

УДК 351:005

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.20>**Я. М. Сандул**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

orcid.org/0000-0002-6823-7990

НАЧАСНІ ЕТАПИ ЦИФРОВОГО СЦЕНАРІЮ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті розглянуті трансформаційні процеси цифровізації публічного адміністрування як категорії та інституту.

Відмічено, що євроінтеграційний курс Української держави, прагнення до територіальної цілісності та збереження суверенітету, поряд із цим економічного зростання та підвищення якості життя громадян України потребують найшвидших та найсуттєвіших трансформацій, що унеможливають недоопрацювання, суперечності, законодавчі казуси та вимагають активних законодавчих змін.

Проаналізовано ретроспективу нормотворчості з приводу цифровізації інституцій, їх діяльності та процесів у державі та подальшу юридизацію процесу цифрової трансформації, що зазнала концептуальних та акцентуаційних змін під впливом масштабів стрімкого технічного прогресу. Доведено, що сучасність концепції публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації потребує якісного переосмислення системи та відповідних елементів і термінологічних змін, переформатування діяльності суб'єктів публічної адміністрації через застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій і використання практичного позитивного європейського досвіду в частині обраної моделі публічного адміністрування та практики взаємодії з урядовими і неурядовими організаціями розвинутих країн Європи та світу для розбудови України як цифрової держави.

Проведений аналіз етапів цифрового розвитку України, надав можливість аргументувати, що останніми роками цифровий сценарій розвитку України насичено прийняттям великого масиву нормативно-правових актів, створенням нових публічних інституцій, якісною зміною алгоритму відносин між державою та суспільством та переосмисленням змісту публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації. Все це вимагає ефективності та дієвості суб'єктів публічного адміністрування, наділених спеціальною компетенцією здійснення цифрової трансформації, їх злагодженої та комплексної роботи.

Ключові слова: цифрова трансформація, діджиталізація, публічне адміністрування, Міністерство цифрової трансформації України, цифрова держава.

Sandul Ya. M. EARLY STAGES OF UKRAINE'S DIGITAL DEVELOPMENT SCENARIO

The article examines the transformational processes of digitalization of public administration as a category and institution.

It was noted that the European integration course of the Ukrainian state, the desire for territorial integrity and preservation of sovereignty, along with economic growth and improving the quality of life of the citizens of Ukraine, require the fastest and most significant transformations, which make it impossible for underdevelopment, contradictions, legislative cases and require active legislative changes.

The retrospective of rule-making regarding the digitization of institutions, their activities and processes in the state and the subsequent legalization of the digital transformation process, which has undergone conceptual and accentuation changes under the influence of the scale of rapid technological progress, are analyzed. It has been proven that the modernity of the concept of public administration in the field of digital transformation requires a qualitative rethinking of the system and relevant elements and terminological changes, reformatting of the activities of public administration subjects through the use of information and telecommunication technologies and the use of practical positive European experience in the part of the chosen model of public administration and the practice of interaction with governmental and non-governmental organizations of developed countries of Europe and the world for the development of Ukraine as a digital state.

The conducted analysis of the stages of digital development of Ukraine provided an opportunity to argue that in recent years, the digital development scenario of Ukraine has been saturated with the adoption of a large array of regulatory and legal acts, the creation of new public institutions, a qualitative change in the algorithm of relations between the state and society, and a rethinking of the content of public administration in the field of digital transformation. All this requires the efficiency and effectiveness of public administration entities endowed with the special competence of implementing digital transformation, their coordinated and integrated work.

Key words: digital transformation, digitization, public administration, Ministry of Digital Transformation of Ukraine, digital state.

Україна визначила курс на повне переведення сфери публічного управління на цифрові технології. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток елементів цифрового суспільства дозволить розширити комунікаційні процеси, змінити склад і статус їх учасників,

принципи просторової взаємодії шляхом мережевого спілкування.

Підґрунтям у питанні цифрової трансформації є використання практичного позитивного європейського досвіду в частині обраної моделі публічного адміністрування та практика

взаємодії з урядовими і неурядовими організаціями розвинутих країн Європи та світу для розбудови України як цифрової держави.

Щодо стандартів публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації, то їх затверджено Директивою Європейського парламенту «Про систему електронних підписів, що застосовуються в межах Співтовариства» [1].

Трансформаційні процеси цифровізації співпадають у часі з трансформацією змісту публічного адміністрування як категорії та інституту.

Публічне адміністрування ставить за мету впровадження якісно нових стандартів діяльності публічно-владних суб'єктів, відмінних від тих, що є традиційно властивими державному управлінню.

