

Г. О. Канцер

аспірант

Одеського державного університету внутрішніх справ

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАСОБІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено характеристику засобів адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування в Україні з використанням інструментального правового підходу. Визначено, що поєднуваною ланкою між суб'єктами правовідносин, а також між суб'єктами та інформаційно-комунікаційними технологіями, є застосування адміністративно-правових засобів. Тобто, на відміну від традиційного застосування правового регулювання у досліджуваній сфері, механізм правового регулювання передбачає наявність інформаційно-комунікаційних технологій, а у деяких випадках штучного інтелекту. Надано характеристику адміністративно-правовим засобам впровадження електронного урядування як сукупності інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури.

Зазначено, що налагодження співпраці між Україною та іншими державами у сфері цифровізації, надання можливості нерезидентам застосовувати електронні цифрові підписи є одним із проблемних питань у сфері впровадження електронного урядування. Вирішити проблему дозволить укладання міжнародних або двосторонніх договорів про взаємне визнання сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів. Для забезпечення конфіденційності у сфері електронного урядування запропоновано встановити відповідальність працівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за надання доступу зацікавленим третім особам до персональних даних громадян. Аргументовано ризикованість переведення всієї системи документообігу та надання адміністративних послуг у цифровий формат. Для нівелювання можливих ризиків технічного характеру запропоновано закріпити певне співвідношення між можливостями отримання адміністративних послуг у електронному та звичайному форматах.

Ключові слова: електронне урядування, правовий засіб, адміністративно-правовий засіб, інформаційно-комунікаційні технології, конфіденційність, нерезидент, відповідальність.

Kantser H. O. Characteristics of means of administrative and legal support of introduction of e-governance in Ukraine

The article examines the characteristics of the means of administrative and legal support for the introduction of e-governance in Ukraine using an instrumental legal approach. It has been determined that the use of administrative and legal means is a connecting link between the subjects of legal relations, as well as between the subjects and information and communication technologies. That is, in contrast to the traditional application of legal regulation in the study area, the mechanism of legal regulation involves the presence of information and communication technologies, and in some cases artificial intelligence. The article has made the description of administrative and legal means of implementing e-governance as a set of tools to influence the relationship between public authorities, local governments, and individuals, legal entities for the provision of administrative services, the exercise of power, public policy using information and communication technologies, digital infrastructure.

It is noted that the establishment of cooperation between Ukraine and other countries in the field of digitalization, enabling non-residents to use electronic digital signatures is one of the problematic issues in the field of e-governance. The problem can be solved by concluding international or bilateral agreements on mutual recognition of public-key certificates and electronic signatures. It is proposed to establish the responsibility of employees of state executive bodies and local governments for providing access to interested third parties to the personal data of citizens to ensure confidentiality in the field of e-governance. The riskiness of translating the entire document management system and providing administrative services into digital format has been argued. To eliminate possible technical risks, it has been proposed to establish a certain relationship between the possibilities of obtaining administrative services in electronic and habitual formats.

Key words: e-governance, legal means, administrative-legal means, information and communication technologies, confidentiality, non-resident, responsibility.

Постановка проблеми. Протягом останніх десяти років в Україні прийнято значну кількість законів та підзаконних актів, спрямованих на впровадження електронного урядування, як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях. Зокрема, це розпорядження Кабінету Міністрів України (надалі - КМУ) «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні», постанови КМУ «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства», «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд». Проте наявність норм права не є гарантією належного впровадження електронного урядування у публічне управління. Соціальна цінність права передбачає

досягнення поставлених у нормативно-правових актах завдань. Інструментальний підхід у досліджуваній сфері передбачає застосування належних правових засобів.

Незважаючи на значну кількість прийнятих нормативно-правових актів, залишаються невирішеними наступні проблеми: низька якість управління розробленням, впровадженням, підтримкою функціонування та розвитком інформаційно-телекомунікаційних систем (баз даних, реєстрів тощо) та ресурсів (центрів обробки даних, телекомунікаційних мереж тощо) органів влади; низькі темпи запровадження електронних форм взаємодії між органами влади і фізичними та юридичними особами, зокрема надання електронних послуг та доступу до відкритих даних; неврегульованість питання електронної ідентифікації та автентифікації фізичних та юридичних осіб під час взаємодії з органами влади; низькі темпи розвитку внутрішніх систем електронного документообігу та сучасних інформаційно-аналітичних інструментів підтримки прийняття управлінських рішень; недостатній рівень готовності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження і використання інструментів електронного урядування. Зазначене вказує на недосконалість та недостатність засобів адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування [1].

Особливістю застосування адміністративно-правових засобів у сфері впровадження електронного урядування є те, що такі засоби є поєднуваною ланкою не тільки між суб'єктами правовідносин, але й між суб'єктами та інформаційно-комунікаційними технологіями (надалі – ІКТ). Тобто на відміну від традиційних сфер правового регулювання у досліджуваній галузі механізм правового регулювання передбачає наявність ІКТ, а у деяких випадках навіть штучного інтелекту. Така особливість передбачає застосування традиційних адміністративно-правових засобів регулювання у новій сфері суспільних відносин – цифровому просторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на велику кількість досліджень у сфері е-демократії, питання адміністративно-правових засобів впровадження електронного урядування досліджено фрагментарно. Зокрема, В. В. Марченко конкретизовано механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади [2, с. 125-131]. М. П. Ільницьким досліджено особливості адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні [3, с. 97-101]. С. Ю. Обрусною, К. М. Пасинчук проаналізовано електронний суд як адміністративно-правову категорію [4, с. 120-124]. О. В. Левченком досліджено механізм впровадження безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру [5, с. 20].

