

УДК 004.738.5:356.13(477)

А.І. Коротушак,

кандидат наук з державного управління, головний консультант відділу міжнародного права, систематизації та адаптації законодавства управління юридичного забезпечення Адміністрації Державної прикордонної служби України

І.П. Кушнір,

кандидат юридичних наук, докторант докторантури Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького

ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У ДЕРЖАВНІЙ ПРИКОРДОННІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

Анотація. У статті окреслено проблемні питання впровадження електронного урядування у ДПСУ та запропоновані напрямки їх удосконалення з урахуванням задоволення інформаційних потреб громадян, забезпечення відкритості ДПСУ та наближення до європейських вимог.

Ключові слова: електронне урядування, електронний підпис, Державна прикордонна служба України, державний кордону, запит, звернення.

Постановка проблеми. Невід'ємною частиною функціонування Державної прикордонної служби України (далі — ДПСУ), як і сучасного життя переважної більшості населення, стало спілкування засобами електронного зв'язку та глобальною мережею Інтернет. Завдяки такій комунікації пришвидшено та з найменшими витратами відбувається обмін й отримання інформації у сфері охорони державного кордону.

Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України (далі — Стратегія) у межах напрямку удосконалення інформаційної складової частини системи охорони державного кордону передбачає запровадження системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису [1]. Крім цього, Стратегія

передбачає «створення умов для реалізації прав і свобод людини», у сучасних умовах невід'ємним елементом цих умов є розвиток електронного урядування та забезпечення реалізації інформаційних прав громадян. Аналіз норм Стратегії, яка передбачає створення нової системи захисту державного кордону й Основних напрямків діяльності та подальшого розвитку Державної прикордонної служби України у 2019 році, дозволив констатувати відсутність норм, які б передбачали упровадження та використання електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису під час роботи із запитами на публічну інформацію, а також із зверненнями громадян.

Згідно із розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Кон-

цепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20 вересня 2017 р. № 649-р (далі — Концепція електронного урядування) розвиток електронного урядування визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління та забезпечення комплексного розвитку електронного урядування відповідно до європейських вимог [2]. У зв'язку із цим дослідження розвитку й удосконалення електронного урядування у діяльності ДПСУ набуває особливої актуальності.

Стан дослідження. Зважаючи на достатню новизну, як поняттю так і явищу «електронне урядування» у сучасному інформаційному суспільстві, його різним аспектам сьогодні присвячено чимало наукових праць, зокрема таких науковців, як: Ю. Абраменко, К. Вознюк, О. Волох, О. Дніпров, Н. Драгомирецька, О. Загаєцька, О. Загвойська, Є. Калішенко, Т. Камінська, А. Камінська, А. Мезенцев, З. Павлишин, В. Писаренко, А. Семенченко, І. Чикаренко та багато інших. Аналіз цих робіт свідчить, з одного боку, про важливість піднятого нами у статті питання, з іншого — про відсутність комплексного дослідження у цьому аспекті, електронного урядування у діяльності ДПСУ.

Мета статті — окреслити проблемні питання впровадження електронного урядування у ДПСУ та запропонувати напрямки їх удосконалення з урахуванням задоволення інформаційних потреб громадян, забезпечення відкритості ДПСУ та наближення до європейських вимог.

Виклад основних положень дослідження. Електронне урядування є формою 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 [2]. Відповідно до цього основна мета впровадження та розвитку електронного урядування у межах діяльності ДПСУ спрямована на задоволення інформаційних потреб громадян у сфері охорони державного кордону через упорядкування управлінських процесів, орієнтованих на забезпечення інформаційної відкритості й реалізації потреб громадян в отриманні інформації про себе, про діяльність органів і підрозділів ДПСУ, про особливості перетинання державного кордону тощо. Ці питання окреслюють загальні принципи положення сучасного демократичного суспільства (електронної демократії) з урахуванням особливої подачі та використання сучасних інформаційних технологій у формі електронного спілкування. Такий спосіб реалізації інформаційних потреб дозволяє, з одного боку, органам і посадовим особам ДПСУ не дублювати актуальну інформацію, яка знаходиться у вільному доступі на веб-сайті ДПСУ (наприклад, документи на право перетинання державного кордону, підстави тимчасової відмови у виїзді за кордон [3], контактна інформація про органи охорони державного кордону [4], про результати діяльності ДПСУ [5]), оперативно обмінюватись інформацією із взаємодіючими структурами та забезпечувати інтегроване управління кордонами тощо, з іншого — громадяни можуть вільно у будь-який час оволодіти відкритою інформацією, що стосується сфери охорони державного кордону про умови перетинання державного кордону, в'їзду до тимчасово окупованих територій та виїзду з них, діючі пункти пропуску через