Можливість інтегрування України в ЄС головним чином полягає в готовності системи публічної влади до ефективних дій у сучасних реаліях всередині країни паралельно орієнтуючись на тенденції розвитку суспільства і демократії. Ефективність, у свою чергу, опосередковується масштабом впровадження необхідних нововведень та здійсненням інноваційної діяльності системи органів публічної влади як відкритої системи.

Конституція України закріплює права і свободи людини та їх гарантії, спрямовуючи діяльність держави на їх забезпечення [2]. Зазначена норма є підтвердженням відповідності зазначеним міжнародним тенденціям. Національна нормативно-правова база діючого законодавства щодо цифрової трансформації останніми роками досить активно оновлювалась. Нові нормативні акти все більш точно і обґрунтовано визначають цифрову трансформацію як невід'ємну частину реформування публічного адміністрування.

Ретроспектива нормотворчості з приводу цифровізації інституцій, їх діяльності та процесів у державі свідчить про досить тривалий процес, що зазнавав концептуальних та акцентуаційних змін під впливом масштабів стрімкого технічного прогресу.

В 1995 р. Президентом України було утворено Національне агентство з питань інформатизації [3], на якого покладалася реалізація державної політики інформатизації, розробка проектів нормативних актів із питань інформатизації, зокрема Національної програми інформатизації, якої і було затверджено Верховною Радою України у 1998 р. [4].

Інформатизація у тому розумінні, що було притаманне історичному періоду 90-х рр., діаметрально відрізняється від основних векторів та постулатів цифрової реальності сьогодення. Зміст категорії «інформатизація» окреслив межі розуміння поставленої мети як здійснення сукупності взаємопов'язаних процесів, яких спрямовано на задоволення інформаційних потреб суспільства

на основі створення і використання інформаційних мереж та технологій. Незважаючи на те, що темпоральність інформатизації на тому етапові та темпоральність цифровізаційних зрушень на теперішній час об'єктивно обумовлені глобальною відмінністю сучасних технологій і трансформацією можливостей, слід сказати про недостатньо системний характер підходу держави на той час до усвідомлення необхідної конвергенції усіх складових як зовнішньої взаємодії, так і всередині держави. Цифрова трансформація у сучасному вигляді – це зміна підходу до держави, її інституцій, соціальної комунікації та суспільного життя в цілому, що фундаментує та обумовлює оновлення соціальних інститутів та подальшу зміну розвитку людства як у межах країни, так і на світовій площині. Саме тому активна теоретична та наукова увага до цих процесів не може бути надмірною.

Інформатизація, взята за основу в Національній програмі інформатизації, стала передмовою для схвалення у 2010 р. «Концепції розвитку електронного урядування в Україні». Електронний документообіг, прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, спрощення часового бар'єру їх комунікації за допомогою Інтернет, цифровий підпис – усе це детермінувалось як рушійна складова змін [5].

Ця законодавча база надала можливість поступового втілення електронного урядування як попереднього кроку до електронної демократії [6].

Подальшу юридизацію процесу цифрової трансформації в Україні висвітлено у Концепції розвитку електронної демократії в Україні [7], де зазначено, що ідеологічні умови розвитку електронної демократії в Україні характеризуються зростанням широкого долучення громадян до комунікації, співпраці з органами державної влади та рівнем довіри до суб'єктів владних повноважень. Зокрема, результатами узгодження стандартів державної політики зазначеної сфери з міжнародними, зокрема європейськими стандартами, є такі складові розвитку електронної демократії, як е-парламент, е-голосування, е-політичні кампанії, е-правосуддя, е-консультації, е-петиції, е-політичні кампанії, е-опитування, е-референдуми. Ця Концепція послужила поштовхом для прийняття змін до низки діючих нормативних актів, зокрема внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» [8] та введення в дію електронної форми надання адміністративних послуг з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, закріпивши зазначені зміни в Законі України «Про адміністративні послуги», та надання права суб'єктам звернення на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання шляхом доступу до Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, а також

запровадження електронного способу подання звернень громадян та можливості подання електронної петиції [9] тощо.

У розглянутих хронологічних межах Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. [10]. Ця концепція визначила поняття «цифровізація» – як насичення фізичного світу системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, тобто створення кіберфізичного простору. Положення конвенції визнали механізмом економічного зростання – розвиток технологій як позитивний вплив на ефективність, результативність, вартість та якість економічної, громадської та особистої діяльності. Так, на період 2018-2020 роки було передбачено здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер. Планувалось усвідомити наявні виклики та інструменти розвитку цифрових інфраструктур, здійснити кроки щодо набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначити критичні сфери та проекти цифровізації, використання та споживання цифрових технологій. «Цифровий стрибок» планувалось здійснити за рахунок коштів державного бюджету та залученої допомоги від Європейського Союзу. Головним викликом для розвитку електронного урядування в Україні Концепція визначила забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів та розвиток інфраструктури інтероперабельності. Щодо останньої, то її забезпечення має фундаментальний характер при інтеграції декількох інформаційних систем, розробці комплексних автоматизованих систем управління для зв'язку успадкованих систем з новостворюваними, а також у багатьох інших випадках, де необхідно передбачити можливості реалізації взаємодії з іншими інформаційними системами у перспективі.

