

Political and legal sciences

**ТРЕЩОВ Мирослав Миколайович,**

д-р наук з державного управління, доцент,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0001-6651-9970

МУНЬКО Анна Юріївна,

канд. наук з державного управління,
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
ORCID ID: 0000-0001-6651-9970

НАУМИК Антон Сергійович,

студент,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ
ORCID ID: 0009-0001-0893-2510
Україна

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ЛАД ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ: ПОСТУП УКРАЇНИ

Сучасне суспільство висуває перед державою нові вимоги щодо цифровізації державно-управлінської діяльності, що зумовлені активними трансформаційними процесами, глобалізацією, необхідністю сталого розвитку та комплексними вимогами часу. Останніми роками, в Україні відбуваються процеси інформатизації всіх сфер життєдіяльності суспільства та зміна каналів комунікації між народом і владою, що також актуалізує питання дослідження проблем та перспектив цифровізації держави та державно-управлінської діяльності зокрема. Окрім того, сучасні цифрові технології впливають й на інституційний підхід у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, тобто, фактично, державою в особі її посадових осіб та суб'єктів владних повноважень при плануванні та здійсненні своєї діяльності необхідно поступово переорієнтовуватися на реальні потреби громадян. Тобто цінністю цифровізації державно-управлінської діяльності, фактично, виступає перетворення держави на надавача сервісних послуг громадянам та поступовий перехід до впровадження та реалізації концепту «сервісної держави».

Квінтесенція розуміння цифровізації є доволі багатогранною, поєднуючи використання цифрових технологій для збору, аналізу даних з метою отримання релевантної та структурованої інформації, а також багатока-

нальне інформування та залучення громадян, електронну ідентифікацію, вільне поширення, використання та розповсюдження відкритих державних даних¹.

«Держава в смартфоні» – одна з важливих частин розвитку електронного документообігу та належного урядування. Фактично кожна державна установа, підприємство чи організація надає громадянам певні послуги, які повинні бути дійсно доступними та зручними, тому, щоб полегшити доступ громадян до них, використовують цифрові дані та електронні реєстри.

Цифровізація надання публічних послуг у державах пострадянського простору є специфічною. Потреба в систематизації та об'єднанні старих даних та водночас створення, зміна та реєстрація нових, відсутність рівного доступу громадян до системи Інтернет, низький рівень довіри до електронних сервісів та надання переваги паперовому варіанту документів ускладнюють процес.

Результатидослідженнятеоретичнихнапрацюваньзпитаньцифровізації державного управління дозволили виокремити можливі шляхи розвитку цифровізації суспільства та сфери її застосування із урахування наслідків і небезпек повномасштабного РФ в Україну, до яких відносять: впровадження «розумної» інфраструктури; удосконалення системи надання адміністративних, публічних, соціальних послуг з використанням хмарних сервісів; запровадження електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, реєстрів, порталів, тощо; розвиток системи електронного урядування та документообігу; розвиток платформ та порталів органів місцевого самоврядування; перехід до інтелектуальних систем обліку, дистанційного керування тепло-, водо-, газо- постачанням; керування громадським транспортом²; інтелектуальні системи паркування; управління дорожнім рухом за допомогою хмарних технологій; інтелектуальна система відеоспостереження; цифрова ідентифікація громадян; моніторинг якості та безпечності повітря поблизу виробництв та підприємств, що використовують небезпечні речовини³; автоматизовані інтелектуальні будинки; управління великими даними для різних галузей; система eHealth, телемедицина; підвищення цифрової грамотності.

1 Golovko, O., Dubenets, A. (2020). The role of digitization of public services in the legal relationship with a foreign element. *Information and law*, 2(33). P. 170–176.

2 Матвеева, О.Ю., Мунько, А.Ю. (2023). Упровадження концепції розумного міста у процеси цифрової трансформації України заради сталого розвитку. *Науковий вісник: державне управління*, 1 (13). С. 138–162. URL: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-138-162](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-138-162) (16.08.23).

3 Трещов, М.М., Хохба, О.Т. (2023). Удосконалення методології смартизації управління розвитком територій. *Науковий вісник: державне управління*, 1 (13). С. 178–194. URL: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-178-194](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-178-194) (16.08.23).

