

**КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНО-ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТАМИ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

Олексій ПРОНЕВИЧ

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
м. Київ, Україна*

Цифровізація є об'єктивно зумовленим незворотнім процесом впровадження цифрових технологій/«цифрового формату» в усі сфери суспільного життя. Полісемантичність концепту «цифровізація» унеможливила його уніфіковане дефініціювання та створила підґрунтя для альтернативного доктринального тлумачення цифровізації як нової ери людської цивілізації, квінтесенції раціоналізму та консюмеризму, маркера інноваційності розвитку суспільства, драйвера розвитку економіки, стратегічного напрямку оптимізації процесів та покращання якості послуг, ключа до спрощення рутинних процесів, засобу задоволення безумовних потреб людини, процесу модифікації аналогової інформації у цифрову форму, інструменту дебюрократизації і викорінення корупції, глобального висхідного публічно-управлінського тренду тощо.

Цифрова трансформація сфери публічного адміністрування має екзистенційне значення для забезпечення сталого розвитку суспільства, надання якісних публічних послуг, ідентифікації та нейтралізації реальних загроз для охоронюваного державою спільного блага. Державним агентством з питань електронного урядування України як суб'єктом правотворчої діяльності цифрова трансформація розглядалася у широкому сенсі як «діяльність, що має на меті використання цифрових технологій для вирішення традиційних проблем інноваційними способами», а досягнення цифрової трансформації органів виконавчої влади в Україні пов'язувалося з перспективою імплементації принципів державної політики цифрового розвитку, забезпечення органами виконавчої влади системної реалізації державної політики цифрового розвитку, підвищенні функціональної спроможності органів виконавчої влади шляхом широкого використання сучасних інформаційних технологій, глибокої цифрової трансформації внутрішньо-

організаційних процесів та зовнішньоорієнтованої публічної комунікації органів виконавчої влади. Окремо наголошувалося на важливості цифрової трансформації для спрощення адміністративних процесів, зокрема «скорочення часу і підвищення якості реагування на запити та звернення громадян і суб'єктів господарювання»¹.

Легальне закріплення в Конституції України стратегічного зовнішньополітичного євроінтеграційного курсу зумовлює необхідність врахування цифрової стратегії Європейського Союзу при здійсненні цифрової трансформації національної системи публічного адміністрування. Зауважимо, що цифрова трансформація Європейського Союзу ґрунтується на прийнятій у 2021 році політичній програмі «Цифрове десятиліття до 2030 року», яка реалізується відповідно до плану досягнення цифрової трансформації економіки та суспільства «Цифровий компас», де системна цифрова трансформація розглядається крізь призму забезпечення цифрового суверенітету Європейського Союзу, розбудови людиноцентричної та безпечної цифрової екосистеми, використання цифрових рішень для формування відкритого, демократичного та стійкого суспільства, інвестування в опанування базових цифрових навичок².

Зауважимо, що етизовані європейські імперативи-принципи у цифровій сфері артикульовано в Європейській декларації про цифрові права та принципи цифрового десятиліття від 15 грудня 2022 року на основі максими щодо «цінностей ЄС та громадян у центрі цифрової трансформації». У зазначеному акті права ЄС найперше йдеться про людиноцентричність (цифрові технології мають захищати права людей, підтримувати демократію та гарантувати, що всі цифрові актори діють відповідально та безпечно), свободу вибору (люди повинні отримувати користь від справедливого онлайн-середовища, бути захищеними від незаконного та шкідливого контенту), безпеку і захист (цифрове середовище має бути безпечним, захищати людей від дезінформації, маніпулювання інформацією та інших форм шкідливого контенту, включаючи переслідування та гендерне насильство), солідарність та інклюзивність (технології об'єднують людей, кожен має отримати доступ до Інтернету, цифрових навичок, цифрових державних послуг, гідних умов праці), участь (громадяни мають отримати можливість брати участь у демократичному процесі на всіх рівнях та контролювати власні персональні дані), стійкість (цифрові пристрої повинні

¹ Про забезпечення реалізації деяких питань цифрового розвитку: наказ Державного агентства з питань електронного урядування України від 9 квітня 2019 року № 24. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0024883-19#Text>.

² 2030 Digital Compass the European way for the Digital Decade. URL. <https://eufordigital.eu/uk/library/2030-digital-compass-the-european-way-for-the-digital-decade/>.

підтримувати сталість й екологічність)³. Дослідники наголошують, що Декларація містить набір «абсолютно нових зобов'язань», наприклад, щодо використання у бюрократичних процедурах доступної, безпечної та надійної цифрової ідентифікації або дотримання «права працівників на відключення» (тобто права не перебувати у позаробочий час на зв'язку з роботодавцем або його уповноваженою особою) з метою забезпечення справедливого балансу між роботою та особистим життям у цифровому середовищі⁴.

Використання потенціалу цифрової трансформації у публічній сфері пов'язується з належним забезпеченням реалізації іманентних державі функцій. Так, у червні 2020 року Кабінет Міністрів України визнав нагальну необхідність цифрової трансформації митниці, податкової, містобудування, земельних відносин, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та пенсійного забезпечення, судочинства та захисту інформації (тобто галузей, де існують найвищі корупціогенні ризики). Також акцентовано наголошувалося на безальтернативності забезпечення інтероперабельності державних реєстрів, розбудови надійної системи захисту інформації, створення віртуальної бізнес-країни Дія Сіті, легалізації віртуальних активів, запровадження е-резидентства.