Правовим підґрунтям дослідження є фундаментальні праці науковців у сфері теорії держави та права. Зокрема, юридичний інструментарій досліджували С. С. Алексєєв, С. В. Бобровник, С. Д. Гусарєв, Л. А. Луць, В. С. Нерсесянц, Ю. А. Тихомиров.

Метою дослідження є розробка пропозицій щодо удосконалення засобів адміністративно-правового забезпечення впровадження електронного урядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення поставленої мети проаналізуємо змістовне наповнення категорії «правові засоби», «адміністративно-правові засоби» та визначимо правовий інструментарій за предметом дослідження виходячи з особливостей впровадження електронного урядування у правове середовище.

Хоча у законодавстві застосовується термін «засіб», але натепер відсутнє легітимне визначення термінів «правові засоби» чи «адміністративно-правові засоби». Проте відповідно до ч. 5 ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [6]. У нормативно-правових актах використовуються поняття «засоби» щодо ІКТ. Зокрема, у Законі України «Про електронні довірчі послуги» містяться такі поняття як «програмний засіб», «засіб електронної ідентифікації», «засіб кваліфікованого електронного підпису чи печатки», «засіб криптографічного захисту інформації», «технічний засіб контролю» [7]. У постанові КМУ «Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» визначено засоби організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів – засоби програмного комплексу Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів [8]. За певними сферами професійної діяльності впроваджено спеціальні засоби електронного урядування: електронні земельні торги (постанова КМУ «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення») [9]; комплексна послуга «є Малятко» (постанова КМУ «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини») [10] тощо. Проте зазначені засоби доцільно віднести до інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, розвиток якої як техніко-технологічної основи електронного урядування передбачено Концепцією розвитку електронного урядування в Україні [1].

Зазначені засоби є не правовими, а технічними інструментами впровадження електронного урядування, і потребують легалізації шляхом закріплення правової можливості їх використання органами місцевої влади, державної влади, громадянами, юридичними особами.

На доктринальному рівні змістовна складова правових засобів досліджувалася у радянський період, і досліджується зараз. Проте позиція щодо змістовного наповнення категорії «правові засоби» є наразі неоднозначною.

Л. А. Луць розглядає правові засоби як частину правової системи, спрямовану на забезпечення належного правопорядку [11, с. 7]. Аналіз наукової літератури дозволяє прийти до висновку, що під правовими засобами розуміються різні правові категорії. У юридичних енциклопедіях відсутнє поняття «правові засоби». Проте такий термін міститься в академічному словнику наукової термінології [12, с. 482].

У зарубіжній юридичній доктрині термін «instrument» має досить усталене значення правового акту [13, с. 132]. У національній доктрині застосовується більш широке трактування засобів. С. С. Алексєєв до правових засобів відносить: норми права, індивідуальні приписи та веління, договори, засоби юридичної техніки, всі інші інструменти регулювання, які розглядаються у єдності характерного для них змісту та форми [14, С. 14]. Тобто правові засоби є інструментом забезпечення належної правової поведінки.

Деякі автори у науці адміністративного права сукупність адміністративно-правових засобів прирівнюють до механізму адміністративно-правового регулювання [15, с. 20-21; 16, с. 14-17]. Проте більш визнаним є підхід до розуміння адміністративно-правових засобів у певних сферах як до сукупності конкретних форм і способів регулювання та забезпечення належної правової поведінки суб'єктів таких відносин.

Узагальнюючи зазначимо, що адміністративно-правові засоби впровадження електронного урядування можна охарактеризувати як сукупність інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури.

Засоби впровадження електронного урядування відображені у Конституції України, спеціальних законах та підзаконних актів (Законі України «Про адміністративні послуги», «Про електронні довірчі послуги», постанові КМУ «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» тощо), загальних законах та підзаконних актах (Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» тощо). Формуючи об'єктивні права, загальнообов'язкові правила поведінки у сфері застосування ІКТ, держава повинна забезпечити відповідне правове середовище для ІКТ.

Інформаційно-телекомунікаційні технології у всіх сферах суспільного життя з'явилися задовго до їх впровадження у публічне управління, адміністрування. Зокрема, це соціальні мережі, чат-боти, пошукові електронні системи тощо. Проте можливість їх використання як засобів у адміністративно-правових відносинах виникає тільки після надання їм певної правової форми.

