

## МЕХАНІЗМ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

### MECHANISM OF INFORMATION SUPPORT OF PUBLIC ADMINISTRATION AGENCIES

Журавель Я.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету

Академії праці, соціальних відносин і туризму

У статті проаналізовано особливості інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації як одного зі стратегічних напрямів підвищення ефективності публічного адміністрування; основні законодавчі акти, які регламентують такий напрям діяльності; наукові підходи правознавців до визначення сутності інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації. Запропоновано авторське визначення поняття «механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації». З'ясовано сутність поняття «електронне врядування», його основні завдання. Акцентовано увагу на тому, що важливим елементом механізму інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації є система його інформаційної безпеки. Проаналізовано окремі аспекти надання органами публічної адміністрації адміністративних послуг на основі інформаційно-комунікаційних технологій, виокремлено основні проблемні питання та запропоновано зміни до чинного законодавства з метою вдосконалення цього напрямку діяльності. Теоретично обґрунтовано доцільність розроблення та прийняття Концепції інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації, Концепції інформаційної безпеки органів публічної адміністрації та проекту Закону України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні», які передбачатимуть упорядкування правових норм і систематизацію адміністративно-правових засад створення єдиної глобальної інтегрованої системи, що об'єднає загальнодержавні, регіональні, відомчі й локальні електронні ресурси органів публічної адміністрації. Запропоновано систематизувати в один новостворений державний вебпортал «Електронні державні послуги України» інші активні вебпортали: портал державних послуг iGov (igov.gov.ua), Урядовий портал «Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України» (kmu.gov.ua), Єдиний державний портал адміністративних послуг (my.gov.ua).

**Ключові слова:** інформаційно-комунікаційні технології, правове регулювання, механізм, організаційно-правові основи, адміністративні послуги, державний портал.

The author of the article has analyzed specific features of information support of public administration agencies as one of the strategic directions for improving the efficiency of public administration; the main legislative acts regulating this direction of activity; scientific approaches of lawyers to determining the essence of information support of public administration agencies. The author has offered own definition to the concept of "mechanism of information support of public administration agencies". The essence of the concept of e-government and its main tasks have been clarified. Particular attention has been paid to the fact that an important element of the mechanism of information support of public administration agencies is the system of its information security. Certain aspects of providing public administration agencies with administrative services on the basis of information and communication technologies have been analyzed; main problematic issues have been distinguished; and amendments to the current legislation have been suggested in order to improve this area of activity. The author has theoretically substantiated the feasibility of developing and adopting the Concept of Information Support for Public Administration Agencies, the Concept of Information Security of Public Administration Agencies and the Draft Law of Ukraine "On Information Support of Public Administration Agencies in Ukraine", which are going to provide streamlining of legal norms and systematization of administrative and legal principles for the creation of a unified global integrated system, which brings together national, regional, departmental and local electronic resources of public administration agencies. The author has offered to systematize "Electronic State Services of Ukraine", other functioning web portals: iGov state services portal (igov.gov.ua), Government portal "Unified web portal of executive agencies of Ukraine" (kmu.gov.ua), the Unified State Portal of Administrative Services (my.gov.ua) into one newly created state web portal.

**Key words:** information and communication technologies, legal regulation, mechanism, organizational and legal bases, administrative services, state portal.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку суспільства в Україні тісно пов'язаний зі становленням нових інформаційно-комунікаційних технологій, масове поширення яких безповоротно змінило публічне управління. Вже на рівні нормативно-правових актів констатовано факт розвитку в Україні цифрової економіки, електронного урядування та електронної демократії, розроблено плани заходів щодо реалізації цих концепцій, розпочато процес інтеперабельності «цифрових» систем державних установ, створено Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів, утворюються «цифрові» робочі місця державних службовців, документальне діловодство замінюється електронним документообігом.

Під впливом загальних тенденцій цифровізації змінюються й умови функціонування органів публічної адміністрації, розширюється коло їх електронних ресурсів, збільшуються обсяги інформації, що ними використовуються, запроваджуються нові засоби й методи їхньої комунікації, змінюються їхні інформаційні потреби й інтереси, а відповідно, модернізуються адміністративно-правові засади їхнього інформаційного забезпечення. Інформаційне забезпечення – один зі стратегічних напрямів підвищення ефективності публічного адміністрування на всіх рівнях: галузевому, регіональному, державному, між-

народному. На жаль, результати соціологічних опитувань в Україні свідчать, що сучасний рівень інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації не відповідає сучасним потребам українського суспільства, а механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації потребує удосконалення. Саме тому наразі першочерговим завданням, яке потребує наукового дослідження, є формування єдиних організаційно-правових основ інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації з урахуванням інформаційних потреб громадян, суспільства, держави, темпів розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій і сучасних загроз інформаційній безпеці.

