

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДОСВІДУ ЕСТОНІЇ, НІМЕЧЧИНИ ТА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНИХ, БЕЗПЕКОВИХ І ПРАВОВИХ ВРАЗЛИВОСТЕЙ

Віктор ПАЛЮХ

*доктор наук з державного управління, старший дослідник
начальник докторантури – ад'юнктури
Національний університет цивільного захисту України
м. Черкаси, Україна*

Цифровізація публічного адміністрування є одним із ключових векторів адаптації правової системи України до стандартів Європейського Союзу. Імплементация *acquis* ЄС у сфері електронного урядування передбачає не лише технічне впровадження цифрових інструментів, але й переосмислення правових, організаційних та соціальних основ публічного управління.¹

Індекс цифрової економіки та суспільства (DESI), що публікується Європейською Комісією, дозволяє зіставити рівень цифрового розвитку держав-членів ЄС та країн-партнерів.² Україна, попри умови збройного конфлікту, демонструє стрімке зростання у сфері цифрових публічних послуг: станом на 2025 рік застосунок «Дія» об'єднав понад 125 послуг на порталі та понад 21 мільйон активних користувачів застосунку.³

Для системного аналізу обрано три держави з принципово різними моделями цифровізації: Естонія, Німеччина та Україна. Естонія – визнаний світовий лідер у сфері електронного урядування: архітектура X-Road забезпечує безпечний децентралізований обмін даними між державними реєстрами, а принцип «once-only» унеможливорює повторне надання громадянами вже відомої державі інформації.⁴ Ця модель характеризується зрілою правовою базою, розвиненою інфраструктурою електронної ідентифікації та високим рівнем цифрової грамотності населення.

¹Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>

²European Commission. (2022). Digital Economy and Society Index (DESI) 2022. Publications Office of the European Union. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>

³Міністерство цифрової трансформації України. (2023). Звіт про результати діяльності. <https://thedigital.gov.ua>

⁴E-Estonia. (2023). Digital Society Overview. Enterprise Estonia. <https://e-estonia.com/solutions/>

Натомість Німеччина – технологічно розвинена держава – у сфері цифровізації публічного управління поступається не лише Естонії, а й ряду менших держав ЄС. Закон про онлайн-доступ (Onlinezugangsgesetz, OZG), прийнятий у 2017 році, зобов'язав федеральні та земельні органи влади перевести 575 видів адміністративних послуг в онлайн-формат до 2022 року, однак ця мета не була досягнута у визначені строки.⁵ Причинами затримки є федеративна фрагментація управління, надмірні вимоги до правової легітимності кожного етапу процедури та консерватизм адміністративної культури.

Україна обрала шлях форсованої цифровізації: застосунок «Дія» та Єдиний державний портал адміністративних послуг сформували єдину точку взаємодії громадянина з державою.⁶ Цей підхід дозволив суттєво скоротити строки надання послуг, мінімізувати корупційні ризики та забезпечити доступ до публічних послуг для внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Разом з тим, форсований темп впровадження породжує специфічні ризики, що потребують окремого аналізу.

Першим і соціально найбільш чутливим ризиком є вікова вразливість. За даними Євростату, в державах ЄС особи віком понад 65 років використовують онлайн-послуги майже вдвічі рідше, ніж молодь до 35 років.⁷ В Україні, де серед ВПО висока частка людей похилого віку, а доступ до офлайн-адміністрування в ряді регіонів обмежений умовами воєнного стану, цифровий розрив набуває не лише соціального, а й правозахисного виміру.

Всесвітня організація охорони здоров'я наголошує, що цифрова трансформація охоплює насамперед тих, хто вже включений до цифрового простору, тоді як вразливі групи – люди похилого віку, особи з інвалідністю, мешканці сільської місцевості – ризикують залишитися поза межами системи публічних послуг.⁸ Естонська модель вирішує цю проблему через мережу «цифрових амбасадорів» та публічних бібліотек як центрів цифрової підтримки. Німеччина зберігає паралельні офлайн-канали надання послуг як законодавчо гарантований стандарт. Україна ж, попри декларативну увагу до інклюзивності, не має системного механізму забезпечення доступу до публічних послуг для нецифрових категорій населення в умовах прискореного переходу до електронного урядування.

