

О. М. Вжешневська

аспірантка

Хмельницького університету управління та права

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті досліджено законодавче забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації. Зазначено, що цифровізація публічного управління супроводжується трансформацією системи публічного управління шляхом створення надвідомчих та міжвідомчих органів, до функцій яких віднесено координацію дій органів публічного адміністрування та органів управління інформаційним суспільством, вироблення узгодженої інформаційної політики, контролю за іншими органами виконавчої влади. Аргументовано, що цифровізація публічного адміністрування супроводжується двома протилежними тенденціями. З одного боку, зростає рівень відкритості органів публічного управління. З іншого боку, для захисту суспільних та приватних інтересів держава обмежує поширення та використання певних видів інформації, вдається до правових, організаційних та технічних засобів забезпечення інформаційної безпеки. Підкреслено необхідність забезпечення балансу між інформаційною відкритістю та інформаційною безпекою держави на законодавчому рівні. Визначено тенденцію, згідно з якою підвищення рівня відкритості тягне за собою збільшення ступеня ризику порушення інформаційної безпеки. Конкретизовано системні проблеми законодавчого забезпечення цифровізації публічного управління: дублювання норм права у нормативно-правових актах різної ієрархії та галузевої приналежності, термінологічну невідповідність, казуїстичність, множинність спеціальних нормативно-правових актів, відсутність державної політики.

На підставі аналізу інформаційного законодавства, аргументовано доцільність доповнення Закону України «Про Національну програму інформатизації» Розділом IV1 «Міжнародне співробітництво при формуванні та виконанні Національної програми інформатизації». Запропоновано прийняти на рівні закону Концепцію цифровізації публічного управління, оскільки відсутність такої концепції призводить до хаотизації нормативного забезпечення, колізій та дублювання одних і тих же норм права у спеціальних законах за сферами публічного адміністрування. Аргументовано доцільність легального закріплення вимог з підвищення рівня професійної компетентності державних службовців у сфері застосування цифрових інструментів. Запропоновано провести кодифікацію законодавства у сфері цифровізації публічного адміністрування шляхом прийняття Цифрового кодексу України.

Ключові слова: цифровізація, органи публічної адміністрації, міжнародне співробітництво, кодифікація.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку публічної адміністрації характеризується розширенням сфери застосування електронного урядування та цифровізацією. Електронний уряд пов'язаний із перетвореннями у державному управлінні. Таке перетворення передбачає створення надвідомчих та міжвідомчих органів, які відповідають за координацію

розвитку електронного уряду та цифровізацію, удосконалення та модернізацію галузевого законодавства.

Цифровізація підвищує відкритість виконавчих органів, тому для забезпечення права на доступ до інформації про діяльність виконавчих органів є потреба у встановленні правового режиму інформації та порядку доступу до неї, а також створенні нових органів виконавчої влади чи структурних підрозділів у органах державної влади, які є відповідальними за

дотримання прав індивідів у сфері доступу до інформації.

Іншим аспектом, який супроводжує електронний уряд, є інформаційна безпека. В умовах інформаційних загроз публічним та приватним інтересам сучасні держави вдаються до правових, організаційних та технічних заходів забезпечення інформаційної безпеки. Таким чином, проблемним питанням є забезпечення балансу між інформаційною відкритістю та інформаційною безпекою держави на законодавчому рівні. Можна відзначити тенденцію, згідно з якою підвищення рівня відкритості тягне за собою збільшення ступеня ризику порушення інформаційної безпеки.

Таким чином, **метою статті** є розробка пропозицій з удосконалення законодавства у сфері цифровізації діяльності органів публічної адміністрації на основі балансу між інформаційною відкритістю та інформаційною безпекою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових дослідженнях питання законодавчого забезпечення цифровізації діяльності органів публічного управління, адміністрування розглядалися Є.О. Беяковою [1], М.П. Ільницьким [2], А.В. Кудрявцевим [3], А.В. Омельченко [4], Г.В. Подзігуновим [5]. Проте нові виклики, обумовлені атаками на цифрову інфраструктуру в умовах військової агресії, перебудовою системи органів публічного управління, вказують на актуальність обраної теми дослідження.

Виклад основного матеріалу. Умовно, законодавство у сфері цифровізації можна поділити на таке, яке спрямовано на впровадження державної політики з цифровізації публічного управління та побудову цифрової інфраструктури.