**Метою статті** є з'ясування ознак, змісту, елементів та особливостей реалізації механізму інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації, окреслення перспектив його нормативного закріплення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з обігом інформації, за участю органів публічної адміністрації розглядалися в працях Г.О. Біліної (Інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади, 2019 р. [1]), В.В. Конопльова (Організаційно-правовий механізм підготовки

й прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, 2006 р. [2]), І.М. Олійченко («Розвиток інформаційного забезпечення органів державного управління: теорія, методологія, практика», 2010 р. [3]), В.І. Теремецького (Стан і перспективи розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної податкової служби України, 2011 р. [4]) та інших науковців.

Утім з урахуванням реформування, розвитку нової доктрини цифрової держави потребує комплексного розгляду питання вдосконалення інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації, що, як наслідок, дозволить отримати найбільш оптимальну сучасну модель дієвого механізму інформаційного забезпечення цих органів.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з найважливіших характеристик держави, яка істотно впливає на всі процеси соціально-економічного розвитку суспільства, є рівень інформаційного забезпечення системи державної влади [5, с. 2]. Використовуючи й створюючи попит на сучасні інформаційно-технологічні рішення, вводячи в обіг найсучасніші електронні адміністративні послуги й впроваджуючи інноваційні моделі, держава повинна слугувати прикладом у переході до «цифрових» технологій для всієї України. Для країн, що розвиваються, та країн з перехідними економіками найширше запровадження інформаційно-комунікаційних технологій найнеобхідніше.

На думку В.В. Конопльова, механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації має статичний набір елементів: систему, мету, принципи, завдання, функції та методи інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації [2, с. 13]. Такі прояви динаміки в механізмі інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації, на нашу думку, пов'язані із самою природою інформації, з її постійною зміною та рухом; розширенням та удосконаленням інформаційно-телекомунікаційних систем, баз даних, програмного забезпечення та необхідністю внесення змін до відповідних нормативно-правових актів у цій сфері.

У рамках правового регулювання інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації останнім часом прийнято ряд стратегічних документів: Закони України «Про електронні довірчі послуги» від 05 жовтня 2017 р. № 2155-VIII, «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV, «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI, «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 239-VI, «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР; постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ): «Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації» від 19 червня 2019 р. № 546, «Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04 січня 2002 р. № 3; розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20 вересня 2017 р. № 649-р, «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 08 листопада 2017 р. № 181, «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки й затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 17 січня 2018 р. № 67-р.

Ці документи запроваджують нові елементи системи інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації: інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів; цифрової демократії – інформаційного забезпечення е-парламенту, е-голосування, е-правосуддя, е-медіації, е-референдумів, е-консультацій, е-петицій, е-політичних кампаній, е-опитування; реалізації концепції смарт-сіті – «Розумне місто»; цифрових державних платформ; концепції блокчейну; запровадження

цифровізації державних установ, багатоканального інформування та залучення громадян, концепції відкритих даних із використанням електронних платформ («Громадянське суспільство і влада», «Єдина система місцевих петицій»).

Проте, чинне законодавство не містить визначення поняття «інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації». Г.О. Блінова пропонує під інформаційним забезпеченням органів публічної адміністрації розуміти «забезпечений комплексом нормативно-правових, організаційно-управлінських, науково-технічних заходів неперервний процес створення, використання, дослідження, зберігання, захисту, передавання, обробки, знищення інформації визначеного виду, якості, обсягу, структури, форми за допомогою інформаційних систем, мереж, ресурсів і технологій, спрямований на задоволення інформаційних потреб і реалізацію інформаційних інтересів органів публічної адміністрації» [1, с. 48]. На думку правознавця, таке визначення доцільно закріпити на законодавчому рівні під час прийняття Закону України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації».

Що стосується механізму інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації, то, наш погляд, це певна система правових, організаційних, технічних засобів впливу на поведінку й діяльність працівників органів публічної адміністрації та інших суб'єктів, з якими вони взаємодіють, для забезпечення обігу (отримання, зберігання, використання, корегування, передання, знищення) якісної, перевіреної, актуальної інформації, що задовольняє інформаційні потреби й інтереси органів публічної адміністрації.

