

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ВЖЕШНЕВСЬКА ОКСАНА МИКОЛАЇВНА

УДК 342.9+351]:004.738.5(477)(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 081 «Право»
Галузь права 08 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____/О.М. Вжешневська /

Науковий керівник:
Буханевич Олександр Миколайович
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України

Хмельницький – 2025

АНОТАЦІЯ

Вжешневська О.М. Адміністративно-правові засади забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» у галузі знань 08 «Право». – Хмельницький університет управління та права, 2025.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням, присвяченим удосконаленню теоретичних та практичних адміністративно-правових засад забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

В результаті проведеного дослідження, на підставі опрацювання наукових робіт, національного, міжнародного та європейського законодавства і практики його застосування, розкрито сутність та особливості адміністративно-правових засад цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

Зазначено, що Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2024 року № 1351-р, передбачає цифровізацію публічного адміністрування як необхідний елемент цифрового інноваційного розвитку України. Вказано про необхідність подолання цифрової нерівності між містами та сільськими регіонами, відбудову пошкодженої внаслідок воєнних дій цифрової інфраструктури та в цілому побудову цифрової економіки шляхом електронно-комунікаційної взаємодії між суб'єктами публічно-владних повноважень та громадянами, застосування цифрових ІКТ, створення цифрових державних платформ, роботи з BIG DATA, хмарними технологіями, блокчейном. Зазначено, що цифровізація призводить до трансформації всіх сфер діяльності, тому традиційні правові засоби у сфері публічного

адміністрування не завжди є релевантними, правові прогалини та ризики у сфері обігу цифрової інформації потребують належного правового регулювання.

Запропоновано використовувати синергетичний ефект від поєднання цифрових технологій та традиційних засобів публічного адміністрування для оптимізації адміністративних витрат, підвищення прозорості та ефективності публічних інституцій, зменшення корупційних ризиків, уніфікації та стандартизації адміністративно-правового забезпечення цифровізації публічного адміністрування, визначення місця та ролі аутсорсингу у таких процесах, чіткого визначення функцій органів публічного адміністрування у такій сфері та правового забезпечення взаємодії між ними, синхронізації публічних електронних реєстрів та баз даних.

Зазначено, що цифрова трансформація публічного адміністрування потребує вирішення як організаційно-технічних, так і правових проблем. Організаційно-технічна складова визначена на рівні програмних документів та стратегій цифровізації як всього механізму публічного адміністрування, так і окремих органів публічної влади. Подолання організаційно-технічних бар'єрів потребує залучення значного фінансового ресурсу, навчання цифровій грамотності як державних службовців, посадових осіб, так і громадян. Правові проблеми обумовлені наявністю значної кількості декларативних, відсильних норм у спеціальних законах щодо механізму контролю за наданням електронних публічних послуг, веденням публічних електронних реєстрів, координації діяльності органів публічної адміністрації та заходів юридичної відповідальності. Вказано на доцільність розробки та прийняття підзаконних нормативно-правових актів для виконання положень законів у частині впровадження єдиних стандартів та критеріїв моніторингу публічних електронних реєстрів (щодо платформ для розгортання та супроводу таких реєстрів, ІКТ, захисту персональних даних), забезпечення координації між органами публічного адміністрування при використанні цифрових ІКТ.

Конкретизовано ознаки цифровізації: універсальний характер; впровадження інноваційних цифрових технологій у всі сфери суспільної діяльності, у тому числі і у

правову систему; автоматизація правових та адміністративних процесів; інформаційна кібербезпека; цифрова грамотність та доступність. Аргументовано, що цифровізація як правова категорія є засобом інтеграції цифрових технологій у механізм правового регулювання, налагодження електронно-комунікаційного обміну між органами публічного управління та адміністрування, місцевого самоврядування та фізичними особами, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства за допомогою ІКТ з метою формування нового типу держави. На основі аналізу національного законодавства, практики його застосування та найкращих іноземних прикладів визначено, що необхідною умовою розвитку цифровізації публічного адміністрування є забезпечення рівноправності індивідів в інформаційному суспільстві, встановлення за допомогою адміністративно-правових засобів рівного доступу осіб до ІКТ (цифрової рівності). Досліджено досвід інших держав у сфері використання політико-правових засобів встановлення рівного доступу індивідів до ІКТ та забезпечення цифрової рівності.

Визначено, що цифровізація публічного адміністрування супроводжується двома протилежними тенденціями. З одного боку, зростає рівень відкритості органів публічного адміністрування. З іншого боку, для захисту публічних та приватних інтересів держава зобов'язана створити механізм інформаційної безпеки, спрямований на обмеження поширення та використання певних видів інформації, захист конфіденційної інформації, персональних даних.

Запропоновано класифікацію системи суб'єктів забезпечення цифровізації публічного урядування на дві групи: суб'єкти загальної та спеціальної компетенції. До суб'єктів загальної компетенції віднесено Верховну Раду України, Президента України, КМУ. Суб'єктами спеціальної компетенції визначено Мінцифри; Нацкомунікацій; Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України. До суб'єктів спеціальної компетенції за сферами управління віднесено Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство захисту

довкілля та природних ресурсів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, відповідні служби та агентства. Зазначено, що громадський сектор, суб'єкти господарювання, фізичні особи є учасниками відносин у сфері цифровізації, виступають як споживачі електронних публічних послуг або забезпечують сервісну складову з цифровізації публічного управління та адміністрування.

На основі аналізу законодавства запропоновано класифікацію повноважень Мінцифри на наступні групи: нормотворчі, регуляторні, дозвоільні, сервісні, технічні, організаційно-господарські. З метою усунення загроз неналежного урядування, монополізації великої кількості повноважень у одного органу державної влади запропоновано перерозподілити низку повноважень між іншими органами публічного управління та саморегульованими організаціями з делегованими публічно-владними повноваженнями. Запропоновано сервісні повноваження Мінцифри України зі створення та обслуговування державних електронних реєстрів передати до відповідних служб за сферою використання відповідного реєстру або саморегульованих організацій. Організаційно-господарські повноваження передати Міністерству економіки України, зокрема, такі повноваження, як здійснення заходів, спрямованих на формування позитивного інвестиційного іміджу ІТ-індустрії України; опрацювання проектних пропозицій щодо ініціювання інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями; підготовку та надсилання іноземним державам, банкам і міжнародним фінансовим організаціям офіційних звернень щодо спільної підготовки інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії; сприяння розвитку галузі робототехніки в Україні.

Аргументовано, що правові засоби з цифровізації публічного управління, адміністрування обумовлюються формою державного режиму. Для ліберальних демократичних держав цифровізація є засобом удосконалення публічного управління

та адміністрування, підвищення ефективності, прозорості та доступності адміністративних послуг, а також забезпечення дотримання прав громадян у цифровому середовищі. Для авторитарних держав цифровізація публічного управління та адміністрування є засобом цифрового контролю над громадянами, посилення каральних механізмів, маніпуляції громадською свідомістю. Зазначено про необхідність вироблення ліберальними демократіями захисних механізмів проти кібератак на публічні цифрові сервіси з боку авторитарних та тоталітарних режимів.

Виходячи з теорії адміністративного права, виокремлено засоби заохочення у сфері цифровізації публічного адміністрування: інформування громадян шляхом доведення суб'єктами публічного адміністрування до осіб інформації про їх права та обов'язки, порядок реалізації таких прав, зміст нормативно-правових актів та актів індивідуального правозастосування; консультування, у тому числі в індивідуальному порядку, з питань доступу до публічних електронних послуг шляхом надання допомоги у реєстрації на онлайн-сервісах, отриманні документів у цифровому форматі; правове виховання, навчання осіб шляхом прийняття та реалізації відповідних державних та регіональних програм підвищення цифрової обізнаності громадян; пропаганда та реклама застосування цифрових технологій шляхом розповсюдження відповідних роликів у мережі Інтернет, соціальних мережах тощо.

Запропоновано використовувати інститути громадянського суспільства, параюристів для правового виховання та навчання цифровій грамотності. Зазначено, що функцію параюристів можуть виконувати як громадські радники при органах державної влади, місцевого самоврядування, так і юридичні клініки при закладах вищої освіти. Зокрема, юридичні клініки можуть навчати цифровій грамотності, допомагати громадянам реєструватися та працювати у Єдиному державному вебпорталі електронних послуг «Дія», «Електронному суді», особистому електронному податковому кабінеті, інших публічних електронних ресурсах.

Удосконалено категоріально-понятійний апарат за темою дослідження шляхом уточнення визначень: адміністративно-правові засоби впровадження цифровізації у

сферу публічного адміністрування, нормативний акт як адміністративно-правового засіб цифровізації публічного адміністрування. Конкретизовано, що адміністративно-правові засоби впровадження цифровізації у сферу публічного адміністрування є сукупністю інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури. Уточнено, що нормативний акт як адміністративно-правовий засіб цифровізації публічного адміністрування є ухваленим суб'єктом публічної адміністрації у процесі публічно-владної розпорядчої діяльності підзаконним нормативно-правовим актом, спрямованим на конкретизацію та деталізацію законів у сфері цифровізації на стадії їх правозастосування, який породжує правові наслідки у випадку його невиконання.

На основі порівняльно-правового аналізу зарубіжних нормативних актів зазначено, що розвиток законодавства про цифровізацію публічного адміністрування, цифрового урядування є загальною тенденцією зі збереженням особливостей, обумовлених політико-правовою культурою держав. Зазначено, що в окремих державах ухвалюються закони про електронний уряд, які мають комплексний предмет правового регулювання. Цими законами встановлюються функції органів виконавчої влади щодо надання громадських послуг у цифровій формі, визначається порядок взаємодії між ними, встановлюються правові механізми забезпечення інформаційної відкритості виконавчих органів, права громадян на доступ до інформації про діяльність органів публічної адміністрації, а також на доступ до ІКТ.

Зазначено, що для правової доктрини країн континентальної Європи є характерним вузький підхід до цифрового урядування, коли змістовним наповненням такого урядування є використання цифрових ІКТ виконавчими органами державної влади для надання публічних послуг громадянам. Для правової доктрини країн загального права є характерним широкий підхід, відповідно до якого під цифровим урядом розуміється трансформація організаційних основ апарату публічного

управління та адміністрування. Вказано на тенденцію більш повільних цифрових трансформацій у країнах континентальної Європи на відміну від США.

Аргументовано, що цифровізація публічного управління та адміністрування в Україні супроводжується трансформацією системи виконавчих органів публічної влади та місцевого самоврядування. Зазначено про необхідність створення надвідомчих та міжвідомчих органів публічного управління з наданням їм координаційних функцій у сфері управління інформаційним суспільством, вироблення узгодженої політики, контролю за органами виконавчої влади.

Розроблено пропозиції з внесення змін та доповнень у законодавство у сфері цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в частині міжнародного співробітництва при впровадженні Національної програми інформатизації шляхом залучення іноземних юридичних та фізичних осіб відповідно до принципів вільного доступу до ринку цифрових послуг, дотримання прав на конфіденційність та захист персональних даних, інтеграції України в європейську цифрову систему, сприяння створенню спільних цифрових інструментів, розвитку електронного урядування та підтримки транскордонного обміну даними, впровадження стандартів захисту критичної інформаційної інфраструктури та відповідності нормам GDPR (General Data Protection Regulation); розробки та прийняття Концепції цифровізації публічного управління; кодифікації законодавства у сфері застосовування цифрових ІКТ, у тому числі у сфері публічного адміністрування, шляхом прийняття Цифрового кодексу України; розробки та прийняття єдиних стандартів і критеріїв проведення моніторингу ведення публічних електронних реєстрів та створення реєстрової інформації.

Запропоновано структуру Цифрового кодексу України шляхом включення наступних розділів: електронні комунікації, радіочастотний ресурс, цифровізація, електронний документообіг, електронні довірчі послуги, публічні (електронні публічні) послуги, доступ до інформації, медіа, цифрове урядування, цифрова економіка, кібербезпека.

Зазначено, що низку указів Президента України у сфері кібербезпеки та цифрового урядування «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про стратегію кібербезпеки України», «Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України», «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» не забезпечено відповідним державним фінансуванням, що призводить до декларативності більшості поставлених завдань.

Низку рекомендацій доведено до рівня пропозицій про внесення змін до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині повноважень КМУ у сфері цифровізації (розробка концепції цифрової трансформації України; організації проведення єдиної державної політики у сфері цифровізації державного управління та адміністрування; координації діяльності органів виконавчої влади з впровадження цифрової інфраструктури та синхронізації електронних реєстрів, хмарних середовищ, баз даних»); Закону України «Про державну службу» в частині закріплення вимог про підвищення рівня професійної компетентності державних службовців у сфері застосування цифрових інструментів.

Ключові слова: цифровізація, інформація, електронне урядування, публічне управління, публічне адміністрування, орган публічного управління, орган виконавчої влади, повноваження, адміністративно-правові засоби цифровізації, інформаційно-комунікаційні технології, правове регулювання.

SUMMARY

Vzheshnevskia O.M. Administrative and legal frameworks for ensuring digitalization the activities of public administration bodies in Ukraine. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation on obtaining a scientific degree of the Doctor of Philosophy in the field of knowledge 08 «Law» in specialty 081 «Law». – Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, Khmelnytskyi, 2025.

This dissertation is a comprehensive scientific research aimed at improving the theoretical and practical administrative and legal basis for ensuring the digitalization of public administration bodies within Ukraine.

The result of the conducted research, based on the study of scientific works, national, international, and European legislation, and the practice of its application, reveals the essence and features of the administrative and legal bases of digitization in the activities of public administration bodies in Ukraine.

The author noted that the Strategy of digital development of innovation activity of Ukraine for the period up to 2030, approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 31 December 2024 № 1351-r, provides for digitalization of public administration as a necessary element of digital innovation development of Ukraine. This paper emphasizes the need to overcome the digital inequality between urban and rural areas, to rebuild the digital infrastructure damaged as a result of military operations, and to build a digital economy in general through electronic communication interaction between authorities and citizens, using digital information computer technologies (ICT), creating digital government platforms, working with BIG DATA, cloud technologies, and blockchain. Digitalization engenders profound transformations across all spheres of activity. Conventional legal mechanisms are often ill-equipped to address the legal challenges and risks inherent in the dissemination of digital information, underscoring the necessity for comprehensive and proactive legal regulation.

The author's proposal calls for the leveraging of the synergy between digital technologies and conventional public administration methodologies to achieve several objectives. These objectives include the optimization of administrative costs, the enhancement of transparency and efficiency in public institutions, the mitigation of corruption risks, the unification and standardization of administrative and legal support for

the digitalization of public administration, and the determination of the place and role of outsourcing in such processes. In addition, it is essential to clearly delineate the responsibilities of public administration bodies in this area and to furnish legal counsel to facilitate seamless interaction, as well as to ensure the synchronization of public electronic registers and databases.

It is noted that the digital transformation of public administration needs the solution of both organizational and technical, as well as legal problems. The organizational and technical component is defined at the level of program documents and strategies of digitalization of both the whole mechanism of public administration and individual public authorities. Overcoming organizational and technical barriers requires the involvement of significant financial resources and digital literacy training for both civil servants, officials and citizens. Legal problems arise from a large number of declarative, referential provisions in specific laws on the mechanism for controlling the provision of electronic public services, maintaining public electronic registers, coordinating public administration bodies and legal liability measures. It is imperative to emphasize the necessity of formulating and implementing normative and legal acts and regulations to operationalize the provisions of laws concerning the establishment of common standards and criteria for the oversight of public electronic registers. This encompasses the domains of platforms for the deployment and maintenance of such registers, information and communication technology, and the safeguarding of personal data. Moreover, it is essential to ensure the coordination among public administration bodies when employing digital ICT.

The author delineates the following characteristics of digitalization: its universal nature; the integration of innovative digital technologies into all domains of public activity, including the legal system; the automation of legal and administrative processes; information cybersecurity; digital literacy; and accessibility. This dissertation argues that digitalization as a legal category is a means of integrating digital technologies into the mechanism of legal regulation, establishing electronic communication exchange between public administration and management bodies, local self-government and individuals, business entities and civil

society institutions through ICT with the aim of forming a new type of state. After a thorough review of the national legislation, its application practices, and the most effective foreign examples, it has been determined that ensuring the digital equality of individuals in the information society is a prerequisite for the development of digital public administration. To this end, it is essential to establish equal access to ICT (digital equality) by administrative and legal means. The experience of other countries in the use of political and legal means of establishing equal access to ICTs and ensuring digital equality is studied.

It is determined that the digitalization of public administration is accompanied by two opposite trends. On the one hand, the degree of openness of public administrations is increasing. On the other hand, in order to protect public and private interests, the State is obliged to create an information security mechanism aimed at limiting the dissemination and use of certain types of information, protecting confidential information and personal data.

This dissertation presents a proposal for a systematic categorization of the subjects involved in the process of digital transformation within public administration. The categorization distinguishes between two groups: those with general competence and those with specialized competence. The subjects of general competence include the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The subjects of special competence are as follows: the Ministry of Digital Transformation of Ukraine, the Ministry of National Communications, the State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine. The subjects of special competence by areas of management include the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Economy of Ukraine, the Ministry for Development of Communities, Territories and Infrastructure of Ukraine, the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, the Ministry of Education and Science of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, the Ministry of Social Policy, the Ministry of Finance of Ukraine, the Ministry of Strategic Industries of Ukraine, relevant services and agencies. It is important to note that the public sector, business entities and individuals are actively participating in digital transformation

processes, acting as consumers of electronic public services or providing a service component for the digitalization of public management and administration.

A comprehensive analysis of the legislation reveals the categorization of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine's powers into the following groups: rule-making, regulatory, permissive, service, technical, organizational and economic. With the purpose of eliminating mismanagement and monopolization of a large number of powers by one authority, it is proposed to redistribute a number of powers to other authorities and self-regulatory organizations with delegated public authority. The author puts forth a proposal to transfer the service powers of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine for the creation and maintenance of state electronic registers to the relevant services, regarding the utilization of the designated register or self-regulatory organizations. The Ministry of Economy of Ukraine should be granted organizational and economic powers, including such powers as formulating measures to enhance the investment attractiveness of Ukraine's IT industry; reviewing project proposals for IT industry investment initiatives in Ukraine; drafting and issuing official requests to foreign states, banks, and international financial organizations for collaborative investment project development in the IT industry; promoting the growth of Ukraine's robotics industry.

It is argued that the legal means of digitalization of public management and administration are stipulated by the form of the state regime. Digitalization is a tool employed by liberal democracies to enhance public governance and administration. It does so by increasing the efficiency, transparency, and accessibility of administrative services. Furthermore, it ensures protection of citizens' rights in the digital sphere. In the context of authoritarian states, the digitalization of public administration and governance serves as a mechanism for exercising digital control over citizens, thereby fortifying punitive mechanisms and manipulating public consciousness. Therefore, developing defenses against cyber-attacks on public digital services by authoritarian and totalitarian regimes is imperative for liberal democracies.

In light of the administrative law theory, the paper identifies the means of incentivizing the digitalization of public administration: informing citizens through the provision of information by public administration bodies on their rights and obligations, the procedure for exercising these rights, the content of regulatory legal acts and acts of individual law enforcement bodies; providing advice, including on an individual basis, on access to public electronic services by assisting with registration for online services and obtaining documents in digital format; legal education, training of individuals by adopting and implementing relevant state and regional programs to raise digital awareness among citizens; promoting and advertising the use of digital technologies through the distribution of relevant videos on the Internet, social networks, etc.

The utilization of civil society institutions and paralegals has been posited as a potential strategy for the enhancement of legal education and training. The paralegal function can be performed by public advisors in public authorities, local self-government bodies and legal clinics in higher education institutions. In particular, legal clinics can provide instruction in digital literacy skills, assist citizens in registering and navigating the Unified State Web Portal of Electronic Services “Diia”, the “Electronic Court”, personal electronic tax offices, and other public electronic resources.

The author improves the categorical and conceptual apparatus of the research topic by clarifying the definitions: administrative and legal means for implementing digitalization in public administration, regulatory legal act as an administrative and legal means for digitalization of public administration. In more specific terms, administrative and legal mechanisms for implementing digitalization in the realm of public administration can be defined as a series of instruments that are utilized for the purpose of affecting the dynamics between public authorities, local self-government bodies, individuals, and legal entities with respect to the delivery of administrative services, the execution of authority, and the formulation of public policy by means of information and communications technology (ICT) and digital infrastructure. The regulatory legal acts are the administrative and legal means of digitalization of public administration, adopted by the subject of public administration in the

process of the public authority's decision making, with the purpose of concretizing and specifying the laws in the field of digitalization in the stage of implementation, and causing legal consequences in case of non-implementation.

A comparative legal analysis of foreign normative acts reveals that the development of legislation focused on digitalizing public administration, represents a general trend. However, this tendency entails the preservation of idiosyncrasies emanating from the political and legal cultures of the respective states. Some states have enacted e-government laws that comprehensively regulate a wide range of legal subjects. These laws define the functions of executive authorities in the sphere of provision of public services in digital form, define the procedure of interaction between them in the sphere of provision of public services, and establish legal mechanisms for ensuring information transparency of executive authorities. Thus, these laws establish the rights of individuals to access information about the activities of public administration bodies, as well as access to ICT.

According to the research, the legal doctrine of continental European countries is characterized by a narrow approach to digital governance. This approach defines the content of such governance as the use of digital ICT by executive public authorities to deliver public services to citizens. The legal doctrine of common law countries is distinguished by a broad approach, which conceptualizes digital government as the transformation of the organizational foundations of the public administration and management apparatus. A comparison of the digital transformation processes in continental Europe and the United States reveals a tendency for a more gradual pace in the former region.

This scientific work argues that the digitalization of public management and administration in Ukraine is occurring in tandem with the transformation of the system comprising executive bodies of public authorities and local self-government. Special emphasis is placed on the need to create interdepartmental and cross-departmental public administration bodies with the functions of coordinating actions in the field of information society management, developing a coordinated policy and controlling other executive authorities.

Within the framework of international cooperation aimed at implementing the National Informatisation Programme, the author's proposals for legislation on digitalizing public administration bodies have been developed using the following mechanisms: attracting foreign legal entities and individuals in accordance with the principles of free access to the digital services market; observance of the rights to confidentiality and protection of personal data; integrating Ukraine into the European digital system; promoting the creation of common digital tools; development of e-government and support for cross-border data exchange; implementation of standards for the protection of critical information infrastructure and compliance with the GDPR (General Data Protection Regulation); development and adoption of the Concept of Digitalization of Public Administration at the legislative level; codification of this legislation by adopting a codified legal act of the Digital Code of Ukraine; development and adoption of unified standards and criteria for monitoring the maintenance of public electronic registers and the creation of register information.

According to the author's proposal, the structure of the Digital Code of Ukraine should include the following sections: electronic communications, radio frequency resource, digitalization, electronic document management, electronic trust services, public (electronic public) services, access to information, media, digital governance, digital economy, cybersecurity.

The President's decrees that regulate cybersecurity and digital governance, «On the Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine» of May 14, 2021, «On the Cybersecurity Strategy of Ukraine», «On the Procedure for Considering an Electronic Petition Addressed to the President of Ukraine», «On Measures to Develop the National Component of the Global Information Network Internet and Ensure Wide Access to this Network in Ukraine», are not adequately funded by the State. Consequently, the majority of the established tasks remain at the declarative level.

A number of recommendations have been advanced to the level of proposals for amendments to the Law of Ukraine «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» in terms of the CMU's powers in the field of digitalisation (development of the concept of digital

transformation of Ukraine; organisation of a unified state policy in the field of digitalisation of public administration and management; coordination of the activities of executive authorities to implement digital infrastructure and synchronise electronic registers, cloud environments, and databases); the Law of Ukraine «On State Service» in terms of establishing requirements for raising the level of professional competence of civil servants in the use of digital tools.

Keywords: digitalization, information, e-government, public administration, public management, public administration body, executive authority, powers, administrative and legal means of digitalization, information and communication technologies, legal regulation.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Публікації в наукових фахових виданнях України

1. Вжешневська О.М. Поняття та ознаки цифровізації як правової категорії. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 6. С. 813–815. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/195> URL. http://lsej.org.ua/6_2023/195.pdf
2. Вжешневська О. М. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні. Правові новели. 2024. № 23. С. 327-333. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.41>. URL : http://www.legalnovels.in.ua/journal/23_2024/43.pdf
3. Вжешневська О. М. Напрями удосконалення законодавства щодо забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації. Право та державне управління. 2024. № 2. С. 308-313. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.40>. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2024/2_2024.pdf.

Тези доповідей на наукових конференціях

1. Вжешневська О.М. Теоретико-правові підходи до визначення цифровізації як засобу трансформації державного управління. Юридичні науки: проблеми та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р.). Запоріжжя, 2023. С. 432–435.
2. Вжешневська О.М. Щодо правових засад впровадження цифрових технологій в діяльність органів публічної влади. Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану: . матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 травня 2024 р.). Львів - Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 232-236.
3. Vzheshnevskia O.M. On the issue of decentralization of public administration through digital technologies. International scientific conference The latest law developments : Conference Proceedings (April 3–4, 2024. Wloclawek, Republic of Poland). Riga, Latvia :

Baltija Publishing, 2024. 272 pages. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-432-0-64>. P. 265-268.

4. Вжешневська О. До питання про повноваження Міністерства цифрової трансформації України. Актуальні питання адміністративного права та процесу в умовах воєнного стану: збірник матеріалів X Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (в авторській редакції), (м. Кропивницький, 06 грудня 2024 року). Кропивницький, 2024. С. 372-375.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	22
ВСТУП.....	23
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ЯК ЗАСОБУ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ.....	32
1.1. Теоретико-правові підходи до визначення цифровізації як засобу трансформаційних змін у державному управлінні.....	32
1.2. Становлення та розвиток впровадження цифрових технологій в діяльність органів публічної адміністрації.....	45
1.3. Поняття та ознаки цифровізації як правової категорії.....	61
Висновки до розділу 1.....	80
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	83
2.1. Суб'єкти забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації.....	83
2.2. Адміністративно-правові засоби забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації.....	113
Висновки до розділу 2.....	157
РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	162
3.1. Зарубіжний досвід забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації.....	162

3.2. Напрями удосконалення законодавства щодо забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації.....	178
Висновки до розділу 3.....	185
ВИСНОВКИ.....	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	196
ДОДАТКИ.....	220

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЕЦП – електронний цифровий підпис

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ІКТ - інформаційно-комунікаційні технології

КМУ - Кабінет Міністрів України

КНР – Китайська Народна Республіка

Мінцифри – Міністерство цифрової трансформації України

Нацкомкомунікацій - Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Широке впровадження цифрових технологій як у сферу ринкових відносин, так і публічного управління, адміністрування потребує визначення місця та ролі адміністративного права як регулятора таких відносин. Бізнес та суспільство швидко впроваджують новітні ІКТ, проте залишають поза увагою питання цифрової безпеки, благополуччя населення, місця та ролі традиційних правових засобів у публічному управлінні, адмініструванні в умовах цифрової трансформації. З одного боку впровадження передового досвіду цифровізації сприяє конкурентоздатності України на глобальному рівні, впровадженню виробництва високотехнологічної продукції, трансформації публічного управління та адміністрування та його здатності протистояти сучасним викликам та загрозам, з іншого боку створює загрози для цифрової безпеки, змінює традиційні державні інституції і призводить до певної невизначеності у сфері публічного управління та адміністрування.

Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року, затверджена розпорядженням КМУ від 31 грудня 2024 року № 1351-р, передбачає цифровізацію публічного адміністрування як необхідний елемент цифрового інноваційного розвитку України. Подолання цифрової нерівності між містами та сільськими регіонами, відбудова пошкодженої внаслідок воєнних дій цифрової інфраструктури та в цілому побудова цифрової економіки неможлива без належного правового забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

Система публічного адміністрування в нових умовах передбачає електронно-комунікаційну взаємодію між суб'єктами публічно-владних повноважень та громадянами, застосування цифрових ІКТ, створення цифрових публічних платформ, роботу з BIG DATA, хмарними технологіями, блокчейном. Цифровізація призводить

до трансформації всіх сфер діяльності. Тому традиційні правові засоби у сфері публічного адміністрування не завжди є релевантними, через що виникають правові прогалини та ризики у сфері обігу цифрової інформації у такій сфері.

Синергія між цифровими технологіями та традиційними засобами публічного адміністрування призводить до оптимізації витрат, підвищення прозорості та ефективності публічних інституцій, зменшення корупційних ризиків тільки за умови уніфікації та стандартизації адміністративно-правового забезпечення цифровізації публічного адміністрування, визначення місця та ролі аутсорсингу у таких процесах, адже не завжди сам орган публічного адміністрування належним чином впроваджує і використовує цифрові технології, чіткого визначення функцій органів публічного адміністрування у такій сфері та правового забезпечення взаємодії між ними, синхронізації публічних електронних реєстрів та баз даних.

У науковій літературі питання адміністративно-правових засад забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні досліджувалося у роботах: М.Ю. Загрійчук «Адміністративно-правові засади цифрової трансформації регіону» (2021), Г.В. Подзігун «Публічне адміністрування у сфері цифрової трансформації» (2021). Опосередковано в контексті електронного урядування питання цифровізації публічного адміністрування частково досліджено у роботах М.В. Александрової «Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки у сфері електронного урядування» (2024), Ю.Л. Мохової «Державні механізми розвитку електронного урядування в умовах цифрових трансформацій України» (2021). Проте більшість досліджень спрямовані на аналіз цифрових трансформацій у публічному секторі без врахування викликів, обумовлених воєнним станом, необхідністю прискореної адаптації національного адміністративного законодавства до права ЄС.

Викладене вказує на актуальність дослідження адміністративно-правових засад забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження виконана відповідно до наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927), наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (номер державної реєстрації 0123U102955).

Мета і завдання дослідження полягає в тому, що на основі аналізу наукової літератури, нормативно-правових актів та практики їх застосування розкрито сутність адміністративно-правових засад цифровізації діяльності органів публічного адміністрування в Україні та сформульовано висновки і пропозиції щодо їх удосконалення.

Зазначена мета досягається завдяки вирішенню таких основних *завдань*:

- на основі дослідження теоретико-правових підходів до змісту цифровізації як засобу трансформаційних змін у публічному адмініструванні визначити поняття та ознаки цифровізації публічного адміністрування як правової категорії;
- на основі аналізу становлення та розвитку впровадження цифрових технологій в діяльність органів публічної адміністрації визначити змістовне наповнення адміністративно-правових засад цифровізації такої діяльності;
- конкретизувати суб'єктів забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації;
- визначити організаційно-інституційне забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації;
- удосконалити адміністративно-правові засоби забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації;
- на основі аналізу зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації, національного

законодавства та практики його застосування розробити пропозиції з удосконалення такого законодавства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері цифрової трансформації публічного адміністрування.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

Методи дослідження зумовлені об'єктом і предметом дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження складає сукупність загально-наукових методів наукового пізнання та спеціальних методів, які мають місце в юридичній науці. Основним методом дослідження виступає діалектичний метод пізнання та його вимоги щодо повноти дослідження, вивчення явища в його змінах та розвитку. За допомогою діалектичного методу досліджено цифрову трансформацію у розвитку та взаємодії з іншими правовими та соціальними категоріями (підрозділ 1.1).

Системний метод використано для аналізу поняттєво-категоріального апарату, розмежування суміжних правових категорій та формування цілісного розуміння процесів цифровізації сфери публічного адміністрування (підрозділи 1.1, 1.2 та 1.3).

Метод аналізу та синтезу застосовано для дослідження адміністративно-правових засобів забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації (підрозділ 2.2) та формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення таких засобів (підрозділ 3.2).

За допомогою історико-правового методу досліджено становлення та розвиток впровадження цифрових технологій в діяльність органів публічної адміністрації (підрозділ 1.2). За допомогою методу системного аналізу проаналізовано взаємозв'язок таких категорій як «інформатизація», «цифровізація» (підрозділи 1.1, 1.3). Порівняльно-правовий метод дозволив визначити особливості правового регулювання відносин цифровізації у країнах ЄС, США, що дало змогу узагальнити сучасні тенденції щодо правового забезпечення цифровізації і розробити пропозиції щодо удосконалення національного законодавства у цій сфері (підрозділи 3.1, 3.2).

Дослідження суб'єктного складу та адміністративно-правових засобів реалізовувалося за допомогою формально-юридичного методу (підрозділи 2.1, 2.2).

Теоретичною базою дисертаційного дослідження виступили наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених в галузі публічного управління, економічної кібернетики, адміністративного, адміністративно-процесуального права, інформаційного права. Зокрема, це наукові дослідження В. Авер'янова, О. Амосова, Є. Архіпової, Є. Афонова, З. Баумана, А. Барікова, В. Беха, Г. Бехманна, М. Білинської, Т. Білозерської, М. Ватковської, О. Вівьєна, В. Вільсона, О. Волоха, В. Воронкова, А. Даффа, В. Дзюнзюка, Р. Гавріка, О. Галус, Г. Зинченко, А. Івановської, П. Клімушина, Р. Ковалю, В. Куйбіди, В. Марченко, К. Маркевича, Ю. Мохова, О

.

Р

о *Нормативно-правову базу* дослідження складають закони та підзаконні нормативні акти у сфері цифровізації публічного адміністрування, міжнародні та зарубіжні нормативно-правові акти у досліджуваній сфері.

н *Емпіричну основу* дисертації становлять статистичні матеріали, опитування, публічні електронні системи, реєстри, веб-сайти (веб-портали) органів публічного управління та адміністрування всіх рівнів та офіційні веб-ресурси, що пов'язані з діяльністю цих органів, моніторингові звіти міжнародних, громадських організацій.

, **Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших досліджень, у якому за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання, аналізу зарубіжного й національного законодавства та практики його застосування визначено зміст та особливості адміністративно-правових засад цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні, визначено напрями вдосконалення такого законодавства.

у *Уперше:*

д

е

- визначено, що умовою цифровізації як правової категорії (засобу інтеграції цифрових технологій у всі сфери суспільного життя, налагодження електронно-комунікаційного обміну між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними особами, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства за допомогою ІКТ з метою формування нового типу держави) є забезпечення рівності індивідів у цифровому суспільстві (цифрова рівність);

- на основі структурного аналізу повноважень Мінцифри та їх систематизації на нормотворчі, регуляторні, дозвоільні, сервісні, технічні, організаційно-господарські, запропоновано їх оптимізацію шляхом делегування низки сервісних повноважень зі створення та обслуговування державних електронних реєстрів до відповідних служб за сферою використання відповідного реєстру або саморегульованих організацій; організаційно-господарських повноважень - до Міністерства економіки України;

- запропоновано впровадити інституцію параюристів у формі: громадських радників при органах державної влади, місцевого самоврядування; юридичних клінік при закладах вищої освіти для правового виховання та навчання цифровій грамотності громадян;

Удосконалено:

- визначення цифровізації у сфері публічного адміністрування шляхом уточнення, що це є засіб впровадження у діяльність органів публічного адміністрування цифрових інструментів та налагодження цифрового комунікаційного обміну між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними особами, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства з метою формування нового типу цифрової сервісної держави, орієнтованого на задоволення потреб громадян, спільного формування та реалізації державних та місцевих політик;

- повноваження КМУ у сфері цифровізації публічного адміністрування шляхом уточнення, що такими повноваженнями є: розробка концепції цифрової трансформації України; організація проведення єдиної державної політики у сфері цифровізації

державного управління та адміністрування; координація діяльності органів виконавчої влади з впровадження цифрової інфраструктури та синхронізації електронних реєстрів, хмарних середовищ, баз даних;

- законодавчо визначені вимоги до рівня професійної компетентності державних службовців шляхом включення до таких вимог підвищення рівня професійної компетентності у сфері застосування новітніх цифрових технологій;

- визначення адміністративно-правових засобів впровадження цифровізації у сферу публічного адміністрування шляхом конкретизації, що такими засобами є юридичні інструменти (зобов'язання, заборони, дозволи, заохочення, правові механізми з виконання, використання та дотримання норм адміністративного права), спрямовані на легалізацію цифрових інструментів у сфері публічного адміністрування, та реалізацію публічно-владних повноважень, надання адміністративних послуг із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури.

Набули подальшого розвитку:

- положення щодо класифікації суб'єктів забезпечення цифровізації публічного адміністрування на дві групи: суб'єкти загальної (Верховна Рада України, Президент України, КМУ) та спеціальної компетенції (Мінцифри; Нацкомунікацій; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, відповідні служби та агентства) та виокремлення учасників відносин у сфері цифровізації (громадський сектор, суб'єкти господарювання, фізичні особи як споживачі електронних публічних послуг або такі, що забезпечують сервісну складову з цифровізації публічного адміністрування);

- пропозиції щодо міжнародного співробітництва у сфері впровадження Національної програми інформатизації шляхом залучення іноземних юридичних та фізичних осіб до національного ринку цифрових послуг за умов дотримання прав на конфіденційність та захисту персональних даних, інтеграції України в європейську цифрову систему, сприяння створенню спільних цифрових інструментів, розвитку цифрового урядування та підтримки транскордонного обміну даними, впровадження стандартів захисту критичної інформаційної інфраструктури та відповідності нормам GDPR (General Data Protection Regulation);

- пропозиції з удосконалення законодавства щодо забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації шляхом розробки та прийняття Концепції цифровізації публічного управління; кодифікації законодавства, що регулює відносини у сфері впровадження та застосування цифрових ІКТ, у тому числі у сфері публічного адміністрування, шляхом прийняття Цифрового кодексу України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, викладені в дисертації, можуть бути використані в:

– *науково-дослідній роботі* – для подальших наукових досліджень у галузі адміністративного права;

– *правотворчості* – для розроблення проєктів нормативно-правових актів;

– *правозастосуванні* – для вдосконалення практичної діяльності органів публічної влади (довідка про впровадження у діяльність Мінцифри результатів дисертаційного дослідження від 21.01.2025 року № 1/06-7-952);

– *освітньому процесі* – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право», підготовці та вдосконаленні робочих програм, планів, лекційного матеріалу, навчального матеріалу для семінарських та практичних занять у закладах вищої освіти (довідка про впровадження (акт про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова результатів дисертаційного дослідження від 06.01.2025 року № 0004/25).

Особистий внесок здобувачки. Сформульовані в дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані на підставі особистих досліджень авторки, професійного досвіду з юридичної практики, у результаті опрацювання й аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження відображено у чотирьох тезах доповідей, оприлюднених на науково-практичних конференціях, зокрема міжнародній науково-практичній конференції «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (Запоріжжя, 24-25 лютого 2023 р.), «Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану» (Львів, 17 травня 2024 р.), міжнародній науковій конференції «The latest law developments : Conference Proceedings» (April 3–4, 2024. Wloclawek, Republic of Poland), всеукраїнській науковій конференції молодих вчених «Актуальні питання адміністративного права та процесу в умовах воєнного стану» (Кропивницький, 06 грудня 2024 р.).

Публікації. Результати дослідження відображено в трьох наукових статтях, опублікованих в наукових фахових виданнях, визнаних МОН України, та чотирьох тезах доповідей, опублікованих на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 224 сторінки, з них основний текст – 170 сторінок. Список використаних джерел становить 222 найменування.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ЯК ЗАСОБУ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Теоретико-правові підходи до визначення цифровізації як засобу трансформаційних змін у державному управлінні

Цифрова трансформація державного управління є складовою глобальної перебудови суспільного життя. Цифровізація охопила всі сфери суспільного життя, стала мейнстрімом. Проте прийняття значної кількості нормативно-правових актів у сфері електронних комунікацій, цифрової економіки, електронної демократії, відсутність єдиної термінології вказують на необхідність уточнення теоретико-правового підходу до визначення цифровізації як засобу трансформації державного управління.

Щодо сфери державного управління у законодавстві та науковій літературі застосовуються наступні терміни: «електронне урядування», «електронний уряд», «цифровізація». Застосовуються також терміни e-government, електронна демократія, запозичені з правових систем розвинених демократичних країн та міжнародних документів. Зокрема, Україна приєдналася до Декларації про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій, прийнятої 6-7 травня 1999 року у Будапешті [1], Окінавської хартії глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 року у Окінаві [2], Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи про інформаційне суспільство і цифровий світ від 26 травня 1999 року [3].