державний кордон, подати запит на інформацію в електронній формі, ознайомитись із відкритими статистичними даними у сфері діяльності ДПСУ тощо.

У зв'язку із такими тенденціями очікуваною метою Концепції електронного урядування є забезпечення виконання комплексних заходів за такими напрямками:

— модернізація публічних послуг і розвиток взаємодії влади і громадян за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

— модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

— управління розвитком електронного урядування [2]. Отже, удосконалення електронного урядування перебуває на межі двох площин: організаційно-технічної та правової.

Практична важливість та актуальність упровадження електронного урядування не позбавлена наявності недоліків і прогалин як у правовому регулюванні, так і механізмах його впровадження. Як зазначає Є. Калишенко, достатній рівень та ефективність електронного урядування прямо залежить від якості, обґрунтованості, адекватності та своєчасності його нормативно-правового регулювання [6, с. 141]. Зважаючи на те, що Україна перебуває на початковому етапі розвитку електронної демократії, відмічається несистемне прийняття нормативно-правових актів які урегульовують іноді розбіжні або суперечні питання у здійсненні управлінських процесів і рішень з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій та диференціації інформації за порядком доступу до неї. Наприклад, забезпечення балансу між нормами законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних».

Крім того, варто зазначити про відсутність у ДПСУ достатнього правового підґрунтя у врегулюванні порядку застосування електронної форми інформаційного обміну та отримання інформації з використанням електронного цифрового підпису. Загалом можна відмітити про відсутність відокремлення електронної форми звернення від звернень, що подаються в інших формах, про що свідчать статистичні дані. Так, у звіті про стан роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до Адміністрації ДПСУ у I півріччі 2019 року зазначається, що відповіді надано під час особистого прийому на 87 звернень (0,8%), на 9 000 звернень (94,8%) відповіді надіслано поштою, перебувають на опрацюванні (у т.ч. ті, що потребують додаткового розгляду) 409 звернень (4,3%) [7]. При цьому не вказується кількість отриманих звернень та наданих відповідей за допомогою засобів електронного зв'язку (електронне звернення). Хоча веб-сайт ДПСУ достатньо інформаційно наповнений відомостями про електронні адреси: Адміністрації ДПСУ [8], регіональних управлінь [9], органів охорони державного кордону [10], Контактний центр ДПСУ — Служба «Довіра» [11], на які можна направляти електронні листи, а також передбачена електронна форма запиту на інформацію [12] і такі звернення надходять та розглядаються.

Відповідно до ч. 6 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» електронне звернення, яке може бути надіслано з використанням мережі Інтернет або засобів електронного зв'язку, є різновидом (формою) письмового звернення. Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 03.04.2012. № 222 «Про забезпечення доступу до публічної інформації у Державній прикор-

донній службі України» уточнює, що такі звернення можна подавати електронною поштою [13]. Обов'язковим елементом письмового запиту є підпис особи, що його подає [14, ч. 7 ст. 5; 15, ч. 5 ст. 19; 13, п. 2.4.], при цьому застосування електронного цифрового підпису при надсиланні запитів на публічну інформацію виконаних в електронній формі не вимагається [14, ч. 7 ст. 5]. Не передбачено цього і Законом України «Про доступ до публічної інформації». Однак, у випадку коли особа вимагає надання від ДПСУ персональних даних про себе шляхом подання запиту виконаного в електронній формі, виникає потреба у її ідентифікації, щоб запобігти доступу до конфіденційної інформації у формі персональних даних сторонніх осіб. Тому, керуючись вимогами Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних», які визначили, що при опрацюванні запитів на персональні дані володілець цих даних повинен упевнитися в тому, що суб'єкт персональних даних надав свою згоду на їх поширення, ДПСУ відмовляла у наданні конфіденційної інформації про осіб, якщо ця інформація запитувалася у спосіб подання запиту виконаного в електронній формі, що не дозволяла ідентифікувати особу запитувача.

