

УДК 351:004

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.42>

Кудрявцев О.О.

здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку людства важко уявити будь-яку державну функцію або процес управління, який не передбачає широкого використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів, не є винятком й публічна служба України. Взагалі використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби та вибух цифрової інформації в усьому суспільстві впровадили можливість більш ефективного, прозорого та ефективного адміністрування. У той же час ці тенденції кидають виклик традиційним поняттям адміністрування, управління, організації, підзвітності тощо.

Сьогодні на всіх рівнях і в усіх гілках влади ми знаходимо інструменти, програми та нові інформаційні технології та інформаційні ресурси, які застосовуються до потреб громадян, користувачів послуг, державних службовців та політичних лідерів. Мобільні додатки, відкриті дані, соціальні мережі, технічні та організаційні мережі тощо вбудовані в робоче середовище публічної служби.

Традиційно цей набір інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби називають «цифровий уряд», концепцію, яка розширилася від раннього зосередження на використанні інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби до новішого поняття про те, що інформація та технології впливають на адміністрування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні досліджувались в межах наукових розробок вченими-адміністративістами такими, як: І.В. Арістова, В.М. Бевзенко, М.Ю. Віхляєв, Ю.А. Волкова, В.В. Доненко, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, В.А. Ліпкан, Ю.О. Легеза, Д.В. Лученко, Р.В. Миронюк, та інших.

Мета статті. Дослідити окремі питання адміністративно-правових засад використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби України.

Виклад основного матеріалу. Цифровий уряд як явище включає в себе нові стилі лідерства, нові процеси прийняття рішень, різні способи організації та надання послуг та нові концепції громадянства. Наш погляд на цифровий уряд узгоджується з визначенням електронного врядування ЮНЕСКО: «Використання державним сектором інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) з метою покращення надання інформації та послуг, заохочення участі громадян у процесі прийняття рішень та підвищення відповідальності, прозорості та ефективності уряду» [1].

Спочатку пандемія COVID-19, а у подальшому й війна, підкреслила важливість інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби України в процесі побудови економічної та соціальної стійкості

за допомогою стратегічних, гнучких та інноваційних підходів до урядування. Зокрема за даними Робочої підгрупи з цифрової інфраструктури, відновлення та розвитку Інтернету, в Україні з початку війни якість передачі даних знизилася в середньому на 13% у фіксованих мережах Інтернету та на 26% у мобільних мережах (травень 2022 року) [2]. Крім того, 12,2% населених пунктів не мають доступу до мобільного зв'язку, а 3,1% мають лише частковий доступ. Пошкоджено станції мобільних операторів у різних куточках країни; за оцінками, майже 11% з них неактивні і ця частка швидко зростає. Доступ до стабільної, надійної високошвидкісної широкосмужової мережі є ключовою рамковою умовою для відновлення і розвитку цифрової економіки України. Навіть до війни лише 26% населення мали доступ принаймні до покриття мобільної мережі 4G у 2020 році [3].

Важливо підкреслити, що інформаційні технології та інформаційні ресурси відіграли життєво важливу роль у врегулюванні кризи, викликаною пандемією, та підтримці суспільств і економік у країнах із міцною основою цифрового урядування. Там, де інформаційні технології та інформаційні ресурси не використовувалися стратегічно чи ефективно, криза, викликана пандемією, висвітлила прогалини та нерівність, а також загострила виклики [4]. У будь-якому випадку ця криза має спонукати уряди ділитися ключовими уроками щодо ключових факторів цифрових стимулів та критичних цифрових недоліків.

Уряди в усьому світі стикаються зі зниженням рівня суспільної довіри [5], водночас зазнаючи зростаючих експоненціальних і швидких змін, спричинених настанням цифрової епохи, яка характеризується як «відкрита, цифрова та глобальна, а не закрита, аналогова та локальна» [6]. Пандемія і багатомірна криза, яку вона спровокувала, підірвала роботу урядів, проте, спонукала посилити свою спроможність оперативно реагувати у разі наступних хвиль або майбут-

ніх криз, а також розробляти стратегії відновлення, які є більш стійкими, а також сприяють довгостроковому реформуванню державного сектору [7].