Цифровізація державного управління обумовлена стадіями розвитку суспільства. У науковій літературі сучасне суспільство характеризується як постіндустріальне, інформаційне, цифрове. Незважаючи на різні підходи до визначення стадій розвитку сучасного суспільства, науковці мають спільну думку

щодо ознак такого суспільства: інформаційна складова та моделювання соціальної реальності у цифровій формі.

Починаючи з кінця XX-початку XXI сторіччя переважна більшість науковців звернули увагу на якісні зміни у суспільстві, обумовлені зміною у порядку отримання, аналізу та розповсюдження інформації.

Пропонувалися різні назви такого суспільства:

- інформаційне (Г. Бехманн [4], А. Дафф [5], М. Кастельс [6], Е. Тоффлер [7], Ф. Уебстер [8]);
- мереживне (З. Бауман [9], Я. Дейк [10]);
- електронне (В. Воронкова, В. Нікітенко [11]);
- постінформаційне (Е. Халіфа [12], Г. Янін [13]).

Є різні точки зору щодо співвідношення запропонованих термінів: кожен із термінів характеризує самостійні стадії розвитку суспільства, вони співвідносяться як родовий та видовий терміни. Деякі автори вважають за доцільне об'єднати всі терміни в один: постіндустріальне або індустріальне суспільство.

Як вважається, між цими двома підходами немає протиріччя. Адже в основі суспільства є трансформація інформаційного обміну. І у інформаційному, і постінформаційному, цифровому суспільстві основою переходу від індустріального виробництва до постіндустріального є зміна у швидкості створення, обміну інформацією. Інформація стає системоутворюючою цінністю, яка формує економіку, змінює соціальну структуру суспільства. Зокрема, аналіз концепцій Г. Бехманна та Д. Белла вказує на наступні спільні висновки: поряд з традиційними галузями економіки (агропромисловий сектор, виробництво) з'являється інформаційна галузь з інтелектуальними технологіями, цифровою обробкою інформації. В умовах інформаційного суспільства недостатньо виробляти тільки стандартизовані товари. За допомогою інформаційних технологій (пошук, збір, обробка, надання та розповсюдження інформації) скорочується розрив між виробником та споживачем, товари створюються під індивідуальні замовлення клієнтів. Наступною спільною

рисом є швидкість передачі інформації, обумовлена цифровізацією всіх інформаційних процесів.

Виходячи з того, що розповсюдження інформації та робота з нею відбувається саме у цифровому форматі, доцільно говорити саме про цифрове суспільство. Тобто цифрові технології перетворюють соціальну реальність. Зокрема, У. Бек зазначає, що цифровізація визиває шок та знищує традиційне існування та стає розуміння світу.

На побутовому рівні превалює спрощене розуміння цифровізації як технологічного процесу переведення інформації з аналогової у цифрову форму, процесу перетворення даних.

Проте з наукової точки зору цифрове суспільство передбачає створення середовища (цифрового простору), в якому люди взаємодіють один з одним за допомогою цифрових технологій. Така взаємодія створює нові соціальні практики, зв'язки та відносини. Цифровізація у такому розумінні передбачає проникнення та інтеграцію цифрових технологій у всі сфери суспільного життя.

З точки зору формальної логіки суспільство та цифрове суспільство співвідносяться як родове та видове визначення. Але насправді цифрове суспільство замінює традиційне. Період пандемії Covid-19 та соціальна ізоляція довели це, оскільки цифрова комунікація стала об'єктивною реальністю. Навіть в умовах обмежень громадяни мали можливість віддалено отримувати товари, публічні послуги.

Умовно чотири технології вплинули на соціальні зв'язки: мережеві комунікації, технології big data, алгоритми та платформи. За допомогою перерахованих технологій створено інформаційну структуру цифрового суспільства зі швидкою та відкритою комунікацією, подолано територіальна та інституційні межі.

Відповідно до звіту Global Digital 2023 біля 65 відсотків населення Землі мають доступ до мережі Інтернет, тобто 5,16 з 8 мільярдів людей, соціальні мережі нараховують 4,76 мільярди користувачів, що складає біля 60 відсотків чисельності населення Землі [14]. Основним джерелом створення та розподілу соціальної

інформації є технологія big data. Першочергово такі дані у мережу вносять користувачі, професійні суб'єкти, у тому числі за допомогою спеціальних технологій. За допомогою алгоритмів (програмного забезпечення) дані акумулюються, аналізуються для того, щоб в подальшому використовуватися з певною метою.

Для структурування та систематизації даних користувачі мережі використовують цифрові платформи, на яких цифрові посередники поєднують учасників цифрового суспільства (індивідуальних користувачів, органи державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання), інформацію, товари та послуги.

Таким чином, відбувається взаємодія між цифровим та реальним світом. Цифровим суспільством є таке суспільство, інфраструктура якого функціонує за допомогою цифрових технологій (big data, штучних інтелект, алгоритми, хмарні технології), а основою організації та соціальної взаємодії є мережеві структури та платформи. Тому цифрове суспільство не є складовим елементом інформаційного суспільства, а є його якісною характеристикою.

Формування цифрового суспільства впливає на всі сфери наукового пізнання, у тому числі і на правничу науку. По-суті, потрібно розробити правові норми у сфері цифрових суспільних відносин, модифікувати чинні правила поведінки, визначити тенденції громадського розвитку та здійснити правове моделювання.

Термін «цифрове суспільство» є усталеним у економічній, правничій науці. У законодавстві використовується термін «інформаційне суспільство». Зокрема, Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» визначено завдання, цілі та напрями розвитку, національну політику розвитку такого суспільства. Аналіз Закону дозволяє визначити наступні легальні ознаки інформаційного суспільства: таке суспільство орієнтовано на інтереси людей, є відкритим; кожна особа має можливість створювати та накопичувати інформацію та мати до неї доступ; побудова інформаційного суспільства спрямована на особистий розвиток та підвищення рівня життя.

Стратегічними цілями інформаційного суспільства є: розвиток конкурентоспроможних ІКТ та їх впровадження у економіку, публічне урядування; впровадження інформаційної та цифрової грамотності населення; розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою; державна підтримка цифрових секторів економіки; створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля; збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування; державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації; використання ІКТ для вдосконалення державного управління; досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив; захист інформаційних прав громадян; вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин; покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ [15].

Слід вказати, що низка поставлених завдань зберігають свою актуальність, зокрема це цифрова грамотність населення, цифрова та інформаційна безпека, створення загальнодержавних цифрових систем. Частково вони реалізовані. Зокрема, прийнято Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [16], «Про публічні електронні реєстри» [17], «Про електронні комунікації» [18]. Створено державне підприємство «Національні інформаційні системи», яке забезпечує функціонування Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Єдиного реєстру арбітражних керуючих, низки інших реєстрів. Створено портал публічних адміністративних послуг «Дія».

Цифрові трансформації, поява глобальної мережі Інтернет істотно вплинули на державне управління. Нова комунікаційна інфраструктура, велика кількість цифрових-платформ, онлайн-ЗМІ, месенджери та онлайн-пошукові системи створили

серйозні виклики традиційним інститутам державного управління та демократичних режимів в цілому.

Публічне управління має одне з першочергових значень для розвитку демократії. Умовна все суспільство можна охарактеризувати як мережу для обміну інформацією. Зокрема, такої точки зору додержується Ю. Хабермас [19]. Науковець зазначає, що у такому суспільстві є різні форми участі громадян. Громадяни формують громадську думку та прийняття рішень, у тому числі в інтерактивній формі. За допомогою інтернет-зв'язку сформувалися нові форми комунікації. На відміну від класичної масової комунікації, коли великі засоби масової інформації в односторонньому порядку впливають на громадян як фактично пасивних отримувачів, сучасні онлайн-комунікації забезпечують зворотній зв'язок, взаємну комунікацію.

Створення зворотніх каналів є основою для модернізації публічного управління. ІКТ дозволяє створити соціальні групи навколо конкретної теми, організувати дискусії всередині суспільства, забезпечити горизонтальні зв'язки. Фактично, утворюється дискусійний простір без домінування держави.

За певних умов такі онлайн-дискусії покращують як якість державної політики, так і державного управління, легітимність владних рішень у порівнянні з традиційними процедурами прийняття рішень. За допомогою ІКТ також реалізуються такі форми комунікації, як електронні петиції, звернення громадян, моніторинги, громадські обговорення.

Нові форми комунікації є квазіанонімними, забезпечують доступ до великих обсягів інформації, можуть мати багатоканальні зв'язки. Фактично, цифровізація призводить до значного збільшення обсягів інформації, її швидкого розповсюдження з великими охопленнями та низьких витрат на розповсюдження через платформи та пошукові системи. Проте певні групи громадян можуть бути не охоплені такими каналами. Зокрема, це особи похилого віку.

У той же час, незважаючи на істотне розширення комунікації, аналіз сучасних форм використання цифрових технологій у державному управлінні, вказує, що виключно цифровізація не здатна всебічно змінити публічне урядування. Позитивною рисою цифровізації державного управління є швидкість надання та обміну інформацією, зворотній зв'язок, економічність комунікації. Технічні можливості цифровізації використовуються органами державного управління для більш ефективного виконання своїх функцій та роботи електронний реєстрів.

Одним із основних напрямів трансформації державного управління є його перехід у цифрове урядування. Такий напрям передбачає не стільки трансформацію публічного урядування, заміну представницької демократії на пряму, скільки на внутрішнє та зовнішнє адміністрування через онлайн-ІКТ з більшою швидкістю та інтерактивністю.

Мотивація громадян на участь у громадському контролі, моніторингу, на врахування громадської думки органами державної влади не може бути забезпечена виключно цифровізацією. Сам по собі Інтернет не може фундаментально змінити систему державного управління. Зокрема, дослідники цифрової політики висунули теорію «нормалізації», відповідно до якої сучасні ІКТ не зможуть змінити державне управління [20]. Низка дослідників, навпаки, вказали на тенденції концентрації влади [21]; обмеженого ефекту демократизації внаслідок впровадження цифрових інструментів [22]; здатності посилення, а не зменшення нерівності (цифрової нерівності), обмеженої здатності сприяти послідовному, інклюзивному діалогу [23]. Сучасні ІКТ створюють ризики використання політиками цифрових інструментів для збору великих обсягів персональних даних для маніпулювання громадською думкою [24].

Аналіз наукових досліджень та практичного досвіду цифровізації державного управління вказує на необхідність пошуку балансу між технологічним детермінізмом та соціальним конструктивізмом, який підкреслює місце довгострокової соціальної структури та дисбалансу сил при використанні сучасних ІКТ [25].

Більшість науковців погоджуються, що цифровізація дійсно має потенціал для трансформації демократичного державного управління. Проте перша хвиля цифровізації не дозволила сформулювати певні наукові концепції. Вчені досі продовжують обговорювати нові підходи у цифровізацію публічного управління, сперечаються про їх ефективність та суперечливість застосування [26].

Як представляється, оцінити вплив цифровізації на державне управління доволі складно. Ефект впливу може змінюватися з часом та для оцінки такого впливу потрібен значний проміжок часу. Тобто, коли ми здійснюємо оцінку цифровізації державного управління, повинні розуміти, що ця оцінка є адекватною для певного періоду часу. Ефект від цифровізації потрібно оцінювати постійно для визначення короткострокових та довгострокових ефектів.

Цифровізація державного управління посилює комунікацію між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами, проте не передбачає швидке вирішення основних проблем демократичної форми правління. Цифровізація державного управління не впроваджує пряму демократію, а зменшує дистанцію між політиками та громадянами. Вона створює нові форми участі громадян у комунікації, розробці державних та місцевих політик. ІКТ надають нові комунікаційні можливості. Проте потенціал комунікації не впроваджується у реальні політичні рішення, реалізація напрацьованих рішень потребує інституційної спроможності. Також є ризики прийняття популістичних рішень та впровадження їх у сферу державного управління.

Можна констатувати, що цифровізація призвела до переходу традиційного державного управління у цифрове урядування.

Як у законодавстві, так і у науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення цифрового урядування та його співвідношення з електронним урядуванням. Зокрема, Є-урядування, e-government є категоріями, запозиченими з розвинених демократичних країн та міжнародних документів. Термін «електронне урядування» використовується у Декларації про європейську політику у галузі нових

інформаційних технологій, прийнятої 6-7 травня 1999 року у Будапешті [1], Окінавській хартії глобального інформаційного суспільства [2], Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи про інформаційне суспільство і цифровий світ від 26 травня 1999 року [3]. У науковій літературі та рекомендаційних актах Ради Європи також аналізуються сформульовані у зазначених документах визначення «електронного урядування» [27-29].

Серед українських дослідників змістовне наповнення електронного урядування досліджувалося як представниками науки державного управління, так і права. Зокрема, це Є.О. Архіпова [30], Івановська А.М., Р.О. Гаврік, О.О. Галус [31], П.С. Клімушин [32], В.В. Марченко [33], Ю.Л. Мохова [34], В.С. Політанський [35], О.З. Романчук [36], В.О. Рядінська [37], А.О. Серенок [38].

Легальне визначення електронного урядування закріплено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні [39]. Відповідно до Концепції електронне урядування - форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням ІКТ для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [39]. Таке визначення електронного урядування не вказує на соціальну складову, комунікацію, участь громадян у публічному управлінні.

Узагальнено у науковій літературі під електронним урядуванням розуміється нова форма організації публічного управління за допомогою ІКТ. Цифрові інструменти у демократичному режимі спрямовані на покращення ефективності, транспарентності державного управління, організацію комунікації між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами, інституціями громадянського суспільства, міжнародними організаціями в режимі реального часу.

Зокрема, у навчальній літературі надано наступне визначення електронного уряду (англ. e-Government) – це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної

мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу і робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [40, с. 22].

У науковій літературі також конкретизуються такі ознаки електронного урядування: форма організації публічно-владної сфери у демократичній державі, надання публічних електронних послуги на основі застосування цифрових ІКТ [41, 42]. Проте немає єдності думок щодо сутності електронного урядування як правової категорії. Зокрема, Є.О. Белякова виокремлює три підходи до такого розуміння: електронне урядування як засіб переведення публічних послуг у цифровий онлайн-формат з відведенням державі виключно сервісної функції; електронне урядування забезпечує технократичний підхід у частині інформатизації діяльності органів публічної адміністрації; електронне урядування є новою моделлю управління у постіндустріальному, цифровому суспільстві [43, с. 35-42].

Слід вказати, що перші два підходи відображають вузьке розуміння електронного урядування виключно як цифрового інструменту, який впроваджується у класичну систему державного управління. Таке вузьке розуміння не відповідає суспільним трансформаціям, новій системі соціальних, економічних зв'язків та викликам, обумовленим військовим станом, пандеміями, появою штучного інтелекту. В широкому розумінні, електронне урядування представляє систему органів державної влади, місцевого самоврядування, спрямованих на створення умов для формування інформаційного суспільства.

Фактично, можна виокремити дві концепції електронного урядування: інноваційну та технократичну. Інноваційна концепція спрямована на трансформацію системи державного управління в умовах інформаційного суспільства та цифрової економіки. Технократична концепція передбачає виключно удосконалення системи державного управління шляхом впровадження цифрових ІКТ для надання електронних публічних послуг.

Інноваційна концепція у демократичних режимах потребує розробки адміністративно-правових норм, підгалузей для забезпечення відкритості та транспарентності державного управління; оперативності прийняття управлінських рішень в умовах цифрової економіки, нових інформаційних відносин; додержання та захисту прав та свобод людини; участі громадян та інституцій громадянського суспільства у законотворчому процесі; реагування органів державної влади та місцевого самоврядування на отримані внаслідок зворотнього зв'язку від громадян пропозиції та зауваження; усунення адміністративних бар'єрів; формування довіри громадян до органів державної влади.

Фактично, інноваційний підхід дозволяє визначити невідповідність між реалізовуваними державою засобами управління та реальними стандартами життя в умовах інформаційного суспільства та знайти раціональні способи подолання невідповідності.

Перепоною для впровадження інноваційного підходу є відсутність системності в управлінні, технічних можливостей на рівні органів державної влади, місцевого самоврядування.

Електронне урядування має цифровий інструментарій у вигляді ІКТ, який дозволяє модернізувати діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування на структурно-функціональному рівні, а саме: усунути дублювання повноважень між органами державної влади; делегувати частину повноважень саморегульованим організаціям; забезпечити участь громадян у випрацюванні управлінських рішень; частково автоматизувати процеси управління та надання адміністративних послуг, нівелювати корупційні ризики.

Цифровізація надає додаткові інструменти для моніторингу потреб громадян, зворотнього зв'язку, опитувань громадської думки. Держава є основним соціальним інститутом, який повинен реагувати на зміни у суспільстві. Цифрові інструменти дозволяють оперативно виявити зміни у суспільних настроях, визначити потреби громадян. ІКТ пришвидшують етапи та процедури, які передбачають пряму участь

громадян, стандартизують інформаційні системи та бази даних органів державної влади та місцевого самоврядування, синхронізують їх між собою.

Електронне урядування дозволяє за допомогою ІКТ оптимізувати публічне адміністрування, інтегрувати та узгодити внутрішні процеси з документообігу, управлінські рішення. Як вважається, електронне урядування дозволяє нівелювати корупційні ризики.

Слід зазначити, що формування в Україні електронного урядування перебуває на етапі становлення, тому у науковій літературі немає єдності думок щодо його функціоналу: чи це виключно впровадження ІКТ у класичну систему публічного управління, чи це модернізація системи публічного управління, перетворення самих принципів управління. Проте якщо звужувати розуміння функціоналу публічного урядування виключно до першого підходу, то доцільно говорити про класичне публічне управління із застосуванням цифрових ІКТ, а не про електронне урядування як таке. У звіті ООН «Електронне урядування на роздоріжжі» зазначено, що впровадження «електронного уряду» не означає, що цифрові ІКТ у майбутньому замінять державних службовців. Змістом електронного урядування є те, що діяльність органів публічного управління повинна спиратися на сильну, ефективну та безпечну електронну систему як всередині державного апарату, так і при взаємодії з громадянами. Бази даних, електронні реєстри органів державної влади повинні бути сумісними та синхронізованими [44].

Тобто електронний уряд змістовно має наступні сенси:

- як засіб, який забезпечує державі перспективу розвитку та конкурентоздатність у міжнародному контексті;
- як модель діяльності держави в умовах цифрової економіки та фактор побудови нової цифрової економіки;
- як засіб підтримки соціально-економічної, політичної, суспільної єдності держави та інструмент забезпечення ефективності публічного управління;
- як нова управлінська культура;

- як інструмент модернізації системи публічного управління та метод подолання «інформаційного розриву» між територіальними громадами, гілками державної влади, засіб забезпечення гнучкості та адаптивності системи публічного управління.

Перераховані сенси вказують на те, що електронне урядування є багатоаспектним, його впровадження потребує структурних перетворень у системі державного управління, а саме з перетворенням обсягу, характеру та спрямованості функцій органів державної влади, впровадженням цифрових регламентів діяльності.

Демократичні інформаційні суспільства вимагають відкритого діалогу, тому саме цифровізація може забезпечити належний рівень інформаційного забезпечення для встановлення зворотнього зв'язку. Слід зазначити, що інформаційні демократичні суспільства потребують іншого інформаційного супроводу на відміну від традиційних демократій. Можна зазначити, що у інформаційних суспільствах виникає «паралельна демократія», обумовлена наявністю цифрового інформаційно-комунікаційного забезпечення. Наявність такої демократії є викликом для традиційної системи державного управління. У низці секторів державний апарат може програвати таким паралельним структурам.

Слід вказати на те, що цифрові ІКТ використовуються і урядами авторитарних, тоталітарних режимів з протилежною метою: для посилення контролю над суспільством, викорінення опозиції та політичної конкуренції.

Наприклад, на глобальному рівні лідерами цифровізації є США та КНР. Проте мета та методи цифровізації у цих державах є протилежною. КНР встановлює жорсткий державний контроль над медійними та інтернет-ресурсами. Фактично, за допомогою цифрових технологій КНР підтримує авторитарний режим всередині країни та негативно впливає на демократичні країни (маніпулювання громадською думкою за допомогою соціальних мереж, розповсюдження недостовірної інформації, кібератаки на офіційні сайти органів державної влади, програмне забезпечення тощо) [45]. У програмному документі ЄС «Цифровий порядок денний для Європи» цифрові

платформи визнані акторами прогресу для людей, суспільства й економіки. Поставлено задачу створити умови, щоб вони не використовувалися для дестабілізації демократії ЄС, як дезінформація та меседжі ненависті в Інтернеті [46].

КНР активно користується перевагами від цифровізації у сфері економіки, публічного адміністрування для гібридного протистояння з демократичними державами, недобросовісної конкуренції у глобальній торгівлі. Фактично, Китай удосконалює та індивідуалізує кіберпростір під власні інтереси та потреби [45].

США за допомогою цифровізації трансформують публічне управління для забезпечення громадських інтересів, усунення бар'єрів, стимулювання конкуренції, покращення рівня публічних послуг. У медійній сфері США запроваджено правила нейтральності соціальних мереж. Тобто, правові засоби впровадження цифровізації державного управління обумовлюються формою державного режиму. Держави ліберальної демократії використовують цифровізацію як засіб удосконалення державного управління. Авторитарні держави впроваджують цифровізацію державного управління для більшого контролю над громадянами, посилення каральних механізмів [45].

Цифровізація трансформує політичні процеси, створює цифрових політичних суб'єктів: глобальні еліти, транснаціональні корпорації, цифрові платформи. Фактично, відбувається децентралізація через кіберпростір.

Таким чином, цифровізація публічного управління пройшла три етапи розвитку: впровадження інформаційних технологій у систему державного управління, створення електронного уряду, створення цифрового уряду.

1.2. Становлення та розвиток впровадження цифрових технологій в діяльність органів публічної адміністрації

Вперше цифровізацію було впроваджено у 1999 році у Сінгапурі шляхом створення урядового порталу eCitizen Centre (www.ecitizen.gov.sg), через який можна було отримати 32 послуги [47, с. 22].

Поступово сформувалося три моделі електронного урядування:

G2G - «government to government» («Уряд-Уряду») – у даному випадку відбувається внутрішня взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою ІКТ;

G2B - «government to business» (тобто, «Уряд – Суб'єктам господарювання») – модель передбачає надання сервісних послуг, взаємодію органів публічного управління з суб'єктами господарювання у сфері публічних закупівель, реалізації державної політики;

G2C – «government to citizens» (тобто, «Уряд – Громадянам») – така модель передбачає взаємодію громадян з органами публічного управління та їх участь у реалізації державної політики.

У окремих державах передбачаються і інші моделі взаємодії. Зокрема, у Великобританії впроваджено модель G2E «government to employers» («Уряд – Державні службовці»), у деяких країнах застосовується модель G2I – «government to international organizations» («Уряд - Міжнародні організації») [47].

Модель цифровізації системи публічного управління корелюється з правовою системою держави. За такою ознакою можна виділити континентальну, загальну та азійську моделі цифровізації публічного урядування.

У більшості розвинених континентальних систем держави є членами ЄС, тому поряд з національними системами є цифрове урядування на рівні наднаціональних інституцій ЄС (Європарламенту, Єврокомісії).

Спільним як для континентальних, так і загальних моделей (США, Велика Британія) є впровадження цифрового уряду на основі людиноцентричного підходу. У таких системах цифрові ІКТ забезпечують сервісну складову. Умовно, цифрове урядування наближено до корпоративного управління.

За змістовним наповненням виокремлюються такі моделі, як e-Government 1.0 та e-Government 2.0. Перша модель є класичною та передбачає доступ до публічних послуг за допомогою ІКТ. Фактично, фізичні особи, суб'єкти господарювання,

суб'єкти громадського сектору є виключно споживачами електронних послуг та не приймають участь у формуванні та реалізації державної політики. Модель Government 2.0 передбачає активну позицію фізичних осіб, інших недержавних інституцій у формуванні та реалізації державної політики, прозору, відкрити та ефективну взаємодію органів державної влади, місцевого самоврядування з зазначеними суб'єктами [48].

Проведений аналіз змістовного наповнення категорії електронне урядування та його моделей дозволяє конкретизувати визначення електронного урядування наступним чином: це форма взаємодії у інтерактивному режимі органів державної влади, місцевого самоврядування між собою та з фізичними особами, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства за допомогою ІКТ з метою формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Слід зазначити, що основою цієї системи є людиноцентризм та, незважаючи на застосування ІКТ, функціонування системи забезпечуються людським ресурсом.

Аналіз Концепції розвитку електронного урядування в Україні вказує на те, що головною складовою електронного урядування є єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання. Зазначена система не є альтернативою реальному уряду. Вона забезпечує транспарентність діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, доступ до адміністративних послуг у реальному часі, можливість їх отримання через цифрові сервіси та взаємодію держави та інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики.

Впровадження цифрових технологій в діяльність органів публічної адміністрації в Україні пройшло у своєму розвитку декілька етапів. Початковим етапом була інформатизація сфери державного управління.

Закон України «Про Національну програму інформатизації» визначає процес інформатизації як сукупність взаємозалежних організаційних, правових, політичних,

соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, спрямованих на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян і суспільства на основі розробки, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів і інформаційних технологій, реалізованих на основі сучасної обчислювальної і комунікаційної техніки» [49].

Перший етап характеризувався інформатизацію державного управління як результат широкого впровадження нових ІКТ у всі сфери соціального життя. Оскільки державне управління є елементом єдиної соціальної системи, то всі компоненти є взаємопов'язаними і не можуть бути трансформовані окремо. Нарощування інформаційних технологій у економіці, трансформація економіки у постіндустріальну обумовила необхідність змін і у державному управлінні, адже розрив між реальним сектором економіки та системою державного управління таким сектором призводить до застійних процесів, невідповідності між засобами державного управління та реальними економічними відносинами. Зміна виробництва та технологій трансформують адміністративно-правові відносини, відносини у сфері державного управління.

Інформатизація у своєму розвитку пройшла декілька стадій розвитку: електронна трансформація, комп'ютеризація та інформатизація суспільства.

Перша стадія обумовлена виникненням нових технологій у сфері розробки та виробництва напівпровідників: інтегральних мікросхем, мікропроцесорів тощо. Такі компоненти у сфері виробництва істотно змінили структуру світової економіки. Лідерами постали ті держави, які проводили прикладні науково-дослідні роботи у сфері електроніки та налагодили виробництво побутових приладів, автомобільного транспорту та компонентів електроніки. Основною сферою змін у цей період були економічні відносини як на національному, так і міжнародному рівнях. Певних змін зазнали соціальні відносини. Опосередковано електронна трансформація вплинула на трудові відносини в частини необхідності перекваліфікації певної кількості персоналу. Можна також констатувати, що трансформаційні зміни у економіці заклали основу для подальшої інформатизації соціальної

сфери та становлення інформаційного суспільства. Саме економічні перетворення створили матеріально-технічну та інформаційну базу для постіндустріального суспільства.

Наступний етап пов'язаний з впровадженням комп'ютерних технологій та розповсюдженням інформаційних процесів не тільки в економічні, але й в соціальні відносини. Прискорення комп'ютерних процесів, істотне зменшення розмірів комп'ютерів призвело до того, що ними почали користуватися не тільки програмісти, але й широкий загал. Зручність у автоматизації великої кількості процесів сформували запит на підготовку програмного забезпечення для роботи з комп'ютерним обладнанням широкого загалу. На цьому етапі стало зрозумілим, що просто насичення комп'ютерами всіх сфер діяльності не призведе до інформатизації, адже комп'ютер повинен бути доступним для використання. Без комплексу технічних рішень у сфері програмного забезпечення, налагодження інформаційної взаємодії неможливе становлення інформаційного суспільства. Комп'ютеризація створила автоматизоване інформаційне середовище, промаркувала наявність правових прогалин у сфері регулювання інформаційних відносин, прав інтелектуальної власності. Зокрема, впровадження комп'ютерів у широке застосування обумовило створення електронних баз даних, комп'ютерних програм. Зазначені об'єкти потребували відповідної правової охорони. На цьому етапі виникла нова модель комунікації, коли між особами або органом державної влади та особами додається ланка машинних діалогових інформаційних систем.

На цьому етапі почало вирішуватися питання побудови інформаційного права, захисту прав інтелектуальної власності на нові об'єкти. Проте виник новий виклик, обумовлений істотним збільшенням обсягів інформації, яку потрібно обробляти, зберігати, передавати. Комп'ютерні технології підштовхнули трансформації у сфері медіа, створення нових колективних та особистих систем зв'язку. Зазначений етап сформував ще один важливий елемент інформатизації – спілкування між індивідами за допомогою сучасних інформаційних систем. В цій частині стало зрозумілим, що сучасні інженерні рішення у сфері розповсюдження інформації та налагодження телекомунікацій не виключають необхідність розробки етичних та правових норм спілкування. Адже інформаційне суспільство повинно відображати цивілізаційні цінності.

Проаналізовані етапи обумовили технологічний та економічний стрибок у розвитку суспільства, проте становлення інформаційного суспільства передбачає і соціальну трансформацію.

Впровадження інформаційних технологій, розвиток ІКТ у суспільних процесах є інструментом для радикальних змін у державному управлінні, значного посилення інформаційного способу життя, інтелектуальної та сервісної складової.

У цей період у наукових дослідженнях сформувалося два різні методологічні підходи до інформатизації суспільства: технократичний, коли ІКТ розглядаються виключно як засіб з автоматизації процесів, пришвидшення продуктивності праці, удосконалення сервісів та обмежуються, виключно економікою; та соціально-гуманітарний підхід, коли ІКТ є інструментом зміни суспільства, соціальної сфери, державного управління.

Прибічники першого підходу прирівнюють інформатизацію та комп'ютеризацію, вказують на швидке впровадження нових ІКТ у економіку, на неоднозначне суб'єктивне сприйняття новітніх технологій громадянами. Низка людей отримують економічні дивіденди за допомогою таких технологій, але для великої кількості осіб вони є незрозумілими. Таким чином, досліджуваний підхід зводиться виключно до впровадження сучасних ІКТ у соціальні відносини. Проте такий підхід є помилковим, адже самі прибічники концепції вказують про несприйняття новітніх інформаційних технологій значною кількістю людей. Якщо соціальне середовище не підготовлено до трансформацій, не здатно використовувати ІКТ у повсякденному житті, то не можна говорити про інформаційне суспільство. Ще однією проблемою такого підходу є незахищеність суспільства від інформаційних викликів (розповсюдження дезінформації, інформаційні атаки, шахрайство, крадіжка персональних даних).

Другий підхід передбачає не тільки технічну складову, а й трансформацію всієї системи соціальних відносин. Проте така концепція гіперболізує значущість новітніх ІКТ у еволюційних змінах соціально-економічної сфери. Адже виключно новітні ІКТ не забезпечують еволюційні перетворення та становлення інформаційного суспільства. Важливим фактором перетворень є інтелектуальна складова. Новітні ІКТ породжують

необхідність оволодіння новими знаннями та технічними навичками, формування інформаційної грамотності. Суспільство трансформується у інформаційне тільки у випадку підвищення інтелектуального потенціалу суспільства. Слід вказати, що істотним викликом є виникнення штучного інтелекту.

Тобто соціальна інформатизація суспільства потребує відповідного інтелектуального рівня громадян. Адже новітні ІКТ розповсюджуються у інформаційно спроможному суспільстві. Інтелектуалізація суспільства також забезпечує захист від інформаційних ризиків.

Інформатизація змінює спосіб життя, оскільки мобільний зв'язок, швидкість передачі інформації впливають на комунікацію, обмін відомостями. Всі сторони життя громадян включені у інформаційний обмін. Суспільство, соціальні групи, особи, суб'єкти господарювання повинні підлаштовуватися під нові соціально-економічні умови.

Зміна способу життя потребує формування інформаційної гігієни та інформаційної грамотності. Здоровий спосіб життя у новому соціальному середовищі передбачає розумний вибір джерел отримання інформації, критичне опрацювання відомостей. Інформаційна грамотність включає системний підхід у всіх підвидах діяльності (трудової, суспільно-політичної, навчальної, побутової, соціально-культурної).

Слід зазначити, що побудова інформаційного суспільства потребує не тільки впровадження новітніх ІКТ у соціально-економічні, управлінські відносини, але й інтеграційний мотивований процес з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, некомерційного громадського сектору з покращення рівня інформаційної гігієни, грамотності. Сама держава не має достатній потенціал для формування інформаційного суспільства. Вона не здатна самостійно мотивувати суспільство до трансформації та залучити більшість до участі у інформаційних процесах. Окремі елементи у соціальній структурі суспільства або не здатні вирішити такі завдання, або не зацікавлені у вкладанні ресурсів. Зокрема, суб'єкти господарювання сприятимуть розбудові інформаційної інфраструктури виключно за можливості отримання прибутків у майбутньому. Некомерційний громадський сектор може забезпечити тільки точкові зміни у окремих сферах, а не глобальні перетворення.

Ані держава, ані інші учасники інформаційного обміну не можуть уявити реальні зміни у сфері економіки, державного управління внаслідок впливу новітніх ІКТ на суспільство, причому такі зміни мають як позитивний, так і негативний характер. Низка процесів є об'єктивними, які держава не може змінити, а тільки або включитися в них, або спробувати мінімізувати негативний вплив. Зокрема, це швидке розповсюдження дезінформації, кібератаки на інформаційні системи. Ігнорування перерахованих фактів призводить до помилок на первинному етапі побудови інформаційного суспільства, а розроблені програми з інформатизації матимуть декларативний характер, не відображатимуть реальний стан інформатизації у суспільстві. Концепція інформаційного суспільства передбачає розробку комплексної політики з інформатизації, яка включає мотивацію всіх членів суспільства, формування нової інформаційної свідомості. Також політика з інформатизації повинна враховувати перетворення у соціальній сфері, адже новітні ІКТ повинні сприяти покращенню рівня життя та усувати дисонанс у сприйнятті інформаційних технологій. Зокрема, молоде покоління позитивно сприймає перетворення, а люди похилого віку у багато в чому не розуміють нові технології. Тому державна політика повинна враховувати такі диспропорції, опиратися на соціологічних дослідженнях. Реальне залучення всіх потенційних бенефіціарів у реалізацію державної політики з інформатизації неможливе без перерахованих кроків.

Слід вказати на позитивні риси від інформатизації суспільства: можливість прогнозування за допомогою роботи з big data, швидкої передачі інформації, створення електронних реєстрів, перебування у постійній комунікації з громадянами з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Як позитивний, так і негативний вплив має зміна соціальної структури суспільства через інформатизацію. Формуються нові соціальні групи, зв'язки між ними. Такі зміни також повинні бути враховані при розробці нового інформаційного законодавства та програми з інформатизації.

Такі маркери змін, як розміри, параметри соціальних груп, відсоткове співвідношення між різними соціальними групами, типи взаємозв'язків як всередині груп, так і між ними повинні бути враховані при розробці правового інструментарію.

У зарубіжній літературі є усталеною точка зору, що є неможливим автоматичне перетворення індустріальної системи суспільства у постіндустріальну, інформаційну. Тільки використання ІКТ, новітніх інформаційних технологій без ціннісних підходів у їх використанні не створить новий наратив, а може призвести до втрати ціннісних орієнтирів, моральної дезорганізації суспільства. Новітні ІКТ можуть призвести до дегуманізації суспільства. Тому інформаційне суспільство потребує відповідного людського потенціалу та правових запобіжників від негативного впливу цифрових технологій. Ускладнення ІКТ провокує виникнення нових методів регулювання суспільних відносин. Тому розвиток ІКТ повинен супроводжуватися відповідним розвитком суспільства та мати ціннісні орієнтири.

Проведений аналіз етапів становлення інформаційного суспільства та передумов, позитивних та негативних наслідків трансформації від індустріального до постіндустріального суспільства вказує на основоположну роль держави у процесах інформатизації. Держава повинна виступати координатором та фасилітатором, розробити ефективну державну політику з інформатизації, мотивувати всі соціальні групи у процеси трансформації. Успішність у побудові інформаційного суспільства багато в чому залежить від позиції держави. Базові підходи до трансформаційного переходу повинні бути вироблені науковою спільнотою, реалізовані державними інституціями у співпраці з громадянським суспільством. Темпи, рівень інформатизації, правові запобіжники від дезінформації, підготовка до інформатизації суспільства залежать від держави, вибудованої системи державного управління.

Зокрема, після поява перших ІКТ в середині XX сторіччя відбулася інформаційно-технологічна революція, внаслідок чого виникла нова формація – інформаційне суспільство [55, с. 14-16]. На перший план виходять не традиційні засоби та фактори виробництва, а нематеріальний об'єкт – інформація. При цьому інформація зберігається, розповсюджується та створюється не на традиційних носіях, а на цифрових. Одна і та ж інформація може мати декілька джерел походження та розповсюдження. Інформація та можливість роботи з big data стає стратегічним ресурсом держави та джерелом соціально-економічного, технологічного та культурного розвитку [62, с. 12-13]. Таким чином, основою розвитку інформаційного

суспільства є передові технології роботи з інформацією, науково-технічний прогрес в сфері інформаційних технологій.

Інформаційно-технологічний прогрес створює виклики і для політико-правової сфери. Але слід констатувати певний розрив. Якщо у сфері цифрових технологій впроваджується велика кількість прикладних досліджень, то соціальна, правова, гуманітарна сфери не встигають за новими рішеннями. Сфера державного управління інформаційною сферою також. Первинним етапом повинно бути дослідження та аналіз інформаційної сфери як об'єкта державного управління.

Аналіз наукових досліджень щодо філософських, соціологічних, організаційних, кібернетичних, технічних, правових, управлінських та інших питаннях функціонування інформаційної сфери [52-55] вказує на відсутність загальновизнаного поняття інформаційної сфери як об'єкта державного управління. Для вирішення поставленого завдання доцільно дослідити складові елементи інформаційної сфери, форми та засоби владно-організаційного впливу держави на таку сферу та сформулювати визначення інформаційної сфери як об'єкта державного управління.

Слід вказати, що серед науковців сформульовано значну кількість точок зору щодо змісту та структури інформаційної сфери. Доцільно окремі з них проаналізувати більш детально.

Одним із найбільш підтримуваних підходів у адміністративному, інформаційному праві є концепція, згідно з якою інформаційна сфера є єдиним інформаційним простором. Зокрема, такої точки зору додержуються І.В. Арістова, О.В. Логінов [52, с. 59; 55, с. 23]. Автори вказують на наступні ознаки інформаційної сфери як об'єкта державного управління: цілісність такої сфери; участь у його формуванні органів державної влади, місцевого самоврядування, громадського сектору, політичних партій, суб'єктів господарювання, громадян; визначення державою та суспільством засадничих правових, організаційних, науково-технічних, фінансово-економічних, гуманітарних та моральних принципів функціонування такої

сфери; забезпечення виконання вимог з національної безпеки в інформаційному просторі [55, с. 23].

Структурно інформаційний простір включає ІКТ (комп'ютерна техніка, цифрові технології, телекомунікаційні мережі, канали передачі даних, соціальні мережі, виробничі потужності у галузях зв'язку, системи інформаційної безпеки, медіа), джерела інформаційного права.

Аналізована концепція може бути використана на практиці при підготовці нормативно-правових актів щодо державного управління інформаційною сферою.

Проте концепція має низку суттєвих недоліків. Сегментуючи інформаційну сферу на окремі складові, автори концепції не визначають систему взаємозв'язків між такими елементами та їх вплив один на одного та на функціонування інформаційної сфери в цілому. Внаслідок цього залишається поза увагою науковців сам механізм функціонування інформаційної сфери. Таким чином, за допомогою зазначеної концепції досліджено статику інформаційного простору, а її динаміка залишилася поза увагою. Наступним неоднозначним елементом концепції є невідповідність між розумінням об'єкта впливу у інформаційному просторі та об'єкта державного управління. Оскільки державне управління як різновид соціального управління передбачає здійснення впливу на спільноти, соціальні групи, то є незрозумілим яким чином за допомогою класичних інструментів з державного управління можна вплинути на ІКТ, соціальні мережі. Вказані недоліки не дозволяють в повній мірі використовувати зазначену концепцію як основоположну для дослідження інформаційної сфери як об'єкта державного управління.

