

УДК 342.6:354

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2022.13>

М. С. Міхровська
orcid.org/0000-0002-0949-6124
кандидат юридичних наук,
докторантка

Науково-навчального інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕЛЕКТРОННА ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ В УКРАЇНІ

Зважаючи на стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій в усьому світі, і, звичайно, в Україні, яка, поряд з світовою пандемією, переживає наразі ще й період воєнного стану, цифровізація та переведення в електронний формат всіх звичних явищ стає нормою життя. Не минуло це, звісно, і таку важливу складову сучасного життя держави як публічна адміністрація. Звичайно, це явище не є новим для Європи, а от Україна поки що перебуває лише на стадії її впровадження.

Так, рухаючись в напрямку Європи, Україні вкрай необхідно брати до уваги категорію «публічна адміністрація». Проте не тому, що це поняття більш «сучасним», і не тому, що, визначивши для себе стратегічним європейський напрямок Україна повинна «копіювати» основні поняття і категорії до свого законодавства, а тому, що надати старому поняттю повністю нове, кардинально протилежне вихідному, значення – завдання не з легких, яке, до того ж, не є доцільним, головним чином, тому, що «державне управління» сприймається виключно як спосіб реалізації державною владою виконавчо-розпорядчих функцій [1, с. 91], що вже давно не відповідає сучасному стану речей – поняття «державне управління» давно вже віджило себе, а от «публічна адміністрація» ще досить викликає дискусії серед фахівців стосовно її змістового наповнення та необхідності впровадження в Україні.

Так, вітчизняні фахівці з адміністративного права, такі, як В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук, аналізуючи термін «публічна адміністрація» визначили його як сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [2]. Також публічну адміністрацію детермінують як організацію та діяльність органів (установ, структурних організацій), що наділені прерогативами публічної влади і основою діяльності яких є забезпечення виконання чинного законодавства в публічних інтересах [3, с. 89].

Щодо ознак публічної адміністрації, то вони є наступними:

1) певним чином узгоджена і організована система органів;

2) суб'єктом виступає держава в особі органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування;

3) складовими елементами системи виступають також державні заклади, організації, установи;

4) публічна адміністрація спирається на владні повноваження, виконує адміністративно-управлінські функції;

5) діяльність публічної адміністрації поширюється на все суспільство;

6) метою діяльності виступає забезпечення інтересів як держави, так і суспільства в цілому, а не окремих громадян і соціальних груп;

7) щодо методів впливу, то, окрім комплексу правових, політичних, економічних методів і засобів, застосовується і примус за допомогою правоохоронних органів [4, с. 522].

Проте, важливо зауважити, що основною відмінністю публічної адміністрації від державного управління є, все ж, сервісна складова: публічна адміністрація має на меті саме забезпечення прав та свобод людини та громадянина, тоді як у випадку з державним управлінням метою виступає «управління заради управління» шляхом перетворення людини на «гвинтик в системі», що просто виконує свою роль. Отже, термін «публічна адміністрація» виступає симбіозом змісту термінів «державне управління» та «місцева самоврядування», та є сукупністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність яких спрямована на виконання закону та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям та будь-яким іншим суб'єктам, що здійснюють функції публічного управління, та які своєю діяльністю забезпечують права і свободи людини і громадянина [5, с. 50].

Проте зараз говорити просто про публічну адміністрацію недостатньо. На сьогодні майже все, що відбувається прогресивно та своєчасно в межах сучасної розвинутої держави містить прикметник «цифровий» або «електронний». Відтак, необхідно звернути увагу саме на електронну публічну адміністрацію. Так, електронна публічна адміністрація нерозривно пов'язана з електронним

урядуванням. Яким чином? Власне, електронна публічна адміністрація є втіленням концепції електронного урядування.

Нагадаємо, електронне урядування 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 [6]. Електронне урядування мало значний вплив на публічну адміністрацію, змінивши середовище, в якому функціонує публічна служба, додавши нові концепції та методи до її діяльності та змінивши відносини між усталеними елементами публічної адміністрації [7]. На сьогодні електронне (цифрове) урядування вже є не просто дороговказом, а цілком конкретною метою, на досягнення якої спрямовано чимало дій з боку держави. Своєчасність та послідовність втілення запланованих кроків держави наблизять Україну до статусу «цифрової держави» та, що є головним, значно спростить вирішення великої кількості повсякденних питань у взаємодії між державою та громадянами [8].

Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, розвиток цієї сфери визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління. Також у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог [6]. Проте, важливо усвідомлювати, що впровадження інформаційних технологій в управлінські процеси держави не стало пріоритетом раптово з стрімким поширенням таких технологій в світовому вимірі – це питання постало відразу після прийняття Основного Закону. Так, Концепція адміністративної реформи, розроблена ще у 1997 році, зазначає: «Підвищення ефективності державного управління залежить від якісно нового рівня інформаційного забезпечення органів виконавчої влади. У зв'язку з цим основними завданнями інформатизації державного управління мають бути:

- 1) створення інформаційної системи державного управління;
- 2) розробка типових проектів та стандартів інформатизації державного управління;
- 3) здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій в сфері державного управління;
- 4) організація міжнародного співробітництва у галузі обміну інформацією щодо державного управління;

- 5) здійснення безпаперового документообігу;
- 6) розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації адміністративної системи, у тому числі її захисту» [9] тощо.

І це наштовхує на роздуми про те, що електронне урядування, а разом з ним і електронна публічна адміністрація, мали активно розвиватись та впроваджуватись в Україні ще з 1998 року, адже вже тоді було чітко бачення та усвідомлення абсолютної необхідності таких процесів для тотальної демократизації бюрократичної системи державного управління, що існувала тоді і що частково ще існує зараз. Концепція ж розвитку електронного урядування, прийнята аж через 20 років після згаданого документу, зазначає наступні глобальні напрями подальшого розвитку електронного урядування:

- 1) модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
- 2) модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
- 3) управління розвитком електронного урядування [6].

Інший нормативний акт – Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, вказує нам на такі пріоритетні напрями розвитку держави за допомогою та в контексті електронного урядування:

- 1) подолання цифрового розриву шляхом розвитку цифрових інфраструктур;
- 2) розвиток цифрових компетенцій;
- 3) впровадження концепції цифрових робочих місць;
- 4) цифровізація реального сектору економіки;
- 5) реалізація проектів цифрових трансформацій;
- 6) громадська безпека;
- 7) освіта;
- 8) сфера охорони здоров'я;
- 9) електронна демократія тощо [10].

Якщо провести аналіз вказаних напрямів, то стають очевидними два факти:

- 1) все зазначене було чітко закріплено ще у Концепції адміністративної реформи, тобто напрямки розвитку та цілі у модернізації державного управління (публічної адміністрації) та електронного урядування збігаються, відтак, ці явища можуть бути дуже ефективними у своєму поєднанні;
- 2) електронне урядування є незамінним допоміжним фактом та важливим інструментом у становленні та функціонуванні публічної адміністрації.

«Утворення нової системи державного управління потребує сучасного технічного, технологічного, програмного та фінансового забезпечення, а також нових комунікаційних ліній. Це також

потребує відповідної підготовки персоналу державного управління до роботи в умовах глобальної інформатизації» [9].

Отже, пріоритетними завданнями подальшого розвитку електронного урядування в Україні на сьогодні є:

1) модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

2) модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

3) управління розвитком електронного урядування [6]. Очевидним є той факт, що всі завдання з розвитку електронного урядування спрямовані на модернізацію, оптимізацію та демократизацію системи публічної адміністрації в Україні, а, отже, на розбудову електронної публічної адміністрації.

Таким чином, розвиток електронного урядування в Україні було, є і буде пріоритетним завданням держави, перш за все, через те, що воно наближує Україну до міжнародних демократичних стандартів, створюючи таку систему публічного управління, за якої людина, її права, свободи та інтереси є безумовним пріоритетом та точкою відліку для всіх подальших перетворень.

З огляду на вищезазначене, приходимо до висновку, що електронна публічна адміністрація – концепція, що спрямована на реалізацію та захист прав та інтересів громадян, яка використовує інформаційно – комунікаційні технології для підвищення ефективності, прозорості, відповідальності та ефективності діяльності держави.

Отже, враховуючи вищезазначене, *можемо визначити електронну публічну адміністрацію як сукупність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підпорядковані публічній владі, діяльність якої спрямована на виконання законів та реалізацію інших публічно-управлінських функцій, які можуть делегуватися підприємствам, установам та організаціям та будь-яким іншим суб'єктам, що здійснюють функції публічного управління з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.*

Важливо звернути увагу на те, про що йдеться в Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальна задача в новому тисячолітті» від 12 грудня 2003 р. в Женеві за результатами Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства [11], а саме: інформаційно-комунікаційні технології слід розглядати як інструмент, а не самоціль, що можуть забезпечити величезний позитивний ефект (підвищення продуктивності праці, економічного зростання, створення нових робочих місць та розширення можливості працевлашту-

ванн, підвищення рівня життя тощо). Це варто взяти до уваги і сьогодні, оскільки основною ціллю було та залишається побудова правової держави та громадянського суспільства, в розбудові яких інформаційних та комунікаційних технологій відіграють важливу роль, оскільки мають величезний вплив на всі аспекти життя людей та суспільства в цілому.

Без сумніву, впровадження концепції електронної публічної адміністрації є черговим кроком на шляху до становлення України як повноцінного учасника європейської спільноти. Наразі, Україна зробила вже чимало значних кроків на цьому нелегкому шляху, особливо в умовах війни, проте важливим є те, що Європа високо оцінює ці прагнення нашої держави і надає таку необхідну допомогу [12].

