

УДК 342.338.004(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.68>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

Єсімов С.С.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівського державного університету внутрішніх справ,
ORCID: 0000-0002-9327-0071

Єсімов С.С. Зарубіжний досвід цифровізації державних послуг.

У статті розглядається зарубіжний досвід цифровізації державних послуг. Об'єкт дослідження становлять суспільні відносини, що складаються у сфері надання електронних державних послуг в розвинутих країнах. Предметом дослідження є українські та міжнародні правові норми, що регулюють відносини у сфері надання електронних державних послуг. Методологічна основа обумовлена специфікою обраних об'єктів та предмета дослідження. Для досягнення мети та вирішення поставлених завдань були використані загальнонаукові методи пізнання: індукції та дедукції, метод аналізу та синтезу, абстрагування, системно-структурний підхід, історичний та логічний методи, спеціальні юридичні методи: формально-юридичний, порівняльно-правовий, системно-структурний та системно-функціональний. Сутність держави та її соціальне призначення є вирішальними у визначенні спрямованості діяльності держави, її цілей та завдань у сфері надання державних послуг з використанням цифрових технологій. Визначено, що впровадження цифрових платформ і сервісів дозволяє систематизувати та оптимізувати процеси надання державних послуг, скоротити терміни надання послуг та підвищити якість їх надання. Позначено основні напрями діяльності органів влади країн Європейського Союзу – Мальти, Естонії, Люксембургу, Швеції, Австрії, Латвії, Фінляндії, Нідерландів, Ірландії, Португалії, Данії, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії, направлені на впровадження цифрових технологій у державне управління, у тому числі щодо надання державних (адміністративних) послуг. Позначено позитивні та негативні аспекти надання державних (адміністративних) послуг за допомогою наскрізних технологій взаємодії суб'єктів надання послуг та інформаційних і комутаційних технологій. Окреслено заходи які доцільно реалізувати Україні з метою оптимізації та переведення публічних послуг у цифрову форму. Подальші дослідження повинні бути направлені на дослідження функціонування цифрових платформ як технологічної інфраструктури надання цифрових послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, публічні послуги, цифрові технології, проактивність, екстериторіальність.

Yesimov S.S. Foreign experience of digitalization of public services.

The article examines the foreign experience of digitalization of public services. The object of the study is social relations that are formed in the field of providing electronic public services in developed countries. The subject of the study is Ukrainian and international legal norms regulating relations in the field of providing electronic public services. The specificity of the selected objects and the subject of research determine the methodological basis. To achieve the goal and solve the set tasks, general scientific methods of cognition were used: induction and deduction, the method of analysis and synthesis, abstraction, system-structural approach, historical and logical methods, special legal methods: formal-legal, comparative-legal, system-structural and system-functional. The essence of the state and its social purpose are decisive in determining the direction of the state's activities, its goals and objectives in the field of providing public services using digital technologies. It was determined that the introduction of digital platforms and services allows systematizing and optimizing the processes of providing public services, shortening the terms of providing services and improving the quality of their provision. The main areas of activity of the authorities of the countries of the European Union - Malta, Estonia, Luxembourg, Sweden, Austria, Latvia, Finland, the Netherlands, Ireland, Portugal, Denmark, the Federal Republic of Germany, Spain - are indicated, aimed at the implementation of digital technologies in public administration, including regarding the provision of state (administrative) services. The positive and negative aspects of the provision of state (administrative) services with the help of end-to-end technologies of interaction of service providers and information and communication technologies are indicated. The measures that should be implemented by Ukraine in order to optimize and convert public services into digital form are outlined. Further research should be

directed to the study of the functioning of digital platforms as a technological infrastructure for the provision of digital services.

Key words: administrative services, public services, digital technologies, proactiveness, extraterritoriality.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство неможливо уявити без використання цифрових технологій. Трансформація самосвідомості населення йде шляхом залежності від застосування різноманітних пристроїв. Цей процес незворотній та його виклики мають подвійні наслідки. Впровадження цифрових технологій у всі сфери життєдіяльності населення багато в чому є амбітним завданням. Не кожна країна може дозволити повну цифровізацію. Це залежить не лише від рівня розвитку економіки та науки. Багато членів суспільства виступають проти цього процесу. Негатив з боку громадян частково виправданий, тому що досить часто в інформаційному просторі з'являються новини про крадіжки особистих даних, баз даних. Водночас цифрові технології висувають нові вимоги до державних органів. Електронний уряд може забезпечити широкий спектр переваг, включаючи підвищення ефективності державного управління, розвиток економіки та приватного бізнесу, підвищити прозорість та відкритість. Даний аспект вимірює попит та пропозицію цифрових державних (адміністративних) послуг та відкритих даних. Перехід до державних (адміністративних) послуг переважно в електронній цифровій формі є важливим пріоритетом цифрової трансформації державного управління.