Втілення в життя переважної більшості заходів щодо реалізації Концепції було покладено на Державне агентство з питань електронного урядування [11]. Проте через рік після прийняття Концепції, Державне агентство з питань електронного урядування України було перетворено на Міністерство цифрової трансформації України [12], як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо цифрової трансформації. Постанова Кабінету Міністрів від 18.09.2019 р. № 856 затвердила Положення про Міністерство цифрової трансформації України, яким закріплено основні положення щодо діяльності, повноважень та сфери компетенції нового органу [13]. Розробка державної політики процесів цифровізації, розвитку інформаційного суспільства, формування цифрових навичок

та цифрових прав громадян, розвиток національних електронних інформаційних ресурсів та електронної ідентифікації, сфера IT-індустрії – це першочергові завдання, покладені на Міністерство як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади у сферах цифрового розвитку та цифрових інновацій. Як суб'єкт нормотворчої діяльності, Міністерство цифрової трансформації України видає накази, організовує та контролює їх виконання, генерує ідеї, новації та масштабні зрушення у бік створення цифрової держави шляхом розробки пропозицій щодо удосконалення існуючих нормативно-правових актів та проєктів нових актів. Як спеціально уповноважений суб'єкт публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації, наділений власними владно-розпорядчими повноваженнями, здійснює забезпечувальне та таке, що сприяє публічне адміністрування. Так, 04.12.2019 Кабінету Міністрів України затвердив Положення про Єдиний державний веб-портал електронних послуг [14], визначивши мету, завдання, суб'єктивний склад (користувачів, а саме суб'єкта звернення та суб'єкта розгляду звернень, держателя та технічного адміністратора) та функціональні можливості Порталу «Дія». Державне підприємство «ДІЯ» (належить до сфери управління Міністерства цифрової трансформації), у свою чергу, є технічним адміністратором Порталу. Планами Мінцифри анонсувалася можливість забезпечення технічними можливостями доступу до 100% державних послуг на порталі та в мобільному застосунку Дія до 2023 року. Проєкт побудови цифрової держави для досягнення своїх цілей має на меті перевести 100% державних послуг в онлайн. На теперішній час, Україна стала найзручнішою країною, де можна швидко та просто отримати державні послуги — перша держава світу, в якій цифрові паспорти у смартфоні стали повними юридичними аналогами звичайних документів, а також четверта в Європі – із цифровими водійськими посвідченнями.

Діяльність Міністерства цифрової трансформації України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, яким проводиться державна політика у сфері інформатизації та сприяння становленню єдиного інформаційного простору на території України [15]. Так, Постановою Кабінету Міністрів України затверджено «Концепцію розвитку цифрових компетентностей» та план заходів її реалізації. Концепція має за мету визначення пріоритетних напрямів та основних завдань із питань розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей, підвищення рівня цифрової грамотності населення, зокрема працездатних осіб, громадян похилого віку, малозабезпечених сімей, осіб з інвалідністю, інших вразливих груп населення, в умовах розвитку цифрової

економіки та цифрового суспільства, а її реалізація планувалася до 2025 р. Координацію роботи з реалізації Концепції розвитку цифрових компетентностей покладено на Міністерство цифрової трансформації.

