

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-24>

УДК 342.1

Петришина М.О., Гриньов С.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджено сутність поняття «діджиталізація» з точки зору формування державної політики. Проведено аналіз дій держави щодо підвищення ефективності державного управління та покращення надання публічних послуг громадянам, сервісної діяльності держави. З огляду на це, порушується питання ефективності сучасних державних структур та процесів управління, а також здійснюється пошук їхньої альтернативи. У статті розглянуто українське законодавство, яке має сприяти діяльності органів державної влади, що спрямована на переведення у цифрову форму державних послуг та внутрішніх процесів органів держави. Проаналізовано модель, що дозволить державі працювати продуктивніше у сервісній та управлінській сферах.

Ключові слова: діджиталізація, державна політика, державні послуги, державне управління, онлайн-сервіс.

Grynov Serhii, Petryshyna Maryna
Yaroslav Mudryi National Law University

DIGITALIZATION AS A DIRECTION OF STATE POLICY OF UKRAINE

Summary. An important point in the discussions on state-development and state-building is the question of the effectiveness of management and interaction of the citizen with the state, in particular in search of new ways of implementation of the world experience of models of effective performance of the state by its service and management functions. Nowadays, the solution of the problem of over-bureaucratization of state structures is found in the implementation of digitalization. The article investigates the essence of the concept of digitalization at the angle of public policy, analyzes the state's actions which are directed to improve the efficiency of public administration and improve the provision of public services to citizens (persons without citizenship also), and service activities of the state. It also discusses the effectiveness of modern state structures and looks for their alternative. This article reveals the essence of the concept of "digitalization" at the angle of state policy also analyzes the actions of the government and the state as a whole, aimed at using digitalization to increase the efficiency of state administration and the provision of more convenient administration. The article explores the Ukrainian legislation, which have to facilitate the activity of state authorities, which is aimed at transition into a digital form of state services and internal services. A model is analyzed that will allow the state to work more productively in the service and management spheres. Solution for the problem of excessive bureaucratization of state structures is found in the introduction of digitalization. Information technologies will be able to increase efficiency of public administration, and also lead to a next level of the interaction of a person with a state. Archaic and bureaucratized state structures must be replaced by online services, where a people will be able to solve their affairs in a few clicks, instead of wasting a lot of time on paper and queuing.

Keywords: digitalization, state policy, state services, state administration, online service.

Постановка проблеми. Питання, що пов'язані з підвищенням ефективності управління, а також рівня якості взаємодії громадянина із державою, зокрема, у напрямку пошуку нових шляхів впровадження досвіду зарубіжних країн у сфері ефективного виконання державою сервісних та управлінських функцій сьогодні є вкрай актуальними. Вирішення проблеми надмірної бюрократизації процесу управління вбачається, у тому числі, у впровадженні діджиталізації останнього.

Загальновідомо, що поняття «діджиталізація» (англ. digitalization) буквально означає «оцифрування», «цифровізація». У широкому значенні йдеться про переніс інформаційного поля у цифрову форму.

Аналіз досліджень і публікацій. Значну увагу питанням діджиталізації, оцифруванню сучасного процесу державного управління і надання послуг сьогодні приділяють такі учені, як В. Андріаш, А. Борисова, О. Грибіненко, О. Кібенко, Г. Музиченко, Б. Тетеряник та ін. При цьому, слід наголосити на практично відсутності комплексних наукових досліджень означених вище проблемних питань сучасного розвитку демократичної держави. Так, одні учені приділяють увагу питанню діджиталізації

як умови економічного розвитку і зростання. Інші, в цілому характеризують діджиталізацію як особливість життєдіяльності будь-якої людини ХХІ ст. Не применшуючи значення наявних досліджень, зазначимо, що питання щодо впровадження діджиталізації як напрямку державної політики є недостатньо вивченим та потребує прискіпливої уваги, зокрема, зважаючи на процес перезавантаження всієї системи публічної влади в Україні.

Метою цього дослідження є з'ясування та розкриття сутності поняття діджиталізація з точки зору формування державної політики, а також проведення аналізу дій Уряду та держави в цілому, спрямованих на використання діджиталізації для підвищення ефективності процесу державного управління та якості надання публічних послуг громадянам.