Адміністративно-правові відносини при впровадженні електронного урядування виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними особами, юридичними особами. На цьому етапі відбувається трансформація правових норм у певну правову поведінку. Особливістю таких відносин є те, що правові зв'язки між суб'єктами налагоджуються за допомогою ІКТ. Платформою таких зв'язків є електронна інфраструктура. Традиційно вважається, що адміністративно-правові відносини виникають як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів публічного управління, а зв'язки, які утворюються при цьому, мають державно-владний характер. Проте особливістю правовідносин при впровадженні електронного урядування є те, що істотна їх частина має сервісний характер, обумовлений наданням суб'єктами публічного адміністрування електронних послуг. В іншому, такі відносини мають традиційну структуру: суб'єкт (органи державної, місцевої влади, фізичні особи, юридичні особи), об'єкт (ІКТ, поведінка фізичних осіб, дії/бездіяльність органів публічного адміністрування, управління), зміст (сукупність прав та обов'язків).

Умовно засоби впровадження електронного урядування реалізуються у правовій та неправовій формах. Правовою формою реалізації є зазначені вище нормативно-правові акти та інші джерела (адміністративні договори, двосторонні та багатосторонні договори про співпрацю, локальні акти органів публічного управління та адміністрування, акти застосування норм права тощо).

Слід зазначити, що одним із проблемних питань реалізації є налагодження співпраці між Україною та іншими державами у сфері цифровізації та надання можливості нерезидентам застосовувати електронні цифрові підписи. Україною не укладено жодного міжнародного або двостороннього договору про взаємне визнання сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів, і жоден кваліфікований надавач електронних довірчих послуг іноземної держави не виявив наміру підтвердити, що його діяльність відповідає вимогам Закону України «Про електронні довірчі послуги».

До неправових форм реалізації відносяться здійснення реєстраційних, організаційних дій за допомогою ІКТ; створення та впровадження цифрової інфраструктури. Неправові форми забезпечують цілодобове надання адміністративних послуг, прозорість діяльності органів публічного управління. Проте реалізація неправових форм супроводжується проблемами забезпечення конфіденційності та інформаційної безпеки, а також необхідності розробки та впровадження єдиних технічних стандартів та сумісності ІКТ.

Одним із проблемних питань забезпечення конфіденційності у сфері електронного урядування є відповідальність працівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за надання доступу зацікавленим третім особам до персональних даних громадян.

Також при впровадженні електронного урядування не враховуються обставини непереборної дії. Зокрема, при переведенні документації у електронний формат не забезпечене резервне копіювання. При від-

ключенні електропостачання, збоїв у системах електронного документообігу, електронної черги блокується можливість отримання громадянином адміністративної послуги. Одним із напрямів вирішення зазначеної проблеми є закріплення певного співвідношення між можливостями отримання адміністративних послуг у електронному та звичайному форматах.

Висновки. Отже, проведений аналіз дає підстави визначити, що засоби впровадження електронного урядування реалізуються у правовій та не правовій формах. Адміністративно-правовими засобами впровадження електронного урядування є сукупність інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури. Зазначено, що одним із проблемних питань реалізації таких засобів є налагодження співпраці між Україною та іншими державами у сфері цифровізації та надання можливості нерезидентам застосовувати електронні цифрові підписи. Для вирішення поставленої проблеми доцільним є укладання міжнародних або двосторонніх договорів про взаємне визнання сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів. З метою забезпечення конфіденційності у сфері електронного урядування необхідним є встановлення відповідальності працівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за надання доступу зацікавленим третім особам до персональних даних громадян. Переведення всієї системи документообігу та надання адміністративних послуг у цифровий формат є ризикованим. Для нівелювання можливих ризиків технічного характеру необхідно закріпити певне співвідношення між можливостями отримання адміністративних послуг у електронному та звичайному форматах.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
2. Марченко В. В. Механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади. *Публічне право*. 2016. № 3 (23). С. 125–131.
3. Льницький М. П. Адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Випуск 6 (15). С. 97-101.
4. Обрусна С. Ю., Пасинчук К. М. Електронний суд як адміністративно-правова категорія. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 3. С. 120-124.
5. Левченко О. В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпропетровськ. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ МВС України. 2016. 20 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T172155?an=1&hide=true>
8. Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 357. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP180357?hide=true>
9. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення: постанова Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 688. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP170688?hide=true>
10. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення сприятливих умов для реалізації прав дитини: постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 691. URL: https://ips.ligazakon.net/document/KP190691?an=21&q=%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8&searchType=phrase&is_no_morph=false&hide=true&lang=ua
11. Луць Л. Структура правової системи суспільства: загальнотеоретичні аспекти. *Право України*. 2002. № 9. С. 7-10.
12. Андерш Й. Ф., Воробйова С. А., Кравченко М. В. та ін. Російсько-український словник наукової термінології: Суспільні науки. Київ. Наукова думка. 1994. 600 с.
13. Березовенко С. М., Березовенко Ю. Ф., Чернобай Д. М., Яценко І. С. Новий англо-російський юридичний словник. Київ. Євроіндекс Лтд. 1993. 320 с.
14. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация. *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 12-19.
15. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративне право України: основні поняття: *навч. посіб.* Київ. ГАН. 2005. 231 с.
16. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: *навч.-метод. посіб.* 2-ге вид., переробл. і доп. Одеса. Юрид. л-ра. 2002. 312 с.