Використання цієї можливості вимагає розуміння того, як приймати рішення щодо удосконалення процесу впровадження інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби у світлі національного контексту, а не просто прискорювати цифрову трансформацію державного сектору. Такий стратегічний підхід, запроваджений у зв'язку з пандемією, спонукав реформи та дії, які сприяють використанню інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби на довгі роки.

Успішна цифрова трансформація дозволить публічній службі працювати ефективно та результативно в цифровому середовищі, а також надавати публічні послуги простіше та ефективніше [8]. Однак повна реалізація цієї цифрової трансформації вимагає зміни парадигми від електронного до цифрового урядування, що підкреслено Рекомендацією OECD 2014 року Ради зі стратегій цифрового урядування [9].

Згідно з Рекомендацією, цифровий уряд розуміється як «використання цифрових технологій, як інтегрованої частини стратегій модернізації урядів, для створення суспільної цінності» [9]. З моменту свого прийняття Рекомендація застосовувалася в численних цифрових урядових оглядах для підтримки аналізу та формулювання рекомендацій, спрямованих на допомогу урядам у прийнятті стратегій переходу від електронного урядування до цифрового. Політичні інструменти ОЕСР, такі як «Рамкова програма цифрової трансформації», можуть допомогти Україні реалізувати її амбітні плани щодо зміцнення та відновлення свого цифрового простору [2].

Ця аналітична робота надихнула та сприяла взаємному навчанню, а також допомогла визначити основні характеристики цифрового уряду. Ці характеристики складають Рамкову програму політики цифрового уряду

OECD (DPF), представлена E-Leaders під час зустрічі 2018 року в Кореї. DPF складається з шести частин (сфер), які складають цифровий уряд, серед яких основними є сфера цифровізації, орієнтованості на користувача (сервісність), відкритість тощо.

DPF – це інструмент, який розроблено для того, щоб допомогти урядам визначити ключові детермінанти для ефективної розробки та впровадження стратегічних підходів для переходу до цифрової зрілості їхніх державних секторів. DPF підтримує якісні та кількісні оцінки ОЕСР у різних країнах та окремих проектах. Він застосовується в експертних оцінках і обрамляє методологію та дизайн опитування Індексу цифрового уряду ОЕСР (DGI), який вимірює зрілість цифрового уряду країн за шістьма вимірами [10].

Експериментальне застосування DPF в оглядах країн та розробка Опитування щодо цифрового уряду 1.0 призвели до категоризації шести взаємодоповнюючих вимірів. Чотири з них можна віднести до основоположних (цифровий за задумом, державний сектор, керований даними, уряд як платформа та відкритий за замовчуванням), а два – як трансформаційні (керовані користувачами та проактивні) компоненти цифрового уряду.

DPF ґрунтується на положеннях Рекомендації для прискорення впровадження інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сферу публічної служби. Цей процес акцентує увагу на важелях, інституційних моделях та ініціативах, які допомагають подолати бюрократичну спадщину, вертикальність та розрізненість, а також сприяє горизонтальності, інтеграції, координації та синергії між гілками та рівнями державної влади. Це є зміною парадигми в управлінні даними цифрового уряду та публічного сектору та має важливе значення для виходу за рамки ідеї цифрових послуг як ізольованих результатів та вторинних ефектів окремих політик.

Згідно з новою парадигмою, цифрові послуги є основними, всеосяжними рушійними силами трансформації публічного сек-

тору, оскільки державні послуги є найбільш безпосереднім досвідом, який люди отримують від своїх урядів.

Розуміння того, що уряди розробляють та забезпечують впровадження інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби для того, щоб служити суспільству, лежить в основі прагнення переосмислити внутрішні процеси з метою об'єднання різних частин адміністрації для підвищення ефективності, результативності та користувацького досвіду, а також для зміцнення довіри до уряду. Цифровий уряд, який демонструє вищий рівень зрілості в шести вимірах, має кращі можливості не лише для досягнення внутрішньої ефективності та прозорості, але й для надання державних послуг, які відповідають і потенційно перевершують очікування громадян.