Виклад основного матеріалу. Поняття «політика», зазвичай, визначається, як мистецтво управління державою. Політика зачіпає інтереси різних соціальних груп, верств населення, класів, національностей і, як правило, обумовлюється рівнем економічного розвитку суспільства та держави. Політологічний енциклопедичний словник дає визна-

чення поняття «політика» як організаційної, регулятивної і контрольної сфери суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб [2, с. 258].

Однак, сучасне розуміння поняття «політика» втрачає свою вихідну сутність, насамперед, тому, що основна діяльність держави спрямована вже не на перерозподіл влади, а на задоволення потреб громадян. Натомість, це поняття трактується як певна стратегія прийняття і практичної реалізації обов'язкових для суспільства рішень з того чи того питання. При цьому, зважаючи на те, що основним актором політичного життя суспільства є держава, призначення політики полягає у визначенні сутності проблеми, розв'язання якої вимагає втручання органів державної влади [3, с. 10]. У такому разі йдеться про державну політику, адже останнє пов'язане із здійсненням влади держави.

Відтак, державна політика розуміється як цілеспрямована діяльність органів державної влади, метою якої є вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізація загальнозначущих цілей розвитку суспільства або окремих сфер його життєдіяльності.

Водночас, для пострадянських держав термін «державна політика» не обмежується діями лише держави, а передбачає дії всіх акторів політичної системи суспільства, що мають пряме чи опосередковане відношення до справи і здатні посприяти розв'язанню проблеми чи пропозиції [4]. Як видається, для вітчизняної науки характерним є вживання терміну «державна політика», який включає в себе практично всі аспекти управління державою.

Зважаючи на означене вище, державна політика – це реакція держави на конкретні проблеми суспільства або окремих соціальних груп, наприклад, громадян, неурядових організацій, яка спрямована на погодження інтересів, пошук консенсусу, необхідного для стабільного функціонування й розвитку суспільства та держави [5].

У загальному розумінні, як було зазначено раніше, діджиталізація – термін англійського походження, що буквально перекладається як «оцифрування», «цифровізація» і означає перенесення у цифрову форму. Проте, на думку К. Лапіної-Кратасюк термін «діджиталізація» охоплює значно ширший спектр значень, ніж його синонім «цифровізація». Це пов'язується з тим, що в європейській і американській дослідницьких традиціях наслідки переходу від аналогового до цифрового типу кодування інформації стали вивчатися не просто як технологічний, а й як соціальний, культурний та антропологічний процеси [6, с. 9].

Отже, із наведеного вище можна зробити висновок про те, що діджиталізація, як напрям державної політики – це діяльність органів державної влади, спрямована на переведення у цифрову форму публічних послуг та внутрішніх процесів організації управління органів державної влади.

Сучасний розвиток нашої держави свідчить про те, що діджиталізація починає відігравати суттєву роль в усіх сферах, на які спрямована державна політика. Для здійснення цієї політики було створено відповідне профільне міністерство – Міністерство цифрової трансформації, питання діяльності якого визначені Постановою Кабінету Міністрів України

від 18 вересня 2019 р. Цим документом визначено, що Міністерство цифрової інформації забезпечує:

1) формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства;

2) формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян;

3) формування та реалізацію державної політики у сфері відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкомасштабного доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу;

4) формування та реалізацію державної політики у сфері надання електронних та адміністративних послуг;

5) формування та реалізацію державної політики у сфері електронних довірчих послуг;

6) формування та реалізацію державної політики у сфері розвитку ІТ-індустрії;

7) виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення умов для функціонування суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг [12].

Відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2019 р. основною метою існування та функціонування Міністерства цифрової трансформації є надання українцям доступу до усіх публічних послуг онлайн, надання можливості українцям користуватися високошвидкісним Інтернетом на всіх міжнародних автошляхах та в усіх населених пунктах України, а також надання громадянам можливості вільно набувати цифрові навички [11].

Діджиталізація може суттєво полегшити процес державного управління та підвищити ефективність зазначеної сфери. Виділяють 10 головних стратегічних технологій державного сектору:

1. Цифрове робоче місце (переваги: гнучкість виконання роботи, децентралізація, мобільність, скорочення витрат на апаратне забезпечення, офісні приміщення, відрядження).

