards Good Governance (Trends and Comparative Analysis throughout Worldwide Regions and within West Balkan Countries). *Balkan Social Science Review*. 2013. Vol. 1. P. 157–174.
3. OECD. Promise and Problems of E-democracy. Challenges of Online Citizen Engagement. 2003. Paris: OECD Publishing. URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf>.
4. Колесніченко І.М. Розвиток електронного урядування в Україні: інституціональний аспект *Бізнес-Інформ*. 2014. № 3. URL: <http://business-inform.net>.
5. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.
6. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 13 грудня 2010 р. № 2250-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
7. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
8. Крестовська Н.М. Скарбниця як критерій типології держави *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 280–287.
9. Герилів Д.Ю. Загальнотеоретична характеристика інтегративного підходу до типології держави *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 6-1 (1). С. 12–15.
10. Khanh N.T.V., Danh M.T., Gim G. E-Government in Vietnam: Situation, Prospects, Trends, and Challenges *Open Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. 2020. P. 1915–1931.
11. Мезенцев А.В. Електронне урядування, електронна демократія – підходи до визначень. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1. С. 64–69.
12. Zhenmin L. United Nations E-Government Survey 2018. Department of Economic and Social Affairs. Gearing E-Government to Support transformation towards Sustainable and Resilient Esilent societies United Nations. New York, 2018. URL: publicadministration.un.org.
13. United Nations E-Government Survey 2018. Department of Economic and Social Affairs. Gearing E-Government to Support transformation towards Sustainable and Resilient Esilent societies United Nations. New York, 2018 .URL: publicadministration.un.org.