Активний процес цифровізації світу викликає дедалі більший інтерес суспільства до використання «цифрових продуктів, послуг та сервісів» і їх впровадження у повсякденне життя, тому постає задача – регламентація процесу, окреслення принципів взаємодії «цифрового світу» та реального, створення ефективних технологій правозастосування в умовах невизначеності та трансформації світу й уявлень про нього. До того на важливості застосування «цифрових технологій» для розв’язання багатьох суспільних проблем наголошують в Єврокомісії у Політичних рекомендаціях 2019–2024 рр.

Демократизація суспільно-політичних процесів, створення нових галузей науки і техніки, підприємництва, торгівлі, розвиток світового співтовариства та нових форм і методів діяльності суб’єктів, становлення важливих демократичних інститутів громадянського суспільства, значним чином створюють та організовують тенденції розвитку органів державної влади та інтенсифікацію їх діяльності, значна кількість соціально-активних груп населення вимагає реформування та оптимізації органів державної влади та місцевого самоврядування⁴, саме тому органи державної влади й прагнуть до ефективного та належного врядування, яке зумовлюється швидким прийняттям рішень, через використання інформаційно-комунікаційних технологій.

До сфер першочергового регулювання, на нашу думку, слід віднести такі: господарські відносини, що виникають внаслідок здійснення певного правочину будь-якого цифрового продукту, послуги або «майданчика» для їх здійснення; врегулювання штучного та машинного навчання, біоінженерних технологій; аналіз законності надання послуг суб’єктами господарювання, що використовують технології, засновані на принципі розподіленого реєстру (Bitcoin, Litecoin, Ripple, Peercoin, Quark, тощо); оплата криптовалютою, її емісія, податковий контроль, фінансовий моніторинг; методи та засоби використання апарату примусу держави, у випадках порушення законодавства. Безумовно, наведений перелік не є вичерпним та може і буде розширюватися включаючи інші методи регулювання владними інституціями застосування цифрових технологій в державно-управлінській діяльності.

Інтерес до цієї сфери детермінується й процесом переходу до концепції цифрової економіки, яка також повинна регулюватися державою.

⁴ Наумик, А. (2022). Роль місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та публічного адміністрування. «Право і суспільство: актуальні питання і перспективи розвитку»: Матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф., 8 груд. 2022 р. Полтава. С. 27–29.

Відповідно, проаналізуємо національні нормативно-правові рамки на наявність законів та норм, що регулюють зазначену сферу.

В Україні існує чимало технологій електронної ідентифікації громадян, починаючи від Mobile ID, ID-Card, BankID і закінчуючи Дія. Підпис, Електронний цифровий підпис, Кваліфікований електронний підпис, тощо. Становлення такої інфраструктурної мережі започатковано в грудні 2002 р., із прийняттям «ДСТУ 4145-2002. Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Цифровий підпис, що ґрунтується на еліптичних кривих. Формування та перевіряння»⁵. Згодом, у 2003 р., Верховна Рада України одночасно прийняла закони України «Про електронні документи та електронний документообіг»⁶ і «Про електронний цифровий підпис»⁷. Останній у 2017 р. втратив чинність у зв'язку із прийняттям комплексного Закону України «Про електронні довірчі послуги»⁸ для створення єдиної цифрової інфраструктури держави, її ефективного та безпечного функціонування. Разом із запровадженням системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг, а також затвердження й регламентування деяких аспектів електронної взаємодії згідно з чинними вимогами Європейського Союзу⁹ це можна вважати початком побудови «Держави в смартфоні» в Україні. Після ухвалено низку нормативно-правових актів, що регулювали діяльність постачальників електронних довірчих послуг. Тим не менш у процесі цифрової трансформації також керуються положеннями Закону України «Про захист персональних даних», який регулює правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних і поширюється на діяльність з їх обробки із застосуванням автоматизованих засобів¹⁰.

Тривалий час кваліфікований електронний підпис не застосовувався широко в суспільстві. В той час, як суб'єкти владних повноважень використовували його, для підтвердження власних дій, зокрема реєстрацій-

5 ДСТУ 4145-2002. Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Цифровий підпис, що ґрунтується на еліптичних кривих. Формування та перевіряння (62765). ДНАОП. URL: https://dnaop.com/html/62765/doc-ДСТУ_4145-2002 (17.08.23).

6 Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 трав. 2003 № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (17.08.23).

7 Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-15> (17.08.23).

8 Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05 жовт. 2017 р. № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#n534> (17.08.23).

9 Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 верес. 2016 р. № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF> (17.08.23).

10 Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (17.08.23).

них, у електронних сервісах держави. Так, в межах реалізації Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 р. Національний банк затвердив порядок функціонування Єдиної національної системи електронної дистанційної ідентифікації фізичних і юридичних осіб BankID¹¹, що спрямований на створення та розвиток електронного врядування в Україні.

Концептуальне оформлення на законодавчому рівні цифровізації держави відбулося у 2018 р. із схваленням Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр., яка передбачала реалізацію прискореного сценарію цифрового розвитку, зокрема шляхом усунення законодавчих, інституційних, фінансових та інших перешкод, які заважають розвитку цифрової економіки¹². Про позитивну динаміку реалізації концепції може свідчити хоча б те, що уже зараз на електронних порталах органів державної влади України можна замовити та отримати численні послуги: призначення житлових субсидій, отримання довідки про несудимість, витяг про нормативну грошову оцінку власності, реєстрація земельної ділянки, довідку про реєстрацію місця проживання, статистичні відомості, інформацію з реєстру речових прав на нерухоме майно, надання допомоги при народженні дитини, податкової звітності, послуги з реєстрації бізнесу тощо.

Зі створенням Міністерства цифрової трансформації України шляхом реорганізації Державного агентства з питань електронного урядування розпочався новий етап формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрового розвитку та інновацій, що передбачає удосконалення і нормативно-правового регулювання як концептуальних, так і специфічних аспектів реалізації проєкту «Держава у смартфоні» для оперативного прийняття та виконання рішень органів публічної влади через використання ІКТ¹³.

У напрямі подальшої цифровізації української держави законодавчо закріплено акцент на розвитку цифрових навичок та компетентностей, підвищення рівня цифрової грамотності населення, зокрема працездатних осіб, а також вразливих груп населення, в умовах розвитку циф-

11 Про затвердження Положення про Систему BankID Національного банку України : Постанова НБУ від 30. серп. 2016 р. № 378. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0378500-16> (17.08.23).

12 Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 67. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> (17.08.23).

13 Наумик, А.С. (2023). Перспективи впровадження цифрового нотаріату. Глобалізація наукових знань: міжнародна співпраця та інтеграція галузей наук : Матеріали IV міжнар. студ. наук. конф., 17 лют. 2023 р., Тернопіль. С. 114–115.

рової економіки та суспільства¹⁴, чого заплановано досягти до 2025 р., адже «Держава у смартфоні» не буде повноцінно функціонувати, ба більше, перетвориться в неефективний елемент, якщо до її переваг не зможуть отримати доступ усі без винятку групи населення (пріоритет – людиноцентрований підхід).

Не дивлячись на законодавчі прогалини українські законотворці намагаються удосконалювати національне законодавство – зміни, пов'язані з впровадженням у державному управлінні базових цифрових технологій, закріплюються в нормативно-правовому полі, виробляється порядок денний розвитку і освоєння окремих новітніх цифрових технологій¹⁵.

Відзначаючи позитивний поступ України щодо цифровізації різних сфер суспільної діяльності, вважаємо за необхідне, звернути увагу на окремі недоліки у національному законодавстві щодо врегулювання надання електронних довірчих послуг, зокрема таких, що пов'язані з типом кваліфікованих підписів та їх емісією. Фактично, ключі мають зберігатися на спеціальному захищеному пристрої (USB-токен), а не на звичайних USB-накопичувачах та жорстких дисках. В той час, як підприємства, що займаються виробленням та реалізацією зазначених підписів, дозволяють зберігати їх будь-куди, що є порушенням. Тобто можна говорити про відсутність єдиного підходу до використання електронних довірчих послуг, адже регулювання надання послуг здійснюється різними нормативно-правовими актами, що суперечать один одному.