Наприклад заходи реагування українського уряду на війну у сфері цифровізації структуровані навколо трьох ключових стовпів: «Цифрова інфраструктура, відновлення та розвиток Інтернету»; «Державні послуги та реєстри»; «Цифрова економіка». Плани розроблено на короткострокову (до кінця 2022 р.), середньострокову (2023–2025 рр.) і довгострокову (2026–2032 рр.) перспективи [2].

Разом з тим DPF визнає, що цифровий підхід за задумом діятиме як стратегічний важіль для політики впровадження та розвитку інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби, створюючи контекст для вбудовування інших фундаментальних вимірів цифрового уряду в процес прийняття рішень, а також у секторальні та наскрізні цифрові проекти та ініціативи. Цей підхід сприяє послідовній та більш стійкій цифровій трансформації публічної служби, здатній забезпечити кращу ефективність її роботи. Наявність цифрового уряду – це важлива частина програми модернізації публічної служби та цифрової трансформації.

Сприяння розвитку урядів, які є більш цифрово зрілими відповідно до шести вимірів DPF ОЕСР, сприятиме переформуванню вза-

ємодії між урядами та громадськістю завдяки розширеному залученню зацікавлених сторін, краще оснащеним командам, більшим повноваженням державних службовців, посиленій підзвітності в державному секторі та новим шляхам зростання колективного розуму.

Кризи останніх років продемонстрували критичну важливість використовувати інформаційні технології та інформаційні ресурси у сфері публічної служби. Цифрові інструменти виявилися ключовими активами для розвитку та стабілізації роботи публічної служби у кризові періоди. DPF забезпечує основу для просування цих трансформаційних зусиль, реагування на потреби економік і суспільств, а також для побудови гнучкого та адаптивного уряду.

Як слушно вказується у спеціальній літературі «уряд, який є цифровим за своєю структурою, встановлює чітке організаційне лідерство у поєднанні з ефективними механізмами координації та правозастосування, де «цифрові» розглядаються не лише як технічна тема, але й як обов'язковий трансформаційний елемент, який має бути вбудований у всі політичні процеси» [7].

Для успіху впровадження та розвитку інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби цифрові технології мають бути повністю вбудовані в процеси формування політики та розробки послуг із самого початку. Державний сектор має бути цифровим за задумом. Це передбачає мобілізацію існуючих та нових технологій та даних для переосмислення та перепроектування бізнес-процесів та внутрішніх операцій. Мета полягає в тому, щоб спростити процедури, впровадити інновації в публічні послуги та відкрити численні канали комунікації та взаємодії між державним та приватним секторами, громадськістю тощо. Це важливо для того, щоб сприяти розвитку сфери публічної служби в цілому.

Протягом останніх десятиліть уряди країн-членів та партнерів ОЕСР активізували свої зусилля щодо цифровізації процесів та

послуг у державному секторі, впроваджуючи технології в різні види діяльності у сфері публічної служби, що призвело до значної ефективності внутрішніх операцій державного сектору та зовнішніх комунікацій, але має тенденцію до застосування цифрових технологій на додаток до аналогових процесів та послуг.

Перехід від електронного урядування до підходу цифрового уряду необхідний для впровадження «цифрового» контенту протягом усього життєвого циклу. Замість того, щоб оцифровувати аналогові методи, цифрові уряди використовують нові можливості, що відкриваються в результаті цифрової трансформації, щоб забезпечити наскрізне позитивне перезавантаження та розвиток інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби.

Успішне впровадження та розвиток інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби вимагає міжсекторальних та міжрівневих зусиль для досягнення цілісного та сталого цифрового урядування. Вирішальну роль тут відіграє публічне адміністрування, яке має бути цифровим за своєю структурою, що вимагає чіткого керівництва та ефективних механізмів координації з надійними стратегіями, інструментами управління та нормативними актами, щоб гарантувати, що «цифрові» розглядаються не лише як технічна складова, але й як обов'язковий трансформаційний елемент, який має бути вбудований у процеси впровадження та розвитку інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби.

Зокрема в Україні цифрове надання державних послуг із новими «найсучаснішими» послугами, запущеними безпосередньо перед війною, виявилось стійким після перших збоїв. Програма «Держава у смартфоні» і платформа та додатки «Дія» дозволяють підтримувати надання державних послуг, однак ще потрібно вирішити такі питання, як екстра-територіальний зв'язок [2].

Країни ОЕСД поступово оновлюють інституційні моделі для кращого стимулювання трансформації інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби шляхом інституціоналізації організацій державного сектору [11].

Удосконалені інституційні моделі, посилені механізмами координації та дотримання, а також підтримання трансформації інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби, які просувають програму цифровізації в усьому державному управлінні, дозволяють узгоджувати та всебічно розробляти політику цифрового уряду з різноманітними програмами реформ у публічному секторі.

Інституціоналізація політик щодо включення цифровізації в нові нормативно-правові акти або законодавчі процедури є особливо ефективним механізмом просування підходів до цифрового задуму. Так, в галузі цифрової економіки та ІТ-секторі України спостерігалось стрімке зростання в роки, що передували війні, із залученням висококваліфікованих українців та інвестицій транснаціональних компаній. Дистанційна робота та хмарні сервери, розташовані як у країні, так і за її межами, дозволяють багатьом компаніям продовжувати діяльність, однак міграція та військова служба загострюють хронічну нестачу ІТ-спеціалістів у країні. Зокрема Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» («Закон про оподаткування резидентів «Дія Сіті») був підписаний Президентом України наприкінці 2021 року, запроваджуючи індивідуальні фіскальні заходи для ІТ-сектору (наприклад, спеціальний режим оподаткування доходів підприємств, зниження податків на фонд заробітної плати та соціальних внесків для сприяння повернення із-за кордону висококваліфікованих фахівців, що працюють у науково-дослідницькій сфері) [2].

Крім того важливо підкреслити, що цифрова культура вимагає, щоб уряди були неза-

лежними від технологій, але повністю усвідомлювали існуючі цифрові можливості для покращення функціонування державного сектору та кращого створення суспільної цінності. Цифровий уряд потребує такого державного сектору, який здатний вирішувати проблеми технічної спадщини, щоб забезпечити основу для швидкого технологічного розвитку та прогресивної цифровізації різних видів публічної служби, починаючи від освіти та закінчуючи обороною, від охорони здоров'я до правосуддя та соціального захисту [12].

Незважаючи на складні обставини, ці зусилля вимагатимуть мобілізації підтримки з боку партнерства зі спільнотою GovTech, а також навчання працівників державного сектору навичкам користувача цифрового управління та стимулювання керівників державного сектору знаходити способи заохочувати інновації та підтримувати гнучкість роботи [2].

Тому інтегрований підхід до політики необхідний для подолання розривів між цифровими політиками та іншими сферами політики.

Висновки. Варто вказати, що Україна досягла значних успіхів у скороченні прогалин у розвитку цифрових технологій: у всіх областях покращено доступ до Інтернету, зокрема, у середньому на 289% за період 2010–2019 рр. У той же час Російська Федерація активно намагається зменшувати український цифровий простір, наприклад, змушуючи людей на окупованих територіях користуватися російськими мережами (наприклад, розповсюджуючи російські SIM-карти). Ці дії позбавлять таких громадян доступу до публічних послуг [2].

Цифрові за задумом уряду вимагають, щоб вище керівництво усвідомлювало переваги технологій, а також їхню потенційну руйнівну роль у розвитку діяльності державного сектору. Наприклад, у контексті цифрової трансформації нові технології (ET), такі як штучний інтелект (AI) та блокчейн, несуть значний потенціал.

Тим не менш, присутність інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби вимагає твердого прагнення до вдосконалення кваліфікації публічних службовців. Це передбачає залучення ІТ-фахівців у сферу публічної служби, а також розвиток професійних навичок тих, хто вже працює у цьому сек-

торі. Крім того, необхідно вдосконалювати навички використання цифрового уряду серед усіх державних службовців, щоб поширити цифрове мислення серед працівників публічної сфери. Такий підхід забезпечить більш широке усвідомлення можливостей, переваг та викликів цифрової трансформації.

