

ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ

DIGITAL TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION: DETERMINATION OF BASIC CONCEPTS

Берназюк О.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри історії та теорії держави і права
Європейського університету*

У статті висвітлюється проблема визначення основних понять у сфері застосування цифрових технологій у публічному управлінні. На підставі аналізу законодавства та наукових концепцій сформульоване визначення поняття цифрових технологій у публічному управлінні; з'ясоване значення інших суміжних понять у цій сфері. Автором обґрунтована необхідність систематизації та уточнення основних понять, пов'язаних із застосуванням цифрових технологій у публічному управлінні.

Ключові слова: цифрові технології, інформаційно-комп'ютерні технології, електронне урядування, публічне управління.

В статье освещается проблема определения основных понятий в сфере применения цифровых технологий в публичном управлении. На основании анализа законодательства и научных концепций сформулировано определение понятия цифровых технологий в публичном управлении; выяснено значение других смежных понятий в этой сфере. Автором обоснована необходимость систематизации и уточнения основных понятий, связанных с применением цифровых технологий в публичном управлении.

Ключевые слова: цифровые технологии, информационно-компьютерные технологии, электронное управление, публичное управление.

The article deals with the problem of determining the main issues in the field of digital technologies in public administration. Based on the analysis of legislation and scientific concepts, the definition of the concept of digital technologies in public administration is formulated; clarified the value of other related concepts in this field. The author substantiates the need of systematization and refinement of the basic concepts in the sphere of digital technologies in public management is substantiated.

Key words: digital technologies, information and computer technologies, e-government, public administration.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні триває активний процес формування електронного інформаційного простору та інтеграція до нього всіх основних галузей суспільної діяльності. Особливого значення при цьому набуває запровадження цифрових технологій у сферу публічного управління, що визначено одним із пріоритетних завдань на сучасному етапі державного розвитку.

Зокрема, таке завдання актуалізувалося у зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом (далі – Угода про асоціацію з ЄС), де зазначено, що одним із напрямків співробітництва є сприяння широкому доступу, поліпшення безпеки мереж та широкому використанню інформаційно-телекомунікаційних технологій приватними особами, бізнесом та адміністративними органами шляхом розвитку локальних ресурсів Інтернет і впровадження онлайн-послуг, зокрема електронного бізнесу, електронного уряду, електронної охорони здоров'я і електронного навчання [1]. Подібні завдання визначені у національних програмних документах, якими заплановано провадження ряду реформ у цій сфері (реформа телекомунікаційної інфраструктури; програма електронного урядування; розвиток інформаційного суспільства та медіа тощо) [2].

Необхідними умовами успішного впровадження цифрових технологій у сферу публічного управління

є системне нормативно-правове забезпечення даного процесу, урегулювання правовідносин, які виникають у процесі використання відповідних технологій, а також упорядкування та систематизація основних понять та термінів, які застосовуються у цій сфері, їх чітке визначення.

Тому, основною метою даного дослідження є розкриття значення основних понять у сфері застосування цифрових технологій у публічному управлінні, проведення їх систематизації та упорядкування.

Стан опрацювання. Наукова дискусія щодо проблем формування електронного урядування в Україні триває вже протягом декількох років. Зокрема, деякі питання застосування цифрових технологій у сфері публічного управління досліджували такі науковці як Е.Е. Аблякимов, Є.П. Бабалик, О.Є. Бухтатий, О.О. Григор, А.М. Митко, П.С. Клімушин, Р.А. Коваль, В.О. Коновал, Н.Б. Новицька, О.В. Павлишин, А.О. Серенко та ін. Водночас, вченими переважно розглядалися окремі аспекти електронного урядування, визначалися нормативно-правові засади його впровадження, однак, комплексних досліджень, присвячених визначенню та систематизації основних понять у сфері застосування цифрових технологій у публічному управлінні, в Україні не достатньо.

Викладення основного матеріалу. Науково-теоретичне осмислення будь-якого правового явища неможливе без чіткого розуміння змісту базових понять та

категорій, за допомогою яких це явище описане. Тому, досліджуючи питання цифрових технологій у публічному управлінні, необхідно передусім звернутися до визначення основних понять у цій сфері.

На сьогодні в Україні сформована досить широка система законодавства, в якому регламентовано різні аспекти застосування цифрових технологій у публічному управлінні та інших суспільних сферах. Характерно, що у цих законодавчих актах вживаються різноманітні поняття та категорії, однак, значення деяких з них чітко не визначене, а інші поняття потребують уточнення та уніфікації з правовими категоріями ЄС.