2. Багатоканальне інформування та залучення громадян (використання соціальних мереж та комунікацій для активного залучення громадян до політичних процесів, підтримка персоналізації тощо).

3. Відкриті дані (державні дані як інструмент оцінки та контролю вади та держави тощо).

4. Електронна ідентифікація громадян (e-ID).

5. Повсюдна аналітика (неперервний та динамічний процес збирання та аналізу даних з метою отримання релевантної та структурованої інформації для ситуаційної та стратегічної діяльності, розробки планів дій, програм, ініціатив).

6. «Розумні» машина та засоби (глибокі нейронні мережі, автономні транспортні засоби, віртуальні помічники, «розумні» радники, віртуальні секретарі, які інтелектуально взаємодіють з іншими машинами та людьми).

7. Інтернет речей (механізми «оплата за використання» або моделі оподаткування за передплатою, «розумне» збирання сміття на міських вулицях, віддалений моніторинг пацієнтів у будинках для людей похилого віку, моніторинг екології тощо).

8. Цифрові державні платформи (системи класу ERP, CRM тощо).

9. Програми архітектури (програмно-конфігуровані архітектури).

10. Блокчейн (забезпечення електронних референдумів, е-петицій, е-голосування, електронне урядування). Блокчейн забезпечує безпрецедентно високий рівень захисту інформації та дає змогу створювати повністю децентралізовані системи. Висока стійкість системи до атак дає можливість використовувати її в таких сенситивних сферах, як електронні фінанси, держзакупівлі, електронні бюджети [1].

Ці технології покликані підвищити ефективність процесу державного управління шляхом значної економії бюджетних коштів. Яскравим прикладом є економія на папері, адже лише Верховна Рада України щороку витрачає на закупівлю паперу приблизно 400 млн. грн.

Діджиталізацію можна розглядати, і як частину політики набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС), відповідно до статей 85, 102, 116 Конституції України.

На підставі загального огляду чинного законодавства на предмет його діджиталізації та впровадження інформаційних технологій, можна зробити висновок, що Україні не занадто сильно відстає від країн ЄС, а можливо, за певними напрямками і випереджає деякі європейські країни за рівнем переведення інформації у цифрову форму.

По-перше, в Україні вже прийнято і діє необхідне базове законодавство для діджиталізації. Це такі Закони України: «Про електронні документи та електронний документообіг» від 30.09.2015; «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017; «Про електронний цифровий підпис» від 02.11.2016; «Про адміністративні послуги» від 11.06.2017; «Про захист персональних даних» від 01.01.2017; «Про доступ до публічної інформації» від 01.05.2015; «Про інформацію» від 01.01.2017; «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 19.04.2014; Концепція розвитку електронного урядування в Україні, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації» та ін.

По-друге, в Україні створено онлайн реєстр юридичних осіб, в якому в режимі безперервного доступу можна побачити майже всю основну інформацію про юридичну особу, базова інформація надається безкоштовно; а додаткову інформацію можна отримати за незначну плату. Законодавством передбачена можливість здійснювати онлайн майже всі реєстраційні дії через спеціальний портал («Онлайн будинок юстиції», термін реєстрації юридичної особи – 1 робочий день (Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 26.11.2015, Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 09.02.2016 № 359/5). Сервіс активно використовується відносно фізичних осіб – підприємців. Проте реєстраційні дії щодо юридичних осіб все ще відбуваються в основному через посере-

дників, які працюють онлайн (авторизованих осіб і нотаріусів). Крім того, в Україні діє кілька приватних проєктів, які також дозволяють проводити реєстраційні дії онлайн «Будинок юриста» та портал «igov»). Україна може розглядатися як один із засновників розробки реєстраційних онлайн сервісів, оскільки онлайн реєстрація юридичних осіб була запущена ще в 2012 році, проте сервіс був дуже складним і недружнім до користувачів, тому згодом у 2016 році був створений більш сучасний і зручний портал «Онлайн будинок юстиції». Проте, слід визнати, що на сьогоднішній день кількість реєстрацій юридичних осіб онлайн дуже мала. Так, наприклад, за допомогою сервісу «igov» всього було зареєстровано всього 263 компанії (дані з порталу державних послуг станом на 01.03.2019). При цьому строки реєстрації склали від 5 до 64 днів залежно від області. Середній термін – 8 днів і 15 годин. Відповідно до порталу «Онлайн будинок юстиції» статистичні дані поки відсутні.

По-третє, Українське законодавство визнає електронні докази в цивільному, господарському, адміністративному та кримінальному процесі, що є дуже важливим для ефективного використання цифрових технологій в процесуальних відносинах. Відповідні положення були включені до трьох нових процесуальних кодексів (ст. 100 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 96 Господарського процесуального кодексу України, ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України), які набули чинності 15.12.2017. Відповідні зміни були внесені також до Кримінального процесуального кодексу України (ст. 99). Однак і до цих новацій (закріплення поняття «електронний доказ», «електронний документ» безпосередньо в кодексах), судова практика розвивалася шляхом визнання і прийняття таких доказів, як, наприклад, документів на електронних носіях, інформації, опублікованої на сайті або в соціальній мережі [9].

Проте, не зважаючи на ці досягнення законодавства України у сфері діджиталізації, зараз у нас законодавчо не врегульовано існування узгодженої системи реєстрів, кадастрів, тощо, до яких були б однакові вимоги і які могли б обмінюватися інформацією. Вирішити цю проблему повинен Закон «Про публічні електронні реєстри», проєкт якого було прийнято в першому читанні 31 жовтня 2019 р., метою якого є визначення уніфікованої інституційної структури функціонування публічних електронних реєстрів і єдиних вимог до їх створення, ведення, взаємодії, адміністрування, модернізації, реорганізації та ліквідації, а також до створення реєстрової інформації та її використання в інших інформаційних системах, при здійсненні дозвільної та іншої управлінської діяльності, наданні адміністративних послуг. Цей законопроект є рамковим і на основі єдиного термінологічного апарату визначає систему публічних електронних реєстрів, законодавчі вимоги до публічних електронних реєстрів, реєстрової інформації, а також принципи, організаційні, інституційні процесуальні та фінансові основи їх існування і взаємодії [7].

Крім того, наразі ведеться активна розробка онлайн-сервісу державних послуг «Дія». Міністерство цифрової трансформації за допомогою цього сервісу планує досягти до 2024 року три мети: доступність онлайн 100% державних послуг, автоматизація 20% послуг (тобто надання цих послуг

без участі посадових осіб) та створити одну онлайн-форму, за допомогою якої особа зможе отримати пакет послуг у будь-якій життєвій ситуації [8].

Цей онлайн-сервіс повинен стати аналогом Естонської системи «X-road», що об'єднує усі реєстри країни, дозволяє користувачам вносити зміни у ці реєстри у встановленому порядку, та має інші корисні функції. X-Road є основою єдиної платформи, до якої підключені держоргани і приватні компанії Естонії. Основне завдання X-Road полягає в тому, щоб правильно синхронізувати інформацію між різними базами, адже якщо говорити про державні органи, то у кожного є дані громадян, які при цьому можуть повторюватися. При цьому за допомогою X-Road держава автоматизує деякі процеси, наприклад, автоматично генерує дитині після народження персональний ідентифікаційний номер, щоб батьки

могли отримати соціальні виплати, і для цього не потрібно нічого заповнювати [10].

Висновки і пропозиції. Під час проведення цього дослідження було з'ясовано, що зараз в Україні здійснюється чимало кроків для впровадження діджиталізації. Проте, ще належить прикласти чимало зусиль для того, щоб зробити державу справді зручною та зрозумілою для пересічного громадянина.

На нашу думку, інформаційні технології можуть підвищити ефективність державного управління, а також вивести взаємодію особи з державою на новий рівень. Натомість, архаїчні та бюрократизовані державні структури і процеси повинні бути замінені онлайн-сервісами, де особа, замість того, щоб витратити величезну кількість свого часу на папір та черги, зможе вирішувати свої справи у декілька «кліків».