Наразі виокремлено такі стратегічні цілі цифрової трансформації сфери публічного адміністрування: нейтралізація корупціогенних чинників (забезпечення доброчесності публічних службовців, електронне декларування, оприлюднення інформації про результати оцінювання конкурсних проєктів, проведення тендерів на закупівлю державними та/або комунальними органами товарів/послуг за публічні кошти (електронний бюджет, електронні тендери, електронні закупівлі); інструментальне забезпечення дебіюкратизації публічного адміністрування (формування інформаційних баз/реєстрів, впровадження електронного документообігу, ретроконвенція/оцифрування первинних паперових документів); оптимізація реалізації адміністративними органами функцій публічної влади (фіскальної функції, управління публічним майном, забезпечення охорони здоров'я тощо) крізь призму вдосконалення адміністративних процедур/технологізації алгоритмів прийняття управлінських рішень; імплементація цифрових рішень при забезпеченні надання електронних публічних послуг (електронна реєстрація, електронна черга, електронна

³ European Declaration on Digital Rights and Principles. Publication 15 December 2022. URL. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>.

⁴ Бочарова Н.В., Биков О.М. Праволодинний зміст сучасної цифрової стратегії Європейського Союзу. Вісник Університету Альфреда Нобеля. Серія «Право». 2022. № 1. С. 39.

верифікація осіб та даних, електронні документи тощо); забезпечення функціонування інституту звернень громадян до адміністративних органів (електронних запитів щодо надання публічної інформації, підготовки електронних петицій як особливої форми колективного звернення громадян до органів публічної влади); здійснення системного моніторингу стану виконання адміністративними органами публічно-владних повноважень, у тому числі шляхом отримання інформації про результати службової діяльності посадових/службових осіб; впровадження цифрових інструментів інформування громадян про питання екзистенційного значення.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 56 передбачено, що реалізація державної політики цифрового розвитку ґрунтується на таких принципах; прозорості; багаторазовості використання (забезпеченні відкритого міжвідомчого обміну рішеннями та їх повторного використання); технологічної нейтральності і портативності даних; орієнтованості на громадян; інклюзивності та доступності; безпечності та конфіденційності; багатомовності; підтримки прийняття рішень; адміністративного спрощення; збереження інформації; оцінювання ефективності та результативності⁵.

Принцип-імператив «цифрової трансформації реалізації повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування як основи для забезпечення прозорості та мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності» артикульовано у Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220, де констатована відсутність традиції цифрової трансформації реалізації повноважень органами публічної влади та нагальна необхідність вжиття системних заходів з метою належної підготовки тендерної документації для публічних закупівель, забезпечення інтероперабельності інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування тощо⁶.

Аналіз стану концептуалізації та легалізації цифрової трансформації реалізації публічно-владних повноважень суб'єктів публічного адміністрування дає підстави зазначити таке:

- цифровізація є інноваційним інструментом розбудови сервісної держави, що передбачає відхід від вертикальних владовідносин, ґрунтованих на імперативному методі правового регулювання, до

⁵ Деякі питання цифрового розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 року № 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text>.

⁶ Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

пріоритетизації правовідносин у горизонтальному форматі «суб'єкт – суб'єкт» при наданні публічних послуг;

- цифрова трансформація сприяє раціоналізації публічного адміністрування (мінімізації витрат ресурсів, часу й зусиль). Особлива увага має приділятися форсованій цифровізації сфери надання адміністративних послуг, а також «цифровізації адміністративної процедури»;

- цифрова трансформація є засобом забезпечення цифрового суверенітету держави. Аналіз європейського досвіду свідчить про доцільність законодавчого закріплення «завдань цифрової трансформації», а також системного інкорпорування універсального принципу-імперативу «цифрова трансформація в усіх державних політиках»;

- використання позитивного потенціалу цифрової трансформації у сфері публічного адміністрування можливо лише за умови комплексного підходу до запровадження інформаційних технологій/використання цифрових рішень;

- наразі зберігається необхідність розроблення збалансованої національної стратегії цифрової трансформації реалізації публічно-владних повноважень суб'єктів публічного адміністрування;

- цифрова трансформація створює підґрунтя для імплементації моделі публічного адміністрування, орієнтованої на результат;

- цифрові технології повинні використовуватися при функціональному обстеженні суб'єктів публічного адміністрування задля усунення дублювання функцій, повноважень і процесів, а також оптимізації їх діяльності;

- максимальна цифрова залученість громадського сектору до нормотворчої діяльності можлива лише за умови забезпечення матеріальної спроможності громадян використовувати існуючий спектр цифрових інструментів;

- у сфері цифрової трансформації недостатньо використано потенціал державно-приватного партнерства. Наголошуємо на необхідності активнішого запровадження аутсорсингу в інформаційно-комунікаційній сфері;

- незмінним імперативом залишається формування цифрової компетентності публічних службовців.

Резюмуючи, зазначимо, що цифровізація є універсальним соціально-технологічним імперативом. Цифрова трансформація у сфері публічного адміністрування полягає в переході від «паперової документації, аналогових процесів та комунікації» до електронних сервісів, запровадженні електронного документообігу, налагодженні електронної публічної комунікації. Наразі триває концептуалізація цифрової трансформації сфери публічного адміністрування та новелізація

вітчизняного законодавства на основі європейських принципів цифрового розвитку. Цифрова трансформація реалізації публічно-владних повноважень суб'єктами публічного адміністрування ґрунтована на засадах раціональності, інклюзивності, проактивності, відповідальності, транспарентності, підзвітності, партисипативної демократії/«цифрової партисипації», безпеки, конфіденційності тощо. Стратегічним пріоритетом є забезпечення цифрової трансформації реалізації публічно-владних повноважень суб'єктів публічного адміністрування в умовах введення правового режиму воєнного стану. Особлива увага має бути приділена забезпеченню інтероперабельності інформаційних систем у секторі безпеки та оборони, викоріненню «зоопарку рішень», запровадженню уніфікованих стандартів і протоколів.