Інша проблема, яка потребує удосконалення правового регулювання – протидія кіберзлочинам як «суспільно небезпечному винному діянню у кіберпросторі та/або з його використанням, відповідальність за яке передбачена законом України про кримінальну відповідальність та/або яке визнано злочином міжнародними договорами України¹⁶». Практика притягнення до відповідальності за кіберзлочини є неоднозначною. Застаріла нормативно-правова база та різні підходи в судочинстві не дають змоги виробити якісний механізм притягнення до відповідальності. Із кіберзлочинами тісно пов'язана безпека цифрових даних і несанкціоноване втручання в роботу інформаційних (автоматизованих), електронних

14 Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 р. № 2163-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text> (17.08.23).

15 Сидоренко, Н., Шарий, В. (2022). Цифровізація публічного управління: теоретичні та нормативно-правові аспекти. Правові засади організації та здійснення публічної влади : зб. тез V Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. світлій пам'яті д-ра юрид. наук, проф., акад.-засн. НАПрНУ, першого Голови Конституц. Суду України Л.П. Юзькова, м. Хмельницький, 17 черв. 2022 р. С. 337–339.

16 Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (17.08.23).

комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних мереж¹⁷. Ці питання певною мірою регулюються Кримінальним кодексом України, чого на поточний момент недостатньо для упередження відповідних порушень у цифровому середовищі суспільної діяльності та його державного регулювання.

Перехід держави на новий етап розвитку та активні трансформаційні процеси, що відбуваються в економіці безумовно впливають на методи здійснення господарської діяльності та управління. Не оминув цей процес й Україну, адже поступове впровадження цифрових інструментів та орієнтування на постіндустріальний розвиток суспільства регламентують тенденції впровадження й цифрових технологій в сучасне державне управління. Цифрові технології надають широкі можливості для трансформації державного управління, при цьому на кожному новому етапі їх розвитку («оцифровування» процесів, електронний уряд, цифровий уряд) відбуваються значні зміни як у використанні тих чи інших технологій, так і в організації діяльності органів державної влади, у взаємодії громадян та державних органів¹⁸. Здійснення процесів, що пов'язані з цифровою трансформацією та цифровізацією мають бути досить обміркованими, адже безпека даних громадян та державних службовців – головний пріоритет держави. Тим не менш, Україна за останні 3–5 років значним чином покращила зазначену сферу, інтенсифікувала роботу в ній, розробила низку цифрових послуг та продуктів, що можуть надаватися онлайн у режимі реального часу, а саме: Єдиний портал державних послуг та однойменний застосунок «Дія»; Єдина електронна система охорони здоров'я (eZdorovya) та відповідне програмне забезпечення у формі таких медичних інформаційних систем, як Helsi, Lakmus, Terra lab, Ciet holding, Health 24, Simplex, Emcimed, МедЕйр, Лікарі 24/7, тощо; електронна черга на отримання паспорту громадянина України, закордонного паспорту, посвідки на тимчасове проживання; оформлення будь-якої податкової документації, подачі електронної звітності та отримання дозволів; реєстрація бізнесу, подача заявок на отримання ліцензій; система електронної ідентифікації громадян (Mobile ID, ID-Card,

17 Kryshchanovych, M., Storozhev, R., Malyshev, K., Munko, A., Khokhba, O. (2022). State Management of the Development of National Cybersecurity Systems. *International Journal of Computer Science and Network Security*, 5., 11–16. URL:<https://doi.org/10.22937/IJCSNS.2022.22.5.3> (16.08.23).

18 Українська, Л.О., Шифріна, Н.І. (2022). Цифрові трансформації в системі державного управління. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. С. 78–79, 23–29.

BankID, Дія.Підпис, ЕЦП, КЕП); електронна реєстрація на державні іспити (ЗНО, НМТ, ЄФВВ, Іспит на володіння державною мовою); Система електронного суду, можливість подачі заяв у режимі онлайн, професійна мережа «ФЕМІДА»; електронна система голосування за проекти «Бюджет Учасі».

