

УДК 342.9:351:004(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.41>

Вжешневська О. М.

аспірантка

*Хмельницький університет управління та права*

## СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Вступ.** Цифровізація діяльності органів публічної адміністрації потребує наявності суб'єктів реалізації такої реформи з чітко визначеною компетенцією. Стратегічними документами, які визначають маркери реформи цифровізації, є Програма діяльності Кабінету Міністрів України (надалі – КМУ) [1], Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки [2]. 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](http://spending.gov.ua) та [openbudget.gov.ua](http://openbudget.gov.ua), трансформації Державного казначейства в діджиталізовану установу з клієнт-банком. 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 [1]. Реалізація поставлених завдань у сфері цифровізації передбачає залучення не тільки

органів державної влади, місцевого самоврядування, але й громадського сектору [2].

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.

Цифровізація передбачає застосування електронного інструментарію суб'єктами публічного управління, їх посадовими особами при реалізації власних повноважень з урахуванням обмежень, передбачених ст. 19 Конституції України [3]. Оскільки нормативною основою цифровізації є стратегії та концепції, суб'єкти публічного управління не мають дієвих правових засобів для цифрової трансформації власної діяльності. На док-

тринальному рівні питання суб'єктів впровадження цифровізації урядування досліджено фрагментарно. Значна частина досліджень присвячена питанням електронного урядування і лише частково цифровізації. Зокрема, С.О. Беляковою проаналізовано інституційне забезпечення розвитку електронного урядування, суб'єктів такого впровадження на місцевому рівні [4]. Г.О. Курдіяш визначено місце органів державної влади у організаційному механізмі управління електронним урядуванням в Україні [5]. О.Ю. Кудрявцевим здійснено порівняльну характеристику влади у традиційному та е-суспільстві та визначено проблеми легітиматії [6]. В.В. Марченком досліджено особливості діяльності органів виконавчої влади у досліджуваній сфері [7]. О.В. Комаровим досліджено адміністративно-правовий статус суб'єктів здійснення цифрової трансформації регіону [8].

**Постановка завдання.** Викладене вказує на доцільність вирішення наступної мети: конкретизація суб'єктного складу адміністративно-правового забезпечення цифровізації діяльності органів публічного урядування.

**Результати дослідження.** 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») [9]. При цьому, фізичні особи та юридичні особи є споживачами електронних послуг. Опоередковано 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.

Аналіз засадничих нормативно-правових актів щодо стратегії впровадження електронного урядування [1, 2] дозволяє виокремити відповідальні за цифровізацію державного управління органи.

Державною стратегією регіонального розвитку передбачено наступні відповідальні органи: Міністерство цифрової трансформації (далі – Мінцифри), Національна комісія, 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.

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. 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.

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 Верховної 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 [11]. 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.

Суб'єктами спеціальної компетенції є Мінцифри, Нацкомкомунікацій, 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.

Мінцифри 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 документо-

обігу; розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури ширококутового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; надання електронних та адміністративних послуг; електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації та інвестицій в IT-індустрію; розвитку IT-індустрії [12]. Фактично, Мінцифри повинно забезпечувати координацію цифрової складової для всіх органів публічної влади. Аналіз діяльності Мінцифри вказує, що в цілому орган виконує покладені на нього завдання. Проте проблемним залишається напрямок синхронізації між електронними реєстрами та базами даних. Також виступаючи розпорядником великих сум бюджетних коштів на цифровізацію державного управління, Мінцифри не має запобіжників від корупційної складової.

Нацкомунікацій здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю) у сфері цифровізації публічного управління та адміністрування [13].

Центральним органам спеціальної компетенції делегуються повноваження з впровадження цифровізації урядування за певними напрямками.

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 [14]. Повноваження Міністерства економіки України мають достатньо широкий характер. У той

же час, поза увагою законодавця залишилося питання цифровізації економіки та місця Міністерства економіки України у цьому процесі.

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) [15].

Державна архівна служба України 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 [16]. 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 елек-



тронний 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 [17].

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 [18].

Проведений аналіз вказує на доцільність підтримки другої концепції, оскільки наявність інформаційно-комунікаційних технологій не звільняє від необхідності прийняття дискреційних рішень безпосередньо орга-

нами 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.

**Висновки.** 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; 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.