Наприклад, у Законі України «Про телекомунікації» телекомунікаційна мережа загального користування визначається як телекомунікаційна мережа, доступ до якої відкрито для всіх споживачів [3]. Водночас, в Угоді про асоціацію України з ЄС застосовується поняття «публічна комунікаційна мережа», яка означає електронну комунікаційну мережу, яка повністю або переважно використовується для надання доступних для населення електронних комунікаційних послуг [1]. Тобто необхідне узгодження даних та інших подібних понять та приведення їх у відповідність з тими, що закріплені у документах ЄС.

На підставі аналізу законів України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [4], «Про електронні документи та електронний документообіг» [5], «Про електронний цифровий підпис» [6], «Про телекомунікації» [3], «Про захист персональних даних» [7], «Про доступ до публічної інформації» [8], «Про адміністративні послуги» [9], «Про електронну комерцію» [10] та ін., можна виділити такі основні поняття у сфері застосування цифрових технологій у публічному управлінні: «електронний документ», «електронний документообіг», «електронна послуга», «електронне урядування», «електронний уряд», «електронна форма представлення інформації», «електронний цифровий підпис», «інформаційна (автоматизована) система», «інформаційно-телекомунікаційна система», «інформаційна система загального доступу», «інформаційний ресурс», «телекомунікаційна мережа» та ін.

Означені поняття перебувають між собою у системному зв'язку, але їхні визначення у різних законодавчих актах значно ускладнює можливість простеження такого зв'язку, а також узгодженого та однакового застосування відповідних понять у законах та юридичній практиці. Тому, доцільним було б зосередити всі основні поняття у даній сфері в одному законодавчому акті. У багатьох країнах ЄС (Великобританії, Естонії, Німеччині та ін.) проблема уніфікації та систематизації понять у сфері застосування цифрових технологій у публічному управлінні вирішена шляхом прийняття єдиного Закону про електронні комунікації, в якому наводяться їх визначення [11, с. 14, 29, 59].

Подібна спроба зроблена і в Україні, зокрема, у 2015 р. до Верховної Ради України було подано про-

ект Закону України «Про електронні комунікації» [12], в якому містилося визначення більшості понять у галузі цифрових технологій, але розгляд даного законопроекту відкладено на невизначений час. Тож проблема уніфікації та систематизації відповідних понять залишається актуальною.

Характерно, що поняття «цифрові технології» практично не застосовується у законодавстві України. Прикметник «цифровий» вживається для позначення електронного підпису, способу збереження або вираження інформації тощо. Наприклад, Законом України «Про електронну комерцію» [10] електронна форма представлення інформації визначається як спосіб документування інформації, що означає створення, запис, передачу або збереження інформації у цифровій чи іншій нематеріальній формі за допомогою електронних, магнітних, електромагнітних, оптичних або інших засобів, здатних до відтворення, передачі чи зберігання інформації.

У спеціалізованих наукових джерелах цифрові технології (англ. digital technology) тлумачаться як технології, засновані на представленні сигналів дискретними смугами аналогових рівнів, а не у вигляді безперервного спектра [13]. При цьому, в якості синоніму до поняття «цифрові технології», часто використовується поняття «інформаційні технології» або «інформаційно-комунікаційні технології».

Так, у Законі України «Про Національну програму інформатизації» інформаційна технологія визначається, як цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування [14]. У свою чергу, цифровими можна вважати такі технічні засоби, в яких відбувається збереження та передання інформації особливим способом – дискретними смугами аналогових рівнів.

Таким чином, цифрові технології являють собою систему взаємопов'язаних засобів, за допомогою яких здійснюється збір, обробка, фіксація, зберігання вхідної, а також формування та поширення вихідної інформації особливим (цифровим) методом. Відповідно, цифрові технології у публічному управлінні можна розглядати як єдину систему відповідних засобів, організовану на всіх рівнях та у всіх основних сферах публічного управління, які дозволяють підвищити ефективність такого управління.

Водночас, більш поширеними у правовій науці є поняття «електронне урядування» та «електронний уряд», за допомогою яких позначається процес застосування цифрових (комп'ютерних) технологій у публічному управлінні. Досліджуючи різні наукові концепції їх визначення, О.М. Ємельяненко робить висновок, що досить часто поряд з цими поняттями застосовуються такі, як «електронне управління», «електронна демократія», причому нерідко вони інтерпретуються як синонімічні. Крім того, вчений справедливо вказує на те, що попри безліч визначень даних понять, запропонованих, насамперед,

найбільш впливовими міжнародними організаціями, теоретичні та нормативні рамки даних концептів залишаються дискусійними [15, с. 13]. Необхідно погодитись з думкою науковця та зазначити, що, хоча у досліджуваній сфері поняття «електронне урядування» та «електронний уряд» є центральними, однак, сучасна правова наука досі не виробила єдиного підходу до їх розуміння.