На офіційному сайті ДПСУ у розділі «Електронне звернення» міститься інформація про обмеження надання інформації шляхом подання електронного звернення (запиту). Виключно у письмовій формі (поштовим зв'язком по системі Укрпошта або особисто до громадської приймальні Адміністрації ДПСУ) опрацьовуються звернення (запити) з питань:

— перетинання державного кордону України громадянами;

— можливого існування стосовно громадянина тимчасового обмеження у праві виїзду за кордон;

— можливого існування стосовно іноземця та особи без громадянства рішення про заборону в'їзду [16].

Однак, способом ідентифікації особи, яка направила електронне звернення (запит) є накладення на документ електронного цифрового підпису. Така вимога обґрунтована забезпеченням виконання положень Закону України «Про захист персональних даних». Для забезпечення захисту персональних даних та ідентифікації особи, яка направила електронне звернення (запит), доцільно застосовувати електронний цифровий підпис, але сьогодні існують перепони у його використанні.

Концепцією електронного урядування передбачено розвиток інфраструктури електронної ідентифікації, що дасть змогу забезпечити зручний і безпечний доступ громадян до визначених даних з інформаційних систем органів влади, різноманітних електронних послуг та інтерактивних інструментів без необхідності використання декількох облікових записів в різних інформаційних системах, сприятиме розвитку електронних форм взаємодії громадян і держави. Одним із напрямків цього є реалізація принципу «single-sign-on» шляхом впровадження інтегрованої системи електронної ідентифікації та автентифікації і повторного використання в інформаційно-телекомунікаційних системах органів влади [2]. При цьому на ДПСУ як і інші органи влади, покладається обов'язок щодо створення, розвитку й експлуатації інформаційно-телекомунікаційних систем, що здійснюються з урахуванням необхідності їх сумісності з базовою інформаційно-телекомунікаційною інфраструк-

турую електронного урядування та вимог законодавства у сфері захисту інформації [2].

Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом, реалізують державну політику електронного документообігу спрямовану на:

- реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу;

- забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу;

- нормативно-правове забезпечення технології оброблення, створення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів [17, ст. 4].

Крім того, Типовою інструкцією з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 [18], передбачено здійснюється документування управлінської інформації в установах в електронній формі із застосуванням кваліфікованого електронного підпису, кваліфікованої електронної печатки та кваліфікованої електронної позначки часу, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для документування управлінської інформації у паперовій формі. І хоча відповідно до пункту 1 цієї Інструкції особливості організації діловодства з документами, що містять інформацію з обмеженим доступом, діловодства за зверненнями громадян, запитами на публічну інформацію визначаються окремими нормативно-правовими актами та не

можуть регулюватися цією Інструкцією це не повинно обмежувати право направити свій запит про доступ до публічної інформації в електронній формі із застосуванням кваліфікованого електронного підпису.

Тому, постає необхідність подальшого удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ДПСУ у сфері доступу до публічної інформації та персональних даних, в частині роботи з запитами, що виконані в електронній формі із застосуванням кваліфікованого електронного підпису.

Державна прикордонна служба України завдяки підтриманню постійного міжнародного діалогу з країнами-партнерами втілює у своїй діяльності прогресивний практичний досвід цих країн у сфері охорони державного кордону (аналіз ризиків, кримінальний аналіз, інтегроване управління кордонами тощо), вважаємо, що на короткочасну перспективу необхідно запланувати впровадження у ДПСУ використання системи та порядку електронної ідентифікації особи під час подання заяви (запиту) з урахуванням міжнародного досвіду.