⁵Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2023). Onlinezugangsgesetz – Umsetzungsstand. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/e-government/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html>

⁶Міністерство цифрової трансформації України. (2023). Дія: статистика використання. <https://thedigital.gov.ua>

⁷Eurostat. (2023). Digital economy and society statistics – households and individuals. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals

⁸World Health Organization. (2021). Global report on ageism. WHO Press. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240016866>

Другим критичним ризиком є кіберуразливість централізованих цифрових платформ. Регламент ЄС GDPR встановлює жорсткі вимоги до захисту персональних даних та визначає умови їх транскордонного передавання.⁹ Натомість централізована архітектура «Дії» формує єдину точку відмови: потенційна компрометація бази даних матиме катастрофічні наслідки для мільйонів громадян.

Агентство ЄС з кібербезпеки (ENISA) у звіті за 2023 рік зафіксувало значне зростання кібератак на державну інфраструктуру – публічне адміністрування стало найбільш цільовим сектором, на який припало 19% від загальної кількості зафіксованих інцидентів.¹⁰ Україна є першою державою, яка здійснює масштабну цифровізацію публічного управління в реальних умовах гібридної війни, що перетворює кожну успішну кібератаку на інструмент дестабілізації державного управління. Децентралізована модель Естонії (X-Road) або консервативна, але правово захищена модель Німеччини в цьому аспекті виявляються стійкішими, хоч і складнішими у впровадженні.

Третій ризик – правова безвідповідальність, зумовлена нерозумінням юридичної ваги цифрових адміністративних дій. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» прирівнює електронний підпис до власноручного,¹¹ а Закон «Про електронні довірчі послуги» визначає правовий статус кваліфікованого електронного підпису як рівнозначного нотаріально засвідченому.¹² Проте практика свідчить: більшість користувачів сприймає підтвердження в «Дії» або іншому цифровому сервісі як технічну формальність, не усвідомлюючи юридичних наслідків своїх дій.

Особливої гостроти ця проблема набуває у контексті так званих «договорів приєднання» – багатосторінкових угод про надання послуг, які користувач приймає натисканням однієї кнопки. Дослідження поведінки користувачів у цифровому середовищі незмінно підтверджують: переважна більшість осіб не читає умови надання послуг, однак де-юре вважається такою, що з ними погодилась. Асиметрія між реальною поінформованістю громадянина та його формальною юридичною відповідальністю є структурною проблемою цифрового адміністрування.

Судова практика здебільшого не на боці громадянина: суди у спорах щодо правомірності дій, вчинених у цифровому середовищі, схильні

⁹Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data (GDPR). Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>

¹⁰ENISA. (2023). ENISA Threat Landscape 2023. European Union Agency for Cybersecurity. <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-2023>

¹¹Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>

¹²Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>

керуватися формальним критерієм – наявністю електронного підпису чи відмітки про згоду. Питання про те, чи розумів користувач зміст того, що підписував, залишається юридично нерелевантним. Це створює ситуацію, за якої держава прискорює власні адміністративні процеси через цифровізацію, тоді як громадянин несе дедалі більший тягар юридичної відповідальності за дії, правову природу яких він не усвідомлює.

Традиційна бюрократична процедура виконувала латентну функцію правового виховання: багатоетапність, особистий підпис, черги в установах формували у громадянина розуміння відповідальності та значущості дії. Цифровізація, усуваючи ці «зупинки для роздуму», одночасно усуває і механізм усвідомленого волевиявлення. Наслідком є зростання кількості судових спорів щодо правомірності угод, укладених в електронній формі, а також оскаржень адміністративних рішень, прийнятих на підставі даних, підтверджених користувачем без належного розуміння наслідків підтвердження.

Порівняльний аналіз засвідчує: жодна з трьох досліджуваних моделей не є універсальною. Естонська – найбільш зріла правово і технічно, але потребує десятиліть формування відповідної цифрової культури та інфраструктури. Німецька – надійна з точки зору правових гарантій, але повільна в реалізації. Українська – найінноваційніша за показниками доступності та швидкості, проте вразлива за трьома виявленими напрямками.¹³

Адаптація правової системи України до *acquis* ЄС у сфері електронного урядування потребує не лише технологічного розвитку, але й: по-перше, законодавчого закріплення гарантій доступності публічних послуг для нецифрових груп населення; по-друге, поступового переходу до децентралізованої архітектури зберігання та обміну державними даними задля підвищення кіберстійкості; по-третє, системного запровадження цифрової правової освіти як невід'ємної складової адміністративних процедур, що забезпечить усвідомлене волевиявлення громадянина в електронному середовищі.

Ефективна цифровізація публічного адміністрування – це не відмова від правових гарантій бюрократії, а їх переосмислення в умовах нових технологічних реалій, з повним збереженням прав і відповідальності кожного громадянина.

¹³European Commission. (2023). eGovernment Benchmark 2023: Connecting Digital Governments. Insight Report. Publications Office of the EU. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023>