### Анотація

У статті конкретизовано суб'єктний склад адміністративно-правового забезпечення цифровізації діяльності органів публічної адміністрації в Україні. Вказано на необхідність трансформації та діджиталізації всіх сфер публічного управління (охорона здоров'я, освіта, економіка, соціальна політика тощо) та залучення широкого кола суб'єктів як публічних повноважень, так і громадського сектору. Запропоновано класифікувати суб'єктів впровадження цифровізації публічного урядування на дві групи: суб'єкти загальної та спеціальної компетенції. До суб'єктів загальної компетенції віднесено Верховну Раду України, Президента України, КМУ. До суб'єктів спеціальної компетенції віднесено Міністерство цифрової трансформації; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку; Державну службу спеціального

зв'язку та захисту інформації України. Такі суб'єкти визначають та реалізують держану політику у сфері цифровізації. До суб'єктів спеціальної компетенції за сферами управління запропоновано 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. Зазначено, що громадський сектор, суб'єкти господарювання, фізичні особи є учасниками відносин у сфері цифровізації. Впровадження цифровізації передбачає активну участь інститутів громадянського суспільства у прийнятті управлінських рішень, розробці державних політик. Підтримано наукову концепцію, відповідно до якої цифровізація передбачає збільшення ролі органів публічного управління, оскільки наявність інформаційно-комунікаційних технологій не звільняє від необхідності прийняття дискреційних рішень безпосередньо органами державної влади, обслуговування електронної інфраструктури.

**Ключові слова:** цифровізація, органи публічної адміністрації, суб'єкти загальної компетенції, суб'єкти спеціальної компетенції, учасники цифровізації, публічне управління.

### **Vzheshnevska O.M. Subjects of administrative and legal provision of digitization of public administration bodies in Ukraine**

#### **Summary**

The article delineates the subject composition of the administrative and legal support required for the digitalization of public administration activities in Ukraine. The article emphasizes the importance of modernizing public administration, including health, education, the economy, and social policy, through digital transformation and engagement with a diverse range of stakeholders across the public and private sectors. The author proposes to classify the entities involved in the implementation of digitalization of public administration into two groups: entities of general and special competence. The Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, and the Cabinet of Ministers of Ukraine represent the subjects of general competence. The Ministry of Digital Transformation, the National Commission for the State Regulation of Electronic Communications, Radio Frequency Spectrum and Postal Services, and the State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine are among the entities that have been granted special competence. Such entities are responsible for determining and implementing state policy in the field of digitalization. It is proposed to include the following subjects of special competence in the areas of management: the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Economy of Ukraine, the Ministry of Community, Territorial and Infrastructure Development 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, as well as relevant services and agencies. As posited by the author, the public sector, business entities, and individuals are all participants in relations pertaining to the field of digitalization. The active participation of civil society institutions in management decisions and the development of public policies is necessary for the digitalization process. This article supports the scientific concept according to which digitalization implies an increase in the role of public administration bodies, since the availability of information and communication technologies does not preclude the necessity for discretionary decision-making by public authorities and the ongoing maintenance of electronic infrastructure.

**Key words:** digitalization, public administration bodies, subjects of general competence, subjects of special competence, participants of digitalization, public administration.

**Список використаних джерел:**

1. Програмою діяльності КМУ : постанова КМУ від 12.06.2020 року № 471. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>
2. 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>
3. Конституція України від 28 червня 1998 року № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Белякова Є.О. Інформаційно-правове забезпечення електронного урядування в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» (08 «Право»). Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2021. 191 с.
5. 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. 14 с.
6. 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.
7. Марченко В. В. Електронне урядування в органах виконавчої влади: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Панов, 2016. 444 с.
8. Комаров О.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів здійснення цифрової трансформації регіону. *Юридична наука*. 2020. № 12 (114). С. 122–128.
9. Про інформацію: Закон України у редакції від 09.05.2011 року № 2938-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
10. Концепції 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>
11. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 01.12.2022 року № 2807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>
12. 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>
13. 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>
14. 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.
15. 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>
16. Положення про Державну архівну службу України: постанова КМУ від 21.10.2015 р. № 870. Офіційний вісник України. 2015. № 88. Ст. 2930.
17. 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>
18. Єтанов В. В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/db/2012-2/doc/1/05.pdf>