22 липня 2022 р. Європейським Союзом був опублікований щорічний звіт про імплементацію Угоди про асоціацію в Україні за період з 1 грудня 2020 року до початку військової агресії росії проти України 24 лютого 2022 р. Сфера цифровізації була відзначена як одна з найпрогресивніших у своєму розвитку. Позитивної оцінки дістали кроки цифрової трансформації України у побудові ефективного та прозорого урядування та боротьби з корупцією. У звіті зазначений Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» [16], ухвалення якого було виконанням Україною зобов'язань як сторони Угоди про Асоціацію та важливим кроком у наближенні законодавства до відповідного у ЄС [17]. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» обґрунтовувала його прийняття не тільки як виконання необхідних зобов'язань перед ЄС, але й як важливий крок можливостей доступу до онлайн-ринків та е-послуг країн ЄС шляхом створення Єдиного цифрового ринку з ЄС досягнення сумісності телекомунікаційної інфраструктури та правил її використання, доступу до ринків послуг електронних комунікацій, спрощення правових та адміністративних бар'єрів, приєднання до єдиних правил для вільного трансграничного поширення онлайн-послуг та контенту, онлайн-платежів, спрощення процедур цифрових контрактів, ліцензування, оподаткування та оформлення авторських прав. Оскільки ринкова економіка та конкурентна спроможність є умовами вступу до ЄС згідно з Копенгагенськими критеріями, законодавець визначив створення регуляторного органу із спеціальним статусом як важливу інституцію, що має створити умови для розвитку сучасної цифрової інфраструктури, зокрема, надати необхідний імпульс таким дослідженням як штучний інтелект, хмарні платформи і сервіси, високопродуктивні обчислення та великі дані, що має позитивно вплинути на економічний та інноваційний потенціал України, її конкурентоспроможність на міжнародній арені та якість життя її громадян. Закон визначає правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, його особливості, сферу, мету та організацію діяльності органу. Так,

Комісія є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом та іменується в законі як регуляторний орган. Особливість його спеціального статусу обумовлюється завданнями і повноваженнями та спеціальними процесуальними засадами діяльності регуляторного органу та гарантії незалежності у прийнятті ним рішень у межах повноважень, визначених законом. Крім Закону про Комісію, регуляторний орган у своїй діяльності керується Законами України «Про поштовий зв'язок», «Про електронні комунікації» [18]. Останній також є новим нормативно-правовим актом, що набув чинності 01.01.2022р.

Останніми роками цифровий сценарій розвитку України насичено прийняттям великого масиву нормативно-правових актів, створенням нових публічних інституцій, якісною зміною алгоритму відносин між державою та суспільством та переосмисленням змісту публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації. Все це вимагає ефективності та дієвості суб'єктів публічного адміністрування, наділених спеціальною компетенцією здійснення цифрової трансформації, їх злагодженої та комплексної роботи.

Залучення наукової спільноти до процесу втілюваних перетворень є необхідною та значущою, адже наукове знання, маючи чітко окреслений інструментальний характер, у процесі системних змін є гарантом якісного забезпечення розв'язання низки важливих проблем, пов'язаних не тільки зі стабілізацією та розвитком українського суспільства, але й з успішним утвердженням України в сучасному глобалізаційному світі як повноцінної цифрової держави. Так, комплексна концентрація зусиль наукового середовища та державних інституцій сприятиме подоланню перешкод та ризиків на шляху модернізації усіх сфер життя суспільства у контексті європейського вибору України. Разом із тим, ключовим фактором якості «цифровізації» українського суспільства є напрацювання теоретично обґрунтованої та нормативно збалансованої концепції публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації.

Література

1. Про систему електронних підписів, що застосовуються в межах Співтовариства: Міжнародний документ від 13.12.1999 р. N 1999/93/ЄС URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_240#Text (дата звернення : 14.01.2023 р.).
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про агентство з питань інформатизації при Президентові України: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.1995 р. № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-95-%D0%BF/ed19950710#Text> (дата звернення: 10.03.2023).

4. Про національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2023).

5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80/ed20101213#Text> (дата звернення: 10.03.2023).

6. Kormych L. I., Kormych A. I. (2019) E-democracy and enhancing public administration in Ukraine: the issues of transition. State and law in the context of globalization: realities and prospects : collective monograph. LvivTorun : Liha-Pres, 2019. – 184 s. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-182-7/52-70>

7. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. N 797-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text-4> (дата звернення: 10.03.2023)

8. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. N 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 10.03.2023).

9. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 р. № 577-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19#Text>(дата звернення: 13.04.2023).

10. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України). N 67-р. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-р#Text> (дата звернення 30.01.2023).

11. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування : Постанова Кабінету

Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 492 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2023).

12. Деякі питання оптимізації державних органів виконавчої влади в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.09.2019 р. № 829. Дата оновлення: 20.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF/ed20210220#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

13. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. N 856 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

14. Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від від 4 грудня 2019 р. № 1137 : URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text>(дата звернення: 10.03.2023).

15. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794. Дата оновлення: 13.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 17.04.2023).

16. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку: Закон України від 16.12.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#Text> (дата звернення: 10.02.2023).

17. EUROPEAN COMMISSION: Association Implementation Report on Ukraine: Brussels, 22.7.2022 URL: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/Association%20Implementation%20Report%20on%20Ukraine%20-%20Joint%20staff%20working%20document.pdf> (дата звернення: 10.02.2023).

18. Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.20 р. N 1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text> (дата звернення: 10.02.2023).