Література

1. Міхровська М. 2011. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки.* № 88. С. 90-93.
2. Коліушко І., Тимошук В. 2005. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи. URL: www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirn_problemtrans_statta_koliyshko_timoshuk.doc.
3. Адміністративне право України. 2008. 272 с.
4. Кравцова Т.М., Солонар А.В. 2010. *Форум права.* № 4. с. 522-525.
5. Міхровська М. С. 2015. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні (Doctoral dissertation, Київ. 2015).
6. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>.
7. Brown, D. 2005. Electronic government and public administration. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852305053883>.
8. Міхровська Марина. Адміністративна реформа та цифрове урядування: нова точка відліку. *Збірник наукових праць ЛОГОС.* 2020. С. 28-30. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/logos/article/view/7672>.
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України). № 810/98. 1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
10. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України). № 67-р. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>.
11. Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c57#Text
12. Звіт ЄС: Україна досягла значного прогресу у сфері цифрової трансформації в межах євроінтеграції. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/zvit-es-ukraina-dosyagla-znachnogo-progresu-u-sferi-tsifrovoi-transformatsii-v-mezhakh-evrointegratsii>.

Анотація

Міхровська М. С. Електронна публічна адміністрація в Україні. – Стаття.

Електронне урядування вже давно стало невід'ємною складовою повсякденного життя будь-якої розвинутої демократичної держави. Проте пандемія 2020 року поставила всі країни світу, в тому числі Україну, в нові умови, коли тотальна цифровізація не є привілеєм, а життєвою необхідністю. Впровадження воєнного стану, в свою чергу, ще більше прискорило процеси цифровізації по всій державі, яка охопила всі елементи публічної адміністрації в Україні.

В статті проаналізовано особливості публічної адміністрації як явища, що давно стало важливою складовою законодавства європейських країн, його ознаки та мету впровадження, проведено порівняння з застарілим поняттям «державне управління» та доведено необхідність відмовитись від останнього на користь першого. Відтак, публічна адміністрація в Україні, що переживає період свого активного становлення після довгого панування застарілої системи державного управління, та електронне урядування, що є на сьогодні важливим елементом функціонування будь-якої демократичної держави світу, стали одним неподільним цілим.

Автором було проаналізовано особливості впровадження електронного урядування в контексті функціонування публічної адміністрації в Україні, виокремлено переваги та недоліки окремих етапів такого впровадження, проаналізовано перспективи подальшого розвитку.

Автором підкреслено, що лише правильне поєднання та впровадження двох наведених вище явищ здатне забезпечити існування явища нового під назвою «електронна публічна адміністрація», з'ясує його ознаки та мету впровадження; здійснює огляд сучасного законодавства України на предмет наявності такого терміну, підкреслює нерозривність зв'язку цього явища з іншими термінами, що складають так звану цифрову термінологію. Автором наголошено щодо необхідності закріплення всіх трьох явищ (публічної адміністрації, електронного урядування та електронної публічної адміністрації) на рівні закону у вітчизняному законодавстві.

Ключові слова: публічна адміністрація, електронна публічна адміністрація, електронне урядування, цифрове урядування, цифровізація.

Summary

Mikhrovska M. S. Electronic public administration in Ukraine. – Article.

Electronic governance has become, already for many years, an integral part of the everyday life of any developed democratic state. However, the pandemic of 2020 has put all the countries of the world, including Ukraine, in new conditions, when total digitalization is not a privilege, but a vital necessity. The introduction of martial law further accelerated the processes of digitization throughout the state, which covered all elements of public administration in Ukraine.

The article analyzes the peculiarities of public administration as a phenomenon that has become an important component of the legislation of European countries, its characteristics and the purpose of its implementation. Furthermore, the comparison of the outdated concept of "state administration" with the new one is provided. Moreover, this article proves the need to abandon the latter concept in favor of the new one. Therefore, public administration in Ukraine, which is experiencing a period of its active formation after the long reign of an outdated system of state administration, and electronic governance, which is today an important element of the functioning of any democratic state in the world, have become an indivisible whole.

The author analyzed the features of the implementation of electronic governance in the context of the functioning of public administration in Ukraine, highlighted the advantages and disadvantages of individual stages of such implementation, evaluated the prospects for further development.

The author highlights that only the correct combination and implementation of the two above-mentioned phenomena can ensure the existence of a new one called "electronic public administration", clarifies its features and the purpose of implementation. Moreover, the author carries out a review of the modern legislation of Ukraine for the presence of such a term, emphasizes the inseparability of this phenomenon with other terms that make up the so-called digital terminology. The author emphasizes the need to establish all three phenomena (public administration, electronic governance and electronic public administration) at the level of law in domestic legislation.

Key words: public administration, electronic public administration, electronic government, digital government, digitalization.