Стан опрацювання цієї проблематики. Теоретичну основу статті становлять наукові праці, що розкривають різні аспекти цифровізації адміністративних послуг, зокрема: В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, В.І. Горбатюка, Ж.В. Завальної, О.Ю. Іващенко, Ю.М. Ільницької, А.В. Кірмача, Д.А. Козачук, І.Б. Коліушка, М.В. Коваліва, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.І. Миколенка, О.І. Остапенка, Л.В. Прудіус, І.М. Попова, В.П. Тимошука, О.А. Чемерис, В.О. Шамрая і інших. Розвиток інформаційних і комунікаційних технологій створює можливість зміни технології надання публічних послуг, що відповідно вимагає проведення теоретико-правових досліджень.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду цифровізації державних послуг.

Виклад основного матеріалу. Сучасні тенденції розвитку економіки характеризуються системним переходом на більш складний рівень взаємодії суб'єктів, що її формують, коли використання інформаційно-комунікаційних технологій, інтелектуальних рішень та інновацій виступає основною формою створення нової цінності, вирішальним фактором досягнення конкурентних

переваг у швидкозмінному ринковому середовищі. Держава отримує можливість частково скоротити витрати на документообіг, що позитивно позначається на іміджі, а також отримати додаткові доходи у наслідок економії ресурсів.

Ключовим міжнародним показником, на основі якого оцінюється рівень цифровізації державних послуг, є індекс онлайн-послуг (Online service index, OSI), що розраховується у складі Індексу розвитку електронного уряду ООН [1].

Індекс онлайн-послуг розраховується за результатами обстеження національних веб-сайтів на основі єдиної анкети, що дозволяє виявити інформацію про можливості електронної взаємодії фізичних осіб та бізнесу через веб-сайт з метою отримання державних послуг, та з метою запиту відкритих державних даних, доступу та модифікації даних користувачів. Враховується можливість звернення та отримання результатів послуг в електронному вигляді.

Процес цифровізації торкається практично всіх країн світу. Кожна країна сама визначає пріоритети цифрового розвитку. 15 країн світу реалізують зараз національні програми цифровізації. Передовими країнами із цифровізації національних економік є Данія. Китай, Нова Зеландія, Південна Корея, Сінгапур, Сінгапур у програмі «Інтернет плюс» інтегрує цифрові індустрії з традиційними, Канада створює інформаційно-комунікаційний-хаб у Торонто, Південна Корея у програмі «Креативна економіка» орієнтується на розвиток людського капіталу, підприємництво та поширення досягнень інформаційних і комунікаційних технологій. Данія фокусується на цифровізації державного сектору. У Німеччині близько 10% населення зайнято у високотехнологічних галузях економіки, а держава виконує провідну роль у фінансуванні високотехнологічних проектів.

Сінгапур формує програму «Розумну економіку», драйвером якої стають інформаційні та комунікаційні технології. У 2014 році держава ініціювала розробку концепції Smart Nation та запросила бізнес та експертну спільноту до співпраці для її уточнення та реалізації.

Smart Nation – ініціатива держави щодо підвищення якості життя за допомогою впровадження цифровізації у повсякденне життя громадян [2]. Однією з ключових ініціатив є розвиток національної сенсорної мережі для побудови «розумного міста». Під кожне із завдань держава організовує тендер для вибору підрядника на розробку технічного рішення. Участь у тендері відкрита для всіх учасників, які відповідають вимогам брифінгу: таким чином держава забезпечує фокус не лише на великий бізнес, а й на залучення малого та середнього бізнесу. У 2015-2016 роках більше половини контрактів було підписано з малим та середнім бізнесом.

Міжнародний досвід цифровізації державних (адміністративних) послуг та діяльності органів публічної влади оцінюється в системах міжнародних рейтингів, Digital Economy and Society Index (DESI), EGDІ (E-Government Survey: E-Government for the People). Згідно з рейтингом DESI (Індекс цифрової економіки та суспільства), який порівнює, як уряди надають цифрові державні послуги у Європі. За даними ООН минулий рік індекс взаємодії громадян з органами державної влади в режимі онлайн зріс [3].

Данія, Фінляндія та Нідерланди показали дуже добрі результати за цим показником, більш ніж 90% Інтернет-користувачів (віком 16–74 років) взаємодіють із органами державної влади за допомогою порталів державних послуг.

Аутсайдерами надання державних (адміністративних) послуг в електронному вигляді є Румунія, Болгарія та Італія. Мальта, Естонія та Люксембург показали найкращі результати за цим показником, набравши понад 90 балів. Усього 12 країн (Мальта, Естонія, Люксембург, Швеція, Австрія, Латвія, Фінляндія, Нідерланди, Ірландія, Португалія, Данія та Іспанія) набрали понад 80%. Румунія, Греція, Угорщина та Болгарія набрали менше 60% [1].

Лідером рейтингу EGDІ є Данія. Кожен громадянин та кожен бізнес мають особистий кабінет, за допомогою якого відбувається спілкування з державними органами у режимі реального часу. З 2015 року всі громадяни зобов'язані спілкуватися з державними органами через Інтернет. У Данії 95% домогосподарств мають доступ в Інтернет, кожен громадянин має цифровий паспорт (digital ID), а всі державні органи та муніципалітети зв'язані в єдину мережу, що дозволяє взаємодіяти з усіма державними та комунальними установами за допомогою єдиного особистого кабінету [4].

Бізнес, крім комунікації, має можливість здійснювати операції через Інтернет, отримувати виписки, сплачувати податки та надсилати звіти. В електронному вигляді відправлення та отримання документів займає декілька хвилин порівняно з днями при відправленні у паперовому вигляді. Подібна система дозволяє щорічно заощаджувати 10-20% коштів бюджету, які направлено на фінансування публічного управління [5].

Країна активно впроваджує проактивні послуги, наприклад, після закінчення навчання громадянинів можуть бути запропоновані наступні освітні програми.

Ефективне впровадження інновацій відбувається у три етапи, готовність (рівень готовності виконати бажану дію або досягти наміченого результату), прийняття (зміна свого ставлення та поведінки, щоб відповідати очікуванням) та інституціоналізація (зміни стають стійкою частиною поведінки більшості). Готовність – початковий рівень у цьому алгоритмі, багато в чому ви-

значальний розвиток процесу та виступає фундаментом майбутніх змін і перетворень.

Впровадження цифрових платформ та сервісів дозволяє не тільки систематизувати та оптимізувати процеси надання державних (адміністративних) послуг, а й значно скоротити терміни надання таких послуг та як наслідок підвищити якість даних послуг.

Глобальним трендом є цифровізація держави, що включає цифровізацію операцій держави та державних компаній. Цифровізація держави – завдання, яке необхідно реалізувати державі, спрямованій на максимізацію створення вартості в економіці, зростання добробуту, гідне місце у рейтингах ведення бізнесу та рівня життя. У цифровізації держави є два основні напрями: цифровізація державного управління: цифровий документообіг; принципи digital by default і digital first, перегляд неефективних процесів [6].

Цифровізація держави охоплює весь спектр послуг: внутрішню взаємодію державних структур – G2G; взаємодію уряду з громадянами – G2C; взаємодію уряду з бізнесом – G2B.

Нормативно-правове закріплення напряму цифровізації сфери адміністративних послуг в Україні є позитивним фактором у популяризації електронних форм отримання адміністративних послуг серед населення.

До основних нормативних документів можна віднести закони України: «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі», «Про особливості надання громадських (електронних громадських) послуг», розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації», постанови Кабінету Міністрів України «Про схвалення Національної економічної стратегії на період до 2030 року» [7-11].

У Національній економічній стратегії на період до 2030 року (Напрямок 8.1 розділу Стратегії) зазначено, що з метою забезпечення соціально-економічного та науково-технологічного розвитку країни, демографічного зростання, підвищення рівня життя населення, створення комфортних умов для проживання, одним із ключових напрямів названо реалізацію прискореного впровадження цифрових технологій в економіці та соціальній сфері. У приведених документах визначено, що цифрові технології є ефективним інструментом прискорення темпів економічного розвитку країни та покращення якості життя громадян.

Для здійснення цифрової трансформації державних (адміністративних) послуг необхідне на-

дання послуг відповідно до базових вимог: реєстрова модель надання послуг; проактивність надання послуг; екстериторіальність надання послуг; багатоканальність надання послуг; виключення участі людини у процесі направлення міжвідомчих запитів (відповідей на запити) та прийняття рішення при наданні послуг.

Реєстрова модель надання послуг. При наданні послуг в електронній формі органом виконавчої влади ведеться реєстр відомостей про хід виконання запиту про надання послуг в електронній формі, у тому числі результати надання послуг. Орган виконавчої влади має забезпечити можливість передачі в інший орган влади відомостей про хід виконання запиту про надання послуги в електронній формі до єдиного особистого кабінету фізичної або юридичної особи. Процес обміну інформацією між органами влади має бути автоматизований. Ключовими принципами реєстрової моделі надання державних (адміністративних) послуг є:

- зміна правового статусу заявника (отримувача) або об'єктів, що йому належать фіксується у формі реєстрового запису в інформаційному ресурсі, ведення якого здійснюється за допомогою державної або муніципальної інформаційної системи;

- забезпечується можливість надання відомостей із інформаційної системи органів влади в автоматичному режимі за допомогою системи міжвідомчої електронної взаємодії у формі юридично значущої електронної виписки;

- на вимогу заявника здійснюється надання витягів з інформаційних ресурсів, що містять результати надання послуг;

- відсутня необхідність відвідування органу влади або місцевого самоврядування, центру надання державних послуг заявником для отримання результату послуги за винятком випадків, коли заявник виявив бажання отримати витяг з інформаційного ресурсу у паперовій формі;

- забезпечується скорочення терміну надання послуги при наданні за реєстровою моделлю.

2. Проактивність надання послуг. Проактивність надання послуг має на увазі оповіщення осіб, зареєстрованих у державній інформаційній системі, про можливість подання заяви на отримання послуг окремими категоріями громадян. Зазначене оповіщення здійснюється на основі даних із державних та відомчих інформаційних систем, відомостей, що надсилаються відомствами до особистого кабінету заявника.

Правила оповіщення визначаються відомствами, що надають державні послуги. При здійсненні такого оповіщення в автоматизованому режимі формується проект заяви на надання державної послуги, що вимагає підтвердження заявника для відправлення до відповідного відомства.

3. Екстериторіальність одержання послуг. Екстериторіальність отримання послуг передбачає можливість оформити заяву на одержан-

ня послуги та отримати результат надання послуги в електронному вигляді на порталі органу публічної влади та в будь-якому центрі надання послуг, незалежно від місця реєстрації громадянина (юридичної особи), місця звернення за наданням послуги, або місця формування результату надання послуги.

4. Багатоканальність надання послуг. Багатоканальність надання послуг має на увазі можливість подання заяви на надання послуги, отримання відомостей про хід надання та результату через будь-який канал надання послуги, інтегрований з інфраструктурою електронного уряду. Заявник повинен мати можливість отримати інформацію про хід і результати надання послуги через будь-який канал незалежно від способу подання заяви. Повинна бути забезпечена можливість запису на прийом для отримання результату надання послуги на матеріальному носії.

5. Виключення участі людини у процесі прийняття рішення при наданні пріоритетних державних послуг. Орган виконавчої влади, відповідальний за надання послуги, при розробці технологічної документації надання послуги повинен передбачати можливість алгоритмізації критеріїв прийняття рішення щодо надання послуги.

У разі наявності об'єктивних причин неможливості алгоритмізації критеріїв прийняття рішення щодо надання послуги, допускається участь людини з чітким описом повноважень, відповідальності, дій, що виконуються, наприклад, участь співробітника при оцифруванні документів на паперовому носії (не переведених у цифровий вигляд); ухвалення рішення на основі нецифрованих та/або не алгоритмізованих знань.