В цілому позитивно оцінюючи нормативно-правові акти у сфері цифровізації, слід вказати на відсутність низки підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечували впровадження інформаційних продуктів у сферу публічного адміністрування. Система електронних реєстрів не працює на належному рівні, значна кількість таких реєстрів не синхронізована між собою. Органи публічного адміністрування як на рівні держави, так

і територіальних громад не забезпечені відповідними технічним устаткуванням для ефективної роботи. Ситуація ускладнюється постійними обстрілами енергетичної інфраструктури, тривалою відсутністю інтернет-покриття.

Законодавче забезпечення цифровізації публічного управління має характерні системні проблеми: дублювання норм права у нормативно-правових актах різної ієрархії та галузевої приналежності, термінологічна невідповідність, казуїстичність, множинність спеціальних нормативно-правових актів. Для сфери цифровізації публічного управління та адміністрування є характерною галузева невизначеність державної політики. Зокрема, Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» є морально застарілим та не відповідає новому цифровому інструментарію [6].

1 грудня 2022 року прийнято Закон України «Про Національну програму інформатизації», в який включено такі категорії як цифровізація, електронне урядування; імплементовано положення Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» в частині захисту критичної інфраструктури від кібератак, створення національної системи кібербезпеки [7].

Серед недоліків зазначеного нормативно-правового акту можна зазначити наступне, у Законі міститься застаріле визначення інформаційної безпеки. Незважаючи на те, що Закон прийнято у 2022 році, цифровізація розглядається виключно як процес впровадження цифрових технологій у всі сфери суспільного життя. У той же час, у Законі надано визначення інформатизації як сукупності взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, технологічних та виробничих процесів, спрямованих на створення умов для забезпечення розвитку інформаційного суспільства та впровадження інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій [7]. Тобто Закон розглядає цифровізацію виключно як одних із інструментів інформатизації.

Позитивним є те, що у Законі містяться такі визначення, як електронна демо-

кратія, електронне урядування, електронні інформаційні ресурси. Також, у ст. 3 Закону визначено завдання Національної програми інформатизації, структуровано суб'єктів такої програми, прописано порядок її формування та виконання. Проте негативними рисами Закону є відсутність: правових механізмів з підсилення ролі органів публічної влади у захисті інформаційної інфраструктури, вимог з кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної структури. У Законі відсутній розділ, присвячений міжнародній співпраці суб'єктів Національної програми інформатизації з іншими державами. З урахуванням вимог щодо адаптації національного законодавства до права ЄС, зокрема на відповідність нормам GDPR (General Data Protection Regulation), затверджених Регламентом Європейського парламенту і Ради № 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних) [8], забезпечення цифрової рівності доцільно включити положення про міжнародне співробітництво до Закону України «Про Національну програму інформатизації».

Є доцільним доповнити Закон України «Про Національну програму інформатизації» Розділом IV¹ «Міжнародне співробітництво при формуванні та виконанні Національної програми інформатизації», а саме ст. ст. 16¹ та 16² наступного змісту:

«Ст. 16¹. Міжнародне співробітництво при формуванні та виконанні Національної програми інформатизації

Держава розвиває та підтримує всі форми міжнародного співробітництва у сфері формування та виконання Національної програми інформатизації, які не суперечать національному законодавству та інтересам національної безпеки.

Залучення іноземних юридичних і фізичних осіб має відповідати принципам вільного доступу до ринку цифрових послуг, забезпечуючи дотримання прав громадян на конфіденційність та захист персональних даних.

Програми співпраці повинні включати інтеграцію України в європейську циф-

рову систему, сприяти створенню спільних цифрових інструментів, розвитку електронного урядування та підтримці транскордонного обміну даними.

Міжнародне співробітництво орієнтоване на впровадження передових європейських стандартів у сфері цифрової трансформації та інформаційної безпеки, таких як стандарти захисту критичної інформаційної інфраструктури та відповідність нормам GDPR (General Data Protection Regulation).»

«Стаття 16². Міжнародні договори

Якщо міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в цьому Законі, то застосовуються правила міжнародних договорів.»

Як було зазначено вище, потребує розробки та прийняття на рівні закону Концепція цифровізації публічного управління. Відсутність такої концепції призводить до хаотизації нормативного забезпечення, прийняття низки спеціальних нормативно-правових актів, які утворюють колізії, дублювання одних і тих же норм права.

У науковій сфері також низка авторів вказують на суперечливість нормативного забезпечення цифрової сфери внаслідок невизначеності державної політики [4]. Зокрема, Закони України «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації» не містять положень з цифровізації публічного управління, застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Концепція спрямована на впровадження застарілих цифрових інструментів. Внаслідок цього посилюється змістовна неузгодженість між галузевими нормативно-правовими актами. Адже саме на підставі виробленої концепції, стратегії цифровізації формуються зміни у галузеві нормативно-правові акти.

Низка законів, спрямованих на побудову цифрової інфраструктури, не забезпечують трансформацію всіх галузей публічного управління (фінансову систему держави, охорону здоров'я, пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення, систему надання адміністративних послуг тощо). Цифровізація публічного управ-

ління неможлива у відриві від побудови цифрової економіки. Тобто нормативне забезпечення цифрової трансформації публічного управління потребує комплексного підходу з одночасною систематизацією законодавства та внесенням змін у галузеві нормативно-правові акти.

Одним із можливих напрямів може бути кодифікація законодавства шляхом прийняття Цифрового кодексу України. Зокрема, на рівні ЄС прийнято Кодекс електронних комунікацій, затверджений Директивою ЄС 2018/1972 Європейського парламенту та Ради від 11 грудня 2018 року та Регламент Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) [8]. У Кодекс електронних комунікацій імplementовано положення декількох директив: Директиви 2002/19/ЄС (Директиви про доступ), Директиви 2002/20/ЄС (Директиви про авторизацію); Директиви 2002/21/ЄС (Рамкової Директиви); Директиви 2002/22/ЄС (Директиви про універсальну послугу) та низки інших актів ЄС.

Деякі науковці також притримуються точки зору про доцільність кодифікації законодавства у сфері цифровізації. Зокрема, А.В. Омельченко пропонує прийняти Цифровий кодекс України з наступною структурою:

- Розділ 1. Електронні комунікації
- Розділ 2. Радіочастотний ресурс
- Розділ 3. Інформатизація
- Розділ 4. Електронний документообіг
- Розділ 5. Електронні довірчі послуги
- Розділ 6. Інформаційне суспільство.

Доступ до інформації

- Розділ 7. Телебачення і радіомовлення
- Розділ 8. Електронне урядування
- Розділ 9. Цифрова економіка

Розділ 10. Кібербезпека. Захист інформації та персональних даних [4].

В цілому погоджуючись з пропозицією автора, доцільно удосконалити структури Цифрового кодексу з урахуванням останніх змін у законодавстві. Зокрема, Розділ 3 охоплює виключно інформатизацію. Проте, виходячи з того, що у Законі України «Про Національну програму інформатизації» розмежовано поняття інформатизації та цифровізації, доцільно у Розділ 3 включити і інформатизацію,

і цифровізацію. Розділ 7 «Телебачення та радіомовлення» доцільно переформатувати у Розділ 7 «Медіа». Адже Закон України «Про телебачення та радіомовлення» втратив силу. Закон України «Про медіа» прийнято з урахуванням стандартів ЄС, розширено перелік суб'єктів у сфері медіа, розповсюджено регуляторні процедури на онлайн-медіа. Запропонована структура Цифрового кодексу не включає систему публічного адміністрування, зокрема надання публічних (електронних публічних) послуг. Доцільно включити у структуру кодексу Розділ «Публічні (електронні публічні) послуги».

Одним із важливих напрямів удосконалення законодавства у сфер цифровізації є впровадження передових бізнес-моделей у сферу публічного адміністрування, використання цифрових технологій для підвищення продуктивності та рентабельності надання адміністративних послуг. Ст. 48 Закону України «Про державну службу» передбачає постійне підвищення рівня професійної компетентності державних службовців шляхом проведення професійного навчання. Проте у зазначеній статті вказано про навчання виключно у сфері публічного управління та адміністрування. Служба управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності за результатами оцінювання службової діяльності відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» (ст. 49) [10]. Системний аналіз ст.ст. 44, 48, 49 Закону України «Про державну службу» вказує на відсутність законодавчо встановлених вимог щодо підвищення рівня професійної компетентності у сфері застосування цифрових інструментів. Представляється доцільним включити у ст. 48 Закону України «Про державну службу» доповнення про підвищення рівня професійних компетентності у сфері новітніх цифрових технологій.