Дозволяє отримати відповіді на питання динаміки інформаційної сфери концепція інформаційної діяльності. Змістом концепції є динамічна інтеграція між собою всіх елементів системи: її суб'єктів (фізичних та юридичних осіб, соціальних спільнот), діяльність (дії та процеси у інформаційному просторі) та об'єктів (інформація, ІКТ). Такий підхід застосовується низкою держав для розробки інформаційного законодавства. Частково така концепція використана і у

національному законодавстві. Так, у ст.ст. 32, 34 Конституції України вживаються терміни «збирання, зберігання, використання та поширення інформації» [56]. У Законі України «Про інформацію» процитовано такі ж види інформаційної діяльності, за винятком терміну «збирання» інформації. Термін «збирання» замінено терміном «одержання» інформації [57].

Слід вказати, що у наукових джерелах виокремлюється більше видів інформаційної діяльності, ніж у законодавстві.

Функціональний підхід дозволяє виділити основні та допоміжні види інформаційної діяльності за об'єктом впливу. Об'єктом основних видів інформаційної діяльності є інформація (інформаційні ресурси), а об'єктом допоміжних видів діяльності – елементи інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури (ІКТ, засоби інформатизації та телекомунікацій, інші засоби зв'язку, засоби забезпечення інформаційної безпеки).

Запропоноване розмежування видів інформаційної діяльності має як теоретичне, так і практичне значення в частині удосконалення інформаційного законодавства. Зокрема, у Законі України «Про інформацію» не відображено допоміжні види інформаційної діяльності. Доречно врегулювати у Законі інформаційно-інфраструктурні відносини, об'єктом яких є засоби зв'язку та інформатизації, ІКТ, засоби забезпечення інформаційної безпеки.

Проте внесення змін у Закон України «Про інформацію» у цій частині потребує врахування того фактору, що держава не може у правовому вимірі впливати на всі інформаційно-інфраструктурні відносини. Правовий вплив може бути розповсюджений виключно на ту частину інформаційно-структурної діяльності, яка має найбільш суттєвий вплив на осіб, соціальні групи, суспільство та державу. Зокрема, це інформаційно-структурна діяльність щодо обігу інформації, яка віднесена до державної таємниці, масової інформації, телекомунікаційних мереж загального користування. Достатньо обмеженим є інструментарій держави щодо обігу інформації у соціальних глобальних мережах «X», «Facebook». Вибірковий характер має

державне управління у приватно-правовій сфері. Зокрема, певний управлінський вплив є у сфері державної реєстрації об'єктів права інтелектуальної власності, захисту персональних даних.

Наступним кроком дослідження інформаційно-інфраструктурних відносин як об'єкта державного управління є визначення ролі права у регуляторному механізмі. Право є найбільш ефективним і універсальним регулятором суспільних відносин, у тому числі і у сфері державного управління інформаційними процесами. Інформаційна діяльність є об'єктом організаційно-правового впливу як самостійно, так і як складова інших владно-управлінських відносин. За допомогою класичних адміністративно-правових засобів (нормативні та індивідуальні акти, адміністративні договори) держава має можливість спрямувати інформаційно-інфраструктурні відносини у належному напрямку, надати їм правову форму. Особливістю таких відносин є те, що вони можуть виступати і як об'єкт, і як предмет правового регулювання. Навіть прийняття адміністративно-правових актів та правозастосування містить елементи інформаційної діяльності. Основною відмінністю між розумінням інформаційно-інфраструктурної діяльності як об'єкта та предмета правового регулювання є те, що коли така діяльність розглядається як об'єкт державного управління, то є необхідність їх перетворення у правову форму.

Слід зазначити, що державне управління у інформаційній сфері може реалізовуватися за допомогою і інших заходів організаційного характеру. Це можуть бути заходи з заохочення, інформування, навчання. Такі інструменти не забезпечуються силою державного примусу, але опосередковано сприяють правильному розвитку інформаційних правовідносин. Низка інформаційно-інфраструктурних правовідносин не потребують застосування юридичних приписів з боку органів державного управління та місцевого самоврядування. Зокрема, це інформаційні відносини приватно-правового характеру, які не є предметом публічного інтересу. Держава не може повністю регулювати той контент, яким користуються фізичні особи, суб'єкти господарювання. Проте може накладати певні

обмеження на сайти та соціальні мережі, які загрожують національній безпеці України. Таким чином, не всі інформаційно-інфраструктурні правовідносини є об'єктом державного управління [58, с. 22].

Таким чином, доцільно розрізняти суспільні інформаційні відносини (всі відносини обов'язково мають інформаційну складову), інформаційно-інфраструктурні відносини як об'єкт державного управління та інформаційні правовідносини. Інформаційні відносини як об'єкт державного управління представляють собою суспільні інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, що виникають в процесі владного впливу держави на основну та допоміжну інформаційну діяльність загальних та спеціальних суб'єктів інформаційного обміну із застосуванням ІКТ.

Наступний етап передбачає перехід від інформатизації до цифровізації публічного управління. Маркерним переходом до такого етапу постало широке застосування цифрових технологій та прийняття низки нормативно-правових актів з впровадження таких технологій у сферу публічного управління, адміністрування. Зокрема, це Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15 липня 2021 року, «Про публічні електронні реєстри» від 18 листопада 2021 року; Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою КМУ від 3 березня 2021 року; Концепція розвитку цифрових компетентностей та план заходів щодо її реалізації, затверджений розпорядженням КМУ від 3 березня 2021 року. Прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на цифровізацію окремих сфер публічного управління. До таких актів можна віднести постанову КМУ «Про деякі питання електронної системи охорони здоров'я» від 25 квітня 2018 року.

Проте наявність значної кількості нормативно-правових актів не вирішує низку проблем у сфері цифровізації діяльності органів публічної влади. Комплексний аналіз законодавства та практики його застосування вказує на наступні проблеми у досліджуваній сфері: технічна уразливість ІТ-інфраструктури, створеної для

функціонування електронних публічних послуг; низька цифрова грамотність державних службовців, посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, громадян; неналежна координація між органами державної влади, місцевого самоврядування та як наслідок ускладнений обмін даними, створення додаткових адміністративних бар'єрів для громадян; відсутність у спеціальних законах правових механізмів захисту персональних даних відповідно до європейських стандартів; неналежне фінансування системи електронних публічних послуг, електронного адміністрування, особливо на рівні територіальних громад; відсутність механізму контролю за наданням електронних публічних послуг та заходів юридичної відповідальності.

Умовно перераховані проблеми можна розділити на дві великі групи: організаційно-технічні та правові. Організаційно-технічні проблеми неможливо вирішити виключно правовими засобами. Їх розв'язання потребує залучення фінансових та технічних ресурсів.

Реалізацією основних завдань у сфері цифрової трансформації займається Мінцифри. Цей орган державної влади створює національні інформаційні ресурси, забезпечує їх інтероперабельність, знижує цифровий розрив. Мінцифри до кінця 2024 року повинні бути реалізовані наступні завдання: онлайн-доступність всіх публічних послуг для громадян та бізнесу; максимальне покриття швидкісним інтернетом населення, соціальних об'єктів, головних автошляхів; залучення 6 мільйонів українців до програм розвитку цифрових навичок; забезпечення 10 відсотків частки ІТ-сектору у валовому внутрішньому продукті України [59].

Мінцифри є системоутворюючим органом публічної влади у досліджуваній сфері. Кожен орган публічної влади також приймає та впроваджує власну програму цифрової трансформації. Так, наказом Міністерства фінансів України від 9 лютого 2024 року № 63 затверджено Довгостроковий національний стратегічний план цифрового розвитку, цифрової трансформації та цифровізації Державної митної

служби України. Він передбачає запровадження принципів кіберзахисту, безпаперових процедур, побудову надійних та сучасних ІТ-систем митниці [60].

Низку вимог щодо цифровізації діяльності органів публічного управління затверджено на рівні КМУ. Зокрема, це вимоги до створення, модернізації офіційних вебсайтів (вебпорталів) органів виконавчої влади.

Проте, незважаючи на наявність системних документів та стратегій щодо цифровізації діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, на рівні законів значна кількість норм має декларативний, відсильний характер. Законом України «Про електронні публічні реєстри» передбачено, що держателі реєстру або інші уповноважені суб'єкти, визначені законом, здійснюють контроль за додержанням законодавства, у тому числі шляхом моніторингу реєстраційних та інших дій, що були здійснені у даному реєстрі чи щодо нього, з метою виявлення порушень порядку ведення реєстрів, створення реєстрової інформації тощо [61]. Тобто законом не визначено чітко суб'єктів, які відповідають за ведення та підтримку реєстрів, значна кількість уповноважених суб'єктів не мають достатню кількість ресурсів та спеціальних знань для проведення моніторингів. У багатьох випадках проведення моніторингів є неможливим через відсутність належної інтеграції між публічними електронними реєстрами. Для вирішення поставлених проблем є доцільною розробка єдиних стандартів і критеріїв проведення моніторингу ведення публічних електронних реєстрів та створення реєстрової інформації.

Таким чином, проведений аналіз вказує на доцільність вирішення як організаційно-технічних, так і правових проблем цифровізації діяльності органів публічної влади. Організаційно-технічна складова визначена на рівні програмних документів та стратегій цифровізації як всього механізму публічного управління, так і окремих органів публічної влади. Проте вирішення організаційно-технічних бар'єрів потребує залучення значного фінансового ресурсу, навчання цифровій грамотності як державних службовців, посадових осіб, так і громадян. Правові проблеми обумовлені наявністю значної кількості декларативних, відсильних норм у спеціальних законах

щодо механізму контролю за наданням електронних публічних послуг, веденням публічних електронних реєстрів та заходів юридичної відповідальності. Одним із способів вирішення поставлених проблем є розробка та прийняття підзаконних нормативно-правових актів на виконання відповідних норм закону. Зокрема, це може бути розробка єдиних стандартів і критеріїв проведення моніторингу ведення публічних електронних реєстрів та створення реєстрової інформації.

1.3. Поняття та ознаки цифровізації як правової категорії

Цифровізація в умовах постіндустріального суспільства, цифрової економіки є необхідним інструментом створення відповідної електронної інфраструктури. Така інфраструктура вибудована як у приватному секторі, так і публічному секторі. Дослідивши цифровізацію з філософського, соціологічного, економічного та технічного аспектів, доцільно визначити поняття та ознаки цифровізації як правової категорії.

Аналіз законодавства та наукової літератури вказує на відсутність єдності у цьому питанні.

Питання змістовного наповнення цифровізації в контексті електронного урядування досліджувалися у роботах Є.О. Архіпова [62], А.А. Барікова [63], М.Г. Ватковської [64], О. Волоха [65], Є.О. Калішенко [66], Р.А. Коваль [67], В.С. Куйбіди, О.В. Карпенко, В.В. Наместніка [68]. Проте розширення сфери застосування електронних публічних послуг, зміна парадигми публічного управління, у тому числі внаслідок введення в Україні режиму воєнного стану та викликів, обумовлених воєнної агресією, постійними кібератаками на сайти та програмне забезпечення органів державної влади, місцевого самоврядування, необхідність комплексного дослідження цифровізації як правової категорії обумовлюють доцільність конкретизації її поняття та ознак [45].

У національному законодавстві цифровізація як складова електронного урядування, побудови цифрової економіки знайшла відображення у низці нормативно-правових актів. Зокрема, у Законі України «Про Національну програму інформатизації» цифровізація розуміється як процес впровадження цифрових технологій у всі сфери суспільного життя. При цьому, під цифровими технологіями розуміється сукупність систематизованих правових, науково-технічних, організаційних рішень, спрямованих на застосування комп'ютерної та іншої електронно-обчислювальної техніки, програмного забезпечення та інших засобів для зменшення участі користувача інформаційно-комунікаційних систем і засобів інформатизації під час збирання, приймання, обробки, передавання інформації чи трудомісткості виконуваних операцій [49].

Визначення цифровізації надано у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки як насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливорює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [69].

Аналіз легального визначення цифровізації дозволяє конкретизувати наступні ознаки: впроваджується у публічний та приватний сектори за допомогою цифрових технологій, охоплює всі сфери діяльності за допомогою інноваційних технологій, має універсальний характер.

Системний аналіз наукової літератури вказує на наступні підходи до визначення цифровізації: є універсальною науковою категорією, у тому числі і для юридичної науки; конкретизація визначення за галузевою ознакою.

Термінологічно цифровізація (з англ. digitalization) розуміється як впровадження цифрових технологій в усі сфери життя від взаємодії між людьми до промислових виробництв. Це перехід від біологічних та фізичних систем у кібербіологічні та кіберфізичні (об'єднання фізичних та обчислювальних компонентів). Перехід діяльності з реального світу у світ віртуальний (онлайн) [70].

Зокрема, М.В. Руденко формує визначення цифровізації як універсальної технологічної, соціальної, економічної, філософської, правової категорії [71]. За запропонованим автором підходом змістом цифровізації є впровадження ІКТ (хмарних технологій, Big Data аналітики, Інтернету, соціальних мереж) для автоматизації процесів, оптимізації виробництва, покращення якості послуг, зростання продуктивності, зниження витрат на управління та виробництво, підвищення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання, оптимізації бізнес-процесів, забезпечення доступності освіти, медичних, адміністративних послуг всім громадянам, особливо у віддалених територіальних громадах [71]. Заслуговує на підтримку визначений автором філософський аспект цифровізації: формування нової системи комунікації, нового інформаційного глобального простору. Фактично, цифровізація створює нову реальність та підіймає питання етики, використання штучного інтелекту та його впливу на суспільства. Правовий аспект цифровізації визначається необхідністю встановлення загальнообов'язкових правил обміну інформацією за допомогою ІКТ, захисту персональних даних.

С. Сидоренко, К. Січкаренко, К. Маркевич вказують на такі ознаки цифровізації: визначальна складова глобального процесу впровадження цифрових технологій в усі сфери людської діяльності, спрямована на побудову інклюзивного суспільства, покращення механізмів управління, зміну в організації технологічного та суспільного укладу [73-75].

За галузевою ознакою цифровізація досліджується науковцями як з технологічної, так і соціально-гуманітарної точок зору. Поступовий перехід інформації з аналогової у цифрову форму обумовив необхідність дослідження цифровізація як соціального явища, яке впливає практично на усі сфери людського життя. Науковці почали бачити в цифровізації не тільки інформаційну, але й соціальну технологію, яка запустила глобальні зміни в економіці та суспільстві. Слід констатувати, що цифровізація як наукова категорія ще перебуває на етапі становлення [45].

У правничій науці, науці державного управління цифровізація досліджується як складова трансформації публічного управління, орієнтованої на сервісну складову. Цифрові технології забезпечують доступність та ефективність публічних послуг, спрощують взаємодію з громадянами, суб'єктами господарювання, громадськими організаціями. Публічне управління стає більш прозорим, транспарентним. По суті, цифровізація стає стратегічною ініціативою, спрямованою на побудову інформаційного суспільства [45].

Низка науковців вказують, що цифровізація є елементом демократії, оскільки сприяє створенню онлайн-простору для політичної взаємодії влади та громадян [76, с. 225; 77, с. 213-248]. Проте з висловленою позицією не можна погодитися. Адже цифровізацією державного управління займаються і авторитарні держави, держави з гібридними політичними режимами.

Наприклад, на глобальному рівні лідерами цифровізації є США та КНР. За методами цифровізації суспільних відносин вони йдуть різними шляхами. КНР встановлює жорсткий державний контроль над медійними та інтернет-ресурсами. Фактично, за допомогою цифрових технологій КНР підтримує авторитарний режим всередині країни та негативно впливає на демократичні країни (маніпулювання громадською думкою за допомогою соціальних мереж, розповсюдження недостовірної інформації, кібератаки на офіційні сайти органів державної влади, програмне забезпечення тощо) [45]. У програмному документі ЄС «Цифровий порядок денний для Європи» цифрові платформи визнані акторами прогресу для людей, суспільства й економіки. Поставлено задачу створити умови, щоб вони не використовувалися для дестабілізації демократії ЄС, як дезінформація та меседжі ненависті в Інтернеті [78].

У той же час, КНР активно користується перевагами від цифровізації у сфері економіки, публічного адміністрування. Фактично, КНР удосконалює та індивідуалізує кіберпростір під власні інтереси та потреби.

США за допомогою цифровізації трансформують публічне управління для забезпечення громадських інтересів, усунення бар'єрів, стимулювання конкуренції, покращення рівня публічних послуг. У медійній сфері США запроваджено правила нейтральності соціальних мереж [45].

Тобто, правові засоби впровадження цифровізації державного управління обумовлюються формою державного режиму. Держави ліберальної демократії використовують цифровізацію як засіб удосконалення публічного управління. Авторитарні держави впроваджують цифровізацію державного управління для більшого контролю над громадянами, посилення каральних механізмів [45].

Цифровізація трансформує політичні процеси, створює цифрових політичних суб'єктів: глобальні еліти, транснаціональні корпорації, цифрові платформи. Фактично, відбувається децентралізація через кіберпростір.

У своєму розвитку вона пройшла три етапи: впровадження цифрових технологій у систему публічного управління, створення електронного уряду, створення цифрового уряду.

Слід погодитися з точкою зору науковців І. Сурай, Н. Гражевської, Л. Яковенко, В. Геращенко, що цифровізація державного управління не створює нову модель державного управління, а покращую, модернізую вже побудовану систему. Цифрові технології є інструментом, за допомогою якого удосконалюється система державного управління для цифрової трансформації України в цілому. У звіті ООН «Електронний уряд на роздоріжжі» підкреслено, що впровадження «електронного уряду» аж ніяк не означає, що нові інформаційні технології в подальшому замінять державних службовців [77]. Його сенс полягає в тому, що вся діяльність органів публічного адміністрування повинна спиратися на сильну, ефективну і безпечну електронну систему як у внутрішній діяльності, так і під час взаємодії з громадянами. Це потрібно для того, щоб бази даних органів виконавчої влади різного рівня були сумісні і мали можливість обмінюватися інформацією, а для зручності громадян діє

сервіс, завдяки якому вони, не залишаючи місця свого перебування, оформляють необхідні документи.

Слід зазначити, що цифровізація державного управління передбачає подолання правових, економічних, технологічних, інфраструктурних та організаційних бар'єрів та врахування низки ризиків, які можуть супроводжувати сам процес цифровізації. До таких ризиків можна віднести: втрату контролю у критичних сферах державного управління через кібератаки, технічні проблеми, застосування штучного інтелекту; розголошення, незаконне використання персональних даних; порушення прав людини через автоматизацію прийняття управлінських рішень, виключення людського фактору [45].

У той же час, цифровізація може нівелювати низку ризиків, які виникають у традиційній моделі державного управління: усунення корупційної складової, доступність публічних реєстрів в режимі реального часу широкому загалу, можливість багатоканального інформування громадян, електронна ідентифікація громадян, зменшення операційних витрат на надання публічних послуг, збільшення швидкості надання публічних послуг.

Україна впроваджує концепцію «держави у смартфоні». КМУ та Мінцифри створено додаток «Дія», який є онлайн-платформою надання адміністративних послуг. Цифровізація призвела до більшої відкритості та прозорості у системі надання адміністративних послуг. Цифрова трансформація призвела до структурних змін в системі публічного адміністрування, іншого рівня інформаційного забезпечення прийняття рішень органами державної влади, місцевого самоврядування. Цифровізація передбачає створення кадрового забезпечення системи управління «електронним урядом», публічного адміністрування; доступ до прозорості, відкритої та доступної системи державно-приватного партнерства, що регулює відносини між органами публічної влади та юридичними або фізичними особами; доступність адміністративних послуг; використання інформаційного потенціалу в публічному адмініструванні для моніторингу законодавства та практики його застосування [45].

Теоретико-правовий підхід до визначення цифровізації як засобу трансформаційних змін у публічному управлінні потребує окремого аналізу таких категорій, як державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, електронний уряд.

Трансформації у державному управлінні є результатом побудови сучасної європейської державної системи, основою якої є громадянське суспільство, демократичні цінності й правова держава [79]. Курс України на інтеграцію з ЄС потребує детального аналізу змістовного наповнення публічного управління в умовах цифрової трансформації. Термін «публічна адміністрація» вперше було зазначено в документах ЄС.

Публічне адміністрування у наукових працях класиків з теорії управління (О. Вівьєн, Лоренц фон Штейн, В. Вільсон) розглядалося як одна з форм публічного управління. Щодо методології публічного адміністрування, то в національній науці (праці В. Авер'янова, О. Амосова, Є. Афоніва, В. Бех, М. Білинської, Т. Білозерської, В. Дзюнзюка, Г. Зинченко, Ю. Ковбасюка, А. Колодія, В. Круглова, О. Оболенської, А. Пухтецької, І. Рибича, С. Серьогіна, В. Сороко, В. Толкованова) підкреслюється необхідність розробки нової методології в умовах цифровізації.

Класична теорія публічного адміністрування виникла у європейській науці. Основа теорії публічного адміністрування закладена у праці О. Вівьєн «Нариси про адміністрацію» 1845 року. Наукові надбання О. Вівьєна було реалізовано на практиці: держави створили спеціалізовані міністерства, прийняли законодавство про правовий статус державних службовців, процедури їх відбору та проходження публічної служби.

Наукові надбання О. Вівьєан щодо взаємозв'язку між політичною та адміністративною владою, їх відмінних ознак, функцій покладено у основу побудови сучасного державного апарату. В сучасних державах політична влада виконує законотворчі функції, здійснює керівництво суспільством. Адміністративна влада

повинна виконувати закони та реалізовувати свою компетенцію у відповідній сфері [80, с. 8].

Класиком теорії публічного управління є німецький науковець Лоренц фон Штейн. У праці «Вчення про управління та право управління з порівнянням літератури та законодавства Франції, Англії та Німеччини» автор вперше сформулював точку зору, що розуміння публічного адміністрування виключно як складової адміністративного права є вузьким та не відображає сутність такої категорії [80, с. 8].

Таким чином, класичні теорії публічного адміністрування дозволяють виокремити такі категорії, як політична діяльність, державна політика, публічне управління та не прирівнювати публічне управління до адміністрування.

Слід погодитися з висновками В. Вільсона, що публічне адміністрування є найбільш видимою частиною діяльності урядів, особливо з ускладненням та збільшенням кількості урядових функцій. Основною метою наукового дослідження публічного адміністрування є розробка концепцій з ефективного виконання функцій, оптимізація роботи міністерств, агентств та служб, усунення дублювання повноважень та економія ресурсів [80, с. 9]. Одним із ключових висновків В. Вільсона є необхідність поділу та протиставлення політики та публічного управління. Запропонована дослідником дихотомія політичної влади та управління, адміністрування є усталеною у сучасній американській науці.

Інший американський науковець політолог Дуайт Вальдо запропонував доктрину політико-управлінського методу (праця «Адміністративна держава»). Відповідно до запропонованої доктрини функції уряду поділяються на дві складові: прийняття управлінських рішень та їх виконання. Дуайт Вальдо одним із перших запропонував розглядати державне управління як науку.

Таким чином, соціально-економічний та політичний розвиток суспільства обумовив виникнення теорії публічного адміністрування. В основу теорії публічного адміністрування покладено відмежування політичної діяльності та публічного

адміністрування, розгляд публічного управління та публічного адміністрування як галузей науки.

На сучасному етапі розвитку публічного адміністрування та управління сформульовано три наукові підходи в контексті розвитку: 1) ринково-ліберальний, побудований на інструментарії ринково орієнтованого менеджменту; 2) ліберально-комунітаристський, сформований на концепції «політичних мереж» та соціального мережування, консенсусі між політичними інститутами і інституціями громадянського суспільства; 3) «рецептивне адміністрування», засноване на відкритому та прозорому публічному адмініструванні з залученням представників громадянського суспільства для спільної розробки державних політик. Спільним для перерахованих підходів є людиноцентричність у соціальній, економічній та політичній діяльності держави [81, с. 207-208].

Прикладне застосування перерахованих моделей публічного адміністрування до цифрової епохи дозволяє зробити наступні висновки. Ринково-ліберальна модель передбачає повну свободу обігу інформації та відсутність запобіжників при застосуванні цифрових ІКТ у публічному адмініструванні. Проте кібератаки, застосування ІКТ у сучасних інформаційних гібридних війнах, необхідність захисту персональних даних дозволяють зробити висновок, що практичне впровадження такої моделі є недоцільним, оскільки має багато ризиків.

Друга концепція відповідає самій ідеї цифровізації публічного адміністрування, адже основною метою ІКТ є спілкування в режимі реального часу та налагодження мережі між різними бенефіціарами.

Аналіз змістовного наповнення аналізованих концепцій дозволяє визначити модель «рецептивного адміністрування» як найбільш ефективну для цифрового публічного адміністрування, оскільки така модель передбачає активну участь інституцій громадянського суспільства у розробці стратегій та державних програм, транспарентність та прозорість публічного адміністрування. Саме інституції громадянського суспільства виступають акторами реформування. Такий підхід

дозволяє знайти компроміс між публічними та приватними інтересами та виробити ефективні правові засоби з захисту персональних даних у цифровому просторі, впровадити кібербезпеку у сферу публічного адміністрування.

Особливістю становлення цифровізації публічного адміністрування в Україні є те, що сама методологія у класичному публічному адмініструванні поступово трансформувалася від державного управління у публічне.

Поштовхом до розвитку та трансформації публічного адміністрування є еволюція у технічній, соціальній, економічній сферах. Суміжні дослідження у менеджменті, політичних науках дозволяють виробити нову методологію і у сфері правового забезпечення публічного адміністрування, сформувати нове бачення за допомогою синергетичного, герменевтичного підходу.

Сучасні виклики у галузі глобальної безпеки, екологічних проблем (глобальне потепління, обмеженість природних ресурсів) формують запит на формування такої системи публічного адміністрування, яка б дозволила не протиставляти людство природі, збалансувати економічний розвиток та раціональне використання природних ресурсів.

Ключовим для розвинених європейських країн у концепції публічного адміністрування є поєднання раціоналізму та етичних засад, справедливості. Така концепція містить ноосферні підходи, тобто сферу розуму. Ноосферний підхід передбачає, що базовими налаштуваннями для публічного адміністрування є гуманізм, мораль, справедливість та інтелектуальний підхід. Загальнолюдські цінності, людиноцентризм дозволяють досягнути консенсус у суспільстві та врахувати глобальні екологічні виклики. Науковий менеджмент дозволяє вирішити прикладні завдання у публічному адмініструванні, частково впровадити дотичні практики з приватному сектору, врахувати антропологічні тенденції як у українському суспільстві, так і в суспільствах інших держав [82, с. 208-209].

Як у теорії права, так і в теорії публічного управління в основу покладено вплив суб'єкта на об'єкт. Проте такий вплив має різний характер в залежності від

сфери застосування: від засобів заохочення до владних приписів. Бізнес, приватно-правові відносини також передбачає вплив суб'єкта на об'єкт. Відмінністю публічних відносин є наявність публічно-владного компоненту та суб'єкта з імперативними повноваженнями. Загальноприйнятною є позиція, відповідно до якої управління є цілеспрямованим організаційним та регуляторним впливом держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи та громадянина [83, с. 32]. У енциклопедичних виданнях змістовне наповнення державного управління формулюється через діяльність держави, органів державної влади та місцевого самоврядування характеризується через діяльність держави, органів державної влади з метою упорядкування суспільних відносин [84, с. 63; 85].

Аксіоматичним для державного управління як у науці адміністративного права, так і публічного управління є владний вплив суб'єкта на об'єкт для забезпечення стабільного функціонування та розвитку соціальної структури. Поступова трансформація державного управління у публічне, виокремлення публічного адміністрування переформатували класичний інструментарій, виник запит у застосуванні неокласичних теорій менеджменту, антропоцентричного підходу. Виключно організаційно-правовий підхід як до внутрішньої структури органів державної влади, місцевого самоврядування, так і до відносин суб'єкт-об'єкт управління не спрацьовує у моделі постіндустріального інформаційного суспільства. Соціальні зв'язки набувають більш складного характеру, органи державної влади, місцевого самоврядування повинні здійснювати вже не класичне державне управління, а регулювання складних галузей економіки, реалізувати організаційно-господарські повноваження власника щодо об'єктів державної, комунальної власності. Фактично класична бюрократія повинна бути трансформована у соціально орієнтовану ринкову модель.

Запропонована М. Вебером адміністративна модель бюрократії стикнулася з кризою у другій половині XX сторіччя. Через це виникла концепція публічного управління, сформована Д. Кілінгом [86, с. 15], яка передбачає створення системи для

ефективного використання публічних та приватних ресурсів, досягнення консенсусу між державою та суспільством [87]. Низка науковців відстежують тенденції впровадження у модель публічного управління найкращих практик менеджменту та адміністрування у приватній сфері [87]. Проте проста калька таких методів є неможливою, оскільки при наявності спільних завдань як у приватному, так і публічному секторах (мінімальні витрати ресурсів, досягнення оптимального поєднання витрат та результату, максимальна цифровізація рутинних процесів), є істотна відмінність між ними: основною метою публічного управління є задоволення суспільного інтересу [85, с. 15]. Демократичні держави повинні знаходити консенсус між більшістю та меншістю, забезпечувати інтереси значної кількості людей на відміну від приватного бізнесу, основною метою якого є отримання прибутку та другорядно досягнення іншого соціально корисного результату. Слід зазначити, що саме держава повинна створити умови для зацікавленості суб'єктів господарювання у реалізації соціальних програм. Не завжди публічний та приватний сектори мають спільні точки дотику, їх інтереси можуть вступати у протиріччя. Держава повинна шукати опосередковані засоби впливу на суб'єктів господарювання для їх участі у реалізації соціальних проєктів.

Найбільш повно сучасні тенденції щодо змістовного та ціннісного наповнення публічного управління та адміністрування відображено у глосарії Програми розвитку ООН.

Відповідно до глосарія «публічне адміністрування» - це цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал та ін.), що фінансується коштом державного бюджету і відповідає за управління й координацію діяльності виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; управління і реалізація урядових заходів, пов'язаних з виконанням законів, постанов та рішень уряду, і управління, пов'язане з наданням публічних послуг [88].

Сформульоване визначення співпадає з авторським розумінням публічного адміністрування Дж. М. Шавріца. Додатково автор визначає наступні характеристики публічного управління: зосередженість на внутрішній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, виконання функцій контролю, керівництва, стратегічного та тактичного планування, організаційного та технічного забезпечення потреб, управління персоналом, визначення ефективності [85].

Викладені вище визначення публічного адміністрування вказує на те, що на відміну від публічного управління воно спрямовано на реалізацію сервісних функцій, надання публічних послуг. За певних умов може спостерігатися конкуренція між державним та приватним секторами щодо надання певних послуг. Зокрема, нотаріальні послуги надають як державні, так і приватні нотаріуси. В певних випадках держава, надаючи можливість надання певних публічних послуг приватному сектору, обмежує їх певним чином. Зокрема, Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» передбачена можливість примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) органами державної виконавчої служби та приватними виконавцями (ст. 1) [89]. Проте Законом України «Про виконавче провадження» встановлено обмеження за колом рішень, які можуть виконуватися приватним виконавцем (ч. 2 ст. 5 Закону) [90]. При цьому, і приватні, і державні виконавці мають доступ до цифрових інструментів у сфері публічного адміністрування (автоматизованої системи виконавчого провадження, доступ до електронних реєстрів). Таким чином, у сфері публічного адміністрування є можливою опція делегування публічних функцій приватному сектору з застосуванням однакового інструментарію, про що зазначено і у науковій літературі [85, с. 17-18]. В основу Програми розвитку ООН також покладено побідний інструментарій публічного адміністрування та підкреслено необхідність співпраці громадського сектору з інституціями громадянського суспільства [88].

Така трансформація вплинула і на науку адміністративного права, і на систему національного адміністративного законодавства. Зокрема, Р. Мельник відходить від застосування поняття «державне управління», оскільки в сучасних умовах приватні суб'єкти активно залучені у систему адміністрування, держава опосередковано впливає на громадські інституції, суб'єктів господарювання, делегує повноваження саморегульованим організаціям. Автор підкреслює, що державне управління зберігається там, де є недоцільною опція делегування органам місцевого самоврядування та саморегульованим організаціям, громадському сектору [91, с. 312]. Національна наука адміністративного права та система національного законодавства сприйняла європейську теорію «виключних державних функцій», коли не можуть бути делеговані приватному, громадському сектору тільки питання національної безпеки [92], дуалізм управлінської діяльності [93, с. 14]. В цілому погоджуючись з висловленими думками, слід зазначити, що в сучасних умовах недоречно взагалі використовувати термін «державне управління», оскільки навіть реалізація публічно-владних повноважень органами державної влади, місцевого самоврядування передбачає взаємодію з громадським сектором. Навіть трансформувався переклад терміну «public administration» від державного управління до публічного адміністрування, публічної адміністрації [94]. У словниках по-різному перекладається термін «public»: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний, казенний, колективний, об'єднаний [95; 96].

Помилковість висновків про одночасне застосування термінів державне управління, публічне управління, адміністрування підтверджується тим, що через такий хибний висновок низка авторів звужують суб'єктний склад публічного адміністрування, зазначаючи, що публічним адмініструванням можуть займатися тільки органи державної влади [97] або органи публічної влади (насамперед органи виконавчої влади та місцевого самоврядування [98, с. 183].

Якщо поглянути на змістовне наповнення публічного адміністрування в більш широкому контексті (теорії соціального управління, прикладних наук), то можна виокремити наступні ознаки публічного адміністрування: зв'язок з законодавчою, виконавчою і судовою гілками влади; основа для формування державної політики, складова політичного процесу; відмінність від адміністрування у приватному сегменті; взаємозв'язок між приватними секторами, соціальними групами [99]. Таке розуміння ознак публічного адміністрування є характерним для його широкого трактування у теорії соціального управління, коли воно впливає на макросередовище (економічне, політичне, соціальне, науково-технічне, правове, культурне, природне, ідеологічне, демографічне, географічне).

У вузькому розумінні публічне адміністрування охоплюється виключно гілкою виконавчої влади та наданням публічних послуг професійними державними службовцями, саморегульованими організаціями, державними та комунальними установами та організаціями відповідно до затверджених державних та місцевих політик [100]. На внутрішнє середовище впливають затверджена на рівні держави стратегія розвитку, обрані функції та методи управління (у демократичних та авторитарних державах вони є діаметрально протилежними), технології управління, цифровізація, інформатизація, соціально-культурні, психологічні, професійно-культурні характеристики суспільства, ціннісні орієнтири суспільства, загальновизнані стандарти поведінки, традиції, наявний фінансовий, технологічний, матеріальний, людський ресурс, стан наукових розробок та можливість технологічного стрибку [101, с. 209-210].

Конкретизація змістовного наповнення публічного адміністрування у широкому сенсі є засобом формування стратегії розвитку, у тому числі у сфері цифровізації, визначення інструментів з урахуванням зовнішніх та внутрішніх факторів впливу.

Широкий погляд на публічне адміністрування враховує ціннісні орієнтири. Зокрема, це:

- теоретичні (істина, знання, раціональне мислення);
- економічні (практичність, корисність, накопичення багатства);
- політичні (влада, визнання);
- соціальні (людські відносини, відсутність конфліктів);
- естетичні (гармонія, форма і симетрія);
- релігійні (етика, моральні проблеми) [102, с. 125].

Базою широкого розуміння публічного адміністрування є PEST - аналіз, де Political-legal (політико-правові), Economic (економічні), Socicultural (соціокультурні), Technological (технологічні) фактори формують автопоез соціальних систем [102, с. 125].

Перераховані фактори формують запит на цифровізацію публічного адміністрування, але не у суто технологічному сенсі, а з вирішенням етичних, соціальних викликів, формуванням політичної волі на трансформацію всієї системи публічного адміністрування.

Проведений аналіз дозволяє виділити наступні тенденції щодо трансформації публічного адміністрування як правової категорії: виникнення такої правової категорії обумовлено поступовим відходом від концепції державного управління до публічного управління. При цьому, публічне адміністрування та публічне управління не є тотожними категоріями. Публічне адміністрування спрямовано на сервісну складову, а публічне управління – на реалізацію державної політики в цілому. При цьому, публічне адміністрування та управління мають як спільні, так і відмінні риси. Зокрема, публічне управління реалізують всі суб'єкти публічної влади, у тому числі органи законодавчої та судової влади, а також органи, не віднесені до жодної з гілок влади (колегіальні національні комісії, державні фонди), водночас публічне адміністрування – органи виконавчої влади, їх посадові та службові особи, органи місцевого самоврядування, суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями.

Щодо державного управління, то у сучасній парадигмі євроінтеграційного

розвитку України, реформ органів державної влади, децентралізації воно має місце в усіченому вигляді: захист національної безпеки, оборона.

Система публічного адміністрування реалізується через органи виконавчої влади, публічні адміністрації, органи місцевого самоврядування на всіх рівнях суспільства [103, с. 21].

Проведений аналіз дозволяє розглядати публічне управління та адміністрування як видові поняття родового «управління». Зокрема, В. Мартиненко [104, с. 20–21], К. Колеснікова [105, с. 44], Т. Семенчук [106, с. 38–39] притримуються точки зору, що публічне адміністрування є формою управління. Сенсово публічне адміністрування є інструментом, методом управління, але не класичним владним впливом органу державної влади на громадян, а складним регуляторним впливом на соціальні групи для реалізації затверджених державних та місцевих політик, у тому числі шляхом надання адміністративних послуг відповідно до демократичних світових стандартів. У цій частині слід опонувати позиції Т. Семенчук в частині втілення політики виключно державними службовцями через делеговані на виборах повноваження [106, с. 38–39], оскільки публічне адміністрування реалізується не тільки органами виконавчої влади, які мають похідний характер утворення на консенсусній або розпорядчій основі, але й самоврядними організаціями з делегованими повноваженнями, суб'єктами приватного права. Окрім цього, технічна підтримка в контексті цифровізації забезпечується як правило приватним сектором.

Таким чином, юридичні особи приватного права, саморегульовані організації також виступають суб'єктами публічного адміністрування та безпосередньо надають публічні сервісні функції, забезпечують технічну підтримку публічних електронних ресурсів. Тому публічне адміністрування є не методом публічного адміністрування, а самостійною формою регуляторної діяльності держави. Адже публічне адміністрування, окрім сервісної, виконує і розпорядчі, регуляторні, охоронні функції.

Отже, публічне управління та публічне адміністрування мають як спільні, так і відмінні ознаки. Проте ототожнювати їх неможливо, оскільки кожна з цих категорій

є елементами форми державного устрою. За суб'єктним складом публічне адміністрування охоплює органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, саморегульовані організації з делегованими повноваженнями, суб'єктів господарювання. Ключовими суб'єктами є професійні державні службовці та посадові особи, які виконують закони та підзаконні нормативно-правові акти, приймають правозастосовчі акти, у тому числі на рівні місцевого самоврядування, формують апарат всередині органів, реалізують державні та місцеві політики, організовують процес надання публічних адміністративних послуг. Публічне управління охоплює більш широке коло суб'єктів, оскільки включає, окрім перерахованих вище, Верховну Раду України, правоохоронні органи, органи контролю та нагляду, у тому числі громадських контроль. Публічне управління передбачає колективне прийняття рішень зі стратегічних питань. Саме завданням публічного управління є розробка стратегії з цифровізації всіх сфер діяльності. А публічне адміністрування повинно забезпечити впровадження розробленої та прийнятої стратегії з цифровізації. Суб'єкти публічного адміністрування приймають правозастосовчі акти, надають публічні адміністративні послуги, здійснюють адміністрування всередині органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою цифрових ІКТ. Складовою публічного адміністрування є також координація та синхронізація цифрових реєстрів та обмін даними у цифровому форматі між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Запропоноване співвідношення між категоріями публічного адміністрування, публічного управління та державного управління дозволяє перейти до методології дослідження.

У правничій науці та науці публічного управління сформульовано два підходи до аналізу публічного адміністрування: функціональний та організаційно-структурний [107-109]. В основу першого підходу покладено аналіз функцій органів публічного адміністрування за сферами діяльності, а другого – дослідження внутрішньої структури суб'єктів публічного адміністрування.

В контексті цифровізації публічного адміністрування є потреба у застосуванні як першого, так і другого підходів. За допомогою першого підходу можна визначити перелік функцій, у які доцільно впровадити цифрові ІКТ. За допомогою другого підходу можна визначити механізм цифровізації діяльності конкретного органу публічного адміністрування.

Легальне визначення цифровізації закріплено у Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки як насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливорює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [110]. Незважаючи на те, що у Концепції наведено визначення цифровізації економіки, але перераховані ознаки Наведене визначення відноситься до цифрової економіки, але за аналогією може бути застосовано і до публічного адміністрування з урахуванням іншої мети та функціоналу. Зокрема, можна за аналогією використати поняття електронного урядування, визначене Концепцією розвитку електронного урядування в Україні. Згідно з положеннями Концепції електронне урядування є формою організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням ІКТ для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [111].