Список літератури:

1. «Україна 2030e – країна з цифровою економікою» – Український інститут майбутнього. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html#6-2-8> (дата звернення: 07.11.2019).
2. Політологічний енциклопедичний словник: [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна; упоряд. : В.П. Горбатенко, А.Г. Сапрукін. Київ : Генеза, 1997. 400 с.
3. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова та ін. Київ : НАДУ, 2010. 300 с.
4. Музиченко Г.В. Державна політика України: основи визначення та аналізу в межах політичної науки. URL: <http://gisap.eu/ru/node/504> (дата звернення: 10.11.2019).
5. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення, 2013. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626> (дата звернення: 05.11.2019).
6. Тетеряник Б.С. Діджиталізація та діджиталізація в контексті віртуалізації господарської діяльності. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/Teteriatnyk.pdf> (дата звернення: 06.11.2019).
7. Пояснювальна записка Законопроекту № 2110 «Про публічні електронні реєстри». URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66772 (дата звернення: 08.11.2019).
8. URL: <https://plan.diaa.gov.ua/> (дата звернення: 12.11.2019).
9. Кібенко О. Діджиталізація як нова ера розвитку корпоративного права. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/145948-didzhitalizatsiya-yak-nova-era-rozvitku-korporativnogo-prava> (дата звернення: 06.11.2019).
10. Электронное правительство Эстонии. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf> (дата звернення: 23.11.2019).
11. Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2019 р. URL: <https://program.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 06.11.2019).
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/856-2019-%D0%BF> (дата звернення: 12.11.2019).

References:

1. «Ukraine 2030e – kraina z tsyfrovou ekonomikoiu» – Ukrainyskyi instytut maibutnoho [«Ukraine 2030e – a country with digital economy» – Ukrainian institute of the future]. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html#6-2-8> (accessed 07.11.2019).
2. Politolohichnyi entsyklopedychnyi slovnyk [Political encyclopedia dictionary]: [navch. posib. dlia stud. vyshch. navch. zakl.] / za red. Yu.S. Shemshuchenka, V.D. Babkina; uporiad. : V.P. Horbatenko, A.H. Saprykin. Kyiv : Henezza, 1997. 400 s.
3. Kontseptualni zasady vzaiemodii polityky u upravlinnia [Conceptual implications of policy interaction and governance]: navch. posib. / avt. kol. : E.A. Afonin, Ya.V. Berezhnyi, ta in. ; za zah. red. V.A. Rebkala, V.A. Shakhova ta in. Kyiv : NADU, 2010. 300 s.
4. Muzychenko, H.V. Derzhavna polityka Ukrainy: osnovy vyznachennia ta analizu v mezhakh politychnoi nauky [State Policy of Ukraine: Basis of determining and analysis in the political science boundaries]. URL: <http://gisap.eu/ru/node/504> (accessed 10.11.2019).
5. Andriiash V.I. Derzhavna polityka: kontseptualni aspekty vyznachennia [State policy: conceptual aspects of determination], 2013. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626> (accessed 05.11.2019).
6. Teterianyk, B.S. Didzhytyzatsiia ta didzhytalizatsiia v konteksti virtualizatsii hospodarskoi diialnosti [Digitization and digitalization in the context of virtualization of economic activity]. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/Teteriatnyk.pdf> (accessed 06.11.2019).
7. Poiasnivalna zapyska Zakonoproektu # 2110 «Pro publichni elektronni reiestry» [Explanatory note to the law No. 2110 “About public electronic registers”]. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66772 (accessed 08.11.2019).
8. URL: <https://plan.diaa.gov.ua/> (accessed 12.11.2019).
9. Kibenko, O. Didzhytalizatsiia yak nova era rozvytku korporatyvnoho prava [Digitalization as a new era of corporate law development]. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/145948-didzhitalizatsiya-yak-nova-era-rozvitku-korporativnogo-prava> (accessed 06.11.2019).
10. Elektronnoe pravyltelstvo Estony [The electronic government of Estonia]. URL: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf> (accessed 23.11.2019).
11. Prohrama diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 zhovtnia 2019 r. [Activity program of the Cabinet of Ministers of Ukraine, October 10, 2019]. URL: <https://program.kmu.gov.ua/> (accessed 06.11.2019).
12. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 veresnia 2019 r. #856 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, September 18, 2019 No. 856]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/856-2019-%D0%BF> (accessed 12.11.2019).