Міжвідомчі запити, та запити до інформаційних ресурсів повинні надсилатися в автоматичному режимі, без участі людини, безпосередньо після реєстрації заяви. Надання відомостей, необхідних для сплати державного мита з використанням інформаційної системи про державні та муніципальні платежі, повинно здійснюватися в автоматичному режимі. Важливою складовою цифрової трансформації має стати подальше послідовне та планомірне вдосконалення процедур взаємодії фізичних і юридичних осіб з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Незважаючи на значні позитивні ефекти від застосування цифрових технологій у галузі державних послуг, підвищення ефективності роботи державних установ, підвищення якості надання послуг та своєчасності надання, забезпечення стандартизації державних послуг, підвищення ефективності управлінських рішень, доступності державної допомоги громадянам, зниження інтенсивності паперового документообігу, суттєвого скорочення тимчасових витрат, існують ряд проблем з впровадження та реалізації послуг з застосуванням наскрізних технологій.

До проблем, що надають негативний вплив на розвиток державних послуг, належать цифрова нерівність суспільства, недостатньо високий рівень інформаційної безпеки, певний рівень кіберзлочинності, недостатній рівень впровадження інформаційних технологій у різних адміністративно-територіальних одиницях; недостатньо розвинена інноваційна інфраструктура; недостатній рівень підготовки спеціалістів.

Незважаючи на зазначені проблеми, у цифрових технологіях міститься значний потенціал для забезпечення реалізації державних послуг, підвищення якості та досягнення високого рівня життя суспільства.

Як показують результати проведених міжнародних зіставлень, пропозиція цифрових державних (адміністративних) послуг залежить переважно від рівня розвитку комунікаційної інфраструктури, результативності державного управління та, меншою мірою, від рівня освіти населення. Ці чинники пояснюють варіації індексу розвитку онлайн-послуг, що розраховується ООН на основі обстеження офіційних порталів надання державних (адміністративних) послуг у більшості країн світу. Для забезпечення подальшого розвитку цифрових державних (адміністративних) послуг необхідно звернути увагу насамперед на ці фактори.

Без орієнтації місцевих стратегій і відомчих програм цифрової трансформації на досягнення кінцевих суспільно значущих результатів, за відсутності практики системної оцінки витрат і вигоди від цифрових ініціатив зусилля можуть обернутися «цифровізацією заради цифровізації», забезпечивши пропозицію, але не створивши умови для попиту на цифрову взаємодію серед фізичних та юридичних осіб.

Висновки. Досвід країн Європейського Союзу щодо надання державних (адміністративних) послуг у цифровій формі має значення для реалізації вимог Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу. Ефективність процесу переведення державних (адміністративних) послуг в електронну форму залежить від рівня правового регулювання механізму надання електронних державних (адміністративних) послуг, зокрема регулювання таких ключових питань як: забезпечення доступності електронних державних послуг для фізичних та юридичних осіб, органів влади; регламентація та стандартизація процедур надання державних (адміністративних) послуг в електронній формі; функціонування інфраструктури, яка забезпечує інформаційно-технологічну взаємодію інформаційних систем, що беруть участь у надання державних (адміністративних) послуг в електронній формі; використання електронного підпису; забезпечення юридичної значущості електронного документообігу; забезпечення захисту персональних даних одержувачів державних (адміністративних) послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. E-Government Development Index (EGDI). URL. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>.
2. Досвід Сінгапуру та Лондона – ключ до побудови в Україні «розумних» міст, голова SmartCity.UA Юрій Назаров. URL. <https://kievvlad.com.ua/news/opyt-singapura-i-londonaklyuch-k-postroeniyu-v-ukraine-umnyh-gorodovglava-smartcityua-yurij-nazarov?noredirect=true>.
3. The Digital Economy and Society Index (DESI). URL. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.
4. Чукот С.А., Полярна В.Л. Основні напрями та пріоритети надання електронних послуг в країнах європейського союзу: на прикладі Данії. *Державне управління: удосконалення та розвиток* 2016. № 12. URL. <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1015>.
5. Цифрові послуги у Данії. 23.10.2023 р. URL. <https://lifeindenmark.borger.dk/apps-and-digital-services/digital-services-in-denmark>.
6. Мерзляк А.В., Боклаг В.А., Віхорт Ю.В. Зарубіжний досвід розвитку системи електронних публічних послуг в умовах розбудови інформаційного суспільства. *Держава та регіони*. 2021. № 1 (71). С. 136-142.
7. Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні: Закон України від 15.07.2021 р. № 1667-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1667-20>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>.
9. Про особливості надання громадських (електронних публічних) послуг: Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. URL.
10. 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 17.01.2018 р. № 69-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.
11. Про схвалення Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021#Text>.