Порівняльний аналіз двох категорій вказує на те, що електронне урядування є формою державного управління, а цифровізація – засобом досягнення такої форми урядування. Електронне урядування, e-government узагальнено є формою організації публічної влади з надання публічних послуг, взаємодії з фізичними особами, громадянами, інститутами громадянського суспільства в режимі реального часу за допомогою ІКТ [112].

Проведений аналіз дозволяє підбити наступні висновки. Цифровізація як правова категорія є засобом інтеграції цифрових ІКТ у всі сфери суспільного життя,

налагодження комунікації між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними особами, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства за допомогою ІКТ з метою формування нового типу держави [112]. Мета цифровізації залежить від форми державного устрою. Держави ліберальної демократії використовують цифровізацію як засіб удосконалення публічного управління, підвищення ефективності, прозорості та доступності адміністративних послуг, а також забезпечення дотримання прав громадян у цифровому середовищі [112]. Вони рефлексують з приводу додержання прав людини, визначення етичних засад використання цифрових ІКТ. Авторитарні держави впроваджують цифровізацію публічного управління для встановлення цифрового контролю над громадянами, посилення каральних механізмів. Ознаками цифровізації є: універсальний характер; впровадження інноваційних цифрових технологій у всі сфери суспільної діяльності, у тому числі і у правову систему; автоматизація правових та адміністративних процесів; інформаційна, кібербезпека; цифрова грамотність та доступність [112]. У демократичних системах цифровізація публічного адміністрування передбачає захист прав людини в цифровому середовищі, захист персональних даних, забезпечення конфіденційності, впровадження механізмів контролю за діяльністю державних органів та посадових осіб у цифровому середовищі, забезпечення доступу до інформації та даних у відкритому форматі.

Висновки до розділу 1:

1. Проведений аналіз дозволяє виділити наступні тенденції щодо трансформації публічного адміністрування як правової категорії: виникнення такої правової категорії обумовлено поступовим відходом від концепції державного управління до публічного управління. При цьому, публічне адміністрування та публічне управління не є тотожними категоріями. Публічне адміністрування спрямовано на сервісну складову, а публічне управління – на реалізацію державної політики в цілому. При цьому, публічне адміністрування та управління мають як

спільні, так і відмінні риси. Зокрема, публічне управління реалізують всі суб'єкти публічної влади, у тому числі органи законодавчої та судової влади, а також органи, не віднесені до жодної з гілок влади (колегіальні національні комісії, державні фонди), водночас публічне адміністрування – органи виконавчої влади, їх посадові та службові особи, органи місцевого самоврядування, суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями. Щодо державного управління, то у сучасній парадигмі євроінтеграційного розвитку України, реформ органів державної влади, децентралізації воно має місце в усіченому вигляді: захист національної безпеки, оборона.

2. Теоретико-правові підходи до визначення цифровізації як засобу трансформації державного управління дозволяє конкретизувати, що цифровізація у сфері державного управління є засобом налагодження електронно-комунікаційного обміну між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними особами, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства за допомогою ІКТ з метою формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, спільного формування та реалізації державної політики.

3. Аргументовано доцільність вирішення організаційно-технічних та правових проблем цифровізації діяльності органів публічної влади. Організаційно-технічна складова визначена на рівні програмних документів та стратегій цифровізації як всього механізму публічного управління, так і окремих органів публічної влади. Вирішення організаційно-технічних бар'єрів потребує залучення значного фінансового ресурсу, навчання цифровій грамотності як державних службовців, посадових осіб, так і громадян. Правові проблеми обумовлені наявністю значної кількості декларативних, відсильних норм у спеціальних законах, які визначають механізми контролю за наданням цифрових публічних послуг, веденням публічних електронних реєстрів та заходів юридичної відповідальності. Запропоновано для вирішення поставлених проблем розробити та прийняти підзаконні нормативно-

правові акти для впровадження процедурних норм. Зокрема, це може бути розробка єдиних стандартів і критеріїв проведення моніторингу ведення публічних електронних реєстрів та створення реєстрової інформації.

4. Конкретизовано визначення цифровізації як правової категорії, а саме як засобу інтеграції цифрових технологій у всі сфери суспільного життя, налагодження електронно-комунікаційного обміну між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними особами, суб'єктами господарювання, інституціями громадянського суспільства за допомогою ІКТ з метою формування нового типу держави.

5. Визначено пряму залежність між правовими засобами впровадження цифровізації публічного управління та формою державного режиму. Держави ліберальної демократії використовують цифровізацію як засіб удосконалення публічного управління, підвищення ефективності, прозорості та доступності адміністративних послуг, а також забезпечення дотримання прав громадян у цифровому середовищі. Авторитарні держави впроваджують цифровізацію публічного управління для більшого контролю над громадянами, посилення каральних механізмів.

6. Конкретизовано ознаками цифровізації: універсальність; впровадження цифрових ІКТ у всі сфери суспільної діяльності, у тому числі і у систему публічного адміністрування; цифровізація адміністративних процедур; інформаційна, кібербезпека; цифрова грамотність та доступність, цифрова рівність. У демократичних системах цифровізація передбачає захист прав людини в цифровому середовищі, захист персональних даних, забезпечення конфіденційності, впровадження механізмів контролю за діяльністю державних органів та посадових осіб у цифровому середовищі, забезпечення доступу до інформації та даних у відкритому цифровому форматі.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Суб'єкти забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації

Цифровізація діяльності органів публічної адміністрації передбачає відповідний суб'єктний склад з чітко визначеною компетенцією. Стратегічними документами, які визначають маркери реформи цифровізації, є Програма діяльності КМУ [113], Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки [114]. Зокрема, це зменшення фінансування витрат на публічне адміністрування у сфері оподаткування, митного обслуговування, надання медичних, освітніх послуг; забезпечення транспарентності у сфері публічних фінансів як на рівні загальнообов'язкового пенсійного, соціального страхування, так і на рівні органів місцевої влади шляхом створення порталів відкритих даних spending.gov.ua та openbudget.gov.ua, трансформації Державного казначейства в діджиталізовану установу з клієнт-банком [113, 114]. Стратегічними завданнями цифровізації є впровадження єдиної автоматизованої інформаційної системи у сфері публічного управління; інтеграція інформаційно-телекомунікаційних компонентів органів публічної влади, місцевого самоврядування. Зокрема, у сфері митної діяльності передбачено створення цифрової платформи обміну інформацією з митницями 35-ти країн Європейського регіону; запуск програми авторизованих економічних операторів (АЕО) з не менше 300 заявами на статус АЕО в 2024 році [113]. Реалізація поставлених завдань у сфері цифровізації передбачає залучення не тільки органів державної влади, місцевого самоврядування, але й громадського сектору [114].

Складність впровадження цифровізації у сферу публічного урядування обумовлена необхідністю трансформації та діджиталізації всіх сфер публічного

управління (охорона здоров'я, освіта, економіка, соціальна політика тощо), залучення широкого кола суб'єктів публічно-владних повноважень, неурядових організацій, суб'єктів господарювання. Позитивно оцінюючи прийняті програмні документи у сфері цифровізації, слід вказати на безсистемний характер інформаційного законодавства як складової правового забезпечення таких процесів, визначення компетенції суб'єктів з цифровізації у галузевих нормативно-правових актів різної юридичної сили. Хаотичний характер нормативного забезпечення призводить до дублювання компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у досліджуваній сфері, відсутності координації діяльності як між органами публічного управління, адміністрування, так і з громадським сектором, суб'єктами господарювання [115].

Цифровізація передбачає застосування електронного інструментарію суб'єктами публічного управління, їх посадовими особами при реалізації власних повноважень з урахуванням обмежень, передбачених ст. 19 Конституції України. Оскільки нормативною основою цифровізації є стратегії та концепції, суб'єкти публічного управління не мають дієвих правових засобів для цифрової трансформації власної діяльності. На доктринальному рівні питання суб'єктів впровадження цифровізації урядування досліджено фрагментарно. Значна частина досліджень присвячена питанням електронного урядування і лише частково цифровізації [115]. Зокрема, Є.О. Беляковою проаналізовано інституційне забезпечення розвитку електронного урядування, суб'єктів такого впровадження на місцевому рівні [43]. Г.О. Курдіяш визначено місце органів державної влади у організаційному механізмі управління електронним урядуванням в Україні [116]. О.Ю. Кудрявцевим здійснено порівняльну характеристику влади у традиційному та е-суспільстві та визначено проблеми легітимації [117]. В.В. Марченком досліджено особливості діяльності органів виконавчої влади у досліджуваній сфері [33]. О.В. Комаровим досліджено адміністративно-правовий статус суб'єктів здійснення цифрової трансформації регіону [118].

Цифровізація охоплює всі інститути державної влади: законодавчу, виконавчу та судову. У сенсі публічного управління цифровізація має місце у сфері діяльності органів виконавчої влади. Як було досліджено у першому розділі роботи, цифровізація супроводжується змінами в системі органів виконавчої влади та призводить до створення спеціальних органів публічного управління з регуляторними та контрольними функціями у сфері цифровізації.

В процесі модернізації публічного управління створюються органи публічного урядування з міжгалузєвою компетенцією для реалізації повноважень щодо різних органів виконавчої влади (забезпечення доступу до інформації у сфері публічного адміністрування, управління, надання електронних публічних послуг). Такі органи мають і контрольні повноваження.

Уточнимо правовий статус суб'єктів впровадження цифровізації.

Традиційно в теорії права у структурі правового статусу виділяють забезпечені законодавством права, обов'язки, законні інтереси та відповідальність. Зокрема, О.Ф. Скакун визначає термін «правовий статус» як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві» [119, с. 377, 381]. Окремі науковці додають гарантії реалізації прав [120], оскільки ними забезпечується додержання прав та законних інтересів.

У правничій науці традиційно правовий статус розглядається у широкому та вузькому сенсах. Зокрема, М. Бояринцева визначає правовий статус у вузькому значенні як сукупність юридичних якостей, якими держава наділяє громадянина. У широкому розумінні за думкою авторки правовий статус – це все, що законодавчо закріплює становище громадянина в суспільстві, опосередковує усі види зв'язків і відносин між державою та громадянином [121, С. 21]. В.Б. Авер'янов також розрізняє правовий статус у широкому та у вузькому розумінні (співвідношення цілого та частини) [122, С. 156-162].

У науці адміністративного права адміністративно-правовий статус поділяється на загальний та спеціальний. Загальний правовий статус мають більшість суб'єктів адміністративно-правових відносин. Спеціальний статус мають органи державної влади, посадові особи. Такий статус може як доповнювати загальний, так і обмежувати його.

Адміністративно-правовий статус передбачає наявність адміністративної правосуб'єктності, яка складається з адміністративної правоздатності, адміністративної дієздатності та деліктоздатності.

Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади визначається компетенцією (правами та обов'язками) та такими додатковими елементами, як завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами, місце органу в системі публічного управління, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [122, с. 247].

У управлінських правовідносинах правовий статус органу державної влади відповідає на наступні запитання: рівень органу (центральный орган виконавчої влади, орган місцевої влади); порядок утворення та формування органу (міністерства, служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, колегіальні органи, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи влади); підпорядкування, підзвітність органу; його компетенція; юридична сила підзаконних актів органу; джерело фінансування діяльності; чи має статус юридичної особи.

На відміну від загального правового статусу, адміністративно-правовий статус органу державної влади включає компетенцію (сукупність прав та обов'язків), визначену нормами адміністративного права та реалізовувану у межах адміністративних правовідносин.

Таким чином, правовий статус органу виконавчої влади у сфері цифровізації включає:

- призначення органу та його місце в системі органів виконавчої влади;

- нормативне закріплення мети його створення, визначення сфери діяльності;
- визначення його завдань та функцій;
- встановлення порядку формування структури органу, його складу, фінансування, а також порядку ліквідації;
- фіксування повноважень для здійснення задач та функцій;
- прийняття підзаконних нормативних актів самим органом, встановлення порядку прийняття управлінських рішень та правозастосовчих актів;
- нормативне закріплення юридичної відповідальності посадової особи органу виконавчої влади за порушення законодавства.

У науці адміністративного права низка науковців визначають елементом адміністративно-правового статусу компетенцію.

В.Б. Авер'янов зазначає, що компетенція (права й обов'язки) є головним складником змісту правового статусу кожного органу [123]. В цілому, компетенція складається з визначених Конституцією України та законами прав та обов'язків органу публічного управління для виконання поставлених перед ним завдань та функцій як у вертикальних, так і горизонтальних правовідносинах.

Ключовими для суб'єктів впровадження цифровізації є визначення їх сервісної складової та функцій у сфері цифровізації. Функція органу публічної влади визначається повноваженням и конкретного органу публічної влади та поставленими завданнями. Функція є цільовою локалізацією органу виконавчої влади в системі публічного управління.

Перераховані елементи адміністративно-правового статусу повинні бути чітко прописані у законодавстві. Невідповідність між реальними потребами суспільства та системою публічного управління призводить до конфліктів та неможливості вирішення органами державного управління реальних проблем.

Викладене вказує на доцільність конкретизації суб'єктного складу адміністративно-правового забезпечення цифровізації діяльності органів публічного урядування.

Оскільки цифровізація є складовою інформаційних відносин, можна дійти висновку, що у широкому сенсі суб'єктний склад у досліджуваній сфері є ідентичним з інформаційними відносинами. Суб'єктами інформаційних відносин є фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень (ст. 4 Закону України «Про інформацію») [57]. При цьому, фізичні та юридичні особи є споживачами електронних послуг. Опосередковано вони є учасниками розробки державної політики, використовуючи інструменти електронної демократії (наприклад, електронних петицій). Суб'єктами безпосереднього впровадження цифровізації є органи державної влади, місцевого самоврядування. Також додатково сервісну та технічну складову цифровізації забезпечують суб'єкти господарювання, які створюють інформаційно-комунікаційні продукти, програмне забезпечення для органів державної влади за публічним замовленням, громадські організації як учасники формування державної політики з цифровізації [112].

Аналіз засадничих нормативно-правових актів щодо стратегії впровадження електронного урядування [110-114] дозволяє виокремити відповідальні за цифровізацію публічного управління органи.

Державною стратегією регіонального розвитку передбачено наступні відповідальні органи: Мінцифри України, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. Останній орган реформований у Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (далі – Нацкомкомунікацій).

Виходячи з поставлених завдань та компетенції, систему суб'єктів з цифровізації державного управління складають суб'єкти загальної та спеціальної компетенції. Окрім суб'єктів з цифровізації, слід виділити учасників цифровізації:

міжнародні організації, громадський сектор, суб'єкти господарювання, фізичні особи. Тобто поняття «учасники цифровізації» є родовим, яке об'єднує як органи публічно-владних повноважень, так і некомерційні організації, фізичних осіб, які безпосередньо не реалізують владні повноваження, але залучаються до процесів цифровізації або як споживачі цифрових публічних послуг, або як розробники програмних продуктів [112].

Суб'єкти загальної компетенції (Верховна Рада України, Президент України, КМУ) безпосередньо не впроваджують технічні рішення у діяльність органів державного управління. Проте без визначення та реалізації державної політики у сфері цифровізації, прийняття відповідних законів неможливо впровадити цифрові засоби у поточну діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування. Зокрема, Верховною Радою України прийнято низку законів: «Про електронні комунікації», «Про електронні довірчі послуги», «Про електронну комерцію», «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи», «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки в Україні», «Про адміністративні послуги», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», які створюють інфраструктуру цифровізації публічного управління.

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 зазначені нормативно-правові акти, слід вказати на відсутність низки підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечували впровадження інформаційних продуктів у сферу публічного адміністрування. Система електронних реєстрів, передбачених зазначеними законами, 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 [112].

Для законодавчого забезпечення цифровізації публічного управління є характерними 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 державного управління є характерною галузева невизначеність державної політики. Зокрема, Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» є морально застарілим та не відповідає новому цифровому інструментарію. Зокрема, 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. У Законі України «Про Національну програму інформатизації» 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. Тобто Закон розглядає цифровізацію як одних із інструментів інформатизації. Позитивним є те, що у Законі містяться такі визначення, як електронна демократія, 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 моментами Закону є відсутність правових механізмів

з підсилення ролі органів державної влади у захисті інформаційної інфраструктури, конкретизації 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 про адаптацію 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).

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

«Стаття 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 цифрову 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 у такій сфері. Зокрема, Закони України «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації» не містять положень щодо цифровізації публічного управління, застосування новітніх ІКТ. 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 забезпечать трансформацію всіх галузей публічного управління (фінансову систему держави, охорону здоров'я, пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення, систему надання адміністративних послуг тощо). Цифровізація публічного управління 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 [112].

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). У Кодекс електронних комунікацій імплементовано 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 [124].

В цілому погоджуючись з пропозицією автора, слід 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».

Слід зазначити, що на виконання стратегічних документів у сфері цифровізації публічного управління Президентом України прийнято низку указів у сфері кібербезпеки та впровадження електронного урядування: «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про стратегію кібербезпеки України», «Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України», «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні». Проте відсутність фінансування у державному бюджеті на забезпечення кібербезпеки та доступ до мережі Інтернет призводить до декларативності більшості завдань у сфері цифровізації державного управління.

КМУ реалізує державну політику у сфері цифровізації, щорічно подає на розгляд Верховній Раді України доповіді про стан інформатизації в Україні, формує завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки, програму завдань (робіт) з інформатизації на наступний бюджетний рік [49]. Слід зазначити, що в умовах воєнного стану КМУ не доповідає про стан інформатизації. Фактично, функція парламентського контролю у цій сфері не виконується. Постановою КМУ № 119 від 2 лютого 2024 року затверджено Національну програму інформатизації на 2024 рік. Важливою складовою таких програм є визначення процедур з цифровізації для суб'єктів спеціальної компетенції щодо завдань, проектів, робіт, публічних закупівель, моніторингів.

Як вищий орган в системі органів виконавчої влади, КМУ забезпечує процес цифровізації в контексту розробки та реалізації державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського

порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [125].

КМУ здійснює координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, контролює їх діяльність, у тому числі і у сфері цифровізації публічного управління. Цифровізація є також складовою забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [125].

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено завдання та повноваження КМУ (ст.ст. 2, 20 Закону). Аналіз ст. 20 Закону вказує на те, що на рівні закону не зазначено основні повноваження КМУ у сфері цифровізації. У п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону зазначено таке повноваження КМУ у сфері соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій як проведення державної політики у сфері інформатизації, сприяння становленню єдиного інформаційного простору на території України. Проте, виходячи з того, що у законодавстві розмежовано цифровізацію та інформатизацію як самостійні напрями державної політики та координуючої ролі КМУ для всієї системи органів виконавчої влади, доцільно у ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначити його повноваження у сфері цифровізації. Зокрема, доцільно додати до ч. 1 ст. 20 Закону п. 7 наступного змісту:

«7) у сфері цифровізації:

розробляє концепцію цифрової трансформації України;

організовує проведення єдиної державної політики у сфері цифровізації державного управління та адміністрування;

координує діяльність органів виконавчої влади з впровадження цифрової інфраструктури та синхронізації електронних реєстрів, хмарних середовищ, баз даних».

Низку повноважень КМУ закріплено Законом України «Про електронні телекомунікації» (ст. 5). Зокрема, це забезпечення здійснення державної політики у сферах електронних комунікацій та радіочастотного ресурсу, координація діяльності всіх органів виконавчої влади, забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності у сфері телекомунікацій, затвердження стратегії розвитку сфери електронних комунікацій, затвердження плану розподілу та користування радіочастотним спектром в Україні, затвердження правил надання та отримання електронних комунікаційних послуг тощо.

Суб'єктами спеціальної компетенції є Мінцифри України, Нацкоммунікацій, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України. За секторальним принципом до таких органів відносяться Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, відповідні служби та агентства (Національна соціальна сервісна служба України, Державна архівна служба України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру), органи місцевого самоврядування [112].

Мінцифри України як орган спеціальної компетенції реалізує державну політику у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства; впровадження електронного документообігу; розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; відкритих даних, розвитку

національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; надання електронних та адміністративних послуг; електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації та інвестицій в ІТ-індустрію; розвитку ІТ-індустрії [126]. Мета, завдання та повноваження Мінцифри України детально прописано у Положенні про Міністерство цифрової трансформації України [126]. Фактично, Мінцифри України повинно забезпечувати впровадження цифрової складової для всіх органів публічної влади.

Умовно, завдання Мінцифри України охоплюються як управлінською, так і сервісною складовою. Повноваження Мінцифри України можна класифікувати на наступні групи: нормотворчі, регуляторні, дозвоільні, сервісні, технічні, організаційно-господарські.

До нормотворчих повноважень доцільно віднести: узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Мінцифри України; розробку пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, КМУ та в установленому порядку внесення їх КМУ [126].

До регуляторних повноважень відносяться: проведення цифрової експертизи та підготовка відповідних висновків до проектів відповідних актів КМУ, міністерств та інших органів виконавчої влади; моніторинг якості надання електронних та адміністративних послуг, широкосмугового доступу до Інтернету, відкритих даних; погодження в порядку, встановленому законодавством, призначення керівника з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій або цифровізації органу виконавчої влади (CDTO) [126].

Серед дозвоільних повноважень можна виділити: прийняття рішення про набуття статусу резидента Дія Сіті, про залишення заяви про набуття статусу резидента Дія Сіті без розгляду, про відмову в набутті статусу резидента Дія Сіті, про втрату статусу резидента Дія Сіті в порядку, передбаченому Законом України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», а також вжиття заходів щодо

забезпечення внесення відповідних записів до реєстру Дія Сіті; здійснення в порядку та межах, що визначені Законом України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», контролю за відповідністю заявників та резидентів Дія Сіті вимогам, визначеним зазначеним Законом [126].

До сервісних повноважень можна віднести: створення та забезпечення функціонування низки електронних інформаційних ресурсів, реєстрів («Трембіта», системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, інтегрованої системи електронної ідентифікації, єдиного державного веб-порталу відкритих даних, Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, Національної веб-платформи центрів надання адміністративних послуг, онлайн-платформи взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства, державної платформи стану розвитку широкосмугового доступу до Інтернету (broadband.gov.ua), державного веб-порталу правового режиму Дія Сіті (city.dii.gov.ua), реєстру Дія Сіті, єдиного державного веб-порталу цифрової освіти, Єдиного державного вебпорталу для збору пожертв на підтримку України «United24», веб-порталу «Дія. Цифрова громада»; Єдиної інформаційної системи обліку Національної програми інформатизації; Електронної системи обігу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та рідин, що використовуються в електронних сигаретах); формування та ведення Реєстру адміністративних послуг [126].

Серед технічних повноважень можна виділити: розробку нормативно-технічну документацію щодо цифрових трансформацій; здійснення заходів із створення, доопрацювання та супроводження програмного забезпечення реєстру Дія Сіті, його технічного і технологічного забезпечення; збереження та захист інформації, що міститься в реєстрі Дія Сіті, або делегування передбачених цим підпунктом повноважень державного унітарного підприємства, що належить до сфери його управління; забезпечення впровадження необхідної технологічної інфраструктури для організації взаємодії інтегрованих інформаційних систем та/або інформаційних систем операторів та спільного використання користувачами реєстрової інформації;

забезпечення створення та впровадження системи електронної взаємодії електронних ресурсів; розробку нормативно-технічної документацію щодо цифрових трансформацій [126].

До організаційно-господарських повноважень доцільно віднести організаційні заходи щодо забезпечення функціонування реєстру Дія Сіті; сприяння залученню інвестицій, впровадженню новітніх технологій та використанню управлінського досвіду з питань, що належать до компетенції Мінцифри; здійснення заходів, зокрема міжнародні, спрямовані на формування позитивного інвестиційного іміджу ІТ-індустрії України; опрацювання проектних пропозицій щодо ініціювання інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями; підготовка та надсилання іноземним державам, банкам і міжнародним фінансовим організаціям офіційних звернень щодо спільної підготовки інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії; сприяння розвитку галузі робототехніки в Україні [126].

Аналіз діяльності Мінцифри України вказує, що орган виконує значну кількість завдань, що створює загрози неналежного управління, урядування у досліджуваній сфері.

Аналіз європейських стандартів та практики ЄСПЛ вказує на наступне змістовне наповнення належного урядування [127-142]: наявність внутрішніх процедур, які забезпечують прозорість діяльності органу державної влади, мінімізують помилки; вчасність та послідовність реалізації публічно-владних повноважень для забезпечення прав осіб; покладення ризику будь-якої помилки, у тому числі внаслідок недбалості, органу публічно-владних повноважень на такого суб'єкта.

Неналежне урядування впливає на напрямок синхронізації між електронними реєстрами та базами даних, створює передумови монополізації у сфері цифровізації. Значна кількість різнонаправлених повноважень призводить до неефективного виконання ключових завдань, зниження оперативності виконання, неналежної

координації між Мінцифри України та іншими органами виконавчої влади. Фактично, Мінцифри України об'єднує функції розробника державної політики у сфері цифровізації, регулятора та виконавця, що може негативно вплинути на впровадження державної політики цифровізації, створення неефективної, забюрократизованої централізованої системи управління. Також виступаючи розпорядником великих сум бюджетних коштів на цифровізацію державного управління, Мінцифри України не має запобіжників від корупційної складової. Значна концентрація повноважень у Мінцифри України обмежує громадський контроль за його діяльністю.

Таке зосередження регуляторних, дозвільних, організаційно-господарських повноважень у одному міністерстві вступає у протиріччя з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». У зазначеному Законі чітко відмежовано завдання міністерств та інших органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 17 Закону до основних завдань центральних органів виконавчої влади віднесено надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності, внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; здійснення інших завдань, визначених законами України. Центральні органи виконавчої влади можуть здійснювати одне або кілька перерахованих вище завдань [143].

Якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають адміністративні послуги, то утворюється служба. Якщо це функції з управління об'єктами державної власності, то утворюється агентство. У випадку необхідності виконання контрольно-наглядових функцій за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Одним із напрямів перерозподілу повноважень Мінцифри України може бути делегування низки сервісних повноважень зі створення та обслуговування державних

електронних реєстрів до відповідних служб за сферою використання відповідного реєстру або саморегульованих організацій.

Організаційно-господарські повноваження доцільно передати Міністерству економіки України, зокрема, такі повноваження, як здійснення заходів, зокрема міжнародні, спрямовані на формування позитивного інвестиційного іміджу ІТ-індустрії України; опрацювання проектних пропозицій щодо ініціювання інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями; підготовка та надсилання іноземним державам, банкам і міжнародним фінансовим організаціям офіційних звернень щодо спільної підготовки інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії; сприяння розвитку галузі робототехніки в Україні.

Нацкоммунікацій здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю) у сфері цифровізації публічного управління та адміністрування [144]. Відповідно до Закону України «Про електронні телекомунікації» Нацкоммунікацій має широке коло повноважень: регуляторних, технічних, організаційних, дозвільних, контрольних (наглядових). Аналіз положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» дозволяє виокремити особливості правового статусу Нацкоммунікацій. Вона є регуляторним колегіальним органом. Законом чітко прописано мету, завдання, функції та повноваження органу.

Слід зазначити, що на період дії правового режиму воєнного стану для оперативно-технічного управління у сфері електронних комунікацій, зокрема і системи публічного управління, при Нацкоммунікацій створено Національний центр оперативного управління мережами телекомунікацій. Повноваження зазначеного органу прописано у Постанові КМУ «Деякі питання оперативно-технічного управління телекомунікаційними мережами в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану» [145].

Національний центр оперативного управління мережами телекомунікацій здійснює загальний контроль за 62 мережами та відновлює їх функціонування у випадку пошкодження. Орган має регуляторні повноваження, оскільки має право видавати розпорядження з оперативно-технічного управління інформаційними мережами, що мають обов'язковий характер для провайдерів. Фактично, орган має право вимагати обмеження доступу до окремих Інтернет-ресурсів від постачальників електронних комунікаційних послуг в умовах російсько-української війни [145] ще до початку вироблення спеціальних нормативних актів. Зокрема, цим розпорядженням Національний центр оперативного управління мережами телекомунікацій зобов'язав операторів та провайдерів заблокувати понад 48 млн IP-адрес з російського сегменту Інтернету.

Слід зазначити, що в умовах воєнного стану органи державної влади отримали широку дискрецію для оперативного реагування на виклики, обумовлені військовою агресією.

Україні довелося відступити від зобов'язань, визначених п. 3 ст. 2, ст.ст. 9, 12, 14, 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст.ст. 5, 6, 8, 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Тобто обмеження стосуються: забезпечення державою ефективними засобами правового захисту, права на свободу та особисту недоторканність, права на вільне пересування і свободу вибору місця проживання, недоторканості житла та таємниці кореспонденції, права на справедливий суд.

4 квітня 2024 року Україна подала заяву до Ради Європи з офіційним повідомленням про відступ від дотримання Європейської Конвенції про захист прав та свобод людини на період дії воєнного стану [146].

Можливість відступу від міжнародних зобов'язань у сфері гарантування та захисту прав людини передбачено Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (ст. 4), Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 15), Конституцією України (ст. 64). Україна відступила від своїх зобов'язань на законних

підставах. Перерахованими нормами закріплено неможливість тяжких порушень основних прав людини навіть в умовах воєнного стану, режиму надзвичайної ситуації. Навіть в таких умовах держава повинна гарантувати право на життя, неможливість катувань, нелюдського або такого, що принижує гідність, ставлення, право не утримуватися в рабстві, право не притягуватися до кримінальної відповідальності за принципом зворотної сили. При відступі від дотримання Європейської Конвенції про захист прав та свобод людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права Україна повинна забезпечити критерії достатності, обґрунтованості, обмеження у часі, оскільки відступ від зобов'язань повинен бути в такій мірі, в якій це диктується гостротою становища, такі заходи не є несумісними з їх іншими зобов'язаннями за нормами міжнародного права. Обмеження не повинні призвести до дискримінації виключно на основі раси, кольору, статі, мови, релігії, соціального походження. Сам факт введення режиму воєнного стану не може бути достатнім критерієм для встановлення обмежень.

Таким чином, обмеження права на інформацію шляхом блокування доступу до певних цифрових ресурсів повинен супроводжуватися аналізом пропорційності накладених обмежень та можливих ризиків, впливу таких обмежень на демократичні процеси у суспільстві.

В умовах воєнного стану Нацкомунікацій як регуляторний орган забезпечує захист інформації у ІКТ відповідно до вимог Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» [147] у кооперації з іншими органами державної влади. Основною вимогою Закону є додержання стандартів захисту інформації, державних інформаційних ресурсів, інформації з обмеженим доступом, як і в умовах мирного часу. Цифрові інструменти в системі публічного управління повинні відповідати комплексній системі захисту інформації з підтвердженням відповідності. Передбачено проведення 63 державних експертиз, які включають маркери з дотримання комплексної системи захисту інформації як сукупності технічних й організаційних заходів із захисту впроваджується і на рівні

інформаційної системи власника у вигляді програмних та програмно-апаратних засобів захисту їх налаштувань, так і на рівні установи власника у формі розпоряджень, планів, інструкцій та методик [148].

Нацкоммунікацій прийняла низку розпоряджень з визначенням новинних ресурсів, які потенційно можуть дестабілізувати управління інформаційними ресурсами в системі публічного управління. Зокрема, це розпорядження про блокування 50 веб-ресурсів, 34 з яких транслювали телевізійні канали РФ, 16 сайтів відносилися до освіти у сфері нових технологій [149]. Поетапно розпорядженнями Нацкоммунікацій було заблоковано ще низку сайтів.

Внаслідок постійних кібератак та інформаційної війни як складовою військової агресії РФ КМУ було прийнято постанову «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану», якої передбачено можливість зупинення, обмеження роботи інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів [150].

Аналіз законодавства вказує, що повноваження Нацкоммунікацій у сфері цифровізації державного управління визначено у низці спеціальних законів та підзаконних нормативно-правових актів. Їх системний аналіз дозволяє класифікувати такі повноваження на наступні групи:

1. Розробка технічних вимог та стандартів застосування цифрових інструментів у сфері публічного управління:
 - розробка стандартів і вимог до технічних засобів у сфері електронного документообігу, зберігання та обміну даними між органами публічного управління;
 - визначення мінімальних стандартів якості з'єднання, швидкості передачі даних, доступності та надійності зв'язку.
 - розробка та впровадження стандартів для сумісності між різними платформами та системами, що використовуються органами влади на різних рівнях;

- розробка та впровадження правил інтеграції та синхронізації різних публічних електронних систем, реєстрів, цифрових ресурсів різних органів державної влади та місцевого самоврядування;
- впровадження стандартів цифрового обміну інформацією між органами державної влади та юридичними особами приватного права через цифрові канали зв'язку, у тому числі щодо надання електронних публічних послуг.

2. Регулювання діяльності операторів електронних комунікацій, що працюють з органами державної влади:

- загальна авторизація суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у сфері електронних комунікацій (відповідно до постанови НКЕК від 20.04.2022 № 30 «Питання ведення реєстру постачальників електронних комунікаційних мереж та послуг»;
- затвердження національних стандартів з питань якості телекомунікаційних послуг.

3. Моніторинг та контроль якості послуг операторів електронних комунікацій:

- вимірювання параметрів якості послуг фіксованого телефонного зв'язку за відповідною методикою;
- вимірювання параметрів якості послуг рухомого (мобільного) зв'язку за відповідною методикою;
- вимірювання параметрів якості послуг передачі даних та доступу до Інтернету за відповідною методикою;
- вимірювання параметрів телекомунікаційних мереж за відповідно методикою;
- здійснення моніторингу якості електронних комунікаційних послуг;
- затвердження плану здійснення моніторингу якості електронних комунікаційних послуг на кожен рік та проведення моніторингу відповідно до затвердженого плану;

- проведення випробувань параметрів електронних комунікаційних мереж та якості електронних комунікаційних послуг.

4. Дозвільна діяльність:

- видача ліцензій на користування радіочастотним ресурсом;
- ведення реєстру присвоєнь радіочастот загальних користувачів, інформаційного наповнення Реєстру та забезпечення доступу до Реєстру на електронній регуляторній платформі.

5. Надання адміністративних послуг:

- адміністративна послуга з отримання витягу з реєстру присвоєнь радіочастот загальних користувачів;
- адміністративна послуга з тимчасово застосування певного радіообладнання.

Міністерство економіки України надає пропозиції щодо формування та реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг; бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері інформатизації, розвитку електронного урядування, побудови сучасного інформаційного суспільства в державі; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, впровадження сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій, створення системи національних інформаційних ресурсів [151].

Одним із основних напрямів Міністерства економіки України є цифровізація економіки. Правові засади цифровізації економіки України визначаються Законами України «Про електронні комунікації», «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», «Про віртуальні активи».

Слід зазначити, що незважаючи на прийняття зазначених нормативно-правових актів, більша увага приділяється цифровізації публічного управління. Але цифровізація публічного управління не матиме гарні результати і не буде ефективною без переходу до цифрової економіки. Ці два процеси є взаємопов'язаними. Адже

цифрову інфраструктуру неможливо створити виключно у сфері публічного управління. Суб'єкти господарювання є учасниками відносин у сфері цифровізації, саме вони можуть створювати цифрову інфраструктуру та підтримувати її у належній якості. Тобто суб'єкти господарювання впроваджують сучасні цифрові технології не тільки у сфері господарювання, але й у сферу публічного управління.

Аналіз Закону України «Про стимулювання розвитку цифрової економіки» вказує, що цифровізацію економіки звужено до рівня впровадження правового режиму Дія Сіті як способу стимулювання розвитку цифрової економіки.

Проте таке звужене розуміння цифровізації економіки не забезпечує цифрову трансформацію України. Тому фактично створено бар'єри для розвитку як цифрової економіки, так і цифрового публічного управління.

Таким чином, повноваження Міністерства економіки України у сфері цифровізації публічного управління передбачають запуск цифрових платформ, у тому числі цифровізація публічних закупівель шляхом впровадження онлайн-майданчика публічних закупівель «Prozzoro».

Повноваження Міністерство юстиції у сфері цифровізації обумовлені необхідністю переведення більшості адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців у цифровий формат, постійного сервісного обслуговування онлайн-реєстрів (Державного реєстру актів цивільного стану громадян; Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань; Єдиного реєстру громадських формувань; Реєстру громадських об'єднань; Державного реєстру друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; Реєстру символік громадських об'єднань) [152].

Таким чином, основним завданням Міністерства юстиції України у сфері цифровізації публічного управління є те, що воно є держателем низки онлайн-реєстрів. В умовах воєнного стану запроваджено певні обмеження у цій галузі відповідно до постанови КМУ «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» [150].

Відповідно до Постанови, в умовах воєнного стану та впродовж одного місяця з дня його скасування надання інформації з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, зокрема і шляхом безпосереднього доступу до них, проводиться з урахуванням низки особливостей: По-перше, державна реєстрація, що відповідно до законодавства проводиться в автоматичному режимі, здійснюється виключно: (1) державними реєстраторами, що перебувають в трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, місцезнаходженням якого є адміністративно-територіальна одиниця, що не належить до територій активних бойових дій та тимчасово окупованих 67 росією територій, включених до відповідного реєстру; (2) посадовими особами Міністерства юстиції; (3) нотаріусами, включеними до затвердженого переліку нотаріусів, якими в умовах воєнного стану вчиняються нотаріальні дії; (4) державними та приватними виконавцями, перелік яких письмово повідомляється технічному адміністратору Державного реєстру прав Міністерством юстиції.

По-друге, посадовим особам територіальних органів Міністерства юстиції, окрім повноважень, що визначені законом, також дозволяється державна реєстрація: (1) набуття речових прав на нерухоме майно на підставі судового рішення; (2) судового рішення про заборону вчинення реєстраційних дій; (3) судових рішень про заборону вчинення реєстраційних дій та про накладення арешту корпоративних прав.

По-третє, державна реєстрація змін до відомостей про фізичну особу-підприємця на підставі поданих з Єдиного державного вебпорталу е-послуг заяв в е-

формі проводиться державними реєстраторами без справляння плати за проведення відповідної державної реєстрації у скорочені строки невідкладно, а маршрутизація заяв здійснюється засобами Єдиного державного вебпорталу епослуг.

По-четверте, додатково до заборон, встановлених законодавством, забороняється державна реєстрація: (1) речових прав на нерухоме майно на підставі договорів, посвідчених нотаріусом в період з 25 лютого 2022 року до дня включення нотаріуса до переліку нотаріусів; (2) на підставі документів, поданих на підставі довіреності, посвідченої без використання спецбланків нотаріальних документів; (3) права власності на нерухоме майно на основі договору іпотеки за споживчим кредитом; (4) змін до відомостей про юридичну особу, які містяться в Єдиному державному реєстрі, на підставі договорів про відчуження корпоративних прав, які посвідчено в період з 28 квітня 2022 р. нотаріусом, який не включений до переліку нотаріусів.

По-п'яте, документи для державної реєстрації про створення політичних партій, змін відомостей про них та їх структурні утворення, щодо яких РНБО України прийнято рішення про зупинення діяльності, або Міністерством юстиції подано позов про заборону політичної партії, не приймаються, а процедура розгляду раніше поданих документів зупиняється на весь час дії воєнного стану.

По-шосте, були встановлені додаткові вимоги до державних реєстраторів, яким надавався доступ до Єдиного державного реєстру та визначена процедура їх перевірки.

По-сьоме, було визначено, що відомості з Єдиного державного реєстру в е-формі надаються виключно за умови ідентифікації особи, що бажає їх, з використанням засобів е-ідентифікації, який має середній чи високий рівень довіри.

Важливо, що в умовах воєнного стану та упродовж одного року з дня його припинення доступ СБУ, Офісу Генерального прокурора, НАБУ, НАЗК, Службі зовнішньої розвідки, ГУ розвідки Міністерства оборони України, ДБР, Бюро економічної безпеки та Національній поліції до єдиних та державних реєстрів, окрім

Спадкового, держателем яких є Міністерство юстиції, надається адміністратором цих реєстрів шляхом надання ідентифікаторів доступу до них.