Розглянемо приклади впровадження елементів цифрової трансформації в окремих містах України (обласних центрах і містах обласного значення) (табл. 1). Вибір міст для порівняння обумовлений прагненням до географічної різноманітності, а також різної кількості жителів та розміром території.

Таблиця 1

Стан впровадження елементів цифровізації в містах України

	м. Київ	м. Дніпро	м. Дрогобич	м. Хмельницький	м. Острог
«Бюджет Учасі»	+	+	+	+	+
Ситуаційні центри	+	+	-	+	-
Електронне урядування	+	+	-	+	-
Публічний доступ до WI-FI	+	Частково	Частково	Частково	Частково
Єдина регіональна освітня платформа для ЗЗСО	+	+	-	-	-
Інформаційна відкритість державних сайтів	+	+	+	+	+
Розумне освітлення	+	Частково	-	-	-
Smart ticket	+	Частково	-	Частково	-

Поряд із позитивними досягненнями щодо впровадження технологій цифровізації українськими містами необхідно звернути увагу й на недоліки, які не дозволяють повноцінно здійснити цифровий прогрес в державному управлінні: відсутність єдиної загальнодержавної концепції цифровізації публічного управління; відсутність стратегій цифрового розвитку на рівні місцевого самоврядування; недостатність фінансування та альтернативних механізмів фінансування проектів¹⁹; брак висококвалі-

19 Мунько, А.Ю. (2022). Поступ українських міст щодо реалізації концепції SMART-City в управлінських процесах. Вчені записки Таврійського Національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування, 6. С. 161–166. URL : <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2022.6/25> (16.08.23).

ліфікованих ІТ фахівців, відтік «мізків» за кордон; відсутність цілісного підходу до формування ІКТ – архітектури, систем безпеки, ідентифікації та відповідності міжнародним стандартам; створення автономних ІКТ – архітектур; нерівний доступ громадян до цифрових технологій та нових можливостей; загрози, пов'язані із війною з РФ; низький рівень кібербезпеки на державному та місцевому рівнях²⁰.

Прямі втрати матеріальних активів та інфраструктури України через повномасштабне вторгнення РФ за розрахунками фахівців Національного банку України оцінюються на поточний момент в майже \$140 млрд, тобто на рівні двох третин від довоєнного ВВП України. При цьому за розрахунками Міжнародного валютного фонду 2022 р. ВВП України скоротився на 30,3 %, а інфляція склала 26,6 %²¹. Очевидно, що брак коштів для подальшого впровадження цифрових новацій в публічному управлінні стане чи не найголовнішою перепоною та потребує розробки альтернативних механізмів фінансування.

Підлягають перегляду, як теоретичні основи, так і сучасне законодавство, що здебільшого мало торкається регулювання цифрового середовища. Перед законодавцем постала нова ціль – законодавче регулювання будь-яких суспільно-політичних, економічних та соціальних процесів, пов'язаних з цифровими технологіями. Попри переваги використання елементів цифрової ідентифікації громадян, в Україні ще не вироблено усталеної практики використання їх у повсякденному житті. На черзі ряд важливих реформ (наприклад: створення системи електронного нотаріату або покращення роботи електронного суду), що стосуються усіх сфер державно-управлінських взаємовідносин, комунікації суспільства з владою та впровадження новітніх методик державотворчого процесу. Актуалізується розвиток кібербезпеки як невід'ємного складника цифровізації в умовах війни та повоєнний період.

DOI: 10.51587/9798-9866-95976-2023-014-270-278

20 Мунько, А.Ю. (2023). Кібербезпека як складник політики фінансової безпеки держави. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування, 7. URL:<https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-7-02-09> (16.08.23).

21 Трещов, М.М. (2022). Соціально-економічний стан воюючої країни у зв'язку з євроінтеграційним поступом: оцінка та антикризові заходи держави. Публічне управління та митне адміністрування. Спецвипуск, присвячений євроінтеграційній тематиці, 129–135. URL:<https://doi.org/10.32782/2310-9653-2022-spec.21> (16.08.23).