Висновки і пропозиції. Таким чином, цифровізація публічного управління супроводжується трансформацією системи виконавчих органів державної влади. Створюються надвідомчі та міжвідомчі органи, до функцій яких належить координація дій інших виконавчих орга-

нів державної влади у сфері управління інформаційним суспільством, вироблення узгодженої політики, контроль за іншими органами виконавчої влади. Цифровізація публічного управління супроводжується двома протилежними тенденціями. З одного боку, зростає рівень відкритості органів виконавчої влади. З іншого боку, для захисту суспільних та приватних інтересів держава змушена вдаватися до створення механізмів інформаційної безпеки, спрямованих на обмеження поширення та використання певних видів інформації. Проведений аналіз законодавства вказує на доцільність доповнення Закон України «Про Національну програму інформатизації» Розділом IV¹ «Міжнародне співробітництво при формуванні та виконанні Національної програми інформатизації». Потребує розробки та прийняття на рівні закону Концепція цифровізації публічного управління. Відсутність такої концепції призводить до хаотизації нормативного забезпечення, прийняття низки спеціальних нормативно-правових актів, які утворюють колізії, дублювання одних і тих же норм права. Одним із можливих напрямів удосконалення законодавства може бути його кодифікація шляхом прийняття Цифрового кодексу України.

Список використаної літератури:

1. Белякова Є.О. Інформаційно-правове забезпечення електронного урядування в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» (08 «Право»). Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2021. 191 с.
2. Ільницький М.П. Адміністративно-правове забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. Випуск 6(15). С. 97-101.
3. Кудрявцев О.Ю. Електронне урядування у сучасному політико-адміністративному просторі : монографія; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва. ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. 184 с.
4. Омельченко А.В. Стан та перспективи розвитку законодавства України у сфері цифрової економіки та цифрового суспільства. Київський часопис права. 2021. № 2. С. 66-71.
5. Подзігун Г.В. Особливості інструментів публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації. Правові новели. 2020. № 12. Том 2. С. 82-93.
6. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 року № 75/98-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 1 грудня 2022 року № 2807-ІХ. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>
8. Регламент Європейського парламенту і Ради № 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text
9. Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1972 від 11 грудня 2018 року про запровадження Європейського кодексу електронних комунікацій. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-18#Text.
10. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n518>.

Vzheshnevskа O. M. Direct areas for legislative improvement to ensure digitalization in the activities of public administration bodies

The article examines the legislative support of digitalisation of the activities of public administration bodies. It has been observed that the process of digitalisation within the domain of public administration is concomitant with a transformation of the very system of public administration itself, giving rise to the establishment of bodies that transcend the conventional departmental boundaries and that exist between departments. The functions of these bodies include the coordination of the actions of public administration bodies and of information society management bodies, the development of a coordinated information policy, and the control of other executive authorities. The author confidently asserts that the digitalisation of public administration is accompanied by two opposing trends. On the one hand, there has been an increase in the transparency of public administration bodies. On

the other hand, the state restricts the dissemination and use of certain types of information for the protection of public and private interests, using legal, organisational and technical means to ensure security. The article under scrutiny emphasises the necessity of ensuring a balance at the legislative level between the openness of information and the security of the state's information. It has been identified that a greater degree of openness is directly linked with a heightened risk of information security breaches. Drawing on the findings of the research, the author identifies systemic issues in the legislative support for the digitalisation of public administration. These issues include the replication of legal provisions within legal acts of varying hierarchies and sectors, terminological inconsistencies, the presence of casualism, the abundance of special legal acts, and the absence of a cohesive state policy.

In the context of the analysis of information legislation, it has been posited that the Law of Ukraine "On the National Informatisation Programme" should be supplemented by Section IV1 "International cooperation in the formation and implementation of the National Informatisation Programme". It is proposed to adopt the concept of digitalisation of public administration at the legislative level, since the absence of such a concept leads to chaos of normative support, collisions and duplication of the same legal norms in special laws on the spheres of public administration. The author puts forward the argument that it is expedient to legally enshrine the requirements for enhancing the level of professional competence of civil servants in the field of digital instruments. This paper outlines a proposal for the codification of legislation pertaining to the digitalisation of public administration, with the adoption of the Digital Code of Ukraine.

Key words: *digitalization, public administration bodies, international cooperation, codification.*