По-восьме, що в умовах воєнного стану був припинений доступ користувачів до державних та єдиних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України, в межах тих адміністративно-територіальних одиниць, що належать до законодавчо визначених територій активних бойових дій та тимчасово окупованих росією територій.

По-дев'яте, в разі загрози несанкціонованого доступу до державних та єдиних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України, адміністратор цих реєстрів припиняє доступ користувачів до них в межах відповідної території невідкладно, про що у дводенний строк інформує Міністерство юстиції України.

У травні 2023 року КМУ прийняв постанову «Про внесення змін до деяких постанов КМУ щодо нотаріату, державної реєстрації та функціонування державних електронних інформаційних ресурсів в умовах воєнного стану» [153], якою змінилося регулювання управління інформацією щодо:

- вчинення під час дії воєнного стану нотаріальних дій, доступу до єдиних і державних реєстрів, проведення державної реєстрації, також градації територій, на яких ведуться бойові дії;
- обмежень, встановлених для охорони інтересів суб'єктів правовідносин та збереження відомостей про речові права на нерухомість та бізнес;
- доступу громадян та бізнесу до нотаріальних дій й послуг в сфері державної реєстрації на тих територіях, що віднесені до територій активних бойових дій, але на яких відсутня загроза безпеці відомостей з єдиних та державних реєстрів.

Ключовою зміною стало запровадження нової категорії територій України – території активних бойових дій, на яких функціонують державні інформаційні ресурси. Отже, правове регулювання управління інформаційними ресурсами в умовах воєнного стану в Україні спрямоване на забезпечення збереження цілісності даних в системі публічного управління, їх доступності, конфіденційності та достовірності.

Запровадження обмежень до інформації та даних системи публічного управління опиралося на оцінку ризиків для системи публічного управління, громадян та провайдерів.

Наступним спеціальним суб'єктом є Державна архівна служба України, яка забезпечує архівний електронний документообіг; розробляє механізм організації такого документообігу; бере участь у реалізації державної інформаційної політики у сфері державних інформаційних ресурсів та у сфері технічного захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах Державної архівної служби України, державних архівних установ, науково-дослідних установ та спеціальних установ страхового фонду документації [154]. Слід зазначити, що одним із проблемних напрямків роботи Державної архівної служби є цифровізація всіх паперових архівних документів, впровадження електронної систему доступу до електронних архівів. Також спостерігається тенденція перманентного недостатнього фінансування цифровізації діяльності Державної архівної служби.

Інші центральні органи виконавчої влади у межах своєї компетенції забезпечують електронний документообіг, надання адміністративних послуг онлайн, виступають розпорядниками електронних реєстрів, баз даних. Також вони забезпечують ведення власних сайтів, приймають розпорядчі акти у межах власної компетенції. Так, згідно з Порядком організації медичної допомоги на первинному, вторинному (спеціалізованому), третинному (високоспеціалізованому) рівнях із застосуванням телемедицини, «телемедицина» є комплексом дій, технологій та заходів, що застосовуються при наданні медичної допомоги, з використанням засобів дистанційного зв'язку у вигляді обміну електронними повідомленнями [155].

Проведений аналіз законодавства вказує на істотне збільшення цифрової складової у діяльності органів публічної влади та необхідність наукового переосмислення ролі органів публічного управління, адміністрування при прийнятті управлінських рішень. У науковій літературі існує дві протилежні точки зору щодо такого питання. Відповідно до першої точки зору електронне урядування призводить

до зменшення ролі органів публічної влади, впровадження механізмів прямої демократії. Згідно з іншою точкою зору цифровізація навпаки збільшує роль органів публічної влади [156].

Таким чином, доцільно підтримати другу концепцію, оскільки наявність ІКТ не звільняє від необхідності прийняття дискреційних рішень безпосередньо органами державної влади, обслуговування електронної інфраструктури. Впровадження цифровізації навпаки передбачає активну участь інститутів громадянського суспільства у прийнятті управлінських рішень та координацію між ними та органами державної влади.

Таким чином, систему суб'єктів забезпечення цифровізації публічного урядування доцільно класифікувати на дві групи: суб'єкти загальної та спеціальної компетенції. До суб'єктів загальної компетенції відносяться Верховна Рада України, Президент України, КМУ. Суб'єктами спеціальної компетенції є Мінцифри України; Нацкомунікацій; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України. До суб'єктів спеціальної компетенції за сферами управління доцільно віднести Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, відповідні служби та агентства. Громадський сектор, суб'єкти господарювання, фізичні особи є учасниками відносин у сфері цифровізації, виступаючи або як споживачі електронних публічних послуг, або забезпечуючи сервісну складову з цифровізації публічного управління.

2.2. Адміністративно-правові засоби забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації

Цифровізація діяльності органів публічної адміністрації передбачає застосування належних правових засобів.

Особливістю застосування адміністративно-правових засобів у сфері впровадження цифровізації є те, що цифрові інструменти є поєднувальною ланкою не тільки між суб'єктами правовідносин, але й між суб'єктами та інформаційно-комунікаційними технологіями. Тобто на відміну від традиційних сфер правового регулювання у досліджуваній галузі механізм правового регулювання передбачає наявність ІКТ, а у деяких випадках навіть штучного інтелекту. Така особливість передбачає застосування традиційних адміністративно-правових засобів регулювання у новій сфері суспільних відносин – цифровому просторі.

Незважаючи на велику кількість досліджень у сфері е-демократії, цифровізації публічного управління, питання адміністративно-правових засобів впровадження електронного урядування досліджено фрагментарно. Зокрема, Є.О. Беяковою при дослідженні інформаційно-правового забезпечення електронного урядування в Україні визначено інституційну складову та особливості впровадження електронного урядування на місцевому рівні [43]. В.В. Марченко конкретизовано механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади [157]. М.П. Ільницьким досліджено особливості адміністративно-правового забезпечення доступу до адміністративних послуг у рамках електронного урядування в Україні [158]. С. Ю. Обрускою, К.М. Пасинчук проаналізовано електронний суд як адміністративно-правову категорію [159]. О.В. Левченком досліджено механізм впровадження безконтактних адміністративних послуг Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру [160].

Правовим підґрунтям дослідження є фундаментальні праці науковців у сфері теорії держави та права. Зокрема, юридичний інструментарій досліджували С.С. Алексєєв, С.В. Бобровник, С.Д. Гусарєв, Л.А. Луць, В.С. Нерсисянц, Ю.А. Тихомиров.

Легальне визначення правових засобів та адміністративно-правових засобів відсутнє. Проте у законодавстві застосовується термін «засіб». Відповідно до ч. 5 ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

У нормативно-правових актах за предметом дослідження використовуються поняття «засоби» щодо ІКТ. Зокрема, у Законі України «Про електронні довірчі послуги» містяться такі поняття, як «програмний засіб», «засіб електронної ідентифікації», «засіб кваліфікованого електронного підпису чи печатки», «засобів криптографічного захисту інформації», «технічний засіб контролю» [161]. У постанові КМУ «Порядок організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» визначено засоби організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів - засоби програмного комплексу Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів [162]. За певними сферами професійної діяльності впроваджено спеціальні засоби електронного урядування: електронні земельні торги (постанова КМУ «Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення») [163]; комплексну послугу «єМалятко» (постанова КМУ «Порядок надання комплексної послуги «єМалятко») [164] тощо. Проте зазначені засоби доцільно віднести до інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, розвиток якої як техніко-технологічної основи електронного урядування передбачено Концепцією розвитку електронного урядування в Україні [111]. Така точка зору підтримана у науковій літературі []

Зазначені засоби не є правовими, а технічними інструментами впровадження електронного урядування. Вони потребують легалізації шляхом закріплення правової

можливості їх використання органами місцевої влади, державної влади, громадянами, юридичними особами.

Правові засоби є складовою механізму правового регулювання. Механізм правового регулювання включає зобов'язання, заборони та дозволи, при правореалізації – це виконання, використання та дотримання.

В сучасних умовах вітчизняний вчений О.В. Онуфрієнко, розвиваючи теорію правових засобів у контексті інструментальної теорії права, вважає, що правові засоби – це система субстаціонарних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин, що поступово набувають характеру інструментальної гри, досягають приватних і публічних цілей [166, с. 15].

В контексті зазначеної теорії можна виділити наступні характеристики правових засобів:

1. Вони є невід'ємною основною складовою інструментальної теорії та практики адміністративного права.

Таким чином, без теоретичної розробки і практичного впровадження адміністративно-правових засобів цифрових інструментів в сферу публічного адміністрування, неможливо створити ефективний механізм правового регулювання.

2. Формуються відповідно до предмету й методу адміністративного права. Сучасні провідні адміністративісти розглядають предмет адміністративного права як відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління при здійсненні широкої та різноманітної виконавчої і розпорядчої діяльності (Ю.П. Битяк) [167, с. 19]. Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, О. В.Терещук, В. К. Шкарупа зазначають, що предмет адміністративного права – це: «сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади, а також пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, із застосуванням заходів державного примусу, реалізацією й захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями

делегованих їм повноважень та функцій виконавчої влади» [168, с. 5]. Поряд з цим В.Б. Авер'янов, досліджуючи місце «управлінської складової» в структурі адміністративного права, зазначає, що вона є тільки однією з частин діяльності органів публічної влади. Виходячи з цього він пропонує доповнити предмет адміністративного права групами не «управлінських» відносин: по-перше, тих, які виникають у зв'язку з підготовкою і прийняттям різного роду індивідуальних рішень з приводу реалізації чисельних суб'єктів прав приватних осіб; по-друге, відносин як реагування на різноманітні інші звернення приватних осіб, включаючи розгляд в адміністративному порядку їхніх скарг [169, с. 64-65].

Слід погодитися з точкою зору В.Б. Авер'янова, адже значну частину адміністративного права складають адміністративні послуги та публічне адміністрування.

Щодо класичного розуміння предмету адміністративного права, під ним розуміється сукупність прийомів (засобів, способів) впливу, що містяться в адміністративно-правових нормах, на відносини у сфері державного управління, за допомогою яких встановлюється юридично владне і юридично підвладне становище суб'єктів у правовідносинах [170, с. 90]. Тобто основним методом адміністративного права є владно-управлінський метод [171, с. 9].

Таким чином, змістом предмету адміністративно-правового забезпечення цифровізації публічного адміністрування є:

- заходи, які здійснюють суб'єкти цифровізації в процесі владно-розпорядчої діяльності;
- індивідуальні рішення суб'єктів публічного адміністрування щодо виконання регуляторних функцій та надання публічних електронних послуг;
- заходи, що виникають за ініціативою фізичних та юридичних осіб-учасників цифровізації при зверненні в адміністративному порядку до органів державної влади, суду, з метою поновлення порушеного права та притягнення винних до юридичної відповідальності;

- застосування засобів адміністративного примусу до осіб, які порушують законодавство.

3. Засоби адміністративно-правового захисту прав суб'єктів цифровізації перебувають в прямій залежності від мети й завдань новітнього розвитку адміністративного права України.

Щодо методів публічного управління, то універсальними методами, які застосовуються у всіх сферах публічного адміністрування, є переконання та примус. Переконання передбачає обґрунтування, пояснення, обговорення, заохочення, надання зацікавленості, демонстрацію позитивних прикладів управління тощо.

Зокрема, одним із завдань Мінцифри України є розвиток інформаційного суспільства, впровадження електронного документообігу та електронної демократії, розвиток інформаційного суспільства, цифрових навичок та цифрових прав громадян.

В умовах демократичного режиму метод переконання є превалюючим, оскільки відповідає демократичним цінностям свободи, рівності, справедливості.

Слід погодитися з точкою зору О.М. Бандурки, який визначає переконання як систему заходів правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, що виявляється у здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших нормативних актів. Автор зазначає, що переконання є засобом вироблення свідомого і добровільного використання правових розпоряджень, предметом і засобом впливу на свідомість і поведінку особистості, яка складає основу функціонування апарату публічного управління та його підсистем [172].

Метод переконання у сфері цифровізації публічного адміністрування передбачає формування усвідомлення та внутрішнє переконання суспільством тощо, що застосування цифрових технологій у сфері публічного адміністрування відповідає інтересам громадян та суспільства, сприяє додержанню та захисту прав, свобод та

інтересів громадян та держави, надає реальні засоби впливу суспільства на органи державної влади для зміни та удосконалення встановлених нормативних приписів.

Переконання та примус є комплексними та впливають на відносини у сфері цифровізації публічного адміністрування шляхом оптимального поєднання між собою. Незважаючи на те, що застосування переконання є превалюючим, їх потрібно розглядати у взаємозв'язку.

Цифровізація публічного адміністрування розширює застосування методу переконання, оскільки в цілому сприяє лібералізації публічного управління, зокрема спрощує адміністративні процедури, усуває бар'єри при наданні адміністративних послуг.

Переконання має місце, коли держава надає можливість отримати грошову компенсацію за певні дії, зокрема отримати державну грошову підтримки за вакцинацію від COVID-19 у мобільному застосунку «Дія». Ефективність застосування методу заохочення обумовлена цифровими можливостями на державному рівні синхронізувати мобільний застосунок «Дія» з мобільним банкінгом. Спрощена та безконтактна процедура оформлення банківської картки для Є-підтримки є стимулом для бажаної для держави поведінки громадян.

Можливість сплати адміністративного штрафу через мобільний застосунок «Дія» стимулює застосування ст.ст. 258, 300¹ КупАП [173]. Стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, передбачає застосування виключно безготівкових платіжних пристроїв. Таким чином, держава стимулює правопорушника до добровільного визнання вини та несення адміністративної відповідальності у формі штрафу шляхом заохочення у формі зменшення такого штрафу вдвічі.

Встановлення мобільного застосунку «Дія» стимулює фізичну особу до ідентифікації, створення та використання ЕЦП, отримання публічних електронних послуг. Тобто держава стимулює до цифрової грамотності, активного використання

ІКТ у взаємодії з суб'єктами публічного адміністрування шляхом заохочення отримати необхідні адміністративні послуги через застосунок «Дія» у будь-який зручний час, у будь-якому місці, з нівелюванням конфлікту інтересів, ризиків корупції.

Таким чином, заохочення є вигідним не тільки для приватних осіб, а й суб'єктів публічно-владних повноважень (менші витрати на надання адміністративних послуг, цифровізація низки процесів, більш зручне внутрішнє адміністрування).

Цифровізація надає можливості для інформування суспільства шляхом проведення виховних, роз'яснювальних, заохочувальних заходів.

Аналіз теорії адміністративного права та адміністративного законодавства дозволяє визначити наступні засоби заохочення:

1. Інформування шляхом доведення суб'єктами публічного адміністрування до осіб інформації про їх права та обов'язки, порядок їх реалізації, зміст проєктів нормативно-правових актів та актів індивідуального правозастосування.
2. Консультування з питань надання адміністративних послуг шляхом надання допомоги особам у доступі, порядку надання таких послуг. Консультування може також здійснюватися в індивідуальному порядку.
3. Правове виховання, навчання осіб шляхом прийняття та реалізації відповідних державних та регіональних програм підвищення цифрової обізнаності громадян.
4. Пропаганда та реклама застосування цифрових технологій шляхом розповсюдження відповідних роликів у мережі Інтернет, соціальних мережах тощо.

Характерною рисою впровадження цифровізації є активне використання методу заохочення. Трансформаційний цифровий перехід можливий тільки за допомогою застосування ліберальних та гнучких методів публічного адміністрування, адже державний примус не підвищує ефективність публічного адміністрування.

Зміни у методах публічного адміністрування є відповіддю на виклики сучасності, зокрема на цифрову трансформацію суспільства. Ці зміни дозволяють

публічній адміністрації підвищувати свою ефективність та ефективність своїх послуг. Примусовий метод публічного адміністрування набуває більш гнучкого і ефективного характеру у процесі цифровізації. На прикладі процедури накладення адміністративного стягнення можна побачити, що сучасний адміністративний примус застосовується лише в крайньому випадку, коли суб'єкт не виконує обов'язкові приписи добровільно. Так, особі, на яку накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу, надається час для його сплати. У разі несплати штрафу у встановлений термін, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання. У цьому випадку примусове виконання здійснюється на основі цифрових технологій, що робить його більш ефективним. Зокрема, постанова про стягнення штрафу надсилається правопорушнику автоматично, без необхідності особисто відвідувати відповідні органи. Крім того, у разі примусового виконання штрафу стягується його подвійний розмір, що є додатковим стимулом до добровільної сплати [173].

Для правового виховання та навчання осіб можуть активно використовуватися інститути громадянського суспільства, параюристи. Параюристи або громадські радники – це особи, які не мають професійної юридичної світи, але пройшли спеціальне навчання, спрямоване на надання правової допомоги мешканцям громади з найбільш типових для них питань [174]. На засіданні Американської асоціації адвокатів в лютому 2020 року політичною палатою делегатів було запропоновано та закріплено визначення «параюрист» наступного змісту – це особа, яка має кваліфіковану освіту, підготовку або досвід роботи, яка найнята або закріплена за адвокатом, адвокатською конторою, корпорацією, урядовою установою чи іншою організацією, виконує спеціально доручену матеріально-правову роботу, за яку несе відповідальність відповідний юрист або адвокат, за яким закріплений параюрист [175].

Громадські радники тісно співпрацюють з місцевими центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги, разом проводять правопросвітні заходи, а

також з громадськими організаціями у сфері посилення правової спроможності громад [174]. Успішний досвід застосування параюристів мають як розвинені країни, так і країни, що розвиваються.

Згідно з дослідженням ПРООН параюристи як надавачі первинної правової допомоги, мають низку важливих переваг: більш дешеві/безкоштовні послуги; інтегрованість у місцеві громади, орієнтація на колективно-орієнтовані послуги; стійкі соціальні зв'язки всередині громади, які надають можливість переадресації, протекшн-інформування. Параюристи (громадські радники) не зосереджуються лише на судовій системі. Вони залучаються до проведення моніторингів, вирішення регіональних, загальнонаціональних питань, адвокації. Вони шукають засоби правового захисту в адміністративних органах, органах місцевого самоврядування, офісах омбудсменів, співпрацюють з корпораціями, судами тощо [176].

Функцію параюристів можуть виконувати як громадські радники при органах державної влади, місцевого самоврядування, так і юридичні клініки при закладах вищої освіти. Зокрема, юридичні клініки можуть навчати цифровій грамотності, допомагати громадянам реєструватися та працювати у «Електронному суді», особистому електронному податковому кабінеті, інших публічних електронних ресурсах.

Метод переконання передбачає широку участь громадянського суспільства у процесі прийняття рішень органами публічної адміністрації та включення відповідних зобов'язуючих норм права у законодавство. Зокрема, ст. 4 Закону України «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» передбачено, що державне регулювання та управління у сферах електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг здійснюється на засадах створення сприятливих та конкурентних умов для розвитку та функціонування сфер електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг, забезпечення доступності та можливостей використання послуг електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг для осіб з інвалідністю нарівні з іншими фізичними особами [177].

Для підвищення рівня цифрової обізнаності громадян, державні службовці повинні мати відповідний рівень кваліфікації у застосуванні цифрових інструментів.

Органи державної влади повинні мати відповідний кадровий ресурс. Цифрова компетентність як здатність використовувати цифрові технології для ефективного виконання професійних завдань стає невід'ємною складовою державного службовця. Кожен державний службовець повинен мати такі навички: впевнене користування комп'ютером та іншими цифровими пристроями; доступ до та обробка інформації з цифрових джерел; створення та використання цифрових документів; взаємодія з іншими людьми за допомогою цифрових технологій; розвиток цифрових навичок публічних службовців є важливим завданням для органів державної влади [178]. Публічна адміністрація повинна бути готова до змін та бути здатною адаптуватися до нових умов [178; 179].

Виходячи з теорії сервісної держави та впровадження передових бізнес-моделей у сферу публічного адміністрування, доцільно використовувати цифрові технології для підвищення продуктивності та рентабельності надання адміністративних послуг. Модель передбачає, що працівник може працювати віддалено за допомогою цифрових пристроїв.

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 професійною компетентності за результатами оцінювання службової діяльності відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» (ст. 49) [180]. 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.

Окрім перерахованих засобів, до засобів переконання можна віднести обмін передовим досвідом шляхом проведення спільних конференцій, воркшопів, майстер-класів.

Державний примус є допоміжним методом державного впливу, який здійснюється на базі переконання і лише після його застосування.

Слід зазначити, що застосування державного примусу у сфері публічного адміністрування трансформується внаслідок цифровізації.

Так, накладення адміністративного стягнення як форма примусу застосовується виключно при наявності супротиву особи. Коли особа добровільно не сплатила адміністративний штраф, з неї стягується подвійний розмір штрафу. Спочатку особі надається можливість добровільно виконати зобов'язання з застосуванням цифрових технологій за спрощеною процедурою, і тільки після ігнорування такої процедури застосовується метод примусу.

Наступним адміністративно-правовим засобом є закріплення відповідних юридичних гарантій. Етимологічно гарантія розуміється як умова, яка що-небудь забезпечує, умова, що забезпечує успіх [181].

Насамперед слід зазначити, що традиційно гарантії поділяються на загальні і спеціальні. При цьому під загальними гарантіями розуміються економічні, політичні, ідеологічні й організаційні умови і передумови, що створюють реальну можливість здійснення прав і свобод громадян [182], а під спеціальними гарантіями – юридичні норми, що визначають умови і порядок реалізації прав, а також способи їхньої охорони або самі способи реалізації й охорони прав особистості.

Юридичні гарантії як засоби забезпечення прав і обов'язків розглядаються у співвідношенні з політичними, ідеологічними і т. ін. гарантіями як явища однорядкові, тоді як з економічними гарантіями вони співвідносяться як базисні і надбудовні. При цьому наявність таких гарантій як економічні, політичні, ідеологічні й інші

оцінюється як умова приведення в дію всього механізму реалізації прав і обов'язків громадян, у першу чергу тих юридичних гарантій, що забезпечують досягнення кінцевої мети, закладеної в реалізованому праві.

Не зупиняючись на питанні про поняття і класифікацію загальних гарантій, зазначимо, що саме юридичні (спеціальні) гарантії є мірами безпосередньої дії, власне гарантіями. Тому саме їхній аналіз становить найбільший інтерес з погляду оцінки ефективності забезпечення реалізації суб'єктивних прав громадян.

В літературі пропонувалися різні визначення юридичних гарантій.

Зокрема, поширення отримало розуміння юридичних гарантій, як правових норм (системи правових норм), що встановлюють умови і порядок здійснення прав, свобод і обов'язків і правових засобів охорони і захисту останніх [183].

Недоліком визначень такого роду є перебільшення ролі формального моменту, а також відсутність будь-якої вказівки на характер і особливості правових засобів, що згадуються. Крім того, не враховується обставина, що деякі норми можуть містити вказівку як на наявність права, так і на гарантії його здійснення, внаслідок чого залишається відкритим питання: чи варто вважати таку норму гарантією чи ні. Тому можна погодитися з думкою, що виділяти в законодавстві у самостійну групу тільки ті норми, що лише встановлюють умови і порядок здійснення прав і обов'язків громадян, а також засоби їхнього захисту, навряд чи можливо, тому що призначення норм неоднозначне, а їхні функції різноманітні.

У теорії права є концепція зведення юридичних гарантій до змісту правових норм. Однак ця точка зору не отримала поширення.

У радянський період була сталою позиція щодо розуміння юридичних гарантій як комплекс державно-правових засобів забезпечення прав громадян, правові форми і способи їхнього захисту, включаючи в них спеціальні, передбачені Конституцією і всім законодавством заходи для здійснення охорони прав і демократичних свобод, що охоплюють і правоохоронну діяльність державних органів, організацій і установ. У цьому випадку відбувається, з одного боку, розширення поняття юридичних гарантій

(йдеться вже не про «державні», а «державно-правові засоби», згадуються «заходи для здійснення охорони прав і свобод» і «правоохоронна діяльність») і в той же час ця категорія трактується досить вузько, оскільки говориться лише про засоби забезпечення прав, але не їхньої реалізації [184].

Поряд з обмежувальним тлумаченням юридичних гарантій у правовій літературі намітився й інший підхід до визначення цієї категорії – розширювальний.

З цих позицій юридичні гарантії визначають, як створення таких правових інститутів, що юридичними засобами забезпечували б можливість реалізації прав і виконання обов'язків, а також захищали й охороняли б права громадян від порушень з боку окремих осіб, державних органів і громадян.

М. Козюбра і В. Сиренко до юридичних гарантій відносять: нагляд за дотриманням законності: контроль і перевірку виконання державними і суспільними органами; захист, що надається громадянам громадськими організаціями і спеціальними державними органами для охорони суб'єктивних прав, а також примусові заходи (зокрема, юридична відповідальність), що застосовуються до правопорушників відповідними державними органами, а в окремих випадках за уповноваженням державних органів – громадськими організаціями [185].

У найбільш завершеному вигляді названа концепція припускає, що як правові гарантії конституційних прав і свобод може розглядатися будь-який юридичний феномен, якщо він сприяє перетворенню основних прав і свобод у життя. Обґрунтовується це тим, що таке широке розуміння юридичних гарантій відображає реальну правову дійсність.

З таким визначенням юридичних гарантій можна було б погодитися, якщо відмовитися від спроби виявити їхню сутність.

У зв'язку з цим цікавою уявляється оцінка юридичних гарантій як правових засобів. Ця точка зору одержала значного поширення. З деякими розбіжностями в деталях вона зводиться до того, що юридичні гарантії визначаються як правові засоби

(закріплені в законодавстві засоби), що безпосередньо забезпечують правомірну реалізацію й охорону (захист) прав, обов'язків і законних інтересів особистості.

Іноді розшифровується поняття «правових засобів» і уточнюється характер дії механізму правореалізації: «Юридичні гарантії – сукупність закріплених у правових нормах засобів (умов, способів), а також організаційно-правова діяльність щодо їхнього застосування, спрямована на забезпечення безперешкодної реалізації і всебічної охорони суб'єктивних прав громадян, справедливо звертається увага на те, що це – сукупність правових засобів і способів, за допомогою яких реалізуються, охороняються і захищаються права і свободи громадян, припиняються порушення прав і свобод, відновлюються порушені права [186].

Останнє з наведених визначень може бути прийняте за основу при характеристиці юридичних гарантій, однак при цьому необхідно зробити низку застережень.

По-перше, варто враховувати, що юридичні гарантії прав громадян за своїм характером, ступенем впливу на ефективність реалізації всіх прав і свобод істотно різняться між собою. Одні з них впливають на процес здійснення прав побічно. Вони у своїй сукупності утворюють ті сприятливі умови, у яких тільки і може протікати даний процес. Інші ж діють безпосередньо. Їхня ціль – забезпечити перетворення прав громадян у життя, охороняти їх від можливих порушень, визначити порядок їхнього відновлення, якщо права вже порушені. Ця група гарантій у законодавстві представлена переважно у вигляді правомочностей учасників процесу реалізації прав, у вигляді процедурно-процесуальних правил їхнього здійснення. Таким чином, виникає необхідність розрізнення непрямих і конкретних юридичних гарантій. З погляду забезпечення реалізації прав і обов'язків громадян інтерес представляють саме конкретні юридичні гарантії.

По-друге, необхідно уточнити співвідношення понять «гарантованість», «охорона», «захист», оскільки в юридичній літературі була висловлена думка, що проблема гарантованості прав і свобод громадян насамперед є проблемою їхньої

охорони і захисту у чинному законодавстві. Оскільки у багатьох наведених вище визначеннях поняття охорони і захисту вживаються як ідентичні, необхідно встановити їхню тотожність чи відмінності. Представляється виправданим під охороною розуміти взаємозалежні міри, здійснювані державними органами і громадськими організаціями, спрямовані на попередження правопорушень, усунення причин, що їх породжують, і сприяють, таким чином, нормальному процесові реалізації особистістю своїх суб'єктивних прав. Під захистом мається на увазі примусовий (стосовно зобов'язаної особи) спосіб здійснення суб'єктивного права, застосовуваний у встановленому законом порядку компетентними органами або самою уповноваженою особою з метою відновлення порушеного права. Охорона охоплює міри, застосовувані до порушення прав і обов'язків, а захист – міри, застосовувані після правопорушення, для відновлення порушеного права. Оскільки на будь-якій стадії здійснення прав і свобод особи не виключене їхнє порушення, то необхідні превентивні засоби їхньої охорони, а також засоби захисту на випадок порушення.

У літературі пропонувалося розрізняти серед юридичних гарантій прав і свобод громадян – гарантії реалізації прав і гарантії їхньої охорони. До числа юридичних гарантій реалізації прав і свобод громадян, як правило, відносять закріплені у правових нормах: межі прав і свобод, їхню конкретизацію у чинному законодавстві; юридичні факти, з якими пов'язується володіння і безпосереднє користування цими правами і свободами; процесуальні форми реалізації; міри заохочення і пільги (переваги) для стимулювання правомірної, ініціативної їхньої реалізації.

Звертає на себе увагу та обставина, що «гарантії реалізації» являють собою, в основному, сукупність нормативних основ правомочностей громадян щодо реалізації належних їм прав, тоді як «гарантії охорони» – це способи забезпечення можливості здійснення прав у рамках “гарантій реалізації”. Здається, що тут доречно згадати запропонований у теорії права розподіл правовідносин на первинні (регулятивні), що

закріплюють права й обов'язки, визначають міру можливої і належної поведінки, і вторинні (охоронні), що мають на меті забезпечити здійснення суб'єктами дій, що складають зміст первинного правовідношення. Оскільки юридичні гарантії прав і обов'язків громадян можна визначити як сукупність правовідносин, що є засобами забезпечення прав і обов'язків громадян у процесі їхньої реалізації [186], «гарантії реалізації» варто віднести до первинних (регулятивних) відносин, а «гарантії охорони» – до вторинних (охоронних). Здається, що останні можна вважати юридичними гарантіями у вузькому значенні слова.

Аналізуючи юридичні гарантії стосовно цифровізації публічного адміністрування, необхідно зазначити, що як у наукових джерелах, так і в законодавстві забезпечення прав держави, а тому і обов'язків суб'єктів цифровізації регулюється при невиконанні норм – примусовою силою держави – встановленням юридичної відповідальності.

Отже, правові засоби – це юридичні інструменти, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення цілей.

Правові засоби класифікуються на види за різними підставами.

В залежності від галузевої приналежності правові засоби поділяються на конституційні, адміністративні, фінансові, цивільні тощо.

В залежності від характеру поділяються на матеріальні та процесуальні.

В залежності від інформаційно-психологічної спрямованості (чий інтересам надається перевага) – на такі, що стимулюють (заохочення, пільги, дозволи), такі, що обмежують (покарання, заборони, обов'язки).

Зазначена категорія, звичайно, дуже близька за визначенням до юридичних гарантій у широкому розумінні слова. Разом з тим, аналіз практичної діяльності щодо застосування таких засобів і перерахованих у літературі видів, виявляє деяку їхню відмінність від гарантій.

Найбільш істотні сторони зазначеної категорії зводяться до такого.

1. Правові засоби являють собою сполучення (комбінації) виконуваних суб'єктами дій юридичного характеру. Оскільки реалізація засобів полягає в здійсненні багаторазових операцій, про них можна говорити як про «згустки правової дії».

2. Правові засоби передбачаються законодавством і, отже, мають правову природу. Крім того, названа природа засобів обумовлюється також свідомою спрямованістю дій суб'єктів на створення юридично значимого результату.

3. Використання засобів розраховане на ініціативу і свідому волю розсуду суб'єктів у виборі засобу, визначенні його змісту і порядку роботи з ним. Засоби застосовуються суб'єктами самостійно в межах, обкреслених законодавством, обов'язковими розпорядженнями органів керування і планування.

4. Названі засоби характеризує внутрішній взаємозв'язок, структурна єдність.

5. Засоби мають відносно універсальний характер, призначаються для вирішення різноманітних життєвих задач. Галузь застосування кожного виду засобів визначається його адекватністю природі підлягаючій рішення соціально-економічної задачі.

Можна навести ще такі ознаки аналізованої категорії:

- являють собою юридичні засоби забезпечення інтересів суб'єктів права;
- сполучаючись певним чином, виступають основними «працюючими частинами» дії права, правового регулювання, правових режимів;
- мають юридичну силу і підтримуються державою.

Таким чином, можна зробити висновок, що до так званих, засобів забезпечення відносять сукупність всіх заходів, що застосовуються для забезпечення реалізації прав суб'єктів та їхньої охорони. Юридичні гарантії є поняттям вужчим, ніж засоби забезпечення. Юридичні гарантії є лише частиною засобів забезпечення, що реалізуються у правовідносинах.

З деякими застереженнями можна говорити про співпадіння понять «правові засоби» і «юридичні гарантії».

Із врахуванням названих уточнень може бути на дане загальне поняття юридичних гарантій суб'єктивних прав і обов'язків громадян, як сукупності норм і правовідносин, що забезпечують використання правових засобів і способів, за допомогою яких реалізуються, охороняються і захищаються права громадян, досягається виконання ними своїх обов'язків, попереджаються і припиняються правопорушення, а також ліквідуються їхні наслідки.

Як вже зазначалось, в залежності від характеру і спрямованості дії гарантії можуть бути класифіковані на матеріальні і процесуальні. Причому, мабуть, було б неправильним ґрунтувати цю класифікацію на галузевій приналежності норм, що містять положення, які забезпечують права громадян. Здається, що критерієм тут повинен бути характер установлюваної правомочності й особливості охорони прав громадян.

Із врахуванням сказаного, матеріальні юридичні гарантії можуть бути визначені як сукупність правомочностей громадянина, а також засобів правового забезпечення їхньої охорони і захисту в процесі реалізації. Процесуальні юридичні гарантії являють собою передбачені законодавством спеціальні процедурні правила реалізації прав, а також порядок їхньої охорони і захисту на випадок правопорушення.

Взаємодіючи і доповнюючи одна одну, матеріальні і процесуальні юридичні гарантії створюють можливість реального здійснення права. За відсутності однієї з цих категорій проголошене право нерідко перетворюється на декларацію, тому що його реалізація залежить від розсуду сторін.

Адміністративно-правові засоби – це передусім акти управління у конкретній сфері діяльності.

Л.А. Луць розглядає правові засоби як частину правової системи, спрямовану на забезпечення належного правопорядку [187, с. 7]. Аналіз наукової літератури дозволяє прийти до висновку, що під правовими засобами розуміються різні правові категорії. У юридичних енциклопедіях відсутнє поняття «правові засоби». Проте такий термін міститься в академічному словнику наукової термінології [188, с. 482].

В іноземній юридичній доктрині термін «instrument» має досить усталене значення правового акту [189, с. 132]. Тобто правові засоби є інструментом забезпечення належної правової поведінки.

Деякі автори у науці адміністративного права сукупність адміністративно-правових засобів дорівнюється до механізму адміністративно-правового регулювання [190, с. 20-21; 191, с. 14-17]. Проте більш визнаним є підхід щодо розуміння адміністративно-правових засобів у певних сферах як сукупності конкретних форм та способів регулювання та забезпечення належної правової поведінки суб'єктів таких відносин.

Узагальнюючи, адміністративно-правові засоби впровадження цифровізації у сферу публічного адміністрування можна охарактеризувати як сукупність інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури.

Засоби впровадження цифровізації відображені у Конституції України, спеціальних законах та підзаконних актів (Законі України «Про адміністративні послуги», «Про електронні довірчі послуги», Постанові КМУ «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» тощо), загальних законах та підзаконних актах (Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» тощо). Формуючи об'єктивні права, загальнообов'язкові правила поведінки у сфері застосування ІКТ, держава повинна забезпечити відповідне правове середовище для ІКТ.

ІКТ у всіх сферах суспільного життя з'явилися задовго до їх впровадження у публічне управління, адміністрування. Зокрема, це соціальні мережі, чат-боти, пошукові електронні системи тощо. Проте можливість їх використовувати як засобів

у адміністративно-правових відносинах виникає тільки після надання їм певної правової форми.

Адміністративно-правові відносини з впровадження цифровізації виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними особами, юридичними особами. На цьому етапі відбувається трансформація правових норм у певну правову поведінку. Особливістю таких відносин є те, що правові зв'язки між суб'єктами налагоджуються за допомогою ІКТ. Платформою таких зв'язків є електронна інфраструктура. Традиційно вважається, що адміністративно-правові відносини виникають як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів публічного управління, та зв'язки, які утворюються при цьому, мають державно-владний характер. Проте особливістю правовідносин з впровадження електронного урядування є те, що істотна їх частина має сервісний характер, обумовлений надання суб'єктами публічного адміністрування електронних послуг. В іншому такі відносини мають традиційну структуру: суб'єкт (органи державної, місцевої влади, фізичні особи, юридичні особи), об'єкт (ІКТ, поведінка фізичних осіб, дії/бездіяльність органів публічного адміністрування, управління), зміст (сукупність прав та обов'язків).

Умовно засоби впровадження електронного урядування реалізуються у правовій та неправовій формах. Правовою формою є зазначені вище нормативно-правові акти та інші джерела (адміністративні договори, двосторонні та багатосторонні договори про співпрацю, локальні акти органів публічного управління та адміністрування, акти застосування норм права тощо).

Слід зазначити, що одним із проблемних питань є налагодження співпраці між Україною та іншими державами у сфері цифровізації та надання можливості нерезидентам застосовувати електронні цифрові підписи. Україною не укладено жодного міжнародного або двостороннього договору про взаємне визнання сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів, а жоден кваліфікований надавач електронних довірчих послуг іноземної держави не виявив наміру

підтвердити, що його діяльність відповідає вимогам Закону України «Про електронні довірчі послуги».

До неправових форм відносяться здійснення реєстраційних, організаційних дій за допомогою ІКТ; створення та впровадження цифрової інфраструктури. Неправові форми забезпечують надання адміністративних послуг цілодобового; прозорість діяльності органів публічного управління. Проте реалізація неправових форм супроводжується проблемами забезпечення конфіденційності та інформаційної безпеки; необхідності розробки та впровадження єдиних технічних стандартів та сумісності ІКТ.

Одним із проблемних питань забезпечення конфіденційності у сфері електронного урядування є відповідальність працівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за надання доступу зацікавленим третім особам до персональних даних громадян.

Також при впровадженні електронного урядування не враховуються обставини непереборної дії. Зокрема, при переведенні документації у електронний формат не робляться резервні копії. При відключенні електрики, збоїв у системах електронного документообігу, електронної черги в цілому блокується можливість отримання адміністративної послуги громадянином. Одним із напрямів вирішення зазначеної проблеми є закріплення певного співвідношення між можливостями отримання адміністративних послуг у електронному та звичайному форматах.

Узагальнюючи, адміністративно-правові засоби впровадження електронного урядування можна охарактеризувати як сукупність інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури. До таких засобів доцільно віднести: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права; акти реалізації адміністративно-правових норм.

Норми адміністративного права у сфері впровадження електронного урядування складаються з Конституції України, спеціальних законів та підзаконних актів (Закону України «Про адміністративні послуги», «Про електронні довірчі послуги», Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» тощо), загальних законів та підзаконних актів (Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» тощо). Такий засіб забезпечує формування об'єктивного права, загальнообов'язкових правил поведінки.

Адміністративно-правові відносини з впровадження цифровізації виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними особами, юридичними особами. На цьому етапі відбувається трансформація правових норм у певну правову поведінку. Особливістю таких відносин є те, що правові зв'язки між суб'єктами налагоджуються за допомогою ІКТ. Платформою таких зв'язків є електронна інфраструктура. Традиційно вважається, що адміністративно-правові відносини виникають як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів публічного управління, та зв'язки, які утворюються при цьому, мають державно-владний характер. Проте особливістю правовідносин з впровадження електронного урядування є те, що істотна їх частина має сервісний характер, обумовлений надання суб'єктами публічного адміністрування електронних послуг. В іншому такі відносини мають традиційну структуру: суб'єкт (органи державної, місцевої влади, фізичні особи, юридичні особи), об'єкт (ІКТ, поведінка фізичних осіб, дії/бездіяльність органів публічного адміністрування, управління), зміст (сукупність прав та обов'язків).

Актами тлумачення норм адміністративного права є результати діяльності органів державної влади, посадових осіб, громадських об'єднань і окремих громадян щодо встановлення змісту адміністративно-правової норми, розкриття вираженої в ній державної волі щодо впровадження електронного урядування.