Концепція розвитку електронного урядування в Україні схвалена розпорядженням КМУ від 20 вересня 2017 р. № 649 та є однією з форм організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості й прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, що визначає електронне урядування [6; 7, с. 193]. До основних елементів електронного урядування відносять: надання публічних послуг і розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; здійснення державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; громадський електронний контроль [7, с. 194–195]. Упровадження електронного урядування сприяє підвищенню прозорості влади шляхом переходу на новий рівень зв'язку як із громадянами, так і з бізнесом (модель електронного уряду, як правило, притаманна тим країнам, в яких держава сприймається як обслуговача, сервісна структура). Системою електронного урядування передбачено, що фізична чи юридична особа через Інтернет може звертатися із запитом до державних установ для отримання необхідної інформації та виконання юридичних трансакцій. Під час такої схеми взаємовідносин «громадянин – держава» можна розраховувати на підвищення ефективності державного управління та обмеження корупції. Саме такий вид управління здатний змінити природу влади, зробити її прозорою та підконтрольною громадськості.

Важливим елементом механізму інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації є система інформаційної безпеки органів публічної адміністрації. Концепцією розвитку електронного урядування в Україні визначено недостатній рівень інформаційної безпеки й захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах органів влади однією із першочергових проблем, що демонструє значне відставання України від світових темпів розвитку електронного урядування та такої, що потребує удосконалення державної політики в цій сфері,

спрямованої на її першочергове розв'язання [6]. Концепція розвитку цифрової економіки й суспільства України на 2018–2020 роки закріплює сьомим принципом цифровізації підвищення рівня довіри й безпеки, який означає, що інформаційна безпека, кібербезпека, захист персональних даних, недоторканність особистого життя та прав користувачів цифрових технологій, зміцнення та захист довіри в кіберпросторі є, зокрема, передумовами одночасного цифрового розвитку й відповідного попередження, усунення та управління супутніми ризиками [8]. Підвищити рівень інформаційної безпеки держави й суспільства загалом дозволить розробка й впровадження Концепції інформаційної безпеки органів публічної адміністрації, що повинна врахувати результати наукових досліджень та узгоджуватись з іншими концепціями й планами заходів у сфері регулювання інформаційних відносин.

Слід зазначити, що з метою інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади й місцевого самоврядування за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій у кожному органі влади передбачено наявність вебсторінок, урядового вебпорталу, призначеного для інтеграції вебсайтів органів виконавчої влади й розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян. Особливої актуальності на тепер набуває надання адміністративних послуг на основі інформаційно-комунікаційних технологій. Для реалізації цього завдання ще у 2012 р. було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги» [9], яким передбачено надання адміністративних послуг, зокрема й із використанням мережі Інтернет. Утім, на жаль, в Стратегії реформування державного управління України на період до 2020 р. зазначено, що організація роботи державних електронних реєстрів залишається неефективною – інформація в них дублюється, автоматизований обмін даними здебільшого відсутній, система ідентифікації користувачів розгорнута лише частково, а процес автоматизації послуг не завжди приводить до їх спрощення [10]. З цією метою постановою КМУ «Про деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» передбачено запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів відповідно до вимог Європейського Союзу [11].

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги» [9], надання адміністративних послуг в електронній формі повинно здійснюватися через Єдиний державний портал адміністративних послуг Інтернет-мережі. Однак на практиці наразі надання таких послуг здійснюється з різних державних вебсайтів, що призводить до незручностей під час отримання онлайн необхідної довідки чи реєстрації тощо. Зокрема, на Єдиному державному порталі адміністративних послуг ([my.gov.ua](http://my.gov.ua)) передбачено отримання 128 адміністративних послуг. Однак фактично для отримання більшості з них лише в онлайн режимі можна записатися на прийом на визначений час і дату, а в інших випадках на порталі розміщено їхній опис, необхідний перелік документів, посилання на нормативні акти, якими передбачено їхнє надання, адресу організації та установи, а також графік роботи. Для прикладу, на Єдиному державному порталі адміністративних послуг є така адміністративна послуга, як надання безкоштовної довідки про притягнення до кримінальної відповідальності, відсутності (наявності) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством України, проте її електронне надання ні на цьому вебпорталі, ні на Урядовому порталі «Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України» ([www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)) не передбачено, в посиланні рекомендовано для її отримання звернутися на сайт Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ (термін очікування – місяць). І таких прикладів, на жаль, більш ніж достатньо.

Мають місце й факти, коли на порталі державних послуг передбачено надання певної послуги. Однак для її фактичного отримання необхідно звернутися безпосередньо до певних органів відповідно до їхньої компетенції. Так, на порталі надання державних послуг [igov.gov.ua](http://igov.gov.ua) передбачено надання такої послуги, як отримання індивідуального податкового номера (далі – ПН). Але фактично, зайшовши на сторінку вказаного порталу й ввівши реквізити згідно з алгоритмом, отримуємо посилання: «На жаль, поки що у Вашому регіоні неможливе надання цієї послуги в електронному вигляді, необхідно особисто звернутись до органів податкової інспекції».

З метою розв'язання вказаного питання, а також виконання п. 19<sup>1</sup>.1.44 ст. 19<sup>1</sup>, п. 49.4<sup>1</sup> ст. 49 Податкового кодексу України [12] щодо надання електронних довірчих послуг платникам податків, пропонуємо розробити відповідне програмне забезпечення щодо інтеграції до порталу державних послуг [igov.gov.ua](http://igov.gov.ua) необхідних відомостей із Державного реєстру фізичних осіб (автоматизований банк даних). Запровадити пілотний проєкт щодо надання електронних довірчих послуг у частині надання платнику податку його дублікату ПН, а також передбачити надалі можливість дистанційно здійснювати громадянам реєстрацію в Державному реєстрі фізичних осіб із використанням відповідних онлайн форм. Крім того, вважаємо за доцільне в чинному законодавстві чітко передбачити терміни надання послуг, у зв'язку з чим пропонуємо внести відповідні зміни до Податкового кодексу України, зокрема доповнити:

– п. 19<sup>1</sup>.1.44 ст. 19<sup>1</sup> словосполученням «протягом п'яти робочих днів після реєстрації на вебпорталі «Електронні державні послуги України» електронного запиту» й викласти у такій редакції: «надають кваліфіковані електронні довірчі послуги протягом п'яти робочих днів після реєстрації на вебпорталі «Електронні державні послуги України» електронного запиту (як відокремлені пункти реєстрації кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову й митну політику)»;

– п. 49.4<sup>1</sup> ст. 49 після слова «безоплатно» доповнити словосполученням «протягом п'яти робочих днів після реєстрації на вебпорталі «Електронні державні послуги України» й викласти в такій редакції: «кваліфікований надавач електронних довірчих послуг центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову й митну політику, безоплатно, протягом п'яти робочих днів після реєстрації на вебпорталі «Електронні державні послуги України» надає платникам податків кваліфіковані електронні довірчі послуги».

**Висновок.** Підсумовуючи викладене, зазначимо, що, незважаючи на певні досягнення в напрямі інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації, на жаль, мають місце проблемні питання, для вирішення яких якнайшвидше необхідно: на основі фундаментальних і прикладних досліджень новітніх конкурентоспроможних інформаційно-комунікаційних технологій розробити засоби інформатизації та комп'ютерні програми, зокрема з відкритими кодами; прискорити роботу щодо розробки, створення та застосування супер комп'ютерних систем, зокрема комп'ютерної інфраструктури на основі GRID та інших перспективних технологій; розробити й прийняти Концепцію інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні, Концепцію інформаційної безпеки органів публічної адміністрації та проєкт Закону України «Про інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні», які передбачатимуть упорядкування правових норм і систематизацію адміністративно-правових засад створення єдиної глобальної інтегрованої системи, що об'єднає загальнодержавні, регіональні, відомчі й локальні електронні ресурси органів публічної адміністрації.

Для спрощення отримання громадянами електронних адміністративних послуг необхідно систематизувати

в один новостворений державний вебпортал «Електронні державні послуги України» інші наразі активні вебпортали: портал державних послуг iGov (igov.gov.ua), Урядовий портал «Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України» (kmu.gov.ua), Єдиний державний портал адміністративних послуг (my.gov.ua). Також на державному вебпорталі «Електронні державні послуги України» слід передбачити наявність «особистого кабінету», до якого забезпечити вхід лише після автентифікації з використан-

ням «кваліфікованого електронного цифрового підпису (ЕЦП), BankID, MobileID».

Зважаючи на актуальність цього питання, а також враховуючи те, що одним із головних завдань адміністративної реформи є покращення ефективності надання адміністративних послуг на основі інформаційно-комунікаційних технологій, що практично неможливо реалізувати без відповідного нормативно-правового забезпечення, існує необхідність подальшого дослідження окресленої проблематики.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білінова Г.О. Інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Запоріжжя : Гельветика, 2019. 495 с.
2. Конопльов В.В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 32 с.
3. Олійченко І.М. Розвиток інформаційного забезпечення органів державного управління: теорія, методологія, практика : монографія. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. 432 с.
4. Теремецький В.І. Стан і перспективи розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної податкової служби України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 4. С. 1–6. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Chauu/2011-4/11tvi-psu.pdf>.
5. Олійченко І.М. Інформаційне забезпечення управління обласною державною адміністрацією. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. Вип. 1 (5). 2011. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11oimoda.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11oimoda.pdf).
6. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 181.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В.В., Діхтієвський П.В. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 88.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
10. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 139.
11. Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 357. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 100.
12. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–17. Ст. 112.