Анотація

У статті досліджено окремі питання адміністративно-правових засад використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби України. Вказано, що на сучасному етапі розвитку людства важко уявити будь-яку державну функцію або процес управління, який не передбачає широкого використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів, не є винятком й публічна служба України. Взагалі використання інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби та вибух цифрової інформації в усьому суспільстві впровадили можливість більш ефективного, прозорого та ефективного адміністрування. У той же час ці тенденції кидають виклик традиційним поняттям адміністрування, управління, організації, підзвітності тощо.

Констатовано, що сьогодні на всіх рівнях і в усіх гілках влади ми знаходимо інструменти, програми та нові інформаційні технології та інформаційні ресурси, які застосовуються до потреб громадян, користувачів послуг, державних службовців та політичних лідерів. Мобільні додатки, відкриті дані, соціальні мережі, технічні та організаційні мережі тощо вбудовані в робоче середовище публічної служби.

Зазначено, що традиційно цей набір інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби називають «цифровий уряд», концепцію, яка розширилася від раннього зосередження на використанні інформаційних технологій та інформаційних ресурсів у сфері публічної служби до новішого поняття про те, що інформація та технології впливають на адміністрування. Цифровий уряд як явище включає в себе нові стилі лідерства, нові процеси прийняття рішень, різні способи організації та надання послуг та нові концепції громадянства.

Ключові слова: публічна служба, інформаційні технології, інформаційні ресурси, цифровізація, цифровий уряд.

Kudriavtsev O.O. On the issue of administrative law framework for using information technology and information resources in the public service of Ukraine

Summary

The article examines certain issues of the administrative and legal foundations of the use of information technologies and information resources in the sphere of public service of Ukraine. It is indicated that at the present stage of human development, it is difficult to imagine any state function or management process that does not provide for the widespread use of information technologies and information resources, and the public service of Ukraine is no exception. In general, the use of information technology and information resources in the field of public service and the explosion of digital information throughout society have introduced the possibility of more efficient, transparent and effective administration. At the same time, these trends challenge traditional notions of administration, management, organization, accountability, etc.

It is stated that today at all levels and in all branches of government we find tools, programs and new information technologies and information resources that are applied to the needs of citizens, service users, civil servants and political leaders. Mobile applications, open data, social networks, technical and organizational networks, etc., are embedded in the working environment of the public service.

It is noted that traditionally this set of information technologies and information resources in the field of public service is called “digital government”, a concept that has expanded from an early focus on the use of information technology and information resources in the field of public service to a newer concept that information and technology affect administration. Digital government as a phenomenon includes new leadership styles, new decision-making processes, different ways of organizing and delivering services, and new concepts of citizenship.

Key words: public service, information technology, information resources, digitalization, digital government.

Список використаних джерел

1. UNESCO. 2011. ICTs as Tools for Improving Local Governance URL: <http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php>
2. Цифровізація для відновлення України. URL: https://cdn.prod.website-files.com/625d81ec8313622a52e2f031/631986262b4bd804ce8d34b6_UA%20Digitalisation%20Recovery_UKR.pdf
3. Панель цифрового розвитку ITU. URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/Digital-Development.aspx>
4. OECD Handbook on Governance of Digital Government, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/b94582e8-en>.
5. OECD (2019), Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris URL: <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
6. Benay, A. (2018), Government Digital: The Quest to Regain Public Trust, Dundurn Press. URL: <http://www.dundurn.com/books/Government-Digital>
7. OECD (2020), Embracing Innovation in Government: Global Trends 2020. URL: <https://trends.oecdopsi.org/trend-reports/innovative-covid-19-solutions>.
8. Volkova Yu. Digitalisation of the healthcare sector as a separate factor in preventing corruption Digital Trends and Anti-Corruption Reforms in Public Administration : Scientific monograph. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2023. 228 p. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-20>
9. OECD (2014), Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, OECD/LEGAL/0406, OECD, Paris URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406>
10. Digital Government Index URL: https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-index_4de9f5bb-en.html
11. OECD (2016), Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en>.
12. Volkova Yu. The impact of digitalization on the development of public administration services and the improvement of procedures for judicial consideration of the administrative cases *Obywatel w centrum działań e-administracji w Unii Europejskiej Citizen-centric e-Government in the European Union*. 2022. s. 291–310. <https://doi.org/10.127979788381388894>