Акти реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у сфері впровадження електронного урядування передбачають використання наданих суб'єктам прав та виконання обов'язків. Правова поведінка може виражатися у додержанні норм права (наприклад, інформаційна взаємодія суб'єктів електронного урядування); використанні норм права (отримання фізичними та юридичними особами електронних сервісних послуг); виконанні норм адміністративного права (надання органами державної влади за електронними запитами публічної інформації).

Видання підзаконних нормативно актів – це правотворчий напрямок діяльності публічної адміністрації, що передбачає розпорядчу діяльність, якої спрямовано на виконання законів через розроблення та встановлення підзаконних правил загального характеру. Прийняття норм права підзаконного характеру в процесі діяльності публічної адміністрації – це адміністративна правотворчість, яка здійснюється у формі видання органами та посадовими особами публічної адміністрації актів неперсоніфікованого характеру.

На відміну від загальних норм та правил поведінки, встановлених на рівні законів, акти підзаконного характеру забезпечують додаткове регулювання відносин нормами адміністративного права. Такі акти конкретизують та деталізують закони на стадії їх застосування.

Нормативні акти публічного адміністрування – це владні, втілені в установлену форму волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації, що безпосередньо впливають на нормативні норми та відносини з метою їх удосконалення відповідно до публічних інтересів [192, с. 146].

Юридичного значення нормативних актів суб'єктів публічного адміністрування полягає у тому, що вони є:

- 1) засобом, за допомогою якого публічна адміністрація здійснює виконання адміністративних зобов'язань;
- 2) первинною формою публічного адміністрування, офіційним документом, що встановлюється у процесі адміністративної діяльності;

3) формою реалізації публічних функцій та розв'язання проблем в певній сфері;

4) засобом вираження нормативних приписів, які поширюються на всіх суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб приватного права та фізичних осіб.

У контексті предмету дослідження нормативний акт як адміністративно-правовий засіб цифровізації публічного адміністрування є:

1) способом ефективного забезпечення прав, свобод, обов'язків та законних інтересів учасників таких відносин, оскільки правові норми у законах не можуть охопити всі відносини, що виникають у такій сфері, забезпечити конкретизацію та деталізацію на всіх стадіях правозастосування;

2) за своєю юридичною природою є формою адміністративної правотворчості та розпорядчої діяльності, результатом якої є розробка та прийняття норми адміністративного права у сфері цифровізації;

3) має публічно-владний характер та спричиняє наслідки для необмеженого кола осіб в ході реалізації функцій з цифровізації публічного адміністрування;

4) має форму акту неперсоніфікованого характеру суб'єкта публічної адміністрації;

5) є первинним інструментом здійснення адміністративної діяльності, за допомогою якого суб'єкти цифровізації реалізують свої повноваження;

6) приймається в межах наданих законом органу публічного адміністрування повноважень за встановленою процедурою;

7) може бути оскаржений в порядку адміністративного судочинства;

8) у разі недотримання юридично-владних приписів, які в ним містяться, спричиняють особливі юридичні наслідки – відповідальність винної сторони [193].

Отже, нормативний акт як адміністративно-правовий засіб цифровізації публічного адміністрування – це ухвалений суб'єктом публічної адміністрації у процесі публічно-владної розпорядчої діяльності підзаконний нормативно-правовий акт, спрямований на конкретизацію та деталізацію законів у сфері цифровізації на

стадії їх правозастосування, який породжує наслідки у формі юридичної відповідальності у випадку його невиконання.

До таких нормативно-правових актів можна віднести постанову КМУ «Деякі питання електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг» [194].

Адміністративний акт є наступним адміністративно-правовим засобів цифровізації публічного адміністрування.

Наступним інструментом публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації є адміністративний акт. Такий інструмент є основним у діяльності публічної адміністрації, коли її спрямовано на конкретних суб'єктів адміністративного права, оскільки саме на підставі адміністративних актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини [192, с. 158]. Видання адміністративних актів є близьким до нормативного, але не тотожним до нього, оскільки адміністративний акт спрямований на конкретних осіб та його дія припиняється відразу після здійснення відповідних адміністративних прав та обов'язків.

Раніше в теорії адміністративного права використовувалися терміни «акт державного управління» чи то «індивідуальний акт управління» [195, с. 283].

Проте, виходячи з новітньої концепції адміністративного права, доцільно використовувати визначення «адміністративний акт». Спільної проблемою як у пострадянських наукових дослідженнях, так і у сучасних дослідженнях адміністративістів є змістовне наповнення визначення «адміністративний акт».

Аналіз наукової літератури дозволяє виокремити такі ознаки індивідуального адміністративного акту: спрямований на конкретну особу, припиняється після одноразового застосування [196, с. 158; 197, с. 104].

Таким чином, адміністративний акт як засіб публічного адміністрування є юридичним актом індивідуальної дії у сфері цифровізації публічного адміністрування; має чітко сформульоване публічно-владне волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування; спрямований на конкретного адресата; призводить до

виникнення, припинення або зміни адміністративно-правових відносин у сфері цифровізації; може бути оскаржений в порядку адміністративного судочинства виключно особою, права та законні інтереси якої порушення таким актом. Слід зазначити, що адміністративні повноваження щодо цифровізації публічного адміністрування можуть отримувати не тільки органи публічної адміністрації, а й інші установи, організації (зокрема, саморегульовані організації). Адміністративний акт не варто ототожнювати з внутрішніми актами органів публічного адміністрування, спрямованими на врегулювання внутрішніх поточних питань діяльності таких органів.

Одним із проблемних питань є визначення юридичної природи рішення суб'єкта публічної адміністрації, спрямоване не на конкретну особу, а на певну ситуацію, у тому числі цифрову інфраструктуру. Такий документ адміністративним актом вважати недоречно, адже він не спрямований на конкретну особу. З іншого боку, у таких документах відсутні правила поведінки. Зокрема, є незрозумілою юридична природа технічних стандартів кібербезпеки тощо. Визначення юридичної природи таких документів є необхідним для розуміння можливості їх оскарження у судовому порядку.

Аналіз законодавства, практики його застосування та наукової літератури дозволяє конкретизувати юридичне значення адміністративних актів у сфері цифровізації публічного адміністрування:

- 1) є юридичним фактом, який створює, змінює чи припиняє конкретні правовідносини у сфері цифровізації публічного адміністрування;
- 2) ухвалення такого акту є кінцевою стадією правозастосовного процесу у досліджуваній сфері;
- 3) може бути підставою для підготовки та ухвалення іншого адміністративного акту, адміністративного договору або бути підставою для вчинення певних правочинів у досліджуваній сфері;

4) має істотне юридичне значення під час вирішення спорів з суб'єктами публічно-владних повноважень у сфері цифрової трансформації публічного адміністрування як у адміністративному, так і судовому порядку.

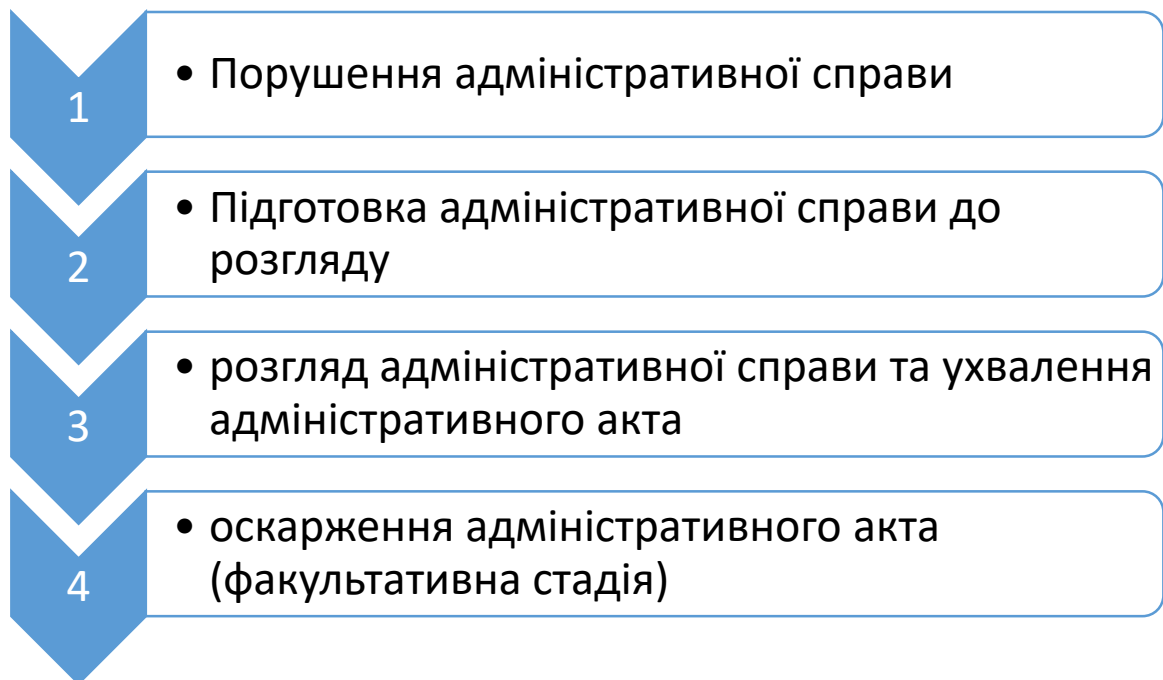
Цифровізація публічного адміністрування призвела до появи електронних адміністративних актів. Особливістю таких актів є саме електронна форма їх передачі.

Зокрема, О.О. Мандюк виокремлює такий спосіб доведення індивідуального адміністративного акта до відома осіб, яких він стосується, як надсилання його електронною поштою [198, с. 132–133].

Прийняття адміністративного акту передбачає проходження певних стадій, які розглядаються переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, яких об'єднано однією метою.

Схематично процедура ухвалення адміністративного акту виглядає наступним чином.

Схема 2.2. Стадії ухвалення адміністративного акту



Порушення адміністративної справи може здійснюватися з ініціативи приватної особи, яка звертається до відповідного органу із заявою, або з ініціативи адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень.

Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган має перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи в цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо [199, с. 69]. У свою чергу, для порушення справи за ініціативою адміністративного органу, мають бути певні юридичні (наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу) та фактичні (конкретні обставини, за наявності яких орган може порушити справу) підстави. Стадія порушення адміністративної справи, як правило, завершується складанням протоколу або акта, на підставі якого в майбутньому може бути ухвалено адміністративний акт.

Друга стадія передбачає підготовку адміністративної справи до розгляду є створення відповідних передумов для належного розгляду справи. Щодо певних видів актів, як правило, колегіальних органів, на цій стадії передбачено також підготовку проекту акта.

Третя стадія є центральною стадією процедури ухвалення (видання) адміністративних актів. В її ході адміністративним органом досліджуються всі обставини справи, які мають значення для правильного її вирішення. Розгляд справи може відбуватися у повному (формальному) та спрощеному (неформальному) порядку. За загальним правилом, органи публічної адміністрації мають максимально спрощувати порядок розгляду адміністративних справ, щоб полегшити приватним особам реалізацію їх прав, свобод і законних інтересів. У свою чергу, у випадках, передбачених правовими нормами, застосовується вже формальна процедура, основною відмінністю якої є проведення усних слухань. Зазначимо, що розгляд адміністративних справ за формальною процедурою є подібним до судового процесу, адже під час такого розгляду особи, які беруть участь у розгляді справи, надають пояснення, залучаються також експерти, спеціалісти, досліджуються докази тощо. За результатами розгляду справи ухвалюється адміністративний акт.

У колегіальних органах адміністративні акти, як правило, ухвалюються через обговорення та подальше голосування й підписання. Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або ж лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт ухвалюється одноособово, він підписується уповноваженою на це особою. Останньою дією, що вчиняється на цій стадії, є оформлення акта через присвоєння реєстраційного (порядкового) номеру.

Четверта стадія є факультативною стадією процедури ухвалення (видання) адміністративних актів і пов'язана з ініціюванням певним суб'єктом припинення дії адміністративного акта, скасування чи внесення зміни до його положень. Оскарження може бути здійснено в адміністративному чи судовому порядку [198, с. 126].

Аналіз законодавства вказує, що порядок оскарження адміністративних актів у сфері цифровізації публічного адміністрування може бути різним. Отже, процедура прийняття адміністративних актів являє собою врегульовану адміністративним правом послідовність дій, які здійснює суб'єкт владних повноважень з метою розгляду та вирішення конкретної індивідуальної справи. У результаті цих дій ухвалюється адміністративний акт, що набуває чинності та забезпечує реалізацію передбачених у ньому прав, свобод, законних інтересів осіб або виконання встановлених обов'язків.

За загальним правилом чинності адміністративні акти набувають «з моменту їх ухвалення», однак в окремих законах закріплюються спеціальні процедури набуття чинності адміністративними актами – з моменту їх оприлюднення.

Чинність адміністративного акта залежить від дотримання матеріальних і формальних вимог. Формальні вимоги стосуються процедур ухвалення (видання) акта, тоді як матеріальні вимоги пов'язані зі змістом акта, який має відповідати положенням чинного законодавства. З моменту набуття індивідуальним адміністративним актом чинності настають юридично значущі наслідки, задля яких цей акт був ухвалений: виникають, змінюються або припиняються права, свободи, обов'язки чи законні інтереси. Припинення чинності таких актів може негативно

вплинути на правове становище їхніх адресатів, тому порядок припинення дії індивідуальних адміністративних актів має бути чітко визначеним і спрямованим на захист прав і законних інтересів приватних осіб.

Аналіз наукової літератури вказує на те, що в науці адміністративного права відсутня єдність думок щодо припинення дії адміністративних актів. В цілому, у зазначеній сфері відсутні монографічні дослідження. Виходячи з юридичної природи адміністративного факту, є логічним припустити, що припинення дії адміністративного акту прив'язано до моменту завершення впливу на права, обов'язки чи законні інтереси осіб-адресатів такого акту. Є логічним припущення, що після фактичного завершення впливу такого акту неможливо реалізувати приписи.

Низка науковців пропонують авторську класифікацію підстав припинення дія адміністративних актів. Зокрема, В.П. Тимошук пропонує поділяти підстави припинення дії адміністративних актів на нормальні (ординарні, об'єктивні) та дострокові [199, с. 158]. Така класифікація не відображає сутнісну відмінність між підставами. Адже перша група відображає змістовну підставу припинення, а друга група – строкові межі. Варто зазначити, що адміністративні акти, які приймаються з конкретно встановленим строком дії (наприклад, до певної дати) у разі будь-якого припинення дії, крім настання цієї дати, можна було би вважати достроковим припиненням дії акта, і при такій інтерпретації даного поділу його можна було би вважати обґрунтованим та логічним [198, с. 159]. Проте, В.П. Тимошук до дострокових підстав припинення дії акта відносить виключно його скасування (відкликання, визнання недійсним), не аргументуючи таку точку зору [199, с. 158].

За аналогією з припиненням нормативного акта, доцільно зауважити: як введення в дію нового адміністративного акта, так і скасування акта призводить до дострокового припинення дії адміністративного акта.

Умовно підстави припинення адміністративного акта можна класифікувати на фактичні та юридичні. Зокрема, такої точки зору дотримується Г.В. Подзігун [200].

Фактичне припинення дії адміністративних актів відбувається саме по собі, автоматично, у зв'язку з настанням певного факту, тому немає необхідності в спеціальному волевиявленні – виданні акта, спрямованого на їх припинення. При цьому, найпоширенішими підставами фактичного припинення дії адміністративних актів є: 1) закінчення строку дії акта, який було видано на певний строк (адміністративний акт, якого видано на певний строк, зі збігом такого строку перестає діяти, тому немає необхідності спеціально його скасовувати); 2) виконання вимоги, якщо зміст акта зводився лише до виконання цієї вимоги (і хоча в законодавстві України прямо не передбачено, що адміністративні акти припиняють свою дію у зв'язку з виконанням вимог, які в них містяться, однак такий висновок є цілком виправданим) [198].

Відповідно до загальної теорії права, виконання акта означає реалізацію дій, передбачених його змістом. Це стосується виключно зобов'язуючих актів, оскільки забороняючі або правоповноважуючі акти не вимагають від адресатів здійснення конкретних дій. Наприклад, якщо орган місцевого самоврядування видає рішення про виділення земельної ділянки громадянину, виконанням такого акта буде реєстрація права власності на землю в установленому законом порядку.

Припинення дії індивідуального адміністративного акта у зв'язку з виконанням його вимог за своєю юридичною природою аналогічне до припинення цивільного зобов'язання через його виконання. Наприклад, у разі виконання суб'єктом господарювання умов дозволу на проведення будівельних робіт, такий дозвіл втрачає чинність після завершення будівництва. У цивільному законодавстві правові наслідки виконання зобов'язання чітко визначені, тоді як в адміністративному законодавстві наслідки виконання вимог індивідуальних адміністративних актів не завжди формалізовані, хоча їх реалізація передбачена загальними принципами.

Ще однією підставою для припинення чинності адміністративного акта є настання певної юридичної події, яка змінює обставини його застосування. Наприклад, дія адміністративного акта про надання тимчасового дозволу на торгівлю

в певному місці припиняється після завершення терміну проведення ярмарку. Інший приклад — втрата чинності дозволу на проживання іноземця після закінчення терміну дії візи або набуття громадянства країни перебування.

Таким чином, чинність адміністративного акта може завершуватися через виконання його умов або внаслідок змін у правових чи фактичних обставинах, які обумовлювали його дію. Це вимагає чіткого визначення процедур припинення чинності таких актів, щоб уникнути порушення прав і законних інтересів адресатів.

Юридичне припинення дії адміністративних актів відбувається у зв'язку із виданням спеціального акта, зі змісту якого прямо або опосередковано випливає, що попередній акт припиняє свою дію. Юридичне припинення дії індивідуального адміністративного акта може бути прямим і непрямим (опосередкованим) [198, с. 160]. При прямому юридичному припиненні дії індивідуального адміністративного акта його дія припиняється у зв'язку із волевиявленням адміністративного органу, що прийняв цей акт, адміністративного органу вищого рівня або суду, як правило, у зв'язку з неправомірністю (незаконністю) акта або практичною недоцільністю (неефективністю) акта, тобто відсутністю позитивних результатів його дії. У тому ж разі, коли приймається новий акт, в якому не міститься будь-якої спеціальної вказівки на припинення дії старого акта, проте з початком його дії попередній акт припиняє діяти, оскільки його зміст тим чи іншим чином суперечить змісту нового акта, або новим актом поглинається зміст попереднього акта), таке юридичне припинення дії індивідуального адміністративного акта є непрямим (опосередкованим). Так, наприклад, припиняє діяти акт, що встановлює відповідальність за певне правопорушення у випадку прийняття нового акта, яким визначено іншу міру відповідальності за те ж саме правопорушення. При цьому, оскільки окремого рішення чи вказівки в самому акті про скасування попереднього акта може не бути, у даному випадку мова буде йти про непряме (опосередковане) юридичне припинення дії індивідуального адміністративного акта [198, с. 160].

Отже, припинення чинності адміністративного акта як інструмента публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації слід розуміти як момент, коли його подальша реалізація стає неможливою, і він більше не впливає на права, обов'язки чи законні інтереси осіб. Підстави для такого припинення можна розділити на дві категорії: фактичні та юридичні, з огляду на їх різну правову природу.

Фактичне припинення дії адміністративного акта відбувається автоматично, без необхідності додаткових рішень або видання нових актів. Основні підстави для такого припинення включають:

- закінчення строку дії акта, якщо його чинність була обмежена визначеним періодом.
- виконання встановленої вимоги, коли зміст акта полягав у досягненні конкретної мети (наприклад, подання звіту в електронному вигляді).
- настання юридичної події, яка автоматично припиняє дію акта (наприклад, зміна нормативно-правової бази або ліквідація суб'єкта, якого стосувався акт).

Юридичне припинення дії адміністративного акта, навпаки, потребує ухвалення спеціального рішення або видання нового акта, який офіційно скасовує попередній. Наприклад, це може бути рішення про анулювання дозволу на доступ до державних електронних реєстрів у разі порушення умов його використання.

Таким чином, припинення чинності адміністративних актів залежить як від фактичних обставин, що обумовлюють автоматичне завершення їхньої дії, так і від юридичних механізмів, які потребують відповідних рішень уповноважених органів.

Слід зазначити, що адміністративний акт може бути визнаний недійсним з дати його ухвалення. Наслідком визнання адміністративного акту недійсним є відсутність будь-яких правових наслідків для особи, щодо якої він ухвалений.

Адміністративний акт є нікчемним, якщо:

- 1) його видано в письмовій формі, але відсутні відомості про адміністративний орган, який його видав;

2) відповідно до закону він може бути виданий лише у формі документа, але вказану вимогу не було дотримано;

3) адміністративний акт видано адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень;

4) виконання такого адміністративного акта призведе до вчинення кримінального та (або) адміністративного правопорушення, а також істотного порушення прав і свобод людини;

5) виконання адміністративного акта є об'єктивно неможливим [200].

У науковій літературі серед підстав для визнання адміністративного акта нікчемним виокремлюються такі: визнання його нікчемним адміністративним органом, який видав цей акт, або особою, що має законний інтерес, у межах адміністративного чи судового провадження. Ця процедура належить до категорії «скасування адміністративного акта».

Слід зауважити, що скасування адміністративного акта відрізняється від його відкликання, оскільки застосовується виключно до неправомірних (нікчемних) актів. Водночас суб'єктами, уповноваженими на скасування, можуть бути як орган, що видав акт, так і адміністративний орган вищого рівня, наділений відповідною компетенцією, або суд.

Процедура скасування неправомірних адміністративних актів може здійснюватися у двох порядках: адміністративному та судовому. Основна різниця між цими порядками полягає в процедурних аспектах їх реалізації та у колі суб'єктів, що мають право їх здійснювати.

В адміністративному порядку скасування акта здійснюється безпосередньо адміністративним органом, який його ухвалив, за умови наявності у нього відповідних повноважень, або органом вищого рівня, що розглядає скаргу на рішення підпорядкованого органу чи виконує функції адміністративного контролю.

Щодо судового порядку, скасування адміністративного акта належить до компетенції суду, уповноваженого визнавати такі акти недійсними. [192, с. 166–167].

Важливе значення у сфері цифровізації публічного адміністрування займають адміністративні акти-дії та акти-плани. Так, акти-дії як інструмент публічного адміністрування, на відміну від адміністративних актів, спрямовано на виникнення не правового, а фактичного результату. Вчинення актів-дій не тягне за собою виникнення, зміни або припинення правовідносин [201, с. 177].

Прикладом актів-дій можуть бути надання довідок, методичних рекомендацій та інші подібні заходи. Акти-дії зазвичай використовуються в тих сферах публічної адміністрації, де з різних причин відсутнє детальне нормативне регулювання. У той же час, акти-плани, як інструмент публічного адміністрування, здатні сприяти досягненню конкретних результатів у майбутньому, що, в свою чергу, можуть суттєво впливати на права фізичних та юридичних осіб. Однак акти-плани як інструмент публічного адміністрування досі не отримали достатньої теоретичної уваги. Р.С. Мельник пов'язує це з тим, що плани зазвичай затверджуються адміністративними актами, такими як накази чи рішення органів публічної адміністрації [202].

Виходячи з підвищення значущості розробки стратегічних планів як на державному, так і регіональному рівнях, більш адекватною є точка зору, що акти-плани та нормативні акти є самостійними адміністративно-правовими засобами цифровізації публічного управління. Наказ, розпорядження є формою затвердження відповідно акту-плану. План діє протягом значного проміжку часу, поширюючи свій регулюючий вплив на правовідносини, які виникають у майбутньому [202, с. 252].

Таким чином, акти-плани як інструменти публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації є офіційними документами, які видаються органами публічної адміністрації в межах їх компетенції. Ці акти містять конкретні заходи та строки їх виконання і мають на меті впливати на адміністративно-правові відносини, сприяючи їх виникненню, зміні або припиненню. Наприклад, план цифровізації органу державної влади, який передбачає створення нових онлайн-сервісів для громадян і визначає терміни їх розробки, є типовим прикладом акта-плану у сфері цифрової трансформації.

Акти-дії, в свою чергу, це конкретні дії, що вживаються органами публічної адміністрації для вирішення певної ситуації. Такі дії не призводять до зміни адміністративно-правових відносин, але є важливими для виконання адміністративних завдань. Прикладом акта-дії може бути надання адміністративним органом дозвільних документів для роботи онлайн-платформи або проведення навчання для державних службовців з використання нових цифрових інструментів.

Знову ж таки, адміністративні акти у сфері цифрової трансформації є рішеннями, що приймаються для вирішення конкретних питань. Наприклад, ухвалення рішення про впровадження електронного документообігу в органах місцевого самоврядування або затвердження змін до регламенту для інтеграції цифрових технологій є прикладами адміністративних актів, які регулюють певні види діяльності в сфері цифрової трансформації.

Проведений аналіз дозволяє уточнити ознаки адміністративного акта як адміністративно-правового засобу цифровізації публічного адміністрування. До таких ознак можна віднести наступне:

1. Адміністративний акт є волевиявленням суб'єкта публічної адміністрації, який реалізує свою компетенцію в контексті цифровізації публічного адміністрування щодо конкретної ситуації чи особи. Важливо підкреслити, що він не завжди є рішенням і не завжди має управлінський характер.

2. Цей акт є владним, тобто обов'язковим для виконання і забезпеченим правовими засобами, зокрема можливістю застосування адміністративного примусу та юридичної відповідальності.

3. Адміністративний акт має специфічні юридичні наслідки, оскільки завжди змінює адміністративно-правовий статус особи, що впливає на її здатність реалізовувати права та виконувати обов'язки в правовідносинах щодо цифровізації публічного адміністрування.

4. Адміністративний акт є відображенням реалізації функцій публічного адміністрування у сфері цифровізації, оскільки його дія вичерпується виконанням конкретних приписів, що закріплені в акті.

Особливістю цього елементу є також акцент на оновленні процедури прийняття адміністративних (індивідуальних) актів у контексті цифровізації, зокрема в частині удосконалення порядку узгодження з іншими суб'єктами публічної адміністрації, відповідно до вимог чинного законодавства.

Наступним адміністративно-правовим засобом цифровізації публічного адміністрування є адміністративний договір. Договір як правова категорія має місце у фінансовому, господарському, цивільному, трудовому праві. Впровадження адміністративного договору у адміністративні правовідносини обумовлено трансформацією предмету адміністративного права та концепцією сервісної держави. Фактично, адміністративний договір є засобом диспозитивного регулювання публічних правовідносин.

За допомогою адміністративного договору цифровізація у сфері публічного адміністрування будується на підставі публічно-приватного партнерства. Зокрема, організаційно-господарські повноваження у сфері цифровізації публічного адміністрування є проявом застосування адміністративного договору як прикладу застосування диспозитивного методу у сфері цифровізації.

Слід зазначити, що в теорії адміністративного права адміністративний договір детально досліджено [203, 204]. Проте у публічному адмініструванні застосування адміністративного договору не набуло широке застосування.

Такий розрив між теорією та практикою обумовлений відсутністю якісних реформ у сфері публічного адміністрування. Законодавче забезпечення у сфері впровадження та застосування адміністративного договору є фрагментарним, безсистемним, має місце у матеріальному та процесуальному праві.

Відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або

правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [205].

Аналіз доктринальних визначень адміністративного договору дозволяє виокремити наступні його ознаки:

- спрямований на спільну реалізацію владних повноважень, координацію зусиль для досягнення соціально корисного результату в управлінській діяльності на основі консенсусу [206];
- є угодою між двома особами, одна з яких є суб'єктом виконавчої влади, спрямованою на виникнення, зміну або припинення взаємних прав та обов'язків сторін [207].

Досліджуючи адміністративний договір, науковці опираються на легальне визначення адміністративного договору, зокрема щодо визначення публічної служби, критеріїв перевірки судом законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Основними ознаками адміністративного договору як інструменту публічного адміністрування є:

- 1) Однією із сторін є суб'єкт публічної адміністрації.

Слід зазначити, що це може бути не тільки орган державної влади, але й юридична особа приватного права з делегованими публічно-владними повноваженнями.

- 2) Наявність узгодженого волеузгодження сторін .

Адміністративний договір передбачає компроміс з усіх істотних умов договору. Така ознака є характерною як для адміністративних, так і цивільних, господарських договорів. Фактично, у сфері адміністративного права впроваджено принцип свободи договору.

3) Вираження адміністративного договору у формі спільного правового акту.

Адміністративний договір є правомірним юридичним фактом. Такий договір з моменту його підписання стає обов'язковим для підписантів. У зв'язку з цим, визначення договору як правового акту декларує його юридичну значимість, спроможність впливати на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин у формі формалізованої дії.

4) Формою адміністративного договору є договір, складений у вигляді єдиного документи, угоди, протоколу, меморандуму, що є його зовнішньою характеристикою.

Перелік таких форм адміністративного договору не є вичерпним на відміну від обмежень щодо форми договору у цивільному, господарському праві.

5) Змістом адміністративного договору є взаємні права та обов'язки його сторін у публічно-правовій сфері, що становлять собою предмет договору. Виходячи з мети укладення адміністративного договору, було б доречним визначити предмет як взаємні права та обов'язки, спрямовані на задоволення публічного соціально корисного інтересу. Законодавець акцентує увагу на тому, що усі правомочності сторін повинні належати до сфери дії публічного права, що в цілому передбачає, що вирішення питання віднесення договорів до адміністративних має вирішуватись з урахуванням теорій розмежування публічного та приватного права (субординаційна, спеціально-правова, двоступенева, формальна, санкційна, тощо) [200].

Для кваліфікації договору як адміністративного необхідна наявність всіх перерахованих ознак. Крім обов'язкових ознак, під час вирішення питань щодо віднесення договору до адміністративного доцільно врахувати додаткові ознаки: 1) під час укладення адміністративного договору суб'єкт владних повноважень діє з метою задоволення не особистих потреб (як юридичної особи), а публічних

(суспільних) інтересів; адміністративний договір містить умови, спрямовані передусім на забезпечення публічного інтересу; 2) під час укладення адміністративного договору суб'єкт владних повноважень повинен дотримуватися вимог щодо правових підстав, меж компетенції, процедур діяльності, які визначаються Конституцією і законами України (зокрема, у частині вибору контрагента, встановлення суттєвих умов такого договору тощо); 3) адміністративні договори укладаються суб'єктом владних повноважень зазвичай на підставі раніше ухваленого владного управлінського рішення (виданого правового акта) [207, с. 76–86; 208].

Складна природа адміністративного договору передбачає уточнення такого терміну, як «публічно-правова сфера». Деякі науковці надають широке тлумачення такого терміну і зазначають, що предметом адміністративного договору може бути та частина суб'єкта публічної адміністрації, яка не має управлінського характеру [209].

Порядок укладення адміністративного договору відбувається на підставі закону з деталізацією форми, змісту, процедури на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Субсидіарно щодо порядку укладення адміністративного договору можуть використовуватися норми Цивільного та Господарського кодексів.

У сфері цифровізації публічного адміністрування законодавство встановлює рамки застосування адміністративних договорів, що охоплюють п'ять ключових аспектів, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України. Під межами укладення та реалізації таких договорів розуміють визначені законодавством і сторонами рамки впливу на адміністративні відносини, які враховують специфіку цифрової трансформації.

Ключові аспекти, що визначають межі адміністративних договорів у сфері цифровізації, включають:

1. Предмет договору, який спрямований на регулювання відносин у сфері впровадження цифрових технологій, автоматизації адміністративних процесів та розвитку цифрових послуг.

2. Зміст договору, що охоплює цілі, функції, завдання та компетенції суб'єктів, які реалізують цифрові проєкти та ініціативи в публічному адмініструванні.

3. Часові рамки дії договору, включаючи строки впровадження цифрових рішень, початок і завершення дії договору, а також припинення нормативних актів, що стали основою для його укладення.

4. Необхідність договірної регулювання, зумовлену потребою в цифровій модернізації державних органів, запровадженні інноваційних рішень для громадян та бізнесу, а також удосконаленні цифрових послуг.

5. Ефективність договірної регулювання, яка оцінюється через результати впровадження цифрових технологій, підвищення якості адміністративних послуг і забезпечення прозорості управлінських процесів.

Адміністративні договори у сфері цифровізації публічного адміністрування формуються на основі правових, організаційних та технологічних параметрів, які спрямовані на впровадження інноваційних рішень і досягнення стратегічних цілей цифрової трансформації.

Таким чином, адміністративний договір у сфері цифровізації публічного адміністрування – це укладений на підставі норм адміністративного права правовий акт у формі договору, угоди, протоколу, меморандуму або іншій передбаченій законом формі, між юридичними особами приватного права та суб'єктами публічно-владних повноважень або виключно суб'єктами публічно-владних повноважень, що ґрунтується на спільному волевиявленні та визначає взаємні права та обов'язки учасників договірних відносин у сфері цифровізації публічного адміністрування.

Адміністративний договір є адміністративно-правовим засобом цифровізації публічного адміністрування, якщо предмет договору стосується спільної реалізації повноважень у такій сфері.

Застосування адміністративного договору як інструменту діяльності суб'єктів публічного адміністрування в контексті цифрової трансформації обґрунтовується необхідністю створення ефективної системи правової взаємодії як між суб'єктами

публічної адміністрації, так і з фізичними особами. Це спрямовано на розвиток таких ключових напрямів:

- а) електронного урядування, електронної демократії, інформаційного суспільства та процесів інформатизації;
- б) впровадження та вдосконалення електронного документообігу;
- в) національних електронних інформаційних ресурсів, принципу інтероперабельності, телекомунікаційної інфраструктури, електронної комерції та бізнесу;
- г) доступу до електронних та адміністративних послуг;
- д) забезпечення електронних довірчих послуг і механізмів електронної ідентифікації.

Цифрова трансформація вимагає адаптації адміністративних договорів, які слугують основою для правової взаємодії у сферах, що стосуються надання електронних послуг, співпраці між органами влади, а також реалізації інноваційних технологій. Такі договори дозволяють більш чітко визначати компетенції суб'єктів публічної адміністрації, упорядковують процедури взаємодії та створюють передумови для впровадження інновацій.

На міжнародному рівні доведено зв'язок між цифровою трансформацією та якістю публічного управління, що підтверджується показниками урядової ефективності, контролю за корупцією та рівнем легкості ведення бізнесу. Укладання адміністративних договорів у сфері цифрової трансформації також сприяє покращенню економічної ефективності державних видатків і підвищенню доступності послуг.

Загалом адміністративні договори у цій сфері класифікуються залежно від змісту, статусу сторін та характеру договірних відносин, а також розглядаються як важливий інструмент для регулювання взаємодії, що сприяє реалізації стратегій цифровізації публічного управління.

Слід зазначити, що Україна перебуває на перехідному етапі цифровізації діяльності органів публічної влади. Тому на теперішній час потрібно говорити про реалізацію стратегій та планів впровадження цифрового урядування. Без конкретизації суб'єктів забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації, їх функцій неможливо говорити про реалізацію цифрового демократичного уряду.

Цифровізація публічного адміністрування тісно пов'язана з такими термінами, як «адміністративна процедура», «адміністративний бар'єр», «адміністративний ресурс», «функція», «послуга». У демократичних суспільствах базовим є додержання прав людини, функція виступає організаційною характеристикою органів виконавчої влади. Впровадження цифрових ІКТ потребує розробки та впровадження стандартів взаємодії між органами публічного управління. Тому є потреба у розробці адміністративних регламентів, інструкцій, протоколів обміну інформацією та базами даних.

Відповідно до аналітичних звітів Даоського економічного форуму можна виділити основні цифрові технології [210]:

- Інтернет стаф;
- роботизація та кіберсистеми;
- штучний інтелект;
- big data;
- безпаперові технології;
- адитивні технології (3D-друк);
- хмарні та туманні обчислення; – безпілотні та мобільні технології;
- біометричні технології;
- квантові технології;
- технології ідентифікації;
- блокчейн.

Застосування адміністративно-правових засобів цифровізації публічного адміністрування дозволило здійснити [211]:

1) цифрову трансформацію адміністративних послуг, у відповідності до якої понад 120 видів послуг надаються у електронному режимі та є доступними на офіційних веб-сайтах суб'єктів, що надають такі послуги;

2) Єдиний державний веб-портал електронних послуг під назвою Портал Дія, завдяки якому кожен громадянин України має право на одержання електронних послуг і інформації про себе із державних інформаційних електронних ресурсів;

3) мобільний застосунок Дія, завдяки якому кожен громадянин України отримує доступ до цифрових документів.

Одним із ключових аспектів публічного адміністрування є планування та прогнозування діяльності. Метод big data analytics (аналіз великих даних) передбачає обробку значних обсягів різноманітної інформації за допомогою спеціалізованих комп'ютерних технологій. Використання цифрових інструментів дає змогу публічній адміністрації збирати, аналізувати дані й на основі цього ухвалювати більш обґрунтовані рішення, підвищуючи ефективність своєї роботи. Це лише початок цифрової трансформації публічного управління, яка в майбутньому може суттєво змінити методи адміністрування.

Метод аналізу великих даних має низку переваг. По-перше, він забезпечує доступ до актуальної інформації в реальному часі, що дозволяє оперативно відстежувати результати діяльності та вносити необхідні корективи. По-друге, цей підхід надає змогу працювати з різноманітними даними, перевіряти їх достовірність і приймати зважені рішення. Однак ефективність цього методу залежить від якості алгоритмів та використовуваних даних. Для його успішного впровадження необхідні висококваліфіковані фахівці, яких можна залучати через аутсорсинг або шляхом професійної підготовки посадових осіб.

Оптимізація методів публічного адміністрування також передбачає застосування цифрових технологій для ефективної взаємодії з приватними суб'єктами.

Наприклад, автоматизовані кол-центри з голосовими помічниками спрощують доступ до адміністративних послуг, дозволяючи громадянам отримувати інформацію або записуватися на прийом у зручний спосіб. Такі інновації підвищують якість взаємодії адміністрації з громадянами, сприяючи довірі до державних органів.

Ще одним прикладом є програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада», що об'єднує процеси прийому документів та їх обробки для надання соціальних послуг. Ця система забезпечує взаємодію центрів адміністративних послуг із структурними підрозділами соціального захисту, значно пришвидшуючи процес надання послуг.

Цифрова трансформація охоплює не лише зовнішню взаємодію публічної адміністрації з громадянами, але й внутрішні процеси. Автоматизація завдань, підвищення прозорості та доступності послуг сприяють ефективності роботи органів влади. Електронний документообіг і надання послуг онлайн стали невід'ємною частиною сучасного управління, яке базується на інформаційно-комунікаційних і хмарних технологіях.

З огляду на сучасні глобальні тренди, цифрові інструменти стають невід'ємною складовою розвитку державного управління. Вони дозволяють вдосконалити взаємодію між державою, бізнесом та громадянським суспільством, визначаючи рівень інноваційності країни загалом. Впровадження цих технологій є необхідним для моніторингу, ухвалення ефективних рішень і забезпечення відкритості управління.

Висновки до розділу 2

Проведений аналіз законодавства вказує на істотне збільшення цифрової складової у діяльності органів публічної влади та необхідність наукового переосмислення ролі органів публічного управління, адміністрування при прийнятті управлінських рішень.

1. Систему суб'єктів забезпечення цифровізації публічного урядування доцільно класифікувати на дві групи: суб'єкти загальної та спеціальної компетенції. До суб'єктів загальної компетенції відносяться Верховна Рада України, Президент України, КМУ. Суб'єктами спеціальної компетенції є Мінцифри; Нацкомунікацій; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України. До суб'єктів спеціальної компетенції за сферами управління доцільно віднести Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, відповідні служби та агентства. Громадський сектор, суб'єкти господарювання, фізичні особи є учасниками відносин у сфері цифровізації, виступаючи або як споживачі електронних публічних послуг, або забезпечуючи сервісну складову з цифровізації публічного управління.

2. Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено завдання та повноваження КМУ (ст.ст. 2, 20 Закону). Аналіз ст. 20 Закону вказує на те, що на рівні закону не зазначено основні повноваження КМУ у сфері цифровізації. У п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону зазначено таке повноваження КМУ у сфері соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій як проведення державної політики у сфері інформатизації, сприяння становленню єдиного інформаційного простору на території України. Проте, виходячи з того, що у законодавстві розмежовано цифровізацію та інформатизацію як самостійні напрями державної політики та координуючої ролі КМУ для всієї системи органів виконавчої влади, доцільно у ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначити його повноваження у сфері цифровізації. Зокрема, доцільно додати до ч. 1 ст. 20 Закону п. 7 наступного змісту:

«7) у сфері цифровізації:

розробляє концепцію цифрової трансформації України;

організовує проведення єдиної державної політики у сфері цифровізації державного управління та адміністрування;

координує діяльність органів виконавчої влади з впровадження цифрової інфраструктури та синхронізації електронних реєстрів, хмарних середовищ, баз даних».