Так, наприклад, громадянин ЄС, а також інша фізична чи юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс в ЄС, має право на доступ до документів, що зберігаються Frontex (Європейське агентство прикордонної та берегової охорони), за умови, установлені в Регламенті (ЄС) № 1049/2001 [19]. Запит, що подається в електронній формі й надсилається електронною поштою, підписується з використанням кваліфікованого підпису відповідно до Регламенту eDIAS (Регламент (ЄС) № 910/2014) [20].

При цьому передбачено альтернативний спосіб підтвердження особи шляхом пред'явлення посвідчення

особи, паспорта, дозволу на проживання в ЄС [21]. Цей альтернативний чи можна його назвати традиційний для українського інформаційного простору спосіб ідентифікації особи в нашій країні поки що є основним для широкого загалу, зокрема у зверненнях до органів публічної влади. Для країн ЄС пріоритетним є все ж таки сучасна електронна ідентифікація особи.

Висновки. Отже, окреслені нами проблемні питання у сфері електрон-

ного урядування ДПСУ потребують удосконалення та перспективного розвитку з урахуванням детального нормативного та організаційного урегулювання. Їх вирішення сприятиме удосконаленню діяльності прикордонного відомства, розширенню можливостей доступу громадян до інформації у сфері охорони державного кордону, громадського контролю, популяризації ДПСУ та наближенню її до громадян, а також відповідності європейським вимогам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. Урядовий кур'єр. 2015. № 220.
2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>
3. Документи для перетинання державного кордону громадянами України. URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/Dokumenty-dlya-peretinannya-derzhavnogo-kordonu-gromadyanami-Ukraini>
4. Контактна інформація про органи охорони державного кордону. URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/kontaktna-informaciya-pro-organi-ohoroni-derzhavnogo-kordonu//>.
5. Охорона кордону URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/activity/ohorona-kordonu/>.
6. Калішенко Є. Правове забезпечення розвитку електронного урядування в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2019. № 7. С. 140-146.
7. Стан роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до Адміністрації Державної прикордонної служби України у I півріччі 2019 року. URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/stan-roboty-zi-zvernenniyami-gromadyan-u-2018-roci>
8. Контакти. URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/contacts>
9. Регіональні контакти. URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/contacts/regional>
10. Контактна інформація про органи охорони державного кордону URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/kontaktna-informaciya-pro-organi-ohoroni-derzhavnogo-kordonu>
11. Служба «Довіра». URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/sluzhba-dovira>
12. Запит на інформацію. URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/info>
13. Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Державній прикордонній службі України : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 03.04.2012. № 222. Офіційний вісник України. 2012. № 37. Ст. 1404.
14. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
16. Електронне звернення. URL : <https://dpsu.gov.ua/ua/Elektronne-zvernennya>
17. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003. № 851-IV. URL : <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
18. Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну : постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 55. Урядовий кур'єр. 2018. № 46.

19. Регламент (ЄС) 1049/2001 Європейського Парламенту та Ради Європи від 30 травня 2001 року про суспільний доступ до документів Європейського Парламенту, Ради та Співтовариства (ОВ L 145, 31.05.2001, С. 43).

20. On electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC : REGULATION (EU) OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL : № 910/2014 of 23 July 2014. Official Journal of the European Union. L 257/73. 28.08.2014.

21. Public Access to Documents. URL : <https://frontex.europa.eu/contact/public-access-to-documents>

Коротушак А.И., Кушнір И.П.

Вопрос совершенствования внедрения электронного управления в Государственной пограничной службе Украины.

Аннотация. В статье обозначены проблемные вопросы внедрения электронного управления в ГПСУ и предложены направления их усовершенствования с учетом удовлетворения информационных потребностей граждан, обеспечение открытости ГПСУ и приближения к европейским требованиям.

Ключевые слова: электронное управление, электронная подпись, Государственная пограничная служба Украины, государственная граница, запрос, обращение.

A. Korotushak, I. Kushnir

Improvement issues for electronic government implementation in the State Border Guard Service of Ukraine.

Summary. The article outlines the problematic issues of e-governance implementation in the SBGS of Ukraine and proposes directions for their improvement, taking into account the information needs of citizens, ensuring the openness of the SBGS and approaching to the European requirements.

Keywords: e-government, electronic signature, State Border Guard Service of Ukraine, state border, request, application.