Сам термін «електронний уряд» (з англ. e-government) почав активно використовуватися наприкінці ХХ ст., через появу нової парадигми використання інформаційно-комп'ютерних технологій для підвищення ефективності публічного управління [16, с. 2].

А.О. Серенок з цього приводу зауважує, що у сучасному розумінні англomовний термін «e-government» тлумачиться не лише як електронний уряд, а як електронне управління державою, тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі Інтернет-технологій. А якщо мова йде про електронне управління, як про певну технологію, то виникає нове поняття «електронне урядування» [17, с. 82].

Деякі науковці пропонують більш комплексне поняття – «електронна держава», яке, на їх думку, є ширшим за змістом від поняття «електронний уряд», оскільки воно підкреслює, що мова йде про всі три гілки державної влади – законодавчу (електронний парламент), виконавчу (електронний уряд) і судову (електронне правосуддя) [15, с. 13]. У даному аспекті йдеться про поширене застосування цифрових технологій не тільки у сфері державного управління, але і в інших галузях юридичної діяльності – правосудді, адвокатській практиці тощо.

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» застосовується обидва поняття – електронне урядування та електронний уряд. Перше з них визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [18].

Аналізуючи дане визначення, можна зробити висновок, що у ньому не досить обґрунтовано вживається поняття «державне управління», хоча мова йде не тільки про діяльність органів державної влади, але і місцевого самоврядування, їх взаємодію із суспільством. У цьому контексті більш вдалою є дефініція, запропонована В.О. Коновалом, який вважає, що електронне урядування – це форма організації публічного управління, за якого відбувається активна взаємодія державних органів, органів місцевого самоврядування між собою, із суспільством, людиною та громадянином, бізнесом, некомерційними організаціями за допомогою інформаційно-комунікативних технологій [16, с. 7]. Отже, науковцем для окреслення змісту поняття електронного урядування

застосовано вираз «публічне управління», яке більш точно відображає сутність досліджуваного поняття.

Зокрема, поняття «публічний», як справедливо зазначають деякі вчені, є більш широким ніж «державний», оскільки при вживанні «публічний» у сфері управління мається на увазі те, що належить до органів виконавчої влади, адміністративного апарату, органів місцевого самоврядування, суспільне, належне народові [19, с. 44]. Під публічним управлінням зазвичай розуміють процес управління суспільними справами, що об'єднує державне управління та місцеве самоврядування, а у деяких країнах включає і регіональне управління [20, с. 9].

Отже, публічне управління охоплює не тільки сферу державного управління, але і діяльність місцевого самоврядування, громадських організацій, а також суб'єктів надання публічних послуг. Тож електронне урядування необхідно розглядати передусім, як форму організації публічного управління, яка характеризується застосуванням цифрових (інформаційно-комп'ютерних) технологій на кожному рівні та етапі такого управління.

Що стосується поняття «електронний уряд», то, як зазначається у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні», він є головною складовою електронного урядування та визначається як єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [18].

Таким чином, електронний уряд є більш вузьким поняттям, яке означає інфраструктурне забезпечення електронного урядування, тобто систему взаємозв'язків між інститутами публічного управління, юридичними та фізичними особами, засновану на використанні цифрових технологій.

Деякими науковцями електронний уряд розглядається як система взаємодії органів державної влади з населенням, яка заснована на широкому вжитку сучасних інформаційних технологій, у тому числі мережі Інтернет, для підвищення доступності та якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаної з їх здобуттям (зменшення кількості вимушених очних звернень, кількості документів, що надаються тощо) [21, с. 4].

Отже, необхідно розмежовувати поняття «електронне урядування» та «електронний уряд». Ці поняття співвідносяться, як загальне та часткове, зокрема, виступаючи складовим елементом електронного урядування, електронний уряд є інструментом, за допомогою якого забезпечується реалізація завдань електронного урядування.

Для організації електронного урядування застосовуються специфічні засоби та інструменти. Крім власне засобів цифрової техніки, до них слід віднести інформаційно-телекомунікаційні системи, інформаційні (автоматизовані) системи, телекомунікаційні мережі та ін.

У Законі України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» інформаційна (автоматизована) система визначається, як організаційно-технічна система, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів. У свою чергу, інформаційно-телекомунікаційна система – це сукупність інформаційних та телекомунікаційних систем, які у процесі обробки інформації діють як єдине ціле [4]. Отже, ці системи, по суті складають основу інфраструктури електронного урядування, тобто є засобами, необхідними для функціонування системи електронного урядування.

Реалізація завдань електронного урядування здійснюється певним способом. Це означає, що суб'єкти публічного управління реалізують свої повноваження із застосуванням цифрових технологій за допомогою визначеної системи дій, яка становить окремий вид публічної діяльності. У випадку, якщо мова йде про зовнішньо-управлінські повноваження, то найбільш поширеним видом такої діяльності є надання адміністративних послуг.

Як зауважують деякі науковці, сучасні інформаційно-комунікаційні технології можуть найкращим чином сприяти розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади в електронному вигляді [22, с. 34]. Тобто результатом надання адміністративних послуг із застосуванням цифрових технологій стає електронна послуга.

У Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні» електронна послуга визначається, як адміністративна та інша публічна послуга, що надається суб'єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем [23].

За результатами функціонування системи електронного урядування відбувається формування електронного документа або фіксація інформації в іншій електронній формі.

Відповідно до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа [4]. У Законі

України «Про електронну комерцію» електронна форма представлення інформації визначається, як спосіб документування інформації, що означає створення, запис, передачу або збереження інформації у цифровій чи іншій нематеріальній формі за допомогою електронних, магнітних, електромагнітних, оптичних або інших засобів, здатних до відтворення, передачі чи зберігання інформації [10].

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Цифрові технології у публічному управлінні – це єдина система взаємопов'язаних засобів та прийомів, за допомогою яких здійснюється збір, обробка, фіксація, зберігання вхідної, а також формування та поширення вихідної інформації особливим – цифровим способом, організована на всіх рівнях та у всіх сферах публічного управління, яка дозволяє підвищити ефективність публічного управління, автоматизувати деякі його процеси.

2. У законодавстві України застосовується значна кількість понять та термінів, пов'язаних із використанням цифрових технологій у публічному управлінні. Центральне місце серед них займають поняття «електронне урядування» та «електронний уряд». Перше – має найбільш широке значення, яке охоплює всю систему публічного управління на основі застосування цифрових технологій. Навколо цього поняття вибудовується система інших понять, зокрема, тих, що характеризують інфраструктурне забезпечення електронного урядування (інформаційна (автоматизована) система, інформаційно-телекомунікаційна система), тих, що визначають способи реалізації завдань електронного урядування (електронна послуга, електронний документообіг), тих, що є результатом функціонування системи електронного урядування (електронний документ).

3. Для систематизації основних понять у досліджуваній сфері необхідно: 1) максимально зосередити їх визначення в єдиному законі «Про електронні комунікації»; 2) уніфікувати поняття з відповідними термінами, які застосовуються у документах ЄС; 3) уточнити визначення деяких понять, зокрема, таких, як «цифрові технології», «інформаційна безпека застосування цифрових технологій», «цифрова нерівність» тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 № 1280-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.
4. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>.
5. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.
6. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 № 852-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.
7. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
10. Про електронну комерцію : Закон України від 03.09.2015 № 675-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/675-19>.
11. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / [авт. кол.: Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С.А. Чукут. – К., 2008. – 200 с.
12. Про електронні комунікації : проект Закону України від 11.12.2015 реєстр. № 3549-1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57401.
13. Википедия: Свободная энциклопедия. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5_%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%B%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D0%B8.
14. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
15. Ємельяненко О.М. Електронний уряд: інноваційні підходи до політики і управління в інформаційному суспільстві : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О.М. Ємельяненко. – О., 2008. – 17 с.
16. Коновал В.О. Методологічні засади електронного урядування на місцевому рівні: поняття, принципи, моделі та передумови / В.О. Коновал // Теорія та практика державного управління. – 2016. – № 2 (53). – С. 1-8.
17. Серенок А.О. Від електронного уряду до електронного урядування: трансформація поняття / А.О. Серенок // Новітні інформаційно-комунікаційні технології у модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід: матеріали наук.-практ. семінару, 19 квітня 2013 р., м. Дніпропетровськ / ред. кол.: В.М. Дрешпак (голов. ред.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 104 с.
18. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
19. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К.О. Колесникова // Публічне управління. – 2013. – № 3. – С. 41-45.
20. Мамонов І.Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місцеве самоврядування як складові соціального управління / І.Л. Мамонов // Державне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_4.
21. Клімушин П.С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П.С. Клімушин, А.О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2010. – 312 с.
22. Єжунінов В.В. Надання державних послуг з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в Україні / В.В. Єжунінов // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід: матеріали наук.-практ. семінару, 19 квітня 2013 р., м. Дніпропетровськ / ред. кол.: В.М. Дрешпак (голов. ред.). – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. – 104 с.
23. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 918-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80>.