3. Повноваження Мінцифри можна класифікувати на наступні групи: нормотворчі, регуляторні, дозвоільні, сервісні, технічні, організаційно-господарські. Аналіз діяльності Мінцифри вказує, що орган виконує значну кількість завдань, що створює загрози неналежного управління, урядування у досліджуваній сфері.

Одним із напрямів перерозподілу повноважень Мінцифри може бути делегування низки сервісних повноважень зі створення та обслуговування державних електронних реєстрів до відповідних служб за сферою використання відповідного реєстру або саморегульованих організацій.

Організаційно-господарські повноваження доцільно передати Міністерству економіки України, зокрема, такі повноваження, як здійснення заходів, зокрема міжнародні, спрямовані на формування позитивного інвестиційного іміджу ІТ-індустрії України; опрацювання проектних пропозицій щодо ініціювання інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями; підготовка та надсилання іноземним державам, банкам і міжнародним фінансовим організаціям офіційних звернень щодо спільної підготовки інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії; сприяння розвитку галузі робототехніки в Україні.

4. Аналіз теорії адміністративного права та адміністративного законодавства дозволяє визначити наступні засоби заохочення:

- інформування шляхом доведення суб'єктами публічного адміністрування до осіб інформації про їх права та обов'язки, порядок їх

реалізації, зміст проєктів нормативно-правових актів та актів індивідуального правозастосування.

- консультування з питань надання адміністративних послуг шляхом надання допомоги особам у доступі, порядку надання таких послуг. Консультування може також здійснюватися в індивідуальному порядку.
- правове виховання, навчання осіб шляхом прийняття та реалізації відповідних державних та регіональних програм підвищення цифрової обізнаності громадян.
- пропаганда та реклама застосування цифрових технологій шляхом розповсюдження відповідних роликів у мережі Інтернет, соціальних мережах тощо.

Для правового виховання та навчання осіб можуть активно використовуватися інститути громадянського суспільства, параюристи. Функцію параюристів можуть виконувати як громадські радники при органах державної влади, місцевого самоврядування, так і юридичні клініки при закладах вищої освіти. Зокрема, юридичні клініки можуть навчати цифровій грамотності, допомагати громадянам реєструватися та працювати у «Електронному суді», особистому електронному податковому кабінеті, інших публічних електронних ресурсах.

5. 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 професійною компетентності за результатами оцінювання службової діяльності відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» (ст. 49) [176]. 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.

6. Адміністративно-правові засоби впровадження цифровізації у сферу публічного адміністрування можна охарактеризувати як сукупність інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури.

7. Нормативний акт як адміністративно-правовий засіб цифровізації публічного адміністрування – це ухвалений суб'єктом публічної адміністрації у процесі публічно-владної розпорядчої діяльності підзаконний нормативно-правовий акт, спрямований на конкретизацію та деталізацію законів у сфері цифровізації на стадії їх правозастосування, який породжує наслідки у формі юридичної відповідальності у випадку його невиконання.

РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1. Зарубіжний досвід забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації

У зарубіжній політико-правовій доктрині електронна демократія сприймається як сучасна теорія демократії, яка передбачає більший вплив індивідів, попри всі аспекти діяльності апарату держави. При цьому наголошується, що електронні засоби комунікації використовуються не лише у сфері взаємовідносин між апаратом держави та індивідами, а й у сфері самоврядування та саморегулювання. Використання механізмів електронної демократії в сучасній державі призводить до вдосконалення процесу отримання та обміну інформацією між державними органами, громадськими та політичними організаціями, індивідами, збільшення значення індивідів і суспільства у сфері прийняття державними органами рішень.

Сучасні держави відрізняються значною відчуженістю індивідів від державного апарату та від державного життя. Вирішення найважливіших питань відводиться експертам, тоді як індивіди почуваються виключеними з процесу прийняття рішень. Водночас активне використання інформаційно-комунікаційних технологій, у тому числі можливість підготовки електронних петицій та організації збору підписів в Інтернеті, обговорення проектів нормативних правових актів та прийнятих рішень надає індивідам реальні механізми реалізації їх прав.

Зміни, що відбуваються в апараті держави і в її взаємовідносинах з індивідами, дозволяють говорити про формування нового явища – електронної демократії, яка є формою демократії, що розвивається під впливом інформаційного суспільства і полягає у використанні державою та інформаційним суспільством сучасних

технологій для реалізації демократичних процедур. Форми прояву електронної демократії різноманітні: це проведення голосувань за допомогою електронних засобів комунікації та громадське обговорення прийнятих державними органами (у тому числі виконавчими) нормативних правових актів та рішень [212].

Механізми електронної демократії можуть бути використані для взаємодії між виконавчими органами та індивідами.

В умовах інформаційного суспільства такими каналами стають високошвидкісні мережі та інформаційна інфраструктура, що дозволяють «з'єднати» індивідів та виконавчі органи державної влади.

Держави, в яких сформувався авторитарний політичний режим (наприклад, Бахрейн, Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія, Катар, КНР), можуть займати досить високі позиції в рейтингу розвитку електронних урядів, який щороку складається ООН [213] та різними науково-дослідними організаціями [214].

Проте в авторитарних державах розвиток електронного уряду обмежується наданням значної кількості публічних послуг в електронній формі, наданням доступу до комп'ютерів та мереж більшості населення (як шляхом безоплатної передачі технологій безпосередньо індивідам, так і шляхом створення публічних точок доступу до Інтернету), а також збільшенням кількості державних службовців, зайнятих у сфері надання громадських послуг у електронній формі.

Як приклад можна навести авторитетний рейтинг, який складає Браунівський університет (США).

Як наголошується у дослідженні ООН за 2012 рік у Бахреїні створено єдиний портал державних послуг. Стратегія розвитку електронного уряду в Бахреїні ґрунтується на принципі, згідно з яким інтереси споживачів державних послуг повинні задовольнятися через спільні зусилля різних державних органів. Держава розглядає громадян як споживачів наданих державними органами послуг. Споживачі мають різні потреби та вимагають надання різних послуг за низькою вартістю, тому завданням Королівства є надання «інтегрованих» послуг (тобто таких послуг, які

надаються одразу кількома державними органами) споживачам за допомогою максимального набору коштів комунікацій, при цьому спосіб надання публічної послуги може бути обраний споживачем. Публічні послуги повинні надаватися різними способами: через єдиний портал електронного уряду, за допомогою мобільного порталу, за допомогою національного телефонного контактного центру, а також через центри електронних послуг та цифрові кіоски. Вирішено в Бахреїні і проблема рівного доступу індивідів до інформаційно-комунікаційних технологій. Крім того, що переважна більшість індивідів цієї держави забезпечена комп'ютерами та виходом в Інтернет, передбачається усунення нерівності між різними соціальними групами. Так, була реалізована державна програма для людей, які погано бачать, завдяки якій такі люди завдяки якій такі люди отримують можливість прослуховувати будь-яку інформацію, розміщену на державних порталах, а також активно користуватися всіма можливостями порталів. Ще однією інноваційною особливістю надання публічних послуг є те, що індивіди мають можливість «завантажувати» на кінцеве обладнання спеціальну програму, яка надає прямий доступ до електронних послуг без необхідності виходу на єдиний портал державних послуг. Більш того, у Бахреїні гарантується можливість отримання послуг як через Інтернет, так і за допомогою мобільного зв'язку, звичайної телефонії [213].

У КНР на державному Інтернет-порталі подано різноманітну інформацію про діяльність державних органів. За допомогою порталу громадяни можуть отримати різноманітні «інтегровані» послуги. За допомогою державного порталу державні службовці та індивіди можуть взаємодіяти між собою. На загальнодержавному порталі містяться посилання портали адміністративно-територіальних одиниць. Індивіди мають можливість отримати послуги в електронній формі через Інтернет за допомогою мобільних телефонів, а також за допомогою «цифрових кіосків».

Незважаючи на прогресивне впровадження сучасних технологій, розвиток електронного уряду в державах з авторитарним політичним режимом обмежується розвитком сфери публічних послуг, які надаються в електронній формі.

Спостерігаються держав із демократичним політичним режимом зміни у апараті держави й у відносинах між апаратом держави й індивідами для авторитарних держав характерні. У авторитарних державах обмежується декларація про доступ індивідів до інформації. Наприклад, у КНР створено загальнонаціональну систему фільтрації інформації, що розповсюджується за допомогою Інтернету. В результаті доступ індивідів до цілого ряду Інтернет-ресурсів обмежений. У таких країнах розвиток електронного уряду не призводить до підвищення рівня відкритості апарату держави, а механізми електронної демократії не розвиваються. Понад те, у цих державах приймаються нормативні правові акти, створені задля обмеження прав індивідів у сфері доступу до інформації. Так, зокрема, встановлюються механізми обмеження доступу до певних видів інформації.

Встановлюється контроль з боку апарату держави за змістом інформації, що розповсюджується за допомогою електронних мереж.

Для того, щоб сучасна держава відповідала запитам інформаційного суспільства, лише використання державними органами сучасних технологій недостатньо. Зміни в апараті держави та в її взаємовідносинах з індивідами можливі виключно в умовах правової держави та демократичного правового режиму, оскільки лише за таких умов можуть бути забезпечені підвищення прозорості державних органів, використання механізмів електронної демократії, підвищення рівня орієнтованості апарату держави на індивідів.

Застосування електронних мереж є лише способом комунікації між апаратом держави та індивідами. Такий спосіб комунікації може мати вплив на рішення, прийняті апаратом держави, тільки в тому випадку, коли індивіди в державі мають реальну можливість впливати на владу і прийняті їй рішення.

Незважаючи на те, що низка авторитарних держав розвиває окремі сторони функціонування електронного уряду (йдеться насамперед про надання публічних послуг в електронній формі), трансформаційні зміни апарату держави в таких країнах не відбуваються. Механізми електронної демократії, використання яких притаманно

сучасних держав із демократичним політичним режимом, в авторитарних країнах не застосовуються.

Високі позиції авторитарних держав у рейтингах розвитку електронних урядів можна пояснити тим, що для складання таких рейтингів використовуються «технократичні» критерії, які не враховують фундаментальні зміни в апараті держави та її взаємовідносинах з індивідами. Зокрема, для складання рейтингу Організації Об'єднаних Націй використовуються такі критерії, як кількість публічних послуг, що надаються в електронній формі («індекс послуг, що надаються в режимі «онлайн»»), забезпеченість населення інформаційно-комунікаційними технологіями («індекс телекомунікаційної інфраструктури»), кількість державних службовців, які задіяні у наданні публічних послуг в електронній формі («індекс людського капіталу»). У розділі «Методологія дослідження» складеного Організацією Об'єднаних Націй рейтингу прямо зазначається, що рейтинг, що складає, – показник того, якою мірою національні адміністрації бажають і мають можливість використовувати інформаційні та комунікаційні технології для надання публічних послуг.

Таким чином, розвиток електронного уряду та електронної демократії можливі лише в правових державах з демократичним політичним режимом, де механізми електронної демократії використовуються як новий спосіб вираження поглядів індивідами, а також підвищується рівень відкритості апарату держави.

Розвиток електронного уряду у сучасних державах супроводжується правовим регулюванням. В окремих державах ухвалюються закони про електронний уряд, що мають комплексний предмет правового регулювання. Цими законами встановлюються функції органів виконавчої гілки влади у сфері надання громадських послуг в електронній формі, визначається порядок взаємодії між ними щодо надання громадських послуг, встановлюються правові механізми забезпечення інформаційної відкритості виконавчих органів. Крім того, цими законами встановлюються права індивідів на доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також на доступ до інформаційно-комунікаційних технологій.

Закони про електронний уряд прийняті в США (Акт про електронний уряд 2002) [215], Австрії (Акт про електронний уряд 2004) [216], Італії (Кодекс електронного уряду 2006) [217].

Акт США передбачає створення виконавчих органів, відповідальних за розвиток електронного уряду, визначає їх повноваження. В Акті містяться вимоги у сфері відкритості інформації, інформаційної безпеки, конфіденційності та захисту інформації.

В Австрії Актом про електронний уряд 2004 року регулюються насамперед відносини, пов'язані з присвоєнням індивідам ідентифікаційних номерів. Система таких номерів є організаційною основою електронного уряду в Австрії, оскільки від наявності ідентифікаційного номера та карти громадянина залежить надання публічних послуг виконавчими органами.

Акт Австрії про електронний уряд 2004 року називає «карту громадянина» як спосіб ідентифікації громадян, і документа, що дозволяє отримувати громадські послуги. «Карта громадянина» існує для ідентифікації особи, яка звертається до виконавчих органів, а також для перевірки достовірності звернення, поданого в електронній формі.

Перевірка відповідності особи фізичної особи певній «картці громадянина» здійснюється спеціальним реєстраційним органом, який, досліджуючи електронний підпис фізичної особи, підтверджує, що саме цю картку з певним ідентифікаційним номером було видано саме цій фізичній особі.

У тих випадках, коли від імені фізичної особи діє представник за довіреністю, такий представник має використати свою карту громадянина. На «карту громадянина» представника реєстраційним органом вноситься інформація про ту фізичну особу, інтереси якої представляються, а також про межі повноважень представника. Інформація вноситься на підставі заяви представника та при пред'явленні документів, що підтверджують передачу повноважень представнику (довіреності, документів, що підтверджують передачу повноважень через закон і т. д.).

Кодекс Італії про електронний уряд у редакції 2010 року, який у політико-правовій доктрині іноді називають «цифровою конституцією» цієї держави, встановлює порядок функціонування єдиної державної системи електронної взаємодії та співробітництва державних органів. Ця система об'єднує всі державні органи Італії, як розташовані на її території, так і за кордоном. Кодексом встановлюється порядок обміну інформації у вигляді цієї системи. У Кодексі містяться права індивідів на доступ до інформації, послуг та інформаційно-комунікаційних технологій. Визначаються вимоги порядку та якості надання громадських послуг.

Поняття «електронний уряд» у нормативних правових актах розвинених країн, зазвичай, не визначається. На відміну від інших держав, де ухвали електронного уряду містяться в основному у політичних документах, у США термін «електронний уряд» визначено на законодавчому рівні. Відповідно до Акту США 2002 року під електронним урядом розуміється використання урядом Інтернет-додатків та інших інформаційних технологій у поєднанні з процесами, що реалізують такі технології, з метою забезпечення доступу та надання громадянам, органам виконавчої влади та урядовим установам послуг та інформації про діяльність уряду, а також для вдосконалення, підвищення ефективності адміністративних процедур, включаючи процес надання послуг.

Існування нормативно визначеного поняття електронного уряду США можна пояснити тим, що у цій державі прийнято статут, який передбачає побудову організаційної основи функціонування електронного уряду. Метою цього статуту є вдосконалення державного управління, процесу надання громадських послуг в електронній формі, а також встановлення комплексу заходів, спрямованих на використання Інтернет-технологій для спрощення доступу індивідів до інформації про діяльність виконавчих органів та громадських послуг.

Вплив ІКТ на систему виконавчих органів у різних країнах проявляється по-різному. У ряді держав такі технології застосовуються тільки для надання базової інформації про виконавчі органи (повноваження та місця знаходження, відомості про

керівників тощо), в інших державах використання сучасних технологій призводить до перетворень у системі виконавчих органів та зміни взаємин між такими органами та індивідів. Залежно від рівня впливу ІКТ на систему виконавчих органів структури державної влади можна назвати такі стадії розвитку електронного уряду:

- 1) «статична» інформаційна стадія;
- 2) стадія, що передбачає надання невеликої кількості громадських послуг під час використання інформаційно-комунікаційних технологій;
- 3) стадія, що передбачає надання широкого спектра громадських послуг під час використання інформаційно-комунікаційних технологій;
- 4) «інтерактивна демократія».

Спочатку виконавчі органи державної влади використовують Інтернет та інші ІКТ з метою розміщення інформації про діяльність таких органів: адрес, режиму роботи, функції та ін.

На першій стадії інтерактивні технології, що передбачають наявність двосторонніх зв'язків між виконавчими органами та індивідами, не використовуються. Індивіди мають можливість бачити текстову форму інформації, але не можуть надіслати запит про надання інформації, звернутися до органу за наданням публічної послуги, а також використовувати функцію пошуку інформації. Ця стадія також передбачає двосторонню взаємодію виконавчих органів та індивідів.

Під «персоналізацією» інформації, що розміщується, ми розуміємо самостійний вибір громадянами змісту та кількості отриманої ними інформації (шляхом формування списку розсилки, отримання).

У рамках другої стадії індивіди набувають можливість використовувати функцію пошуку інформації. Виконавчими органами надається небагато громадських послуг у електронній формі. У рамках другої стадії сайти органів можуть містити інформацію про електронні адреси державних службовців, а також містити форми документів, які подаються до таких органів. Проте не передбачається подання

документів в електронній формі: форми, що розміщуються на сайтах, мають бути роздруковані, заповнені вручну і відправлені поштою до державного органу.

Перша та друга стадії розвитку електронного уряду не спричиняють фундаментальних змін у структурі та функціонуванні системи виконавчих органів державної влади, а являють собою «технократичні» зміни.

Третя стадія розвитку електронного уряду має на увазі формування єдиних державних порталів, що надають можливість скористатися різними державними послугами, які надають виконавчі органи в електронній формі.

У рамках третьої стадії держава та її адміністративно-територіальні освіти, як правило, прагнуть створення єдиного централізованого Інтернет-порталу, що містить інформацію про діяльність різних виконавчих органів, а також надає індивідам можливість скористатися великим набором публічних послуг, що надаються, знову ж таки, різними органами. . Відбувається інтеграція окремих сайтів виконавчих органів.

Інформаційні технології застосовуються для автоматизації адміністративних процедур. Суть адміністративних процедур залишається незмінною, проте інформаційні технології дозволяють одночасно обробляти значну кількість даних та автоматизувати дії, новин на певну тему та ін.). Наприклад, якщо громадянин хоче отримувати інформацію про заходи, які вживає уряд з метою охорони навколишнього середовища, він може підписатися на відповідні розсилки новин, які традиційно виконуються державними службовцями [218].

Автоматизація адміністративних процедур призводить до підвищення рівня передбачуваності дій виконавчих органів, дозволяє об'єктивно оцінювати результати їх діяльності, знижує можливість помилки державними службовцями, не дозволяє державним службовцям діяти на свій розсуд. Це, своєю чергою, знижує ризик корупції.

У тих виконавчих органах, які використовують інформаційно-комунікаційні технології для надання публічних послуг, роль державних службовців зводиться до обробки персональних даних громадян, обробки запитів на надання послуг та

інформації, розгляду скарг, а також підтримки працездатності електронної інфраструктури (обслуговування Інтернет-сайтів, інформаційних центрів, центрів «одного вікна» та ін.).

Використання сучасних технологій при наданні публічних послуг дозволяє зменшити кількість «особистого» спілкування державних службовців з індивідами, об'єктивувати процес прийняття рішень про надання чи ненадання послуг, що у довгостроковій перспективі призводить до зниження рівня корупції. Процес прийняття рішення державними службовцями стає прогнозованішим і прозорішим.

Крім того, використання інформаційно-комунікаційних технологій при наданні публічних послуг мінімізує ризик дискримінації при прийнятті рішень, ризик застосування виборчого підходу, а також ризик небажаної поведінки.

Якщо при наданні послуг традиційними способами державні службовці можуть звернути увагу на такі фактори, як місце проживання індивіда, рівень його доходу, надавати перевагу своїм знайомим, родичам, відмовляти у наданні послуг через особисті упередження або особисту ворожість, то при використанні інформаційно-комунікаційних технологій кількість суб'єктивних чинників, які впливають процес прийняття рішень, істотно знижується.

Недоліком третьої стадії розвитку електронного уряду є те, що вона більшою мірою концентрується на наданні публічних послуг, ніж на соціальних змінах, що стосуються структури та функціонування апарату системи виконавчих органів державної влади, взаємовідносин між виконавчими органами та індивідами. У межах цієї стадії невелика увага приділяється участі громадян, у прийнятті рішень виконавчими органами.

Як показують дослідження, що більше уваги приділяється наданню громадських послуг під час побудови електронного уряду, тим менш помітні структурні зміни системи виконавчих органів прокуратури та тим менш активно використовуються механізми електронної демократії [219].

Четверта ж стадія розвитку електронного уряду має на увазі формування так званої електронної демократії, фундаментальну зміну структури та способів функціонування системи виконавчих органів, а також зміну взаємин між такими органами та індивідами.

Окрім можливості надання широкого спектру публічних послуг та надання інформації про діяльність виконавчих органів при використанні інформаційно-комунікаційних технологій, дана стадія характеризується двосторонніми зв'язками між органами та громадянами, можливістю громадян брати участь у процесі прийняття рішень такими органами.

Використання пошукових технологій, «персоналізація» отримуваної інформації на цій стадії дозволяє індивідам контролювати зміст та кількість інформації, отримувати доступ до бажаної інформації (замість отримання інформації, зміст та кількість якої визначає виключно державний орган).

Орієнтований на громадян електронний уряд дозволяє не лише надавати актуальні публічні послуги, а й підвищити рівень демократії, побудувати демократичний діалог між індивідами та державою.

Держави вдаються до різних механізмів, що дозволяють отримувати думки громадян у режимі «онлайн» (такі як «онлайн-консультації» та ін.)

Водночас найважливішим принципом формування електронного уряду є те, що надання послуг та надання інформації за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій в жодному разі не позначається на інших способах отримання інформації та послуг. Так, наприклад, у прийнятій у Нідерландах у Хартії «електронного громадянина» сформовано принцип вільного вибору звернення до державних органів.

Згідно з Хартією громадяни мають право обирати, яким чином вони звертатимуться до державних органів та посадових осіб. При цьому державні органи повинні забезпечити можливість отримання громадянами публічних послуг у різний спосіб: шляхом відвідування місць розташування державних органів, шляхом

звичайного листування, за допомогою телефонних дзвінків, електронних повідомлень, Інтернету та ін. [220].

Таким чином, електронна держава – складне соціальне явище, яке характеризується комплексними змінами у законодавчій, судовій та виконавчій гілках влади. Поняття «електронна держава» використовується для опису перетворень, що відбуваються в державі в цілому в умовах впливу на державу інформаційного суспільства.

Так, наприклад, у Данії діє програма «DenmarksDebatten» - дискусійний форум, який дозволяє в режимі «онлайн» проводити дискусії між громадянами та представниками органів влади з різних питань, включаючи питання державного розвитку. Місцеві органи влади та інші органи влади мають право ініціювати дебати з приводу проблем, з якими зіткнулися громадяни. Громадяни, своєю чергою, мають право висловлювати свої думки щодо питань обраним членам представницьких органів влади.

Електронний уряд є новим станом виконавчих органів державної влади, що характеризується перетворенням організаційної структури виконавчих органів, зміною взаємин між такими органами та індивідами. Дане поняття також використовується для опису процесів, пов'язаних із наданням публічних послуг та забезпеченням доступу до інформації про діяльність виконавчих органів державної влади.

Для ухвалення ефективного управлінського рішення виконавчим органом потрібен попередній такому рішенню всебічний аналіз інформації. Необхідно проаналізувати причини прийняття рішення, виявити думку тих індивідів, у яких буде поширюватися прийняте рішення, оцінити наслідки прийнятого рішення. Сучасні методи збирання та обробки інформації допомагають зробити процес прийняття рішень ефективнішим, а прийняті рішення – більш обдуманими.

Зарубіжна політико-правова доктрина виробила термін «електронне управління», під яким розуміється заснована на використанні інформаційно-

комунікаційних технологій взаємодія між індивідами та виконавчими органами держави, за якого керуючий вплив надається за допомогою даних технологій та який характеризується прозорістю діяльності виконавчих органів, можливістю індивідів брати участь і впливати на прийняття управлінських рішень за допомогою інституційно організованих та передбачених законодавством способів участі у управлінській діяльності.

Таким чином, стосовно сучасного державного управління відзначається особлива роль інформаційно-комунікаційних технологій, які виступають в якості організаційної та технологічної основи прийнятих суб'єктами державного управління рішень.

Керуюча система для того, щоб бути ефективною, має бути нерозривно пов'язана з керованою системою. Це дозволяє досягти високий рівень взаємодії та взаєморозуміння між такими системами, забезпечити швидку передачу прийнятого суб'єктом управління рішення та ефективну реалізацію прийнятого рішення об'єктом управління. Тому ефективною є така керуюча система, яка має схожі ознаки з керованою системою.

Звісно ж, що в умовах управління інформаційним суспільством один із показників ефективності державної управлінської системи – це активне використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Використання суб'єктами управління технологій обумовлено як оптимізацією управлінських процесів, зручністю пошуку та обробки інформації, а й тим, що технології займають дедалі більше міцне місце у житті соціальних груп, куди спрямовано управлінський вплив.

Прикладом децентралізації державного управління, здійснюваного з допомогою цифрових технологій, є оподаткування США, де значно зросла роль недержавних установ у податкових правовідносинах [214].

Використання функції «електронної подачі документів» (E-File) дозволяє громадянам подавати податкові декларації та сплачувати податкові платежі через

комерційні фірми (H&R Block, TaxACT та ін.), які збирають та обробляють податкові декларації, після чого передають їх федеральним податковим органам та податковим органам штатів.

Отже, первинна обробка податкових декларацій здійснюється саме комерційними фірмами. Приймаючи податкові платежі і потім перераховуючи в федеральну бюджетну систему і бюджети штатів, такі фірми виконують функції фінансових органів.

Більше того, на федеральному рівні між Казначейством і низкою комерційних фірм, які надають послуги у сфері оподаткування, було укладено угоду, згідно з якою такі фірми самостійно розвивають електронні системи для подання податкових декларацій та сплати податків; у своїй федеральне уряд звільняється від створення власної інфраструктури [219].

Через гіперпосилання, які розміщені на сайті Податкової служби та єдиного порталу публічних послуг, платники податків отримують доступ до сайтів комерційних фірм, які надають безкоштовні послуги у сфері подання податкових декларацій [221].

Федеральний уряд довірив комерційним фірмам обробку податкових декларацій, здійснювану перед кінцевою подачею декларацій до Податкової служби.

Актом США 2002 року про електронний уряд допускається можливість взаємного обміну персоналом, який має навички в інформаційно-комунікаційних технологіях, між виконавчими органами державної влади та недержавними установами. На підставі запиту або угоди, що укладається з недержавною установою, за наявності згоди державного службовця, керівник державного органу може направити такого службовця до недержавної установи або залучити з недержавної установи співробітника для роботи в державному органі. Співробітники, які допускаються для відрядження, повинні відповідати наступним вимогам: вони повинні працювати у сфері управління інформаційними технологіями; повинні високо

оцінюватись своїми роботодавцями; їхня робота повинна призвести до вдосконалення процесу управління інформаційними технологіями.

Крім того, Актом США про електронний уряд допускається укладання виконавчими органами державної влади договорів з недержавними установами для вдосконалення процесу надання послуг та інформації на умовах відшкодування таким установам вартісного еквівалента тих переваг, які державний орган отримав від покращення адміністративних процедур.

У інших держав (передусім, це стосується держав загального права) також зустрічаються приклади передачі низки громадських функцій недержавним установам.

Уряд Великобританії вдається до послуг недержавних установ (укладаючи з ними договори через систему державно-приватного партнерства) при видачі тимчасових посвідчень водія, що використовуються для навчання водінню та складання іспиту на право керувати автотранспортним засобом. Громадяни, які бажають отримати тимчасове посвідчення водія, заповнюють форму в режимі «онлайн», вказуючи основні «демографічні» дані про себе (дата і місце народження, прізвище та ім'я, адреси проживання).

Спочатку надана інформація опрацьовується базою даних Центрального урядового департаменту для того, щоб витягти суттєві дані про заявника (насамперед, дані про можливе отримання тимчасового посвідчення водія в минулому, про позбавлення прав на певний термін та ін.). Далі інформація, що надана заявником, автоматично надається недержавній установі, яка використовує пошукові технології для порівняння наданих заявником даних з різними публічними та приватними базами даних. Це зіставлення здійснюється для того, щоб визначити достовірність наданої заявником інформації про своє ім'я та адресу проживання. Після цього недержавна установа надає до Центрального урядового департаменту висновок, що автоматично складається за допомогою програмного забезпечення, в якому міститься інформація про те, чи може бути задоволена заява на надання тимчасового посвідчення водія.

Якщо заявнику відмовляється у наданні тимчасового посвідчення водія, йому надсилається електронне повідомлення, що інформує про необхідність подання документів у паперовій формі або шляхом звернення до відповідного публічного органу. У разі якщо про надання тимчасового посвідчення водія приймається позитивне рішення, заявник повинен надати в електронному вигляді номер свого паспорта. Використовуючи дані про номер паспорта, Служба ідентифікації та видачі паспортів надає Центральному урядовому департаменту зі своєї бази даних фотографію заявника та цифрове зображення його власноручного підпису, які використовуються для виготовлення тимчасового посвідчення водія.

Політика, що реалізовується у Великій Британії, пов'язана з довгостроковими планами з реструктуризації державної служби. Метою такої реструктуризації є, перш за все, поділ здійснюваних державними органами функцій щодо формування державної політики та функцій, пов'язаних із виконанням нормативних правових актів. Крім того, однією з цілей реформ, що проводяться, є «приватизація» частини функцій, що традиційно виконуються державними органами. Інформаційно-комунікаційні технології розглядаються реформаторами як найбільш підходящий засіб для децентралізації та підвищення ефективності державного управління.

Наслідком переходу частини громадських функцій до недержавних установ є підвищення якості громадських послуг. Якщо в «класичній» моделі державні органи відповідають за якість послуг перед контролюючими органами та громадянами – кінцевими споживачами послуг, то в умовах електронного уряду недержавні установи відповідають як перед контролюючими органами та громадянами, так і перед державними органами, що передали недержавним установам повноваження щодо здійснення громадських функцій.

Під впливом інформаційного суспільства відбувається перетворення управління. Використовуються нові методи управління, засновані на застосуванні інформаційно-комунікаційних технологій. Зміни відбуваються як у внутрішньоорганізаційних (внутрішньоапаратних), і у зовнішньоорганізаційних

відносинах. У першому випадку сучасні технології використовуються для взаємодії всередині та між виконавчими органами державної влади. Такі технології дозволяють швидко обмінюватися інформацією, координувати дії прийняття рішень. У другому випадку дистанційні засоби комунікації можуть використовуватися як для управлінського впливу на об'єкти управління, так і як механізм зворотного зв'язку для цілей дослідження виконавчими органами думок індивідів про плановані рішення.

3.2. Напрями удосконалення законодавства щодо забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації

Аналіз закордонних актів показує, що відбувається розширення сфери правового регулювання електронного уряду. У сучасних державах прийнято акти про електронний уряд, що регулюють дистанційні відносини між органами виконавчої влади та індивідами.

Розвиток електронного уряду притаманно державам із різними політико-правовими традиціями. Зарубіжний досвід, що полягає в комплексному підході до правового регулювання електронного уряду, може бути використаний в Україні, де прийняті окремі нормативні правові акти, що регулюють деякі аспекти електронного уряду (забезпечення доступу до інформації про діяльність державних органів, надання державних та муніципальних послуг в електронній формі) .

У низці держав (наприклад, США, Італії, Австрії) питання правового регулювання електронного уряду вирішується системно. Законодавство про електронний уряд у таких державах спрямоване на підвищення рівня інформатизації органів виконавчої влади, удосконалення порядку надання публічних послуг та інформації [222].

Електронний уряд пов'язаний із перетвореннями у державному управлінні. Законодавство зарубіжних держав передбачає створення надвідомчих та міжвідомчих органів, які відповідають за координацію розвитку електронного уряду.

Закордонний досвід показує, що сучасні держави прагнуть вирішити проблему рівного доступу до технологій. Для її вирішення ухвалюються нормативні правові акти, а також спеціальні соціально-економічні програми. Цей досвід може бути використаний в Україні, де однією з проблем є різний рівень доступу до інформаційно-комунікаційних технологій,

У цифрову епоху підвищується відкритість виконавчих органів. Вони змушені підвищувати прозорість своєї діяльності, оскільки їхня відкритість відповідає інтересам інформаційного суспільства. Для забезпечення права на доступ до інформації про діяльність виконавчих органів приймаються нормативні правові акти, предметом правового регулювання яких є встановлення правового режиму інформації та порядку доступу до неї, а також створюються нові органи виконавчої влади чи структурні підрозділи у чинних органах, 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.

Проблемним питанням є знаходження балансу між інформаційною відкритістю та інформаційною безпекою держави.

Зарубіжні держави підходять до співвідношення цих явищ по-різному.

Можна відзначити тенденцію, згідно з якою підвищення рівня відкритості тягне за собою та збільшення ступеня ризику порушення інформаційної безпеки.

Незважаючи на складності формування електронного уряду, сучасні держави прагнуть його розвивати для покращення якості державних та муніципальних послуг, підвищення відкритості виконавчих органів. Електронний уряд є новий етап розвитку системи виконавчих органів та державного управління.

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 зазначені нормативно-правові акти, слід вказати на відсутність низки підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечували впровадження інформаційних продуктів у сферу публічного адміністрування. Система електронних реєстрів, передбачених зазначеними законами, 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.

Для законодавчого забезпечення цифровізації публічного управління є характерними 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 державного управління є характерною галузева невизначеність державної політики. Зокрема, Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» є морально застарілим та не відповідає новому цифровому інструментарію. Зокрема, 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. У Законі України «Про Національну програму інформатизації» 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. Тобто Закон розглядає цифровізацію як одних із інструментів інформатизації. Позитивним є те, що у Законі містяться такі визначення, як електронна демократія, 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 моментами Закону є відсутність правових механізмів з підсилення ролі органів державної влади у захисті інформаційної інфраструктури, конкретизації 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 про адаптацію 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).

Є доцільним доповнити Закон України «Про Національну програму інформатизації» Розділом IV¹ «Міжнародне співробітництво при формуванні та виконанні Національної програми інформатизації» 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 цифрову 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).»

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 [124]. Зокрема, Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» не містить положень щодо 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 забезпечать трансформацію всіх галузей публічного управління (фінансову систему держави, охорону здоров'я, пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення, систему надання адміністративних послуг тощо). Цифровізація публічного управління 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). У Кодекс електронних комунікацій імплементовано 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 [124].

В цілому погоджуючись з пропозицією автора, слід 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».

Слід зазначити, що на виконання стратегічних документів у сфері цифровізації публічного управління Президентом України прийнято низку указів у сфері кібербезпеки та впровадження електронного урядування: «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про стратегію кібербезпеки України», «Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України», «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні». Проте відсутність фінансування у державному бюджеті на забезпечення кібербезпеки та доступ до мережі Інтернет призводить до декларативності більшості завдань у сфері цифровізації державного управління.

Є доцільним доповнити Закон України «Про Національну програму інформатизації» Розділом IV¹ «Міжнародне співробітництво при формуванні та виконанні Національної програми інформатизації» 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».

Висновки до розділу 3

1. Під електронним урядом слід розуміти використання виконавчими органами державної влади Інтернету та інших цифрових технологій, що супроводжується змінами в публічному урядуванні, підвищенням відкритості державного апарату з метою надання послуг, інформації, а також забезпечення демократичних процедур.

2. Розуміння електронного уряду у зарубіжній правовій доктрині відрізняється. Для правової доктрини країн континентальної Європи характерним є вузький підхід, згідно з яким електронним урядом є використання інформаційних та комунікаційних технологій виконавчими органами державної влади для надання державних послуг громадянам.

Для правової доктрини країн загального права характерний широкий підхід до розуміння електронного уряду, відповідно до якого під електронним урядом слід розуміти трансформацію організаційних основ апарату держави.

3. Порівняльно-правовий аналіз зарубіжних нормативних актів свідчить про те, що розвиток законодавства про електронний уряд є загальною тенденцією за збереження особливостей, що залежать від політико-правової культури. В окремих державах ухвалюються закони про електронний уряд, що мають комплексний предмет правового регулювання. Цими законами встановлюються функції органів виконавчої влади у сфері надання громадських послуг у електронній формі, визначається порядок взаємодії з-поміж них щодо надання громадських послуг, встановлюються правові

механізми забезпечення інформаційної відкритості виконавчих органів. Крім того, цими законами встановлюються права індивідів на доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також на доступ до інформаційно-комунікаційних технологій.

4. Цифровізація публічного управління супроводжується трансформацією системи виконавчих органів державної влади. Створюються надвідомчі та міжвідомчі органи, до функцій яких належить координація дій інших виконавчих органів державної влади у сфері управління інформаційним суспільством, вироблення узгодженої політики, контроль за іншими органами виконавчої влади.

5. У країнах континентальної Європи зміни у державному апараті відбуваються повільнішими темпами, ніж у США.

6. 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.

7. Необхідною умовою розвитку цифровізації є забезпечення рівноправності індивідів в інформаційному суспільстві. Зарубіжні держави використовують різні політико-правові способи встановлення рівного доступу індивідів до інформаційно-комунікаційних технологій (цифрової рівності).

8. Є доцільним доповнити Закон України «Про Національну програму інформатизації» Розділом IV¹ «Міжнародне співробітництво при формуванні та виконанні Національної програми інформатизації» 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 цифрову 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).»

9. 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.

10. Одним із можливих напрямів удосконалення законодавства може бути його кодифікація шляхом прийняття Цифрового кодексу України.

ВИСНОВКИ

У роботі здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у розробленні на основі аналізу чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативних актів, узагальнення практики їх реалізації, а також вивчення вітчизняних та зарубіжних теорій цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Проведений аналіз дозволяє виділити наступні тенденції щодо трансформації публічного адміністрування як правової категорії: виникнення такої правової категорії обумовлено поступовим відходом від концепції державного управління до публічного управління. При цьому, публічне адміністрування та публічне управління не є тотожними категоріями. Публічне адміністрування спрямовано на сервісну складову, а публічне управління – на реалізацію державної політики в цілому. При цьому, публічне адміністрування та управління мають як спільні, так і відмінні риси. Зокрема, публічне управління реалізують всі суб'єкти публічної влади, у тому числі органи законодавчої та судової влади, а також органи, не віднесені до жодної з гілок влади (колегіальні національні комісії, державні фонди), водночас публічне адміністрування – органи виконавчої влади, їх посадові та службові особи, органи місцевого самоврядування, суб'єкти з делегованими публічно-владними повноваженнями. Щодо державного управління, то у сучасній парадигмі євроінтеграційного розвитку України, реформ органів державної влади, децентралізації воно має місце в усіченому вигляді: захист національної безпеки, оборона.

2. Теоретико-правові підходи до визначення цифровізації як засобу трансформації державного управління дозволяють конкретизувати, що така категорія є засобом налагодження електронно-комунікаційного обміну між органами державної

влади, місцевого самоврядування та фізичними особами, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства за допомогою ІКТ з метою формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян, спільного формування та реалізації державної політики.

3. Аргументована доцільність вирішення організаційно-технічних і правових проблеми цифровізації діяльності органів публічної влади. Організаційно-технічна складова визначена на рівні програмних документів та стратегій цифровізації як всього механізму публічного управління, так і окремих органів публічної влади. Проте вирішення організаційно-технічних бар'єрів потребує залучення значного фінансового ресурсу, навчання цифровій грамотності як державних службовців, посадових осіб, так і громадян. Правові проблеми обумовлені наявністю значної кількості декларативних, відсильних норм у спеціальних законах щодо механізму контролю за наданням електронних публічних послуг, веденням публічних електронних реєстрів та заходів юридичної відповідальності. Одним із способів вирішення поставлених проблем є розробка та прийняття підзаконних нормативно-правових актів на виконання відповідних норм закону. Зокрема, це може бути розробка єдиних стандартів і критеріїв проведення моніторингу ведення публічних електронних реєстрів та створення реєстрової інформації.

4. Цифровізація як правова категорія є засобом інтеграції цифрових технологій у всі сфери суспільного життя, налагодження електронно-комунікаційного обміну між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними особами, суб'єктами господарювання, інститутами громадянського суспільства за допомогою ІКТ з метою формування нового типу держави.

5. Правові засоби впровадження цифровізації державного управління обумовлюються формою державного режиму. Держави ліберальної демократії використовують цифровізацію як засіб удосконалення державного управління, підвищення ефективності, прозорості та доступності адміністративних послуг, а також забезпечення дотримання прав громадян у цифровому середовищі. Авторитарні

держави впроваджують цифровізацію державного управління для більшого контролю над громадянами, посилення каральних механізмів.

6. Ознаками цифровізації є: універсальний характер; впровадження інноваційних цифрових технологій у всі сфери суспільної діяльності, у тому числі і у правову систему; цифровізація адміністративних процесів; інформаційна, кібербезпека; цифрова грамотність та доступність, цифрова рівність. У демократичних системах цифровізація передбачає захист прав людини в цифровому середовищі, захист персональних даних, забезпечення конфіденційності, впровадження механізмів контролю за діяльністю державних органів та посадових осіб у цифровому середовищі, забезпечення доступу до інформації та даних у відкритому форматі.

9. Систему суб'єктів забезпечення цифровізації публічного урядування доцільно класифікувати на дві групи: суб'єкти загальної та спеціальної компетенції. До суб'єктів загальної компетенції відносяться Верховна Рада України, Президент України, КМУ. Суб'єктами спеціальної компетенції є Мінцифри; Нацкомунікацій; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України. До суб'єктів спеціальної компетенції за сферами управління доцільно віднести Міністерство юстиції України, Міністерство економіки України, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів України, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, відповідні служби та агентства. Громадський сектор, суб'єкти господарювання, фізичні особи є учасниками відносин у сфері цифровізації, виступаючи або як споживачі електронних публічних послуг, або забезпечуючи сервісну складову з цифровізації публічного управління.

10. Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено завдання та повноваження КМУ (ст.ст. 2, 20 Закону). Аналіз ст. 20 Закону вказує на те, що на рівні

закону не зазначено основні повноваження КМУ у сфері цифровізації. У п. 2 ч. 1 ст. 20 Закону зазначено таке повноваження КМУ у сфері соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій як проведення державної політики у сфері інформатизації, сприяння становленню єдиного інформаційного простору на території України. Проте, виходячи з того, що у законодавстві розмежовано цифровізацію та інформатизацію як самостійні напрями державної політики та координуючої ролі КМУ для всієї системи органів виконавчої влади, доцільно у ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначити його повноваження у сфері цифровізації. Зокрема, доцільно додати до ч. 1 ст. 20 Закону п. 7 наступного змісту:

«7) у сфері цифровізації:

розробляє концепцію цифрової трансформації України;

організовує проведення єдиної державної політики у сфері цифровізації державного управління та адміністрування;

координує діяльність органів виконавчої влади з впровадження цифрової інфраструктури та синхронізації електронних реєстрів, хмарних середовищ, баз даних».

11. Повноваження Мінцифри України можна класифікувати на наступні групи: нормотворчі, регуляторні, дозвоільні, сервісні, технічні, організаційно-господарські. Аналіз діяльності Мінцифри України вказує, що орган виконує значну кількість завдань, що створює загрози неналежного управління, урядування у досліджуваній сфері.

Запропоновано один із напрямів перерозподілу повноважень Мінцифри України шляхом делегування низки сервісних повноважень зі створення та обслуговування державних електронних реєстрів до відповідних служб за сферою використання відповідного реєстру або саморегульованих організацій.

Організаційно-господарські повноваження доцільно передати Міністерству економіки України, зокрема, такі повноваження, як здійснення заходів, зокрема міжнародні, спрямовані на формування позитивного інвестиційного іміджу ІТ-індустрії України; опрацювання проектних пропозицій щодо ініціювання інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями; підготовка та надсилання іноземним державам, банкам і міжнародним фінансовим організаціям офіційних звернень щодо спільної підготовки інвестиційних проектів у сфері ІТ-індустрії; сприяння розвитку галузі робототехніки в Україні.

12. На основі аналізу теорії адміністративного права та адміністративного законодавства визначено наступні засоби заохочення у сфері цифровізації:

- інформування шляхом доведення суб'єктами публічного адміністрування до осіб інформації про їх права та обов'язки, порядок їх реалізації, зміст проектів нормативно-правових актів та актів індивідуального правозастосування.
- консультування з питань надання адміністративних послуг шляхом надання допомоги особам у доступі, порядку надання таких послуг. Консультування може також здійснюватися в індивідуальному порядку.
- правове виховання, навчання осіб шляхом прийняття та реалізації відповідних державних та регіональних програм підвищення цифрової обізнаності громадян.
- пропаганда та реклама застосування цифрових технологій шляхом розповсюдження відповідних роликів у мережі Інтернет, соціальних мережах тощо.

Для правового виховання та навчання осіб запропоновано використовувати інститути громадянського суспільства, параюристів. Функцію параюристів можуть виконувати як громадські радники при органах державної влади, місцевого самоврядування, так і юридичні клініки при закладах вищої освіти. Зокрема, юридичні

клініки можуть навчати цифровій грамотності, допомагати громадянам реєструватися та працювати у «Електронному суді», особистому електронному податковому кабінеті, інших публічних електронних ресурсах.

13. Аргументовано доцільність внесення змін у Закон України «Про державну службу» в частині підвищення рівня професійної компетентності у сфері застосування цифрових інструментів. Закон України «Про державну службу» передбачає постійне підвищення рівня професійної компетентності державних службовців шляхом проведення професійного навчання. Проте у зазначеній статті закріплено вимогу щодо навчання виключно у сфері публічного управління та адміністрування. Служба управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійною компетентності за результатами оцінювання службової діяльності відповідно до ст. 44 Закону України «Про державну службу» (ст. 49). 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. Запропоновано включити у ст. 48 Закону України «Про державну службу» доповнення про підвищення рівня професійних компетентності у сфері новітніх цифрових технологій.

14. Охарактеризовано адміністративно-правові засоби впровадження цифровізації у сферу публічного адміністрування як сукупність інструментів впливу на відносини між органами державної влади, місцевого самоврядування та фізичними, юридичними особами щодо надання адміністративних послуг, реалізації владних повноважень, державної політики із застосуванням ІКТ, цифрової інфраструктури.

15. Уточнено визначення нормативного акту як адміністративно-правового засобу цифровізації публічного адміністрування – це ухвалений суб'єктом публічної адміністрації у процесі публічно-владної розпорядчої діяльності підзаконний нормативно-правовий акт, спрямований на конкретизацію та деталізацію законів у сфері цифровізації на стадії їх правозастосування, який породжує наслідки у формі юридичної відповідальності у випадку його невиконання.

Порівняльно-правовий аналіз зарубіжних нормативних актів свідчить про те, що розвиток законодавства про електронний уряд є загальною тенденцією за збереження особливостей, що залежать від політико-правової культури. В окремих державах ухвалюються закони про електронний уряд, що мають комплексний предмет правового регулювання. Цими законами встановлюються функції органів виконавчої влади у сфері надання громадських послуг у електронній формі, визначається порядок взаємодії з-поміж них щодо надання громадських послуг, встановлюються правові механізми забезпечення інформаційної відкритості виконавчих органів. Крім того, цими законами встановлюються права індивідів на доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також на доступ до інформаційно-комунікаційних технологій.

16. Зазначено, що цифровізація публічного управління потребує трансформації системи виконавчих органів державної влади шляхом створення надвідомчих та міжвідомчих органів, до функцій яких потрібно віднести координацію дій інших виконавчих органів державної влади у сфері управління інформаційним суспільством, вироблення узгодженої політики, контроль за іншими органами виконавчої влади.

17. Вказано, що 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.

18. Аргументовано, що необхідною умовою розвитку цифровізації є забезпечення рівноправності індивідів в інформаційному суспільстві та запропоновано використовувати найкращі іноземні практики та політико-правові способи встановлення рівного доступу індивідів до ІКТ (цифрової рівності).

19. Запропоновано доповнити Закон України «Про Національну програму інформатизації» Розділом IV¹ «Міжнародне співробітництво при формуванні та виконанні Національної програми інформатизації» 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 цифрову 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).»

20. Аргументовано доцільність 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій від 7 травня 1999 року. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/MU99181>.
2. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 року. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/MU00269>.
3. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи про інформаційне суспільство і цифровий світ № 1179 (1999) від 26 травня 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_595#Text
4. Bechmann, G. et al., "Introduction: Knowledge societies," in: Bechmann, Gotthard, V. Gorokhov and Nico Stehr (eds.), The Social Integration of Science Institutional and Epistemological Aspects of the Transformation of Knowledge in Modern Society. Berlin: Edition Sigma, 2009. 148 p.
5. Duff A.S. Information society studies. London: Psychology Press. 2000. 204 p.
6. Castells M. The information age : economy, society and culture. West Sussex, Blackwell Publishing Ltd. 2e, 2010. 698 p.
7. Тоффлер Е. Третя Хвиля / 3 англ. пер. А. Євса. К.: Вид. дім «Всесвіт», 2000. 480 с.
8. Маруховський О.О. «Скептично-критичний аналіз» концепцій інформаційного суспільства (за Ф. Уебстером). Наукові записки. Політичні науки. Том 45.2005. С. 17-22.
9. Bauman Z. Liquid Evil. Cambridge : Polity Press, 2016. 192 p.
10. Dijk van J. The Network Society: Social Aspects of New Media. London, 2006. 304 p.
11. Воронкова В. Г. Філософія цифрової людини і цифрового суспільства: теорія і практика : монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 460 с.
12. Khalifa E. Post-Information society: restructuring human society. Gulf.Economics.World. 2021. No. 11. URL: <https://www.gulfeconomics.world/post/postinformation-society-restructuring-human-society>

13. Janin H. The Post-Information Society. The Virginia Quarterly Review, Vol. 70 (1). 1994. P. 38–50. URL: <http://www.jstor.org/stable/26438401>.
14. Digital 2023: Global overview report. URL: <http://datareportal.com/reports/digital-2023-global-overview-report>
15. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 року № 537-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#Text>
16. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>
17. Про публічні електронні реєстри: Закон України 18 листопада 2021 року № 1907-IX. URL : https://zakononline.com.ua/documents/show/502542___695312
18. Про електронні комунікації: Закон України від 16 грудня 2020 року № 1089-IX. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/491931___698724
19. Хабермас Ю. Концепція громадянського суспільства Юргена Хабермаса: pro et contra. Грані. 2015. № 5(121). С. 103-109.
20. Margolis, M., Resnick, D. Politics as Usual: The Cyberspace «Revolution». SAGE Publications. 2000, 36 p. URL: <https://sk.sagepub.com/book/mono/preview/politics-as-usual.pdf>
21. Hindman, M. The myth of digital democracy. Princeton University Press. 2008. 200 p.
22. Bimber, B., Davis, R. Campaigning online: The Internet in US elections. New York: Oxford University Press, 2003, 213 p.
23. Papacharissi Z. The virtual sphere: The internet as a public sphere. New media & society. 2002. № 4(1). P. 9-27.
24. Howard P. N. New media campaigns and the managed citizen. Cambridge University Press, 2006, 264 p.
25. Chadwick A. Internet politics: States, citizens, and new communication technologies. Oxford University Press. Web 2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era

of Informational Exuberance. I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society, 2009, № 5(1). P. 9- 41.

26. Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich. Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020. Núm. 42 (2020). P. 205-213. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/index.php/REVISTASANGREGORIO/article/view/1568/20-OLAKSANDR>.

27. Керівні принципи у сфері прав людини для інтернет-провайдерів, розроблені Радою Європи у співпраці з Європейською асоціацією інтернет-провайдерів (EuroISPA): Рекомендації CM/Rec, 2014. URL: <https://rm.coe.int/1680599368>.

28. Паліюк В. П. Стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: українське законодавство та судова практика : практ. посіб. Миколаїв : ТОВ фірма —Іліон, 2010. 556 с.

29. Про доступ до офіційних документів : Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи від 21.02.2002 № R(2002)2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_a33

30. Архипова Є. О. Електронне урядування як форма організації державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання. 2015. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=855>

31. Івановська А.М., Гаврік Р.О., Галус О.О. Теоретико-правові питання визначення понять «діджиталізація», «цифровізація» та «цифрова трансформація» та їх роль у діяльності органів публічної адміністрації, що надають адміністративні послуги. Право і суспільство. 2024. № 5. С. 457-463.

32. Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.

33. Марченко В. В. Електронне урядування в органах виконавчої влади: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Панов, 2016. 444 с

34. Мохова Ю.Л. Державні механізми розвитку електронного урядування в умовах цифрових трансформацій України. Дис. ... доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, 2021. 490 с.
35. Політанський В.С. Організаційно-правові засади функціонування електронного урядування в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Науково-дослідний інститут публічного права, Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка, Кропивницький, 2024, 538 с.
36. Романчук О.З. Електронне урядування: конституційно-правове дослідження. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право. Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет» Міністерства освіти і науки України. 2020, 22 с.
37. Рядінська В., Канцер А. Напрями вдосконалення правового регулювання впровадження електронного урядування в Україні. Наука і правоохорона. 2022. № 2. С. 75–79. URL. https://naukaipravoohorona.com/journal/ukr/2022_2/9.pdf. DOI : [https://doi.org/10.36486/np.2022.2\(56\)](https://doi.org/10.36486/np.2022.2(56)).
38. Серенок А. О. Механізми взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків: Харк. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України, 2011. 20 с.
39. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
40. Електронне урядування: підручник. Авт. кол.: В. П. Горбулін, Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко, О. В. Карпенко та ін.; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ. 2014. 352 с.

41. Політанський В.С. Організаційно-правові засади функціонування електронного урядування в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Науково-дослідний інститут публічного права, Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка, Кропивницький, 2024, 538 с.
42. Серенок А. О. Механізми взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків: Харк. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України, 2011. 20с.
43. Беякова 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.
44. Світова доповідь з питань державного сектору 2003: Е-уряд на перехресті. Публікація ООН, 2003, 197 с. URL : http://cyberpeace.org.ua/files/e-urad_na_perehrestii__dopovid__oon.pdf
45. Вжешневська О.М. Поняття та ознаки цифровізації як правової категорії. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 6. С. 813–815. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/195> URL. http://lsej.org.ua/6_2023/195.pdf
46. A Digital Agenda for Europe Communication from the Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the regions Brussels, Brussels, 26.8.2010 COM(2010) 245 final/2. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>
47. Електронне урядування: підручник. Авт. кол.: В. П. Горбулін, Н. В. Грицяк, А. І. Семенченко, О. В. Карпенко та ін.; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ. 2014. 352 с.

48. E-government at the crossroads : The World Public sector report 2003. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2003>.
49. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 1 грудня 2022 року № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>
50. Штанько В.І., Бордюгова Т.Г. Інформаційне суспільство: соціальнофілософські проблеми становлення: Навч. Посібник. Харків: ХНУРЕ, 2012. 172 с.
51. Інформаційні ресурси України: проблеми державного управління / Й.У. Мастяниця, О.В. Соснін, Л.Є. Шиманський; Адміністрація Президента України; Національний ін-т стратегічних досліджень; Центр інформаційних ресурсів і технологій. К.: НІСД, 2002. 140 с.
52. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України : організаційно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 476 с.
53. Баранов О. Право власності на інформацію. Правова інформатика. 2008. № 1 (17). С. 15–19.
54. Беляков К. Організаційно-правові проблеми формування державної інформаційної політики України. Право України. 2004. № 10. С. 16–19.
55. Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. К., 2005. 236 с.
56. Конституція України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
57. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 року № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
58. Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький держ. ун-т. Х., 2003. 173 с.

59. План роботи Міністерства цифрової трансформації України на 2024 рік Дія. Мрія. Цифрові інновації та технології: наказ Міністерства цифрової трансформації України від 26.04.2024 року № 72. URL: https://cms.thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD_%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8_%D0%9C%D0%A6_2024_compressed.pdf
60. Довгостроковий національний стратегічний план цифрового розвитку, цифрової трансформації та цифровізації Державної митної служби України: наказ Міністерства фінансів України від 9 лютого 2024 року № 63. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7_%E2%84%9663_%D0%B2%D1%96%D0%B4_09_02_2024.PDF?_gl=1*19v44q3*_ga*MTE0MDY3ODIyNi4xNzI0MDIyMzAw*_ga_9V7LR70VCN*MTcyNDAyMjMwMC4xLjAuMTcyNDAyMjMwMC4wLjAuMA
61. Про електронні публічні реєстри: Закон України від 18 листопада 2021 року № 1907-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#n521>
62. Архипова Є. О. Електронне урядування як форма організації державного управління. Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання. 2015. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=855>
63. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: монографія. Київ: Юрінком Інтер. 2016. 224 с.
64. Ватковська М. Г. Упровадження електронного урядування як напрям модернізації державного управління в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/Patp_2013_2_8.pdf
65. Волох О. Генезис електронного урядування в Україні. Адміністративне право і процес. 2017. № 2. С. 121-125.
66. Калішенко Є. О. Правове забезпечення розвитку електронного урядування в Україні. Науково-практичний юридичний журнал «Підприємництво, господарство і право». 2019. № 7. С. 140-146.

67. Коваль Р. А. Державне управління в інформаційному суспільстві: перспективи електронного урядування. Економіка та держава. 2008. № 4. С. 81-83. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2008_4_25.
68. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. 2018. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління. № 1. С. 5–10. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3.
69. 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 січня 2018 року № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
70. Ukraine 2030e-country with a developed digital economy. Ukrainian Institute of the Future. Retrieved from [https:// strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html](https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html).
71. Руденко М.В. Цифровізація: категоріальні особливості та специфіка трактування. Економічний форум. 2021. № 4. С. 3-13.
72. Маркевич К. Цифровізація: переваги та шляхи подолання викликів. URL: <https://razumkov.org.ua/statti/tsyfrovizatsiia-perevagy-ta-shliakhy-podolannia-vyklykiv>.
73. Сидоренко С. В. Цифрова трансформація суспільства в умовах четвертої промислової революції. Мультиверсум. Філософський альманах. 2021. Вип. 1 (173). С. 31–43.
74. Січкаренко К. О. Вплив цифровізації економіки на розвиток транспортної галузі. Причорноморські економічні студії. 2019. Вип. 38 (1). С. 76–79.
75. Грицяк Н. В. Електронна демократія як інструмент посилення інформаційної прозорості влади. Держава та регіони. Серія: Соціальні комунікації. 2017. № 4 (32). С. 223–227.
76. Дяченко С. Діджиталізація у сфері місцевих фінансів України як механізм демократизації публічного управління. Глобалізаційні виклики: урядування

майбутнього. Монографія. За заг. ред. Л. Г. Комахи, І. В. Алексєєнко. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2022. 976 с.

77. E-government at the crossroads : The World Public sector report 2003. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2003>.

78. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. A Digital Agenda for Europe. Brussels. 2010. 42 p. URL : <https://eufordigital.eu/uk/library/a-digital-agenda-for-europe/>.

79. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. Форум права. 2007. № 2. С. 11–19. – URL : <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.

80. Балабаєва З. Вудро Вілсон про витоки та причини виникнення теорії публічного адміністрування. Актуальні проблеми державного управління. 2010. Вип. 4. С. 6-11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2010_4_4

81. Максименюк М.Ю. Філософські засади публічного адміністрування. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2015. № 60. С. 206-223.

82. Воронкова В. Г. Філософія гуманістичного менеджменту: (соціально-антропологічні виміри): монографія. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2008. 254 с.

83. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.

84. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

85. Публічне управління: теорія та методологія : монографія / М.А. Міненко. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.

86. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. L. : Allen&Unwin, 1972.

87. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin : Duncker&Humblot, 2002.
88. Глосарій Програми розвитку ООН. URL : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>
89. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 року № 1403-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#n6>.
90. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 року № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#n54>.
91. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : Дис. ...д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Мельник; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 417 с.
92. Christ of Gramm. Privatisierung und notwendige Staatsaufgabe. Berlin : Dunckerund Humblot, 2001. 505 s.
93. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко; НАВС. К. : Юрінком Інтер, 2014. 525 с.
94. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. Теорія та практика державного управління. Вип. 3 (42). 2013.
95. Термін «публічний». Англо-російський словник Мюллера. URL: http://slovarus.info/eng_m.php.
96. Термін «публічний». Онлайн-словник Мультитран. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>.
97. Любохинець Л. С., Мейш А.В. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування. URL :http://dn.tup.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=01&lng=1&st.
98. Арістова І.В. Органи публічної влади України в умовах розбудови інформаційного суспільства: методологія дослідження. Науковий вісник Ужгородського

- національного університету. Серія Право. 2019. Вип. № 58. Т. 1. С. 177-186. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2020/12/No.58-1.pdf>
99. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.
100. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Публічне адміністрування: методологічний контекст. Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. С. 12–13.
101. Максименюк М.Ю. Філософські засади публічного адміністрування. . Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2015. № 60. С. 206-223.
102. Автопоезис соціальних систем: монографія / за науковою ред. В.П.Беха / В.П.Бех; Мін-во освіти і науки; Нац. пед. ун-т імені М.П.Драгоманова. К.: Вид-во імені М.П.Драгоманова, 2010. 746с.
103. Максименюк М.Ю. Філософські засади публічного адміністрування. . Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2015. № 60. С. 206-223.
104. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика: Зб.наук.праць - Х.: Вид-во "ДокНаукДержУпр", 2010. № 1. С. 16-22
105. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. Публічне управління URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>
106. Семенчук Т.Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. Вип. 42. С. 385-390. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2013_42_64
107. Мосьондз С. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні. Публічне право. 2013. № 4 (12). С. 54–60.

108. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід. Актуал. пробл. держ. упр. 2011. № 1. С. 56 – 64.
109. Сербин Р.А. Особливості методології дослідження публічного адміністрування благодійництва в Україні. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія». 2016. № 1. С. 118-132.
110. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження КМУ від 17.01.2018 року № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>.
111. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження КМУ від 20 вересня 2017 року № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>
112. Вжешневська О.М. Теоретико-правові підходи до визначення цифровізації як засобу трансформації державного управління. Юридичні науки: проблеми та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Запоріжжя, 2023. С. 432–435.
113. Програма діяльності КМУ : постанова КМУ від 12.06.2020 року № 471. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>
114. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова КМУ від 5.06.2020 року № 695. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>
115. Вжешневська О. М. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні. Правові новели. 2024. № 23. С. 327-333. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.41>. URL : http://www.legalnovels.in.ua/journal/23_2024/43.pdf
116. Курдіяш Т.О. Електронне урядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Автореф. магістерської роботи магістра публічного управління : 281 «публічне управління та адміністрування». Миколаїв, 2019. 14с.

117. 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.
118. Комаров О.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів здійснення цифрової трансформації регіону. Юридична наука. 2020. № 12 (114). С. 122-128.
119. Скакун О. Ф. Теорія права і держави. 4-те видання, стереотипне. Підручник. Київ : Алерта, 2021. 528 с.
120. Лопатін С. В. Правовий статус громадян як суб'єктів адміністративно-правових відносин в інформаційній сфері. Форум права. 2010. №2. С. 277– 282. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-2/10lcvvic.pdf>.
121. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадян : до питання про склад елементів. Право України. 2002. №8. С. 21– 25.
122. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
123. Авер'янов В .Б. Демократизація адміністративного права – ключове завдання його реформування. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ : Факт, 2003. 384 с.
124. Омельченко А.В. Стан та перспективи розвитку законодавства України у сфері цифрової економіки та цифрового суспільства. Київський часопис права. 2021. No 2. С. 66-71.
125. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2-14 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.
126. Питання Міністерства цифрової трансформації: постанова КМУ від 18 вересня 2019 р. № 856. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text>
127. Case of Dragojević v. Croatia: decision of the European Court of Human Rights, 15.01.2015, № 68955/11. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-150298%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-150298%22]}).

128. Case of *Toscuta and Others v. Romania*: decision of the European Court of Human Rights, 06.07.2015, № 36900/03. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:\[%22Toscuta%20and%20Others%20v.%20Romania%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-152633%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:[%22Toscuta%20and%20Others%20v.%20Romania%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-152633%22]}).

129. Case of *Oneryildiz v. Turkey*: decision of the European Court of Human Rights, 30.03.2004, № 48939/99. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:\[%22Oneryildiz%20v.%20Turkey%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-67614%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:[%22Oneryildiz%20v.%20Turkey%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-67614%22]}).

130. Справа Рисовський проти України: Рішення Європейського Суду з прав людини, заява № 29979/04 від 20 жовтня 2011 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854.

131. Case of *Beyeler v. Italy*: decision of the European Court of Human Rights, 05.01.2000, № 33202/96,. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Beyeler%20v.%20Italy%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Beyeler%20v.%20Italy%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}).

132. Case of *Megadat.com S.r.l. v. Moldova*: decision of the European Court of Human Rights, 17.05.2011, № 21151/04. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Megadat.com%20S.r.l.%20v.%20Moldova%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-144491%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Megadat.com%20S.r.l.%20v.%20Moldova%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-144491%22]}).

133. Справа Інтерсплав проти України: Рішення Європейського Суду з прав людини, заява № 803/02 від 9 січня 2007 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_194.

134. Справа Серков проти України: Рішення Європейського Суду з прав людини, заява № 39766/05 від 7 липня 2011 року. URL : <http://old.minjust.gov.ua/file/25055.docx>.
135. Case of Bulves v. Bulgaria: decision of the European Court of Human Rights, 22.04.2009, № 3991/03. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{«fulltext»:\[«Bulves v. Bulgaria»\],»documentcollectionid2»:\[«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»\],»itemid»:\[«001-90792»\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{«fulltext»:[«Bulves v. Bulgaria»],»documentcollectionid2»:[«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»:[«001-90792»]}).
136. Case of Pincova and Pine v. the Czech Republic: decision of the European Court of Human Rights, 05.02.2003, № 36548/97. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:\[%2236548/97%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-60726%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22fulltext%22:[%2236548/97%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-60726%22]}).
137. Case of Trgo v. Croatia: decision of the European Court of Human Rights, 11.06.2009, № 35298/04. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Trgo%20v.%20Croatia%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Trgo%20v.%20Croatia%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}).
138. Case of Radchikov v. Russia: decision of the European Court of Human Rights, 24.05.2007, № 65582/01. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Gladyshev%20v.%20Russia%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Gladyshev%20v.%20Russia%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}).
139. Case of Paplauskienė v. Lithuania: decision of the European Court of Human Rights, 14.10.2014, № 31102/06. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Paplauskienė%20v.%20Lithuania%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Paplauskienė%20v.%20Lithuania%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}).
140. Case of Stolyarova v. Russia: decision of the European Court of Human Rights, 29.01.2015, № 15711/13. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Stolyarova%20v.%20Russia%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Stolyarova%20v.%20Russia%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}).

141. Case of Beinarovic and Others v. Lithuania: decision of the European Court of Human Rights, 25.06.2019, № № 70520/10, 21920/10, 41876/11. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Beinarovic%20and%20Others%20v.%20Lithuania%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}.](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Beinarovic%20and%20Others%20v.%20Lithuania%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]})

142. Case of Pyrantiene v. Lithuania: decision of the European Court of Human Rights, 12.11.2013, № 45092/07. URL : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Pyrantiene%20v.%20Lithuania%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Pyrantiene%20v.%20Lithuania%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]})

143. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#n217>

144. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку: Закон України від 16 грудня 2021 року № 1971-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-IX#Text>

145. Деякі питання оперативно-технічного управління телекомунікаційними мережами в умовах надзвичайних ситуацій, надзвичайного та воєнного стану: Постанова Кабінету міністрів України від 29 червня 2004 р. № 812. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2004-%D0%BF#Text>

146. Communication contained in Note verbale No. 31011/32-119-68120 from the Permanent Representation of Ukraine, dated 20 May 2024, registered at the Secretariat General on 21 May 2024 - Or. Engl.. URL : <https://www.coe.int/ru/web/conventions/by-non-member-states-of-the-coe-or-the-european-union?module=declarations-by-treaty&numSte=005&codeNature=10&codePays=U>

147. Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text>

148. Кабінет Міністрів України. Вимоги до захисту інформації в інформаційних системах у воєнний час: роз'яснення Держспецзв'язку.

<https://www.kmu.gov.ua/news/vymohy-do-zakhystu-informatsii-v-informatsiinykh-systemakh-u-voiennyi-chas-roziasnennia-derzhspetsv'язku>

149. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку. Постачальників електронних комунікаційних послуг просять заблокувати домен from-ua.com. URL:

<https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site%2Findex&pg=99&id=2264&language=uk&fbclid=IwAR0FxBnGGliqCgPXF9A7J26ojSySjKc8yxxOVvEkyOXHFWOjq3tzhYe5lE>

150. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету міністрів України від 12 березня 2022 р. № 263. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannyazabezpechennya-funkcionuvannya-informacijno-komunikacijnih-sistem-elektronnihkomunikacijnih-sistem-publichnih-elektronnih-reyestriv-v-umovah-voyennogostanu-263>

151. Положення про Міністерство економіки України: постанова КМУ від 20.08.2014 року № 459 (в редакції постанови КМУ від 17.02.2021 року № 124). Офіційний вісник України. 2021. № 17. Ст. 676.

152. Положення про Міністерство юстиції України: постанова КМУ від 2.07.2014 року № 228. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>

153. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо нотаріату, державної реєстрації та функціонування державних електронних інформаційних ресурсів в умовах воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 травня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-2023-%D0%BF#Text>

154. Положення про Державну архівну службу України: постанова КМУ від 21.10.2015 р. № 870. Офіційний вісник України. 2015. № 88. Ст. 2930.

155. Порядок організації медичної допомоги на первинному, вторинному (спеціалізованому), третинному (високоспеціалізованому) рівнях із застосуванням телемедицини : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.10.2015 року № 681. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1400-15#Text>
156. Єганов В. В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/db/2012-2/doc/1/05.pdf>
157. Марченко В.В. Механізм впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади. Публічне право : науково-практичний юридичний журнал. 2016. № 3 (23). С. 125–131.
158. 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.
159. Обрусна С. Ю., Пасинчук К. М. Електронний суд як адміністративно-правова категорія. Південноукраїнський правничий часопис. 2020. № 3. С. 120-124.
160. Левченко О.В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ МВС України, 2016. 20 с.
161. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/T172155?an=1&hide=true>
162. Порядок організації електронної інформаційної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : постанова КМУ від 10 травня 2018 року № 357. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP180357?hide=true>
163. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення:

постанова КМУ від 21 червня 2017 року № 688. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/KP170688?hide=true>

164. Порядок надання комплексної послуги «єМалятко»: постанова КМУ від 10 липня 2019 року № 691. URL : https://ips.ligazakon.net/document/KP190691?an=21&q=%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8&searchType=phrase&is_no_morph=false&hide=true&lang=ua

165. Овсютенко К.В. Правові засади розвитку електронного урядування в Україні в умовах європейської інтеграції. Київський часопис права. 2024. № 3. С. 163-170.

166. Онуфрієнко О.В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права. Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01. Національний ун-т внутрішніх справ України. Харків, 2004. 18 с.

167. Адміністративне право України: підруч. / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

168. Адміністративне право України: навч. посібник / [Шкарупа В. К., Коломоєць Т. О., Гулевська Г. Ю та ін.]; за ред. Т. О. Коломієць, Г. Ю. Гулевської. К.: Істина, 2007. 216 с.

169. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 11 (61). С. 57-69.

170. Адміністративне право України: [словник-довідник] / [авт.-уклад. : В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерніков, В. П. Підчибій]. Дніпропетровськ : Юридична Академія МВС України, 2001. 196 с.

171. Гладун З.С. Адміністративне право України: [опорні конспекти лекцій]. Вид. – 2-ге. Тернопіль : ЮІ ТАНГ, 2002. 258 с.

172. Бандурка О.М. Адміністративна діяльність. Особлива частина : підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Експада, 2000. 368 с.

173. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>
174. Шовкун А. А. Місце та роль параюристів (громадських радників) в системі суб'єктів надання безоплатної правової допомоги. Прикарпатський юридичний вісник. 2022. Випуск 3(44). С. 61-65.
175. Standing Committee on Paralegals URL: <https://www.americanbar.org/groups/paralegals/>.
176. Jonathan A. Fox. Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? World Development. Volume 72, 2015. P. 346-361. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15000704?via%3Dihub>
177. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>.
178. «Цифрова» грамотність (або «цифрова» компетентність). URL: <http://maubzp.com/tsyfrovahramotnist-abo-tsyfrova/>
179. Наместнік В.В. Цифрова компетентність публічних службовців: сутність поняття. Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. Київ, 2019. Т. 4. С. 67–86.
180. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n518>.
181. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. 1140 с.
182. Бородін І.Л. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації. Право України. 2001. № 12. С. 32–34.

183. Заворотченко Т.М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : автореф. дис. ... юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». К., 2002. 20 с.
184. Харитонов Є. О. До питання про визначення поняття юридичних гарантій. Актуальні проблеми держави і права. Одеса, 1994. Вип.1. С. 90-95.
185. Козюбра М., Сіренко В. Соціалістична законність і правопорядок. К.: Політвидав України, 1976. 33 с.
186. Конституция УССР: реализация ее принципов и норм. К.: Наукова думка, 1988. 194 с.
187. Луць Л. Структура правової системи суспільства: загальнотеоретичні аспекти. Право України. 2002. № 9. С. 7-10.
188. Російсько-український словник наукової термінології: Суспільні науки / Й.Ф. Андерш, С.А. Воробйова, М.В. Кравченко та ін. К.: Наукова думка, 1994. 600 с.
189. Новий англо-російський юридичний словник / Березовенко С.М., Березовенко Ю.Ф., Чернобай Д.М., Яценко І.С. К.:Євроіндекс Лтд, 1993. 320 с.
190. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. К. : ГАН, 2005. 231 с.
191. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. 2-ге вид., переробл. і доп. О. : Юрид. л-ра, 2002. 312 с.
192. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
193. Подзігун Г.В. Особливості інструментів публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації. Правові новели. 2020. № 12. Том 2. С. 82–93.
194. Деякі питання електронної ідентифікації та електронних довірчих послуг: постанова КМУ від 28 червня 2024 року № 764. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/764-2024-%D0%BF#Text>
195. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : У 2-х т. / Ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2005. Т. 1. 624 с.

196. Мандюк О.О. Поняття та підстави припинення дії індивідуальних адміністративних актів. Науковий вісник Херсонського державного Університету. Сер. Право. 2016. № 3. Т. 1. С. 158–161.
197. Ромашов Ю.С. Інструменти публічного адміністрування кадрового забезпечення національної поліції. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. № 2. Т. 2. С. 103–106.
198. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».. Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2017. 213 с.
199. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
200. Подзігун Г.В. Публічне адміністрування у сфері цифрової трансформації. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021, 196 с.
201. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. № 27. Т. 2. С. 174–178.
202. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. 398 с.
203. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору. Наукові праці. 2012. Вип. 171. Т. 183. С. 29–33.
204. Сінельнік Р. В. Адміністративні договори в контексті розмежування юрисдикції спеціалізованих судів. Вісник Запорізького національного університету. 2011. № 4. С. 126–135.
205. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
206. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : в 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 2004. 584 с.

207. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. За заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
208. Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2009. № 4. С. 112–115.
209. Куйбіда Р.О. Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці. Право України. 2009. № 3. С. 76-86.
210. Україна 2030Е – країна з розвинутою цифровою економікою. URL: <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyucifrovoyu-ekonomikoyu.html#6-2-1>
211. Реформа державного управління [Електронний ресурс]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivnevryaduvannya/reformaderzhavnogoupravlinnya>
212. Malkia M, Anttiroiko A., Savolainen R. eTransformation in Governance: New Directions in Government and Politics. Hershey: Idea Group Publishing, 2004. P. 18-23.
213. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>
214. URL: http://brown.edu/Administration/News_Bureau/2006-07/06-007.html
215. E-Government Act of 2002. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>
216. E-Government-Gesetz 2004. URL: <http://www.bka.gv.at/site/6572/default.aspx>
217. Codice dell'Amministrazione Digitale, CAD: Decreto legislativo № 235/2010. URL: <http://www.epractice.eu/node/281524>
218. Paul G. Nixon, Vassiliki N. Koutrakou, Rajash Rawal. Understanding E-Government in Europe: Issues and Challenges, London: Routledge, 2010, 352 p.
219. West D.M. Digital Government: Technology and Public Sector Performance. Oxford: Princeton University. Press, 2007. 387 p.
220. e-Citizen Programme, WebWijzerAward 2006 krant (Special publication on the occasion of the 2006 eGovernment Award), The Hague, April 2006.
221. Making government services easier to find. URL: <http://www.usa.gov>

222. Вжешневська О. М. Напрями удосконалення законодавства щодо забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації. Право та державне управління. 2024. № 2. С. 308-313. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.40>. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2024/2_2024.pdf.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації в наукових фахових виданнях України

1. Вжешневська О.М. Поняття та ознаки цифровізації як правової категорії. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 6. С. 813–815. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/195> URL. http://lsej.org.ua/6_2023/195.pdf
2. Вжешневська О. М. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні. Правові новели. 2024. № 23. С. 327-333. DOI: <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.41>. URL : http://www.legalnovels.in.ua/journal/23_2024/43.pdf
3. Вжешневська О. М. Напрями удосконалення законодавства щодо забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації. Право та державне управління. 2024. № 2. С. 308-313. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.40>. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2024/2_2024.pdf.

Тези доповідей на наукових конференціях

1. Вжешневська О.М. Теоретико-правові підходи до визначення цифровізації як засобу трансформації державного управління. Юридичні науки: проблеми та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р.). Запоріжжя, 2023. С. 432–435.
2. Вжешневська О.М. Щодо правових засад впровадження цифрових технологій в діяльність органів публічної влади. Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану: . матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 травня 2024 р.). Львів - Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 232-236.

3. Vzheshnevskia O.M. On the issue of decentralization of public administration through digital technologies. International scientific conference The latest law developments : Conference Proceedings (April 3–4, 2024. Wloclawek, Republic of Poland). Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2024. 272 pages. DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-432-0-64>. P. 265-268.

4. Вжешневська О. До питання про повноваження Міністерства цифрової трансформації України. Актуальні питання адміністративного права та процесу в умовах воєнного стану: збірник матеріалів X Всеукраїнської наукової конференції молодих вчених (в авторській редакції), (м. Кропивницький, 06 грудня 2024 року). Кропивницький, 2024. С. 372-375.



МІНІСТЕРСТВО ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ

Мінцифри

вул. Ділова, 24, м. Київ, 03150, тел. (044) 207-17-30

E-mail: hello@thedigital.gov.ua, сайт: www.thedigital.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 43220851

від 21 01 2025 р. № 1/06-7-952 На № _____ від _____ 20__ р.

ДОВІДКА

про впровадження

у діяльність Міністерства цифрової трансформації України

результатів дисертаційного дослідження

Вжешневської Оксани Миколаївни

на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення цифровізації

діяльності органів публічної адміністрації в Україні»

на здобуття наукового ступеня доктора філософії

за спеціальністю 081 «Право»

Результати дисертаційного дослідження Вжешневської Оксани Миколаївни на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні» використовуються в діяльності Міністерства цифрової трансформації України під час здійснення розробки проєктів актів у сфері цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні, в тому числі щодо впровадження цифрових технологій в діяльність органів публічної адміністрації, під час розробки пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правових засобів впровадження цифровізації у сферу публічного адміністрування, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців у сфері новітніх цифрових технологій.

Державний секретар



Іван ТУРЧАК



**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 29000. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 598201720344281002200032328 в ДКСУ у м. Києві.
МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

09.04.2025 № 0004/25

На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
Олег ОМЕЛЬЧУК



АКТ

про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
результатів дисертаційного дослідження Вжешневської Оксани Миколаївни
на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення цифровізації діяльності
органів публічної адміністрації в Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: голова – ректор Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України Омельчук Олег Миколайович, члени комісії – в.о. завідувача кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент Галус Олена Олександрівна, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України Самсін Ігор Леонович, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент Гаврік Роман Олександрович склали цей акт про те, що аспірантка Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

Вжешневська Оксана Миколаївна підготувала дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні», результати якого, були використані під час розробки та викладання дисциплін «Інформаційне право», «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Теорія та практика адміністративного судочинства».

Голова комісії
ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



Олег ОМЕЛЬЧУК

Члени комісії

в.о. завідувача кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент



Олена ГАЛУС

професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



Ігор САМСІН

професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент



Роман ГАВРІК



Підпис
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова



Підпис
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Підпис
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Підпис
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова