

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Національний університет «Одеська юридична академія»

**АДМІНІСТРАТИВІСТИКА
В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ:
ТЕОРІЯ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ,
ПРАКТИКА**

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

Рецензенти:

Я. В. Лазур, доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Ужгородського національного університету;

О. І. Миколенко, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного і господарського права Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету «Одеська юридична академія»
(протокол № 1 від 07 вересня 2022 року)*

Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика : монографія / авт. колектив: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. А. Латковська та ін. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. – 800 с.

ISBN 978-617-554-030-5

У монографії на підставі аналізу положень адміністративного, службового та фінансового законодавства здійснено комплексний розгляд питань цифрової трансформації суспільних відносин за обраним напрямом з урахуванням детермінант теорії та практики. У дослідженні виокремлено основні напрями цифровізації адміністративного права, а саме: визначення системності адміністративно-правового мислення в умовах розвитку цифровізаційних векторів врядування, цифровий концепт модифікації публічного адміністрування у сфері наукової діяльності, особливості реалізації адміністративних процедур в умовах цифрової трансформації, сутнісні ознаки електронного звернення як форми контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, вплив цифровізації на здійснення адміністративного судочинства тощо. Акцентовано увагу на окремих питаннях цифровізації службового права: концептуальних положеннях у сучасному цифровому вимірі щодо здійснення захисту права на державну службу, управління кадровим потенціалом у державній службі в умовах цифровізації, станові правового регулювання та практичних особливостей професійної діяльності службовців міграційних органів у цифровізаційних умовах, особливостях переведення в державній службі в умовах цифрової трансформації. Розглянуто окремі питання цифровізації фінансового права: цифрову трансформацію фінансового сектору України на рівні країн ЄС, стан бюджетної безпеки та засобів її забезпечення в умовах цифровізації, здійснення фінансового контролю в умовах використання інформаційних технологій, вплив діджиталізації на прозорість бюджетної політики.

Монографічне дослідження та висновки, що у ньому містяться, можуть бути корисними для: науково-педагогічних та наукових працівників, предметом дослідження яких є сфера адміністративного, службового, фінансового права; публічних службовців; здобувачів вищої освіти.

УДК 342.9:004

ЗМІСТ

ЧАСТИНА 1.

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 5

Ківалов Сергій Васильович

Розділ 1. Щодо системності адміністративно-правового мислення
в умовах розвитку цифровізаційних векторів врядування 5

Білоус-Осінь Тетяна Ігорівна

Розділ 2. Цифровий концепт трансформації публічного адміністрування
у сфері наукової діяльності 43

Осадчий Анатолій Юрійович

Розділ 3. Адміністративні процедури в умовах цифрової трансформації . . 79

Тодошак Олег Володимирович

Розділ 4. Електронне звернення як форма контролю за діяльністю
суб'єктів публічної адміністрації 116

Козачук Діана Анатоліївна

Розділ 5. Адміністративне судочинство: виклики цифровізації 151

Фролова Євгенія Ігорівна

Розділ 6. Цифровізація публічного адміністрування:
методологічний аспект 185

Стрельников Андрій Вікторович

Розділ 7. Адміністративно-правове регулювання суб'єктивних публічних
прав фізичної особи в умовах цифровізації 224

Савчук Роман Миколайович

Розділ 8. Цифрові технології та адміністративна відповідальність:
діалектика взаємозв'язку 260

Сандул Яна Миколаївна

Розділ 9. Цифрова трансформація публічного адміністрування 293

Гнатовська Альона Ільдусівна

Розділ 10. Адміністративно-правові засади функціонування
електронного уряду 331

Кубаєнко Андрій Володимирович

Розділ 11. Трансформація правоохоронної системи на сучасному етапі
цифровізації та розвитку інформаційного суспільства 369

*Біла-Тюріна Юлія Зиновіївна*Розділ 12. Особливості надання електронних публічних послуг
Національною поліцією України 405*Маслова Яна Іванівна*Розділ 13. Цифрова модифікація діяльності Національного агентства
з питань запобігання корупції 445**ЧАСТИНА 2.****ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ
СЛУЖБОВОГО ПРАВА 481***Біла-Тіунова Любов Романівна*Розділ 14. Захист права на державну службу: концептуальні положення
у сучасному цифровому вимірі 481*Даниленко Юлія Сергіївна*

Розділ 15. Управління кадровим потенціалом у державній службі . . . 523

*Корнута Людмила Михайлівна*Розділ 16. Правове регулювання та практичні особливості професійної
діяльності службовців міграційних органів в умовах цифровізації . . 556*Негара Родіон Віталійович*Розділ 17. Переведення в державній службі: поняття, види
та процедура здійснення в умовах цифрової трансформації 595**ЧАСТИНА 3.****ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ
ФІНАНСОВОГО ПРАВА 639***Латковська Тамара Анатоліївна*Розділ 18. Цифрова трансформація фінансового сектора України
в умовах діджиталізації на рівні країн ЄС 639*Койчева Ольга Семенівна*Розділ 19. Бюджетна безпека та засоби її забезпечення
в умовах цифровізації 679*Сідор Михайло Іванович*

Розділ 20. Фінансовий контроль та інформаційні технології 716

Латковський Павло Павлович

Розділ 21. Вплив діджиталізації на прозорість бюджетної політики . 755

ЧАСТИНА 1.

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

*Ківалов Сергій Васильович,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
президент Національного університету
«Одеська юридична академія»*

РОЗДІЛ 1. ЩОДО СИСТЕМНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МИСЛЕННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЦИФРОВІЗАЦІЙНИХ ВЕКТОРІВ ВРЯДУВАННЯ

ВСТУП

Протягом тридцяти років незалежності України розуміння ключових параметрів адміністративного права зазнало істотних змін, а також відбулися суттєві трансформації у трактуванні предмета, методів, принципів, цілей та системи цієї галузі вітчизняного права. Її традиційну орієнтованість на категорію державного управління (як засіб нормативного забезпечення лінійних розпорядчих процесів) було визнано юридичним рудиментом, змістовно переглянuto на основі концепції сервісної держави, орієнтованої на забезпечення прав людини. Одночасно, набула превалюючого значення концепція електронного урядування, яка опосередковувала використання сучасних технологій суб'єктами публічного адміністрування. Саме таке оновлення ціннісних орієнтирів владарювання стало підґрунтям і рушійною силою розбудови сучасної моделі адміністративного права, що простежується в усіх модифікаціях його предметної сфери. Остання до теперішнього часу не може вважатися остаточно сформованою/завершеною, оскільки процес напрацювання триває. І тут першочергово мається на увазі не звичайний поступальний розвиток права (що є характерним для всіх складових юриспруденції

та відбувається еволюційно, паралельно з прогресом людства), а проблема неповної системності нового адміністративно-правового мислення. Воно отримало ідейні вектори і прогресивні форми, сприйняло зарубіжний досвід, заповнило змістовну матрицю базовими категоріями, але, водночас, стало менш системним і цілісним. З'явилося чимало неузгодженостей (як внутрішніх, так і зовнішніх) у розумінні галузевої специфіки адміністративного права, які демонструють подальші перспективи науки і/або її попередні прорахунки. Існування пізнавальних дилем високого рівня універсальності вимагає теоретичного узагальнення набутих якостей та методологічного орієнтування в умовах доктринальних флуктуацій.

Проблематиці предмета та інших критеріїв галузевості адміністративного права було присвячено чимало наукових праць (зокрема і в частині узгодженості підходів). Однак, пізнавальні завдання у цій царині не можуть вважатися вичерпаними, та, імовірно, не зможуть бути вичерпані (з огляду на їх принципову значущість). Важливим доктринальним підґрунтям, джерелом виявлення та засобом подолання ідентифікованих негармонійностей галузевого вчення стали розробки В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, І. С. Гриценка, В. К. Колпакова, Р. С. Мельника, Р. В. Миронюка, А. М. Школика, Е. Шмідт-Ассманна та багатьох інших фахівців-адміністративістів. Щодо впливу інформаційно-телекомунікаційних технологій на предметну сферу адміністративного права, то вони досліджувалися такими науковцями, як: П. П. Богуцький, С. Ф. Квітка, В. М. Кузьменко, М. С. Міхровська, Г. В. Подзігун, Г. Ю. Разумей та ін. Загалом, напрацювання вчених щодо: а) предметної сфери адміністративного права та б) цифровізації управлінської діяльності, сформували основу цього дослідження.

Метою дослідження є визначення стану та ознак оновленого системного адміністративно-правового мислення в умовах розвитку цифровізаційних векторів врядування шляхом аналізу: а) основних постулатів предметної ідентифікації

адміністративного права; б) інституційно-правових засад цифровізації як пріоритетного напрямку адміністративно-правової сфери; в) цифровізації як фактора та складової змісту функціонування суб'єктів публічного адміністрування.

1. Постулати предметної ідентифікації адміністративного права

Зважаючи на те, що більшість питань, яким слід приділити увагу у цій публікації, стосується проблем галузевої та надгалузевої узгодженості адміністративно-правового вчення. Видається за необхідне виправдати таку методологічну орієнтацію (ілюструючи тенденції до протилежного). Орієнтація вітчизняних науковців як на потреби практики, так і на необхідність теоретичного та юридичного забезпечення якісного правозастосування, спричинила наявність різних праксеологічно обумовлених підходів. Серед останнього, особливої уваги приділено аспектам здійснення адміністративного судочинства, предметні межі та прикладні верифікаційні спроможності якого обумовлюються матеріально-процедурними надбаннями адміністративного права. Такий вектор є цілком справедливим, адже впровадження з 2005 р. спеціалізованої юстиції поставило перед адміністративістикою нові категоріальні, інституційні, суб'єктні та ціннісні запитання, будучи і поштовхом, і орієнтиром її перетворень. Окрім виявлення/підтвердження незавершеності (точніше неапробованості) багатьох аксіом публічно-приватної взаємодії, адміністративне процесуальне законодавство (разом із досвідом його застосування) запропонувало основи вирішення сформованих запитів щодо:

а) розуміння публічної служби та адміністративного договору;

б) функціонального (а не організаційного) сприйняття суб'єктів владних повноважень: ролі неформалізованих (але юридично значущих) діянь публічної адміністрації;

в) критеріїв правомірності та чинності актів суб'єктів владних повноважень тощо¹.

Незважаючи на інструментальність адміністративно-процесуальних підходів, наука адміністративного права взялася за їх опрацювання, удосконалення, перевірку, спеціалізацію і впровадження, корелюючи свій прогрес із потребами відповідного судочинства. Названа орієнтація не може критикуватися, адже вона була імпульсом якісних та кількісних змін адміністративного права, оживила його. Не випадково подібний зв'язок вважається традиційним/природним у більшості західноєвропейських країн, а в деяких із них (наприклад, Франції) розглядувана фундаментальна галузь історично формувалася скоріше як результат узагальнення, теоретичного опрацювання та позитивістського відтворення юстиційних досягнень, ніж послідовних унормувань поведінки носіїв влади. Водночас, слід заперечити проти абсолютизації описаного симбіозу (коли на його основі визначаються завдання, призначення і порядок денний адміністративного права). Так, хоча адміністративне судочинство є механізмом захисту приватних осіб від зловживань суб'єктів владних повноважень (своєрідний запобіжник невиваженості впорядковуючого впливу), воно:

1) є вузьким кількісно – стосується лише конфліктних/аномальних взаємодій, залишаючи осторонь безспірні відносини і будучи винятком із звичайної/щоденної адміністративної практики (саме остання є безпосередньо наближеною до повсякденного життя громадян, детермінує загальне сприйняття публічних інституцій);

2) є відмінним темпорально-спрямоване на оцінку реального/установленого владарювання та конкретних актів його реалізації. Натомість, адміністративне право має орієнтуватися на перспективу, нормативно супроводжувати перетворення, втілювати адміністративно-правову реформу, забезпечувати децентралізацію, у цілому – моделювати майбутнє владарювання;

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

3) є вужчим якісно (за обсягом аналізованих критеріїв) – перевіряє законність адміністрування, але залишає осторонь інші значущі для нього критерії (ефективність, наукова обґрунтованість, задоволеність населення тощо);

4) має суб'єкто-центричне спрямування, тому що: практично починається з позовної ініціативи особи, орієнтується на захист її персонального правового становища (до загальних, а не уособлених зловживань носіїв влади або до ірраціональностей адміністрування, які не обумовлюють порушення прав і не трансформуються в юридичні конфлікти).

Зазначені особливості спеціалізованого судочинства (разом із орієнтацією адміністративного права на його потреби – як тенденції), обумовлюють диспропорційний розвиток розглядуваної фундаментальної галузі, вибірковість її прогресу і низьку цілісність результату.

У зв'язку з цим, видається нагальним актуалізувати (поряд із спостережуваним динамізмом) значущість системності формованої доктрини адміністративістики, її внутрішньої гармонійності, а не зовнішньо-забезпечувальної придатності.

Ще більше, ніж юстиційна векторність, диспропорції вносить абсолютизація обслуговуючого покликання публічної влади. Слід повністю підтримати сервісно-орієнтовану модель діяльності, сприйняття та розбудови мереж уповноважених суб'єктів. Саме цей ракурс міркування наприкінці 1990-х – початку 2000-х рр. і став лейтмотивом осучаснення адміністративного права. Як зазначав ідейний натхненник відповідних процесів В. Б. Авер'янов про нові принципи теоретичної моделі галузевих взаємодій: «це повинні бути переважно публічно-сервісні відносини, тобто відносини, у межах яких і завдяки яким держава обслуговує правомірні потреби й інтереси приватних осіб»¹. Такий підхід істотно забезпечив упровадження пріоритету прав людини та верховенства права у цілому. Адміністрування і його юридична

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у двох томах. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2007. 592 с. С. 171.

основа стали центруватися навколо інституту адміністративних послуг, дещо абсолютизуючи (виводячи за власні предметні межі) якісні виміри останніх (зручність, доступність, простота тощо). Однак змушені визнати, що і цей (безумовно позитивний) пріоритет був певною мірою однобічно-захоплюючим, як результат: доктринальна та нормативна оновленість несервісних складових адміністративного права значною мірою відстає від більш передового сприяючого адміністрування. Юридичне впорядкування галузевого примусу, контролю і нагляду, неправових форм діяльності суб'єктів владних повноважень (як безпосередньо детермінуючих властивості правових), адміністративної чи дисциплінарної відповідальності не зазнали кардинальної перебудови, лише «косметично» засвоївши людиноцентризм. Але таке засвоєння залишається актуальним: як наголошує Р. С. Мельник: «примус теж може та повинен мати людське обличчя»¹.

Розкриті вище галузеві крайності не є винятковими, але вони є доволі показовими у контексті виникнення ціннісної неоднорідності адміністративного права. Ними й пояснюються причини (конкретні, як приклади виду) несистемності галузевої доктрини, і визначається її порядок денний. На них також базується загально-методологічне припущення: сучасні проблеми адміністративного права не стільки пов'язані із закостенілістю поглядів багатьох вчених (про що часто стверджують адміністративісти-реформатори), як обумовлені якісним розшаруванням галузі (різнооновленістю, а тому й дещо еkleктичною поєднуваністю її частин). Подібна увага до системності пов'язана з суб'єктивним прагненням цілісності, пошуком універсальних стимулів удосконалення адміністративних атавізмів, впевненістю щодо об'єктивної позитивності цієї властивості юриспруденції. Видається, що це не є ще однією стороною радянського правосприйняття (у його гіпертрофованому формалізмі, безальтернативності, лінійній однобічності) і потреба в ній не відпаде. Адже саме системність може забезпечити:

¹ Мельник Р. С. Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права. *Право України*. 2015. № 10. С. 157–165.

1) узгодженість знання, а отже і мінімальну єдність освітніх, законотворчих та правозастосовних підходів;

2) неволонтаристську оновлюваність знання (його теоретичну верифікованість, принципову прийнятність, послідовність);

3) прикладну простоту знання (коли кваліфікація життєвої події під ознаки якогось з елементів стрункого юридичного механізму дозволяє автоматично застосувати до неї напрацьовані загальні порядки).

Отже, системність фахового осмислення права є значущою і для розвитку адміністративного права, і для його реалізації. У зрізі таких позицій слід розглянути ключові характеристики предмета аналізованої галузі.

Предмет адміністративного права визначається спрощено та узагальнено через обсяг відносин, охоплених публічним адмініструванням¹. Більш деталізовано інтегративні властивості предмета цієї галузі розкриваються через сукупність категорій «публічна адміністрація», «публічне адміністрування» і «відносини адміністративних зобов'язань»², або «публічна влада», «публічний інтерес» і «публічне адміністрування»³. Як видається, варто зосередитися на останній категорії, оскільки вона є достатньою для висвітлення об'ємних меж адміністративно-впорядковуючого впливу, натомість інші ж (не применшуючи їх значення) характеризують суб'єктну, цільову та інструментальну сторони такого впливу (властиві йому, представлені в ньому).

Як зазначає І. П. Яковлев, публічне адміністрування має сприйматися в обсязі усіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, адже теоретичне опрацювання саме неуправлінських сфер

¹ Миронюк Р. В., Голобородько Д. В. Курс лекцій навчальної дисципліни «Адміністративне право». Дніпро : ДПУВС, 2019. 164 с. С. 9.

² Колпаков В. К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. *Питання адміністративного права*. Кн. 3 / відп. за вид. Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2019. С. 48–75.

³ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. С. 57.

(першочергово, сприяючого урядування) стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування»¹. Учений доволі точно відобразив ретроспективні передумови вітчизняного впровадження категорії, адже В. Б. Авер'янов ще у 2003 р. наголошував на помилковості радянського розуміння адміністративного права, оскільки більшість складових його предмета насправді є неуправлінською: застосування адміністративного примусу, розгляд скарг, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів, надання адміністративних послуг, прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення так званих «публічних потреб»².

Прикладні межі публічного адміністрування окреслюються у два способи. Перший – негативний (у значенні застосованого прийому, а не суб'єктивної оцінки): шляхом віднесення до його змісту усієї активності публічних інституцій, яка знаходиться за межами правосуддя, законотворчості та політичної діяльності³. Такий підхід є доволі зручним операційно (дозволяє чітко, за допомогою простих роздільних критеріїв кваліфікувати ті чи інші прояви владності), але він є пустим сутнісно (не містить стверджувальних характеристик описуваного явища, будучи скоріше сукупністю логічних кроків, ніж власне визначенням). Тут опосередковано простежується відмова від дефініювання, констатація надмірної загальності і різноманітності категорії. Це чудово проілюстрував В. В. Галунько, посиляючись на зарубіжний досвід: «Іспанські вчені доводять, що спроба

¹ Яковлев І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 224 с. С. 35. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата звернення: 10.03.2022).

² Авер'янов В. Б. *Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 6–12. С. 7.

³ *Адміністративне право України. Повний курс : підручник* / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 20.

виділити абстрактну державну функцію публічного адміністрування й побудувати на її основі предмет адміністративного права була однією з найдовших в історії іспанської науки, а також однією з найбільш марних. Утома від цих тривалих діалектичних зусиль виявилася в дивовижній остаточній формулі негативного визначення ...»¹.

Другий спосіб висвітлення об'ємної сторони публічного адміністрування полягає в індуктивній дискрипції його видів і презентований у найновішому підручнику з адміністративного права шляхом поділу за трьома критеріями (спрощено) залежно від:

1) змісту публічного адміністрування – надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності (публічного управління);

2) спрямування владного впливу публічного адміністрування – зовнішня та внутрішня організаційна діяльність;

3) юридичних наслідків – втручальне, сприяльне та забезпечувальне публічне адміністрування².

Це зрозуміле (в аспекті узвичаєних складових предмета адміністративного права) групування, внутрішньо-синхронно-порівняльний аналіз якого відкриває декілька дилем.

По-перше, у початковій класифікації сервісна активність відмежовується від виконавчо-розпорядчої, іменованої «публічне управління». Специфіка застосування цього терміна, як видається, є близькою до традиційного «державне управління» із відображенням ширшого суб'єктно-предметного кола проявів (через використання прикметника «публічне»). «Публічне управління» ж загалом виходить вужчим (одним із видів) більш об'ємного «публічне адміністрування». Подібне співвідношення категорій хоча і є пізнавально доступним (у зрізі викладеної інформації), але не є загальноприйнятим.

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 19.

² Там само. С. 20–21.

Так, учений-поборник запровадження «публічного адміністрування» (яке було сприйнято та поширено науковою спільнотою) у подальших своїх публікаціях змінював його на «публічне управління» (із відповідним орієнтуванням предмета галузі)¹ або використовував терміни як синонімічні². Виникають запитання щодо чіткості й узгодженості понятійного апарату: чи дійсно категорії взаємозамінні, які сутнісні передумови відносно швидкого перегляду «вподобань», чи справедливим є подальше посилення в освітніх та доктринальних джерелах під час розкриття предмета адміністративного права на «публічне адміністрування»? На теперішній час чимало галузевих фахівців послуговуються саме останнім у своїх розробках^{3, 4, 5, 6, 7, 8}; відповідну категорію можна назвати набуваючою панування. При цьому вона трактується або

¹ Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с. С. 51–56.

² Мельник Р. С. Новий погляд на «вічну» проблему: предмет адміністративного права. *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вид. Н. Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. С. 33–52. С. 43.

³ Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2020. 268 p.

⁴ Liubov Bila-Tiunova, Andrey Neugodnikov, Yuliia Danylenko The problems of public administration in the sphere of healthcare in Ukraine. *International Journal of Applied Exercise Physiology (IJAEP)*. 2019. Vol. 8 № 2.1. P. 516–523.

⁵ Щокін Р. Г. Публічне адміністрування у сфері освіти: підходи до формування поняття. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 224–230.

⁶ Ковальська В. В. Публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я України: теоретико-правова характеристика. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 1. Т. 1. С. 82–85.

⁷ Bila-Tiunova L., Bilous-Osin T., Kozachuk D., Vasylykivska V. Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine. *Humanities & Social & Sciences Reviews. Scopus*. 2019. Vol. 7(5). P. 757–764.

⁸ Дніпров О. Кореляція категорій «державне управління» та «публічне адміністрування». *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 95–99.

як синонімічна до «публічного управління» (зазначалося вище), або як ширша за «публічне управління» (зазначалося вище), або як вужча за «публічне управління» (в методологічному аспекті – охоплює інструментарій бюрократичного регулювання¹), або як вужча за «публічне управління» (у векторному аспекті – охоплює лише внутрішньо-організаційну адміністративну діяльність, менеджмент публічних інституцій²).

Окреслені відмінності обумовлені різними цілями спеціалізованих досліджень, різними періодами теоретичного конструювання категорій та (що видається ключовим) різними галузями знань, де вони розробляються і використовуються. В адміністративно-правовій науці протягом останнього десятиліття саме «публічне адміністрування» (будучи альтернативою критикованого «державного управління») концентрувало у собі усі найкращі властивості/прояви відкритого демократичного владарювання (децентралізація, сервісність, партисипативні механізми, кооперативність взаємодії з громадськістю тощо). Поняття «публічне адміністрування» та «державне управління» розмежовуються тут через критерії суб'єктного складу, здійснення, змісту, сутності, ознак. По суті ці критерії відображають якісні та кількісні зміни, яких зазнав концепт державного при переході на концепт публічного³. При цьому, «публічне управління» було і залишається менш сприйнятним через асоціювання із негативною якісною специфікою терміна «державне управління», виступаючи лише його кількісним збільшенням (але не змістовним осучасненням). У науці державного управління спостерігається протилежна

¹ Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. Т. 31 (70). С. 33–37. С. 5.

² Бугайчук К. Л. Співвідношення публічного адміністрування з іншими управлінськими категоріями. *Вісник ХНУВС*. 2017. № 4 (79). С. 154–165.

³ Ківалов С. В. Державне управління. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова та ін.); Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2020. С. 277–279.*

ситуація, коли термін «публічне управління» позначає більш новітній (ідейно, методологічно) етап розвитку, ніж термін «публічне адміністрування». Тут наголошується, що класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – new public management)¹. Саме останнім характеризується владарювання в умовах широкої деволюції та максимального залучення індивідів до вирішення публічних справ, допущення конкуренції серед та щодо апаратних інституцій, запозичення ефективних підходів із приватної сфери. Чимало названих орієнтирів втілюється адміністративним правом (шляхом делегування повноважень, включення громадян до складу конкурсних комісій, запровадження електронних петицій та механізмів консультацій тощо).

Враховуючи зазначене, видається цілком імовірною перспектива переорієнтації розглядуваної юридичної галузі на застосування терміна «публічне управління», адже під час опису свого предмета вона користується понятійним апаратом, що походить із науки управління, а тому не може нехтувати постулатами останньої, обираючи якусь із її категорій для власного послуговування і наділяючи таку довільними (хоч і прогресивними) властивостями. Означена перспектива:

а) може зростати в міру більшого зосередження адміністративного права на громадськості, впровадження підприємницьких організаційних засад, дорадчого урядування, відкритості владних агенцій і їх прагнення задовольнити «споживача»;

б) не порушуватиме пропаговану у статті системність, а скоріше підніматиме її на новий – надгалузовий чи міжфаховий – рівень;

¹ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с. С. 19.

в) презентується як дослідницька гіпотеза (а не довершене твердження), що виведена логічно (але віддалена темпорально та поки не прийнята ірраціонально).

Саме тому, віддаючи прерогативу еволюційному розвитку адміністративно-правових знань (на противагу креативності трансформацій), слід відмітити і протилежні до описаної перспективи фактори:

а) «публічне адміністрування» етимологічно більш гармонізує до назви та термінології галузі;

б) адміністративне право (скільки б значення та обсяг диспозитивного регулювання у ньому не зростали) завжди залишатиметься доволі розпорядницьким за характером, оскільки покликане забезпечити ефективність діяльності владних інституцій, результативність їх соціально-упорядковуючих впливів (беззастережна ліберальність яких теж буде шкідливою);

в) сенситивність предметних категорій адміністративного права до науки управління (як свого онтологічного джерела) не гарантує правильності/остаточності підходів останньої. Наприклад, вище згадувалася послідовність зміни моделей “public administration → public management → new public management”, що українською термінологією відтворена як «публічне адміністрування → публічне управління → нове публічне управління» (враховується також ретроспективний досвід вітчизняного перекладу “public administration” як «державне управління», яка, у підсумку, свідчить про те, що і “administration”, і “management” знаходили своє вираження через «управління». Це не надто узгоджується.

Слід допустити, що конвергенція правових систем і юридичних (чи близьких гуманітарних) доктрин детермінує відступ у самій теорії управління від категорії «публічне управління», її заміну на більш точну (як варіант, шляхом калькування – «публічний менеджмент»). Указане актуалізує врахування системності ще вищого (наднаціонального) рівня та справедливості подальшого посилення в адміністративному праві на «публічне адміністрування». Відступ від цього вектора поки не видається достатньо виправданим.

По-друге, публічне адміністрування містить внутрішньо-та зовнішньоорганізаційну діяльність. Водночас, окремі дослідники зараховують до його змісту виключно позаапаратну владну активність¹.

Передумови такої точки зору можуть знаходитися у високій зосередженості науковців на сервісному покликанні влади, людино-центристському форматі її взаємодії з приватними особами (і, відповідно, другорядними, прийнятними до нехтування чи свідомо упущеними стають внутрішньо-організаційні заходи), та/або у висхідному базуванні розсудів на формах реалізації державної влади (для законодавчої – законотворчість; для виконавчої – публічне адміністрування; для судової – правосуддя). Об’єктивна значимість законотворчості та правосуддя вимірюється саме через якість їх забезпечувального впливу на життя громадянського суспільства, у зрізі яких установчі, номінаційні чи процедурні заходи законодавчої та судової гілок видаються мізерними: екстраполяція відміченої властивості на публічне адміністрування вбачається у згаданій звужувальній позиції. Розділяючи окреслені ціннісні інтенції, слід заперечити проти підходу з позицій системності загалом:

а) якщо діяльність є сутнісно однорідною (має організаційно-впорядковуючий адміністративний характер), то розривання її ейдосу виходячи із векторного критерію буде штучним;

б) актуальність забезпечення і захисту прав людини не відміння інших завдань адміністративного права (зокрема щодо ефективної організації і функціонування публічних агенцій);

в) відповідно до принципів діалектики, внутрішнє буття змісту безпосередньо обумовлює якість його зовнішнього вираження (це має прояв в усіх формах реалізації державної влади, але у правосудді та законотворчості менш наглядно чи домірно);

г) якщо предмет адміністративного права розкривається через публічне адміністрування, то усиченість останнього має

¹ Колпаков В. К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій. *Питання адміністративного права*. Кн. 3 / відп. за вид. Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2019. С. 48–75.

призводити до усіченості першого, а якщо така пряма пропорція є відсутньою та публічне адміністрування не є засобом визначення – зайвою повинна б стати його характеристика.

По-третє, розподіл публічного адміністрування залежно від наслідків на втручальне, сприяльне/сприяюче та забезпечувальне залишає абстрактним/відкритим зміст останнього. Під ним розуміється таке адміністрування, що пов'язано із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб і відповідно спрямовується на вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням інформаційних, освітніх послуг тощо. Сюди відносять також діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо розбудови об'єктів інфраструктури (автомобільні шляхи, парки, спортивні споруди тощо). Що ж включати, наприклад, до забезпечувального адміністрування, пов'язаного із наданням освітніх послуг? Сам процес надання таких послуг державними чи комунальними закладами освіти? Мабуть ні, адже ці заклади, у переважній більшості свого статусу, не є суб'єктами адміністрування. Окрім того, ідентичну за змістом активність здійснюють приватні навчальні заклади, які, однозначно, не є суб'єктами влади. Вважати їх носіями делегованих (шляхом акредитації) повноважень? – абсурдна конструкція, що наближала б до максимальної держави і тоталітаризму. У сфері освіти знаходиться місце для втручального адміністрування (контрольно-наглядових, юрисдикційних, розпорядчо-наказових заходів тощо), як і для сприяючого (надання ліцензій чи акредитація освітніх програм). Для забезпечувального адміністрування залишаються загально-регулятивні (стратегії, стандарти тощо), установчі, номінаційні дії, фінансування. Подібним чином і в інших сферах: публічні інституції не постачають самостійно громадянам воду чи газ, не будують автомобільні шляхи, а створюють чи залучають відповідні підприємства, установи, організації, фінансують їх діяльність. Таким чином, забезпечувальне адміністрування не є сферою/сектором «вербування» до адміністративного права нових (невладних) суб'єктів чи його інтервенції у приватно-правові відносини, а узагальнює організаційну

(організаційно-забезпечувальну) функцію влади. Відповідне перейменування (і переосмислення) підвиду адміністрування сприяло б його кращому розумінню та відкривало б шлях для охоплення ним внутрішньосистемних заходів (більшість яких залишаються неохопленими класифікацією адміністрування на втручальне, сприяюче, забезпечувальне).

Не лише різнотлумачення публічного адміністрування породжує неузгодженості в баченні предмета адміністративного права. Цілі групи відносин (у т. ч. і поза розглядуваною в якості базової категорією) зараховуються вченими до його кола, супроводжуючись детальною аргументацією, що не може ігноруватися. Так, на думку В. П. Колпакова, відносини адміністративного судочинства є однією зі складових предмета адміністративного права¹.

Подібний підхід, на перший погляд, видається анахроністичним, адже вже чималу кількість публікацій присвячено обґрунтуванню галузевої самостійності адміністративного процесуального права^{2, 3, 4}. Наявність власного предмета (діяльності адміністративних судів та інших суб'єктів права щодо розгляду і вирішення адміністративних справ), метода (комбінованого, імперативно-диспозитивного), кодифікованого законодавства (Кодекс адміністративного судочинства України), системи (Загальна та Особлива частини) свідчать про існування

¹ Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: поняття, структура і система адміністративно-правових відносин. *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вид. Н. Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. С. 8–24. С. 14.

² Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підруч. для студентів ВНЗ / С. В. Ківалов, І. О. Каргузова, А. Ю. Осадчий ; Нац. ун-т «Одес. юрид. Акад.». Одеса : Фенікс, 2014. 340 с. С. 24–31.

³ Джафарова М. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 90–94.

⁴ Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с. С. 11–19.

окремої процесуальної галузі права. Варто посперечатися і на зовнішньо-порівняльний міжгалузевий аргумент системності: адміністративне судочинство існує поряд із іншими окремими видами судочинства, а відповідне право перебуває нарівні із іншими самостійними процесуальними галузями (цивільним процесуальним, кримінальним процесуальним, господарським процесуальним), володіючи такими ж характеристиками відокремленості. Однак, В. П. Колпаков виводить адміністративно-правову належність відповідної юстиції з відносин відповідальності публічної адміністрації як похідних від відносин оскарження її дій, що може здійснюватися у позасудовому та судовому порядках. Простежується сутнісний наголос на захисті прав людини і недержавоцентристському форматі взаємин; тобто правоствердження і людиноорієнтованість влади є своєрідним ідеалізованим засобом предметного об'єднання відносин: від позитивно-регулятивної діяльності публічних адміністрацій, до позасудового і судового контролю цієї діяльності. Світоглядні мотиви такого синтезу не можуть критикуватися, хоча його результат викликає заперечення. Він, як мінімум, не відповідає системоутворюючим чинникам предмета адміністративного права, визначеним самим дослідником («публічна адміністрація», «відносини адміністративних зобов'язань», «публічне адміністрування»). Абсолютизація концептів обслуговуючої держави, захисного покликання адміністративного права призвела до використання ціннісно-цільової парадигми галузі з метою окреслення її прикладних меж. Очевидною є невідповідність мети і засобу, оскільки прагнення захистити приватних осіб від зловживань і надмірностей функціонерів публічного сектору можемо віднайти у багатьох інших (однозначно неадміністративних) проявах юридичного впорядкування (наприклад, кримінально-правових – під час встановлення відповідальності за зловживання владою або службовим становищем). Відмічене базується на традиційній методології, але вона не панує у загально-теоретичних напрацюваннях. Як зазначає В. П. Хряпченко, розгляд галузевого поділу українського права в рамках постулату правової цілісності дає можливість відійти

від використання такої категорії, як «галузева система права», що акцентує увагу саме на внутрішній будові (структурі) права, на користь іншої категорії – «галузева цілісність права», що підкреслює не лише наявність взаємозв'язку та взаємодії між існуючими галузями права, але й характеризує внутрішню єдність об'єкта, його відносну автономність, незалежність від навколишнього середовища. При цьому, цілісним може бути навіть якесь неупорядковане, хаотичне явище¹. Подібне постмодерне ціннісно-нормативне праворозуміння вбачається і в окремих сегментах адміністративістики. Наприклад, в обґрунтовуваній А. М. Школик (з посиланням на зарубіжний досвід) функціональній, прикладній та онтологічній спорідненості адміністративно-процедурного та адміністративно-судового права². Водночас, нетрадиційну юридичну методологію спрямовано на розуміння новітніх тенденцій, а не докорінний перегляд наявних систем різного рівня, і вона є більш придатною для пізнання виокремлюваних/створюваних юридичних комплексів, а не реформатування усталеного співвідношення галузей (тим паче фундаментальних). Саме тому системність адміністративно-правового вчення (і його об'єктів) не втрачає актуальності, а, ймовірно, потребує додаткової актуалізації надгалузових складових (протидіючи інтервенційним настроям).

Цікавою видається думка Р. С. Мельника щодо включення до предмета адміністративного права відносин, що виникають під час безпосередньої реалізації влади Українським народом. Дійсно, заходи щодо організації і проведення виборів чи референдумів мають ознаки адміністративності, а ще більше такі ознаки є властивими механізмам демократії участі (у процедурній частині громадських слухань, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив тощо). Разом із тим, чи не відбувається у таких запитах розглядуваної галузі втручання до сфери

¹ Хряпченко В. П. Галузі в системі українського права: правове моделювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 20 с. С. 12.

² Школик А. М. Місце адміністративно-процедурного права в системі права. *Питання адміністративного права*. Кн. 2 / відп. за вид. Н. Б. Писаренко. Харків : Оберіг, 2018. С. 125–130.

відання конституційного права? Широко відомою є сентенція Фрітца Вернера про адміністративне право як конкретизоване конституційне право¹. Шмідт-Асманн Е. застерігає від абсолютизації цього твердження, адже конституційне право є не стільки конкретним, скільки концентрованим, а конкретизація не має абсолютно зрозумілого та декларативного характеру². Іншими словами, в окресленому зв'язку адміністративне право не просто відіграє роль деталізації юридичних конструкцій, а часто розробляє і моделює механізми, інструменти, системи чи процедури, необхідні для втілення конституційних положень. Останні ж фундаментальні (а тому й високоабстрактні), не завжди містять формальну складову (яку можна було б уточнювати), вимагаючи у таких випадках від адміністративного права не розбудови, а створення (в окреслених ціннісних рамках) повноцінних надбудов. Зазначене потребує і зворотної оцінки згаданої сентенції в аспекті її справедливості щодо конституційного права.

По-перше, чому саме адміністративне право є конкретизованим конституційним правом? Провідна галузь вітчизняного права утверджує і право власності (як основу для цивільно-правової деталізації), і презумпцію невинуватості (як основу для кримінально-процесуальної деталізації), і принцип “non bis in idem” (як основу для кримінально-правової деталізації), але відповідні галузі не називаються конкретизованим конституційним правом. Як видається, причина вбачається у кількісному показнику: значно більше приписів базової галузі мають адміністративно-правовий характер (щодо організації виконавчої гілки влади та інших суб'єктів публічного адміністрування, щодо правил визначення та порядку реалізації їх компетенції, щодо ключових номінаційних процедур тощо) та відносно більша їх частина потребує саме адміністративно-правового забезпечення (щоби бути реальними).

¹ Werner. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. *Mensch und Verwaltung*. Hamburg, 1963. S. 83–100.

² Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Асманн. 2-ге вид., перероб. та допов. Київ : К. І.С., 2009. 552 с. С. 12–13.

По-друге, чи не спотворюється конституційне право, чи не має місце відмова йому (шляхом використання усталеного виразу) у конкретності? Заперечення регулятивної чіткості юридичної галузі означало б її перетворення на політику. Не є тотожними твердження: «адміністративне право – це конкретизоване конституційне» та «лише адміністративне право дає конкретності конституційному». Тому останнє безумовно має власні засоби деталізації, на яких не може бути зазіхань. З огляду на специфіку кореляції юридичних цілісностей і типів регулювань, справедливо навіть стверджувати, що адміністративістиці слід враховувати автентичне трактування конституційним правом своїх меж («пропонувати» деталізацію у випадках її необхідності адресату; наприклад, щодо здійснення громадського контролю за діяльністю публічних органів). Не відмовляючись від галузевих пріоритетів, роль адміністративного права в регулюванні відносин, що виникають під час безпосередньої реалізації влади народом, як видається, слід вважати обмеженою з огляду на узвичаєність їх конституційної належності. Однак, наявні напрацювання щодо адміністративних процедур можуть (та мають) враховуватися під час забезпечення прямого народовладдя. Загалом же, слід актуалізувати гармонійність адміністративно-правового мислення, визнаючи частково прийнятним обмеження пошуків його системності і завершеності зовнішніми (зокрема, іншогогалузевими) чинниками.

Таким чином, інтенсивне оновлення формату, методів, механізмів публічно-приватної взаємодії спричиняє диспропорцію трансформації адміністративного права, яка обумовлюється ціннісними, цільовими чи практико-забезпечувальними крайнощами розвитку галузі: щодо її орієнтованості на захист приватної особи, щодо розбудови держави обслуговуючого типу, щодо пріоритетності забезпечення потреб адміністративного судочинства (хоча самі тенденції є справедливими).

2. Інституційно-правові засади цифровізації як пріоритетного напрямку адміністративно-правової сфери

Предметну сферу адміністративно-правового регулювання первинно пов'язано з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, яка зазнала суттєвих змін не лише з переосмисленням формату впорядкування, але й у зв'язку з практичною потребою його цифрової модифікації. Ретроспектива реалій сьогодення щодо використання інформаційно-телекомунікаційних технологій у практиці державних інституцій свідчить про появу вказаного вектору ще у 90-х роках (з моменту утворення Національного агентства з питань інформатизації при Президентові України¹ та прийняття Закону України «Про національну програму інформатизації» і т. д.)² При цьому, акцент використання інформаційно-телекомунікаційних технологій під час виконання владно-управлінських повноважень було зроблено на інформатизацію. Остання ж трактується крізь призму сукупності процесів, яких спрямовано на забезпечення інформаційних потреб громадян та реалізацію прав громадян шляхом використання інформаційних технологій. Станом на теперішній час акцент використання сучасних (інформаційно-телекомунікаційних технологій) розширено через популяризацію ідеї цифрового розвитку³. Хибним є твердження, що змінено, наприклад, виключно сфери використання сучасних технологій або поліпшено самі інформаційно-телекомунікаційні засоби. По суті,

¹ Про Національне 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: 10.03.2022).

² 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: 10.03.2022).

³ Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2019 р. № 56. Дата оновлення: 05.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

відбулася суттєва трансформація сприйняття технологічного прогресу, що торкнулося:

а) принципів діяльності публічних інституцій та їх функціонерів;

б) організаційно-структурних та компетентнісних характеристик правового статусу суб'єктів публічної адміністрації;

в) способів управлінського впливу на суспільні відносини.

Для ілюстрації зазначених змін виокремимо два етапи впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у практиці суб'єктів публічної адміністрації:

1) інформатизаційний;

2) цифровізаційний.

У межах першого етапу стратегічною метою для України було використання здобутків науково-технічного прогресу як об'єктів інформаційної інфраструктури, які дозволяють ефективно вирішувати поставлені завдання. При цьому, власне політики інформатизації як окремого напрямку державної політики не було; її окремі складові стали складовою частиною соціально-економічної політики України¹. Важливість та відсутність належного впорядкування використання сучасних технологій підтверджувалося формуванням Консультативної ради з питань інформатизації при Верховній Раді України в 1998 році². Змістовні компоненти програми інформатизації у первинному вигляді не опосередковували коригування діяльності суб'єктів у масштабному вимірові, вони радше вказували на важливість використання конкретних засобів у роботі публічних владних інституцій.

З метою окреслення ролі концепту інформатизації у функціонуванні органів державної влади, у 2010 р. в Україні було

¹ Про національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. В редакції 04.02.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80/ed19980204#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Про Консультативну раду з питань інформатизації при Верховній Раді України : Постанова Верховної Ради України від 04.08.1998 р. № 77/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

прийнято «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні». Формально, інформатизація призвела до нової форми здійснення державного управління – електронного урядування. До ознак, що дали можливість вивести організацію державного управління на окремий та відмінний від попередніх варіацій рівень, слід зарахувати:

1) відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування забезпечується через використання інформаційно-телекомунікаційних технологій;

2) метою управлінського апарату є задоволення потреб громадян;

3) використання електронного документообігу та цифрового підпису;

4) налагодження взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами через інтернет¹.

Серед заходів, яких спрямовано на втілення концепту електронного урядування, можна виокремити: забезпечення можливості електронного способу подання звернення громадян, відмежування реєстрів за об'єктом їх ведення, створення правових засад для використання цифрового підпису, налагодження електронної взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, створення системи надання адміністративних послуг в електронний спосіб². Усі ці заходи темпорально мало бути та було впроваджено до 2014 р. включно. Не вдаючись до ретроспективи їх втілення, зазначимо, що фактична реалізація заходів електронного урядування в інформатизаційний період стала основою для наступної

¹ 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: 10.03.2022).

² Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 р. № 1014-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1014-2011-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

інтенсифікації використання інформаційно-телекомунікаційних технологій в управлінській сфері. Інституційно вказана мета діяльності стала провідною для утвореного у 2014 р. Державного агентства з питань електронного урядування України. Так, предметом його відання визначалися суспільні відносини у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства¹. З моменту створення спеціально уповноваженого органу, використання інформаційно-телекомунікаційних технологій стало провідним завданням державних структур, а сфера їх застосування була суттєво розширеною та праксеологічно урізноманітненою (наприклад, ідентифікація як архетипу професійної державної служби, що спрямований на забезпечення її ефективності в цілому через гнучкість структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, що здатні виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики²; запровадження електронного способу подання звернень громадян та можливості подання електронної петиції як різновиду звернення громадян, яке подається через вебсайт органу державної влади або органу місцевого самоврядування, та набуває ознак колективного подано через збір підписів в електронний спосіб³ тощо).

Цифровізаційний етап використання інформаційно-телекомунікаційних технологій у діяльності суб'єктів публічної

¹ Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 492. (в ред. від 01.10.2014 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF/ed20141001#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Про Стратегію сталого розвитку : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

³ 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: 10.03.2022).

адміністрації ознаменовано прийняттям Концепції розвитку електронного урядування в Україні у 2017 р. Це пов'язано з тим, що ідея використання сучасних технологій набуває всеохоплюючого значення, виокремлюються такі принципи діяльності управлінських структур, як: цифрового за замовчуванням, одноразового введення інформації, сумісності за замовчуванням, доступності та залучення громадян, відкритості та прозорості, довіри та безпеки¹. Паралельно, саме «цифровізація» є консервативним напрямом розвитку електронного урядування. Як слушно зазначено Н. О. Стеблиною: «...зміна політики у цифровому напрямі має свої особливості адаптації державної політики до тренду цифровізації, що виражено у здатності політичних акторів використовувати цифровий інструментарій, виробляти та поширювати контент для миттєвої мобілізації низки мережових аудиторій, наявність у політичних інститутів цифрової інфраструктури для розбудови мереж прямої взаємодії із суспільством»².

Як наслідок, 2 вересня 2019 р. внесено зміни до інституційної системи забезпечення цифрового розвитку впорядкування суспільних відносин шляхом утворення Міністерства цифрової трансформації України через реорганізацію Державного агентства з питань електронного урядування України³. На новоутворений орган державної виконавчої влади покладено функції не лише з інформатизації або популяризації поширення нових технологій у визначених сферах суспільних відносин, але й ті, що стосуються вироблення державної політики цифровізації

¹ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#top> (дата звернення: 10.03.2022).

² Стеблина Н. О. (2020). Цифровізація політики в контексті трансформації сучасного світопорядку : монографія. Одеса : Фенікс, 358 с.

³ 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).

в цілому та цифрового розвитку (з акцентами на формування цифрових навичок та цифрових прав громадян)¹. Виходячи з детермінуючих ознак, на основі яких здійснюється градація суб'єктів публічного адміністрування, Міністерство цифрової трансформації України є: а) органом державної виконавчої влади; б) суб'єктом, якого законодавством наділено власними владно-розпорядчими повноваженнями; в) суб'єктом, повноваження якого поширюються на всю територію України; г) суб'єктом, що здійснює забезпечувальне публічне адміністрування (наприклад, при реалізації таких повноважень, як сприяння розвитку та доступності послуг широкосмугового доступу до інтернету) та сприяюче публічне адміністрування (наприклад, при реалізації таких повноважень, як забезпечення надання електронних та адміністративних послуг, електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації та інвестицій в IT-індустрію) тощо.

Адміністративно-правовий статус Міністерства цифрової трансформації України можливо охарактеризувати через деталізацію його складових елементів, а саме:

1) його становище є нормативно закріпленим, що відображає можливість та засади його участі в суспільних відносинах щодо публічного адміністрування;

2) правове регулювання функціонування має міжгалузевий характер та містить міжнародний рівень впорядкування;

3) метою діяльності є формування основ процесів цифровізації та забезпечення доступу до інформаційних ресурсів і їх використання;

4) його наділено спеціальною компетенцією, яка реалізується на всій території України та має прояв у відповідних повноваженнях;

5) це суб'єкт, який є підвідомчим Кабінетові Міністрів України та формується шляхом призначення;

¹ Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. Дата оновлення: 07.02.2022 р. (дата звернення: 10.03.2022).

б) його уповноважено на: а) прийняття нормативних актів у вигляді наказів та доручень; б) прийняття адміністративних актів; в) укладення адміністративних договорів.

Таким чином, саме Міністерство цифрової трансформації України є спеціально уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування як у сфері цифровізації суспільних відносин, так і цифровізації способів їх впорядкування.

До суб'єктів, яких наділено окремими повноваженнями щодо впровадження в практичну площину інформаційно-телекомунікаційних технологій, доцільно віднести:

1) Кабінет Міністрів України, яким проводиться державна політика у сфері інформатизації, сприяння становленню єдиного інформаційного простору на території України; вживаються заходи щодо удосконалення державного регулювання у науково-технічній сфері, стимулювання інноваційної діяльності підприємств, установ та організацій тощо¹. Практичним проявом останніх заходів є затвердження Постановою Кабінету Міністрів України «Концепції розвитку цифрових компетентностей», якою встановлено, що: «цифровою компетентністю є динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, інших особистих якостей у сфері інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність із використанням таких технологій»². Перенесення у правову площину як окремого напрямку забезпечення розвитку цифрових навичок свідчить про подальшу інтенсифікацію діяльності Кабінету Міністрів України у напрямку формування цифрової моделі впорядкування. Окрім цього, при Кабінетові Міністрів України утворено Міжгалузеву раду з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, яка є тимчасово діючим консультативно-дорадчим

¹ 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: 10.03.2022).

² Концепція розвитку цифрових компетентностей : Постанова Кабінету Міністрів України від 3.03.2021 р. № 167-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

органом, що сформований з метою дослідження проблемних питань щодо реалізації державної політики у сферах цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації. Формально вираженими результатами функціонування цього дорадчого органу є надання пропозицій та рекомендації, змістом яких є:

а) усунення недоліків та розв'язання проблем, що сповільнюють реалізацію проєктів цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації;

б) вироблення заходів щодо забезпечення можливості користуватися новітніми досягненнями інформаційних технологій та отримувати державні послуги в режимові реального часу¹;

2) міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації в межах наданої компетенції, в тому числі через утворення: а) самостійного структурного підрозділу з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації для виконання завдань високого ступеня складності, пов'язаних із цифровим розвитком органу виконавчої влади, а також координацією, розробленням і виконанням програм, проєктів, завдань і заходів у відповідній сфері (наприклад, департаменту, директорату, управління, відділу чи сектора); б) окремої посади відповідних спеціалістів²;

3) органи місцевого самоврядування в частині розгляду електронних звернень громадян, заснування електронних засобів масової інформації, формування та ведення окремих електронних реєстрів тощо³;

¹ Положення про Міжгалузеву раду з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації : Постанова Кабінету Міністрів України від 8.07.2020 р. № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. № 179. Дата оновлення: 15.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

³ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280. Дата оновлення: 13.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

4) інші суб'єкти, наприклад, Президент України, що уповноважений видавати укази та розпорядження для упорядкування різних сфер суспільних відносин¹, враховуючи цифровізаційно орієнтовані форми врегулювання (як приклад можуть бути Укази Президента України «Про Національну стратегію розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі»², «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки»³).

Підсумовуючи, доходимо до висновку, що оновлення адміністративно-правової сфери спричинено орієнтованістю на практичне втілення ідеї цифровізації. Станом на теперішній час функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень та інших суб'єктів, яких наділено окремими владно-розпорядчими повноваженнями здійснюється в межах цифровізаційного етапу використання нових технологій у правозастосуванні. Виокремлено інституційну систему суб'єктів, змістом діяльності яких є цифрова трансформація впорядкування та цифровізація суспільних відносин у цілому.

3. Цифровізація як фактор та складова змісту функціонування суб'єктів публічного адміністрування

Визначення цифровізації можливо з позицій статистичного підходу через окреслення якісно змістовних характеристик та динамічного через виокремлення хронології впровадження ідеї

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Про Національну стратегію розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі : Указ Президента України від 25.05.2020 р. № 195/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1952020-33789> (дата звернення: 10.03.2022).

³ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193> (дата звернення: 10.03.2022).

та процедур, які при цьому застосовуються. Одночасно, цінним є виявлення ролі, яку відіграє цифровізація для статусних та праксеологічних ознак суб'єктів публічного адміністрування (особливо з урахуванням тези, що саме ця група суб'єктів та їх діяльність є основою предметної сфери адміністративного права).

Із цих міркувань, доцільно розглядати цифровізацію як: а) фактор діяльності суб'єктів публічного адміністрування; б) складову змісту діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Органи публічної влади діють у певних умовах, які суттєво впливають на сферу та спосіб реалізації їх повноважень. Указані умови становлять сукупність суб'єктивних та об'єктивних індикаторів національного та міжнародного характеру, які опосередковують вибір пріоритетних напрямків трансформації суспільних відносин та інструментів, які для цього застосовуються. Окремо звернемо увагу, на міжнародні індикатори, що впливають на функціонування владних суб'єктів в Україні, а саме на інтенсифікацію використання сучасних технологій у світі, що простежується у діяльності міжнародних установ. Засади зміни концепту організації та впорядкування суспільних відносин прослідковуються у міжнародних документах, наприклад, Глобальні Цілі Сталого Розвитку Організації Об'єднаних Націй до 2030 року¹; Стратегія Цифрова Європа 2025 та Програма розвитку загальноєвропейських стандартів у сфері телекомунікацій та цифрових технологій², Концепція вдосконалення вимірювання «цифрових слідів» Організації Об'єднаних Націй³, регламент Європейського Парламенту і Ради ЄС «Про захист фізичних осіб

¹ Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року: міжнародний документ від 09.2015 р. URL: <https://ukraine.un.org/uk/sdgs> (дата звернення: 10.03.2022).

² Стратегія Цифрова Європа 2025, Програма розвитку загальноєвропейських стандартів у сфері телекомунікацій та цифрових технологій. URL: <https://www.digitaleurope.org/policies/strongerdigitaleurope> (дата звернення: 10.03.2022).

³ International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) Revision 4. URL: <https://unstats.un.org/unsd/classifications/Family/Detail/27> (дата звернення: 10.03.2022).

у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних)¹ та ін.

В цілому, інноваційна діяльність організації відображає сприйнятливість останньої до інновацій та її здатність використовувати наявні ресурси, оцінювати інтенсивність інноваційного процесу і його раціональність, а також володіє обґрунтованими організаційно-управлінськими методами здійснення інноваційної діяльності. Крім того, міжнародною спільнотою для моніторингу цифрової трансформації в національних масштабах вироблено ключові структурні показники в окремих сферах, наприклад у сфері економіки це:

1) належна інфраструктура, що містить набір інструментів та індикаторів для вимірювання використання сучасних технологій (показники охоплюють розвиток фізичної та сервісної інфраструктури; доступ до мереж мобільного та фіксованого зв'язку; доступ до мереж наступного покоління та динаміку розвитку домашнього господарства і бізнесу тощо);

2) розширення можливостей суспільства у сфері використання сучасних технологій, що виражено через вимірювання навичок, здібностей та компетенцій;

3) стан впровадження технологій та інновацій в різних галузях економіки та їх вплив на зміну доданої вартості (показники відображають технології у цифровій галузі, нові бізнес-моделі та роль ІКТ для розвитку інновацій);

4) фактичне економічне зростання, що вимірюється показниками впливу цифрових технологій на міжнародну торгівлю, електронну комерцію, ринок праці, створення нових робочих місць та додану вартість².

¹ Про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент про захист даних): регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/679 від 27 квітня 2016 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text (дата звернення: 10.03.2022).

² Щодо вимірювання процесів цифровізації в контексті цілей економічного відновлення. Національний інститут стратегічних досліджень. URL:

Можливо припустити, що безальтернативна орієнтація державної політики України на курс вступу України до Європейського Союзу, стан впровадження у державах-членах ЄС сучасних технологій, міжнародні стандарти залучення цифрових технологій до управлінських процесів, – дозволяють трактувати цифровізацію як фактор функціонування суб'єктів публічної адміністрації, який є об'єктивним та міжнародно визнаним.

Щодо безпосередньої зміни вектору діяльності суб'єктів публічної адміністрації у бік використання сучасних технологій, практично це виражено у такому.

У сфері сприяючого публічного адміністрування докорінно змінено якісно-процедурні аспекти надання адміністративних послуг. Так, Законом України «Про електронні довірчі послуги», виокремлено: спеціальний категоріальний перелік, типу: автентифікація, вебсайт, електронна довірча послуга, електронна ідентифікація, електронна послуга тощо; принципи державного регулювання у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; система органів, що здійснюють державне регулювання у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; процедура електронної ідентифікації тощо¹.

У подальшому розвиток електронних адміністративних послуг відбувався і період дії карантинного режиму. Так було запроваджено або суттєвим чином покращено надання сервісних послуг в електронній формі, наприклад: набуття статусу безробітного та оформлення допомоги по безробіттю²,

<https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-08/tsyfrovizatsiya1.pdf> (дата звернення: 10.03.2022).

¹ Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Про реалізацію експериментального проєкту щодо реєстрації, переєстрації безробітних та призначення виплати допомоги по безробіттю в електронній формі : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.2020 № 307. Дата оновлення: 24.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/307-2020-%D0%B..F> (дата звернення: 10.03.2022).

оформлення листків непрацездатності¹; подання документів для зарахування до закладів освіти² тощо. Активно тривала у цей час робота щодо відцифровування інформації, що міститься у відповідних документах особи, зокрема у: паспорті громадянина України, паспорті громадянина України для виїзду за кордон³; посвідченні водія⁴; електронних студентських (учнівських) квитках⁵ тощо.

Важливим кроком у спрощенні діяльності суб'єктів публічної адміністрації, в тому числі, у сфері надання адміністративних послуг на основі використання сучасних технологій, стало прийняття Закону України «Про публічні електронні реєстри», яким забезпечується можливість ведення, взаємодії, адміністрування, перетворення, модифікації та припинення публічних

¹ Про особливості ведення Електронного реєстру листків непрацездатності до забезпечення інформаційної взаємодії електронної системи охорони здоров'я з Електронним реєстром листків непрацездатності : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 р. № 159. Дата оновлення: 03.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-2020-%D0%BF> (дата звернення: 10.03.2022).

² Про повну загальну середню освіту : Закон України від 16.01.2020 № 463-IX. Дата оновлення: 16.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20> (дата звернення: 10.03.2022).

³ Про реалізацію експериментального проєкту щодо застосування відображення в електронному вигляді інформації, що міститься у паспорті громадянина України у формі картки, та відображення в електронному вигляді інформації, що міститься у паспорті громадянина України для виїзду за кордон : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2020 № 278. Дата оновлення: 15.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278-2020-%D0%BF> (дата звернення: 10.03.2022).

⁴ Про реалізацію експериментального проєкту щодо застосування електронного посвідчення водія та електронного свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2019 р. № 956. Дата оновлення: 23.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/956-2019-%D0%BF> (дата звернення: 10.03.2022).

⁵ Про реалізацію експериментального проєкту щодо застосування електронних студентських (учнівських) квитків : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2019 № 1051. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2019-%D0%BF> (дата звернення: 10.03.2022).

електронних реєстрів, при використанні реєстрової інформації національних електронних інформаційних ресурсів¹.

Щодо втручального публічного адміністрування, то в цифровому напрямі трансформовано як систему адміністративних правопорушень (притягнення особи до адміністративної відповідальності із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій відповідно до ст. 14² Кодексу України про адміністративні правопорушення; «особа підлягає адміністративній відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, тобто в режимі фотозйомки (відеозапису), або за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»²), так і способи здійснення перевірок дотримання законності в різних сферах суспільних відносин (наприклад, фінансовий контроль майнового стану осіб, на яких поширюються дія Закону України «Про запобігання корупції»³ через застосування електронного антикорупційного декларування).

У напрямі діяльності щодо забезпечення прав і свобод громадян за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій, також здійснено суттєву цифрову модифікацію. Прикладом можуть бути впровадження інституту електронної петиції⁴ та практика електронної участі в управлінні місцевими справами⁵.

¹ Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1-212-24): Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Дата оновлення: 04.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 13.03.2022 р.).

³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 13.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

⁴ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 13.03.2022 р.).

⁵ Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів

Підсумовуючи, доходимо до висновку, що цифровізація є елементом змісту функціонування суб'єктів публічного адміністрування незалежно від виду повноважень та сфери їх застосування. Теоретичне опрацювання указанного аспекту є прерогативою подальших наукових розвідок адміністративно-правового дискурсу.

ВИСНОВКИ

В умовах інтенсивних оновлень формату, методів, механізмів публічно-приватної взаємодії спостерігається диспропорція трансформації адміністративного права, яка обумовлюється ціннісними, цільовими чи практико-забезпечувальними крайнощами розвитку галузі: щодо її орієнтованості на захист приватної особи, щодо розбудови держави обслуговуючого типу, щодо пріоритетності забезпечення потреб адміністративного судочинства (хоча самі тенденції є справедливими). Різна «якість» окремих елементів адміністративного права детермінує високу асистемність його доктрини. Необхідність же осучаснення несервісних складових галузі актуалізує запит на цілісність та гармонійність адміністративно-правового вчення. Доведено об'єктивну цінність таких його властивостей, адже вони сприяють забезпеченню мінімальної єдності освітніх, законотворчих і правозастосовних підходів, неволонтаристського перегляду знань, простоти правореалізації.

У процесі методологічного пошуку сформульовано чи додатково мотивовано ряд важливих теоретичних тез, зокрема щодо: подальшого посилення в адміністративному праві на категорію «публічне адміністрування», виправданість заміни якої на «публічне управління» є недостатньою (хоча аргументи зворотнього присутні); включення до змісту публічного адміністрування внутрішньо-організаційної діяльності владних інституцій; перейменування й переосмислення забезпечувального публічного адміністрування; неналежності

до предмета адміністративного права адміністративного судочинства; обмеженої ролі досліджуваної галузі в регулюванні відносин, що виникають під час безпосередньої реалізації влади народом, неможливості включення їх до предмета адміністративного права.

Зазначено, що оновлення адміністративно-правової сфери спричинено орієнтованістю на практичне втілення ідеї цифровізації. Станом на теперішній час функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень та інших суб'єктів, яких наділено окремими владно-розпорядчими повноваженнями здійснюється, в межах цифровізаційного етапу використання нових технологій у правозастосуванні. Виокремлено інституційну систему суб'єктів, змістом діяльності яких є цифрова трансформація впорядкування та цифровізація суспільних відносин загалом. Визначено особливості адміністративно-правового статусу Міністерства цифрової трансформації України шляхом детермінації його структурних елементів.

Обґрунтовано цінність виявлення ролі, яку відіграє цифровізація для зміни та оновлення статусних та праксеологічних ознак суб'єктів публічного адміністрування (особливо з урахуванням тези, що саме ця група суб'єктів і їх діяльність є основою предметної сфери адміністративного права). Проаналізовано цифровізацію як: а) фактор діяльності суб'єктів публічного адміністрування; б) складова змісту діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Анотація

Дослідження присвячено визначенню стану та ознак оновленого системного адміністративно-правового мислення в умовах розвитку цифровізаційних векторів врядування шляхом аналізу: а) основних постулатів предметної ідентифікації адміністративного права; б) інституційно-правових засад цифровізації як пріоритетного напрямку адміністративно-правової сфери; в) цифровізації як фактора, мети та складової змісту діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Доведено інтенсивність оновлення формату, методів,

механізмів публічно-приватної взаємодії, що мають наслідком диспропорцію трансформації адміністративного права, яка обумовлюється ціннісними, цільовими чи практико-забезпечувальними крайнощами розвитку галузі: щодо її орієнтованості на захист приватної особи, щодо розбудови держави обслуговуючого типу, щодо пріоритетності забезпечення потреб адміністративного судочинства. Встановлено, що оновлення адміністративно-правової сфери, серед іншого, спричинено орієнтованістю на практичне втілення ідеї використання сучасних технологій у правозастосуванні. Виокремлено інституційну систему суб'єктів, змістом діяльності яких є цифрова трансформація впорядкування та цифровізація суспільних відносин загалом. Проаналізовано цифровізацію як: а) фактор діяльності суб'єктів публічного адміністрування; б) мету діяльності суб'єктів публічного адміністрування; в) складову змісту діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Ключові слова: адміністративно-правове мислення, адміністративно-правова сфера, цифрова трансформація, суб'єкт публічного адміністрування, публічне адміністрування, інформаційно-телекомунікаційні технології, Міністерство цифрової трансформації України.

The study is dedicated to determining the state and signs of the updated systemic administrative-legal thinking in the conditions of the development of digitalization vectors of governance by analyzing: a) the main postulates of the substantive identification of administrative law; b) institutional and legal foundations of digitalization as a priority direction of the administrative and legal sphere; c) digitization as a factor, goal and component of the content of the activity of public administration entities. The intensity of the renewal of the format, methods, mechanisms of public-private interaction, resulting in the disproportion of the transformation of administrative law, which is determined by the value, target or practical-providing extremes of the development of the industry: in relation to its orientation to the protection of a private person, in relation to the development of a service-type state, in relation to priority ensuring the needs of administrative proceedings. It has been established that the renewal of the administrative and legal sphere, among other things, is caused by the focus on the practical implementation of the idea of using modern technologies in law enforcement. The institutional system of subjects, the content of whose activity is the digital transformation of ordering and digitalization of social relations in general, is singled out. Digitization was

analyzed as: a) a factor in the activity of public administration subjects; b) purpose of activity of public administration subjects; c) a component of the content of the activity of public administration entities.

Keywords: *administrative-legal thinking, administrative-legal sphere, digital transformation, subject of public administration, public administration, information and telecommunication technologies, Ministry of Digital Transformation of Ukraine.*

Білоус-Осінь Тетяна Ігорівна,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 2. ЦИФРОВИЙ КОНЦЕПТ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ВСТУП

Стан правового та інституційного впорядкування суспільних відносин залежить від сукупності детермінант: починаючи від актуалізації об'єктної сфери та закінчуючи вибором адаптаційних механізмів до міжнародних стандартів (наприклад, положення Окінавської хартії глобального інформаційного суспільства¹, Декларації про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій², Європейського кодексу електронних комунікацій³, директивах Європейського Союзу⁴ тощо). Сфера наукової діяльності як об'єкт адміністративно-правового впливу характеризується рядом специфічних ознак, яких пов'язано

¹ Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства : Міжнародний документ від 22.07.2000 р. URL: <http://studies.in.ua/ru/informacionnoe-pravo-shpargalki/2201-oknavska-hartya-globalnogo-nformacynogo-susplstva.html> (дата звернення: 10.03.2022).

² Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій : Міжнародний документ від 06.05.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_695#Text (дата звернення: 10.03.2022).

³ Про запровадження Європейського кодексу електронних комунікацій: Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1972 від 11 грудня 2018 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-18#n78 (дата звернення: 10.03.2022).

⁴ Про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу: Директива Європейського Парламенту і Ради ЄС 2016/1146 від 6.07.2016 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-16#Text (дата звернення: 10.03.2022).

із включенням наукового середовища України до єдиного європейського простору. Одночасно, будь-які застосовані нововведення реалізуються на тлі перегляду вихідних теоретичних постулатів державного управління та регулювання. При цьому, однією з центральних категорій, за допомогою якої тлумачаться управлінський вплив та спосіб упорядкування суспільних відносин, є категорія «публічного адміністрування». Відступ від наявних розбіжностей між бажаним та існуючим станом правозастосування теорії адміністративного права дозволяє виокремити практичні недоліки, прогалини адміністративно-правового регулювання та пріоритетні напрями подальшої трансформації.

З огляду на виклики сьогодення, актуальним є визначення можливостей застосування цифрового інструментарію для упорядкування наукової діяльності. Так, до ключових проблем сфери наукової діяльності, яких можна вирішити за допомогою цифрового інструментарію, та яких виокремлено Міністерством освіти та науки України (далі – МОН України), віднесемо: відсутність актуальної та достовірної інформації про науково-педагогічних працівників та науковців для цілей прийняття управлінських рішень; бюрократизованість процесів внутрішнього документообігу закладів та установ освіти і науки; непрозорість розподілення фінансування наукових досліджень для українських вчених; недоступність наукових ресурсів та цифрових інфраструктур; відсутність ефективних електронних систем подання звітності в закладах освіти і науки¹.

Станом на теперішній час, сталості набуло явище відтоку наукового потенціалу за кордон. Це, крім іншого, пов'язано з рівнем забезпечення матеріально-технічної бази наукових установ та закладів вищої освіти. До прикладу, за останні п'ять років кількість дослідників в Україні скоротилася майже вдвічі: із 101 440 осіб у 2014 р. до 51 121 особи у 2019 р. У загальній кількості зайнятого населення на 2018 р. частка наукових працівників становила 0,54 відсотка, у тому числі дослідників –

¹ Проект Концепції цифрової трансформації освіти і науки на період до 2026 року. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/koncepciya-cifrovoyi-transformatsiyi-osviti-i-nauki-mon-zaproshuye-do-gromadskogo-obgovorennya> (дата звернення: 10.03.2022).

0,35 відсотка¹. У контексті використання цифрових сервісів для публікації наукових здобутків, також наявні проблеми з: включенням наукової періодики НАПН України до загальнодержавної розподіленої електронної бази даних – Національного репозитарію академічних текстів, інтеграцією сервісів «Відкритого українського індексу наукового цитування» та міжнародних наукометричних баз даних (наприклад, Scopus, Web of Science Core Collection)².

Теоретичною основою для здійснення цього дослідження стали праці провідних вчених, які досліджували інституційно-правові засади управлінського впливу на суспільні відносини та способи його зовнішнього відображення: С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової³, Р. С. Мельника, В. М. Бевзенко⁴, В. В. Галунька, П. В. Діхтієвського, О. В. Кузьменко⁵, І. П. Яковлева⁶ та ін. У той же час значна кількість питань, пов'язаних як з впорядкуванням суспільних відносин у сфері наукової діяльності в цілому, так і з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій,

¹ Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку дослідницьких інфраструктур в Україні на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2021 р. № 322-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Луговий В. І., Регейло І. Ю., Базелюк Н. В., Базелюк О. В. Глобальна цифровізація освітньо-наукового простору і виклики модернізації наукової періодики НАПН України. *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2019. Том 73, № 5. DOI:10.33407/itlt.v73i5.3366

³ Адміністративне право : навч.-метод. посіб. (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. І. Білоус-Осінь. Одеса : Фенікс, 2019. 136 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12119> (дата звернення: 04.03.2022).

⁴ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

⁵ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

⁶ Яковлев І. П. Публічне адміністрування у сфері державної митної справи: термінологічний пошук. *Європейські перспективи*. 2015. № 6. С. 119–125.

залишається невирішеною, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Саме тому, метою дослідження є визначення стану публічного адміністрування у сфері наукової діяльності з урахуванням можливостей цифровізаційного інструментарію врядування шляхом аналізу: а) цифровізації публічного адміністрування у сфері наукової діяльності; б) адміністративно-правового забезпечення сфери наукової діяльності в призмі використання новітніх технологій.

1. Цифровізація публічного адміністрування в сфері наукової діяльності

При окресленні адміністративно-правового забезпечення цифровізації публічного адміністрування у сфері наукової діяльності необхідно проаналізувати сутність взаємопов'язаних елементів: 1) публічного адміністрування в сфері наукової діяльності; 2) цифровізації правозастосування в означеному напрямі.

Змістовно під категорією «адміністрування» (від лат. “administratio” – «служіння», «допомога», «управління») розуміється діяльність щодо впорядкування визначених суспільних відносин. Загальноприйнятим є використання цієї категорії для детермінації управлінського впливу, виконання адміністративних розпоряджень у судовій гілці державної влади, виконавчо-розпорядчої діяльності держави, науки державного управління тощо^{1, 2}. При цьому, основною ознакою адміністрування як діяльності суб'єктів владних повноважень є її спрямування на забезпечення публічних інтересів, а не державних³. Публічне

¹ Яковлев І. П. Публічне адміністрування у сфері державної митної справи: термінологічний пошук. *Європейські перспективи*. 2015. № 6. С. 119.

² Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с. С. 7.

³ Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права : дис. ... д-ра. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. С. 38.

адміністрування відрізнятиметься від державного управління і змістовним наповненням діяльності з адміністрування, а саме: а) включенням повноважень з: надання адміністративних послуг, забезпечення прав і свобод людини громадянина у публічно-правових відносинах; б) диференціацією правових форм впливу уповноважених суб'єктів під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності (наприклад, через можливість укладення адміністративних договорів).

Публічність, як конкретизуюча ознака адміністрування вказує на те, що: 1) адміністрування спрямовано на забезпечення публічного інтересу; 2) адміністрування здійснюється суб'єктами публічної влади (наприклад, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, організаціями, яких наділено делегованими повноваженнями); 3) адміністрування об'єктивується у ті форми, що можуть бути застосованими для врегулювання різних типів суспільних відносин в інформаційно доступний для громадян спосіб¹.

Таким чином, публічне адміністрування є діяльністю уповноважених суб'єктів публічної влади, зміст якої має вияв у погодженому впорядкуванні конкретно визначених суспільних відносин шляхом застосування конкретно визначених способів, методів, форм для забезпечення публічного інтересу.

Специфіку публічного адміністрування у сфері наукової діяльності обумовлено особливостями цієї сфери суспільних відносин. Так, наукова діяльність – не є синонімом галузі науки. Відповідно, в законодавстві використовуються категорії «сфера науки» та «сфера наукової діяльності» як предмети відання Міністерства освіти і науки України (п. 1 Положення про Міністерство освіти і науки України)². Підтвердженням

¹ Білоус-Осінь Т. І. Публічне адміністрування у сфері наукової діяльності. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 3. С. 57–60.

² Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.07.2021).

того, що йдеться про різнопланові сфери суспільних відносин, може бути й те, що окремі повноваження цього органу державної виконавчої влади реалізуються й у сфері науки, й у сфері наукової діяльності. Наприклад, у Положенні про Міністерство освіти і науки України виокремлено: здійснення заходів щодо проведення єдиної науково-технічної та інноваційної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності (п. 4 п. п. 24); організацію та координацію інноваційної діяльності у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності (п. 4 п. п. 26). При цьому, що охоплює сфера науки та яким чином відбувається демаркація наукової діяльності – незрозуміло.

Чинним Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» визначено засади наукової діяльності, однак, аналог нормативної деталізації сфери науки – відсутній¹. Внаслідок відсутності останньої, на певних етапах незалежності України, в законодавстві про наукову діяльність містились відсилання до сфери науки. Вважаємо означене питанням семантики та юридичної техніки, але аж ніяк не якості та змісту. У зв'язку із цим, доцільним є звернення уваги на ретроспективу юридичного впорядкування: 1) предмета відання центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого належить сфера наукової діяльності та/або сфера науки; 2) сфери наукової діяльності та/або сфери науки як об'єктів правового регулювання (відображено у табл. 1).

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення: 04.07.2021).

Таблиця 1

**Ретроспектива юридичного впорядкування сфери науки
та/або сфери наукової діяльності**

1991–1996 рр.	
Нормативно-правове забезпечення	Закон України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» ¹ . Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Державного комітету України з питань науки і технологій» ² .
Центральний орган державної виконавчої влади як основний суб'єкт публічної адміністрації у сфері науки та/або сфері наукової діяльності	Державний комітет України з питань науки і технологій, предметом відання якого є <i>наукова та науково-технічна сфери</i> , у межах яких суб'єкта уповноважено на здійснення державної наукової та науково-технічної політики (1992).
Об'єкт правового регулювання	1) виокремлено сферу науки та сферу науково-технічної діяльності як об'єкти правового регулювання; 2) визначення поняття «сфера науки» є відсутнім, незважаючи на формулювання назви профільного закону; поняття «науково-технічна сфера» трактовано як суспільні відносини, що формуються у процесі здійснення науково-технічної діяльності, з метою одержання нових знань і використання їх для створення й удосконалення засобів, знарядь, предметів та умов праці і життя людини, духовного та культурного розвитку суспільства; 3) поширеним є використання: а) словосполучення «сфера науки і техніки»; б) прикметника «науково-технічна»; 4) визначення «наукова діяльність» є відсутнім, а під науково-технічною діяльністю розуміється діяльність, що містить фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а також доведення їх результатів до стадії практичного використання.

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення: 04.07.2021).

² Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності : Закон України від 13.12.1991 р. № 1977-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-12/ed19911213#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втратив чинність).

Продовження таблиці 1

1996–2010 рр.	
Нормативно-правове забезпечення	Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» ¹ . Указ Президента України «Про положення про Міністерство України у справах науки і технологій» ⁴ . Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності» ² . Указ Президента України «Про Міністерство освіти і науки України» ³ .
Центральний орган державної виконавчої влади як основний суб'єкт публічної адміністрації у сфері науки та/або сфері наукової діяльності	Міністерство України у справах науки і технологій (1996), предметом видання якого є <i>сфера наукової та науково-технічної діяльності</i> , у межах яких суб'єкт, крім іншого, керує діяльністю органів, які здійснюють функції управління в науковій та науково-технічній сфері. Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності (1999), предметом видання якого є <i>сфери наукової, науково-технічної діяльності та інтелектуальної власності</i> . Міністерство освіти і науки України (2000), предметом видання якого є <i>сфери освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності</i> .

¹ Питання Державного комітету України з питань науки і технологій : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 р. № 396. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-92-%D0%BF/ed19920721#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втратив чинність).

² Про внесення змін до Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» : Закон України від 01.12.1998 р. № 284-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284-14/ed19981222#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втратив чинність).

³ Про положення про Міністерство України у справах науки і технологій : Указ Президента України від 23.11.1996 р. № 1121/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1121/96#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втратив чинність).

Продовження таблиці 1

Об'єкт правового регулювання	1) уперше виокремлено наукову діяльність та науково-технічну діяльність як об'єкти правового регулювання (виходячи з формулювання назви нормативно-правового акта – «Про наукову і науково-технічну діяльність»); 2) виокремлено науково-технічну сферу та наукову і науково-технічну діяльність; 3) визначення поняття «наукова сфера» все ще є відсутнім, а поняття «наукова-технічна сфера – виключено»; 4) поняття «наукова діяльність» (1) та «науково-технічна діяльність» (2) визначено майже однаково: «...це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань». При цьому, 2) стосується нових знань в усіх галузях техніки і технологій. Відмінність між ними полягає і в тому, що: формами першої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а другої – науково-дослідні, дослідно-конструкторські, проєктно-конструкторські, технологічні, пошукові та проєктно-пошукові роботи, виготовлення дослідних зразків або партій науково-технічної продукції, а також інші роботи, пов'язані з доведенням наукових і науково-технічних знань до стадії практичного їх використання; 5) чітко сформовано мету профільного Закону, яка полягає у врегулюванні відносин, пов'язаних з науковою і науково-технічною діяльністю.
2010–2013 рр.	
Нормативно-правове забезпечення	Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (в ред. від 03.08.2010 р.)⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного комітету України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку»⁸.

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 р. Дата оновлення: 03.08.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-12/ed20100803#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втрапив чинність).

² Про утворення Державного комітету України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 7.04.2010 р. № 290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2010-%D0%BF/ed20100714#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втрапив чинність).

Продовження таблиці 1

Нормативно-правове забезпечення (продовження)	Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного комітету України з питань науки, інновацій та інформатизації»¹. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації»². Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (09.12.2010 р.)³. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України» (08.04.2011 р.)⁴. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України» 08.04.2011 р.)⁵. Указ Президента України «Деякі питання Міністерства освіти та науки України»⁶.

¹ Про утворення Державного комітету України з питань науки, інновацій та інформатизації : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.2010 р. № 598. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втратив чинність).

² Про затвердження Положення про Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2010 р. № 675. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-2010-%D0%BF/ed20100721#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втратив чинність).

³ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/ed20101209#Text> (дата звернення: 04.05.2022).

⁴ Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 410/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410/2011/ed20110408#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втратив чинність).

⁵ Про затвердження Положення про Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України : Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 437/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/437/2011/ed20110408#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втратив чинність).

⁶ Деякі питання Міністерства освіти та науки України : Указ Президента України від 25.04.2013 р. № 240/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/240/2013#Text> (дата звернення: 04.07.2021) (втратив чинність).

Продовження таблиці 1

Центральний орган державної виконавчої влади як основний суб'єкт публічної адміністрації у сфері науки та/або сфері наукової діяльності	Державний комітет України з питань науково-технічного та інноваційного розвитку (07.04.2010 р.), предметом відання якого є <i>наукова, науково-технічна та інноваційна діяльність</i>. Комітет є правонаступником Міністерства освіти і науки в частині забезпечення реалізації державної політики у <i>сфері наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та трансферу технологій</i>. Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації (05.07.2010 р.), предметом відання якого є <i>сфера наукової, науково-технічної діяльності, трансферу технологій, інформатизації</i>. Паралельно утворено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (2010), предметом відання якого є <i>сфера освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, фізичної культури та спорту</i>. Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України (2011), що утворено на основі реорганізації Державного комітету України з питань науки, інновацій та інформатизації. Предметом відання цього органу є <i>сфера наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації</i>. Міністерство освіти і науки (2013), предметом відання якого є <i>сфери освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, використання національних електронних інформаційних ресурсів</i>.
Об'єкт правового регулювання	1) науково-технічна сфера, наукова діяльність та науково-технічна діяльність є об'єктами правового регулювання; 2) поняття «наукова сфера» не використовується; 3) структурно профільний закон, яким врегульовано наукову та науково-технічну діяльність не зазнав суттєвих змін у частині виокремлення сфери науки.
	2014 р. – до теперішнього часу
Нормативно-правове забезпечення	Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність». Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України».

Закінчення таблиці 1

Центральний орган державної виконавчої влади як основний суб'єкт публічної адміністрації у сфері науки та/або сфері наукової діяльності	Міністерство освіти і науки (2014), предметом відання якого є сфери освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а з 27.12.2019 р. до теперішнього часу – сфери освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій. Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України реорганізовано у Державне агентство з питань електронного урядування України (2014), до предмета відання якого, наукова діяльність не належить.
Об'єкт правового регулювання	1) науково-технічну сферу не визначено окремим об'єктом правового регулювання профільного закону. Виокремлено виключно наукову діяльність та науково-технічну діяльність як об'єкти правового регулювання, що відповідає назві нормативно-правового акта – «Про наукову і науково-технічну діяльність»; 2) поняття «наукова діяльність» визначено як інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження; 3) науково-технічна діяльність є науковою діяльністю. Виокремлено й такі види наукової діяльності, як науково-організаційна та науково-педагогічна; 5) чітко сформовано мету профільного Закону, яка полягає у врегулюванні відносин, пов'язаних з науковою і науково-технічною діяльністю.

Таким чином, можна дійти до висновку, що: 1) поняття «сфера науки» на законодавчому рівні в Україні не визначено, а у випадку згадування цього поняття у попередніх редакціях профільного законодавства змістовно йшлося про наукову діяльність; 2) незалежно від того, як було іменовано центральний орган виконавчої влади, предметом відання якого є наукова діяльність, якісно-змістовне наповнення його компетенції щодо сфери науки не можна деталізувати виключно через положення наукової діяльності; 3) станом на теперішній час за Міністерством

освіти та науки України закріплено повноваження й у сфері науки, й у сфері наукової діяльності, але вони не є кардинально відмінними від попередніх періодів (1991–2010 рр.), коли сферу науки не було виокремлено як предмет відання цього суб'єкта публічної адміністрації¹.

Для досягнення цілей цього дослідження, вважаємо за доцільне вказати, що: сфера науки та сфера наукової діяльності є нерозривно пов'язаними; поняття «наукова діяльність» апріорі відображає процедурний аспект, тому що – це вид діяльності; наповнення публічного адміністрування у сфері науки повинно стосуватися вибору змістовного наповнення наукових досліджень, пріоритетів наукового пошуку та дотримання вимог глобалізації, а публічного адміністрування у сфері наукової діяльності – забезпечення виключно належного впорядкування та створення умов для здійснення інтелектуальної творчої діяльності, що спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування.

Виходячи з існуючих підходів до публічного адміністрування, слід зазначити, що наукова діяльність є об'єктом публічного адміністрування у межах тих суспільних відносин, яких може бути впорядковано відповідно до норм законодавства за допомогою конкретно визначених форм, інструментів, методів та у визначеному порядку з метою забезпечення публічного інтересу.

Таким чином, публічне адміністрування у сфері наукової діяльності має стосуватися впорядкування суспільних відносин, яких може бути піддано управлінському впливові та диференційовано (певною мірою умовно) так:

1) суспільні відносин щодо безпосереднього провадження наукової діяльності, тобто інтелектуальної творчої діяльності, якої спрямовано на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування. Нормативно, до основних видів наукової

¹ Білоус-Осінь Т. І. Наукова діяльність як об'єкт публічного адміністрування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 3. С. 109–114.

діяльності віднесено фундаментальні та прикладні наукові дослідження¹. Слід зазначити, що уповноваженого суб'єкта публічного адміністрування, при впорядкування цих відносин не наділено повноваженнями щодо, наприклад, вибору методів наукового дослідження чи обов'язковості проведення наукових досліджень для конкретних наукових працівників. Можливим є впорядкування таких аспектів провадження наукової діяльності, як: визначення порядку функціонування наукових установ; порядку проведення державної атестації наукових установ; окреслення засад формування та діяльності вченої (наукової, науково-технічної, технічної) ради наукової установи; визначення порядку надання статусу національного наукового центру; нормування здійснення видавничої діяльності наукового, освітнього та просвітницького характеру; встановлення засадничих положень щодо підготовки наукових кадрів та підвищення їхньої кваліфікації; визначення порядку присудження наукових ступенів та наукових звань; визначення порядку проведення наукової та науково-технічної експертизи;

2) суспільні відносин щодо створення умов для підвищення ефективності наукових досліджень і використання їх результатів для забезпечення розвитку усіх сфер суспільного життя. Незважаючи на можливість широкого трактування способів «підвищення ефективності», доцільно припустити, що до них віднесено: окреслення порядку захисту прав інтелектуальної власності на науковий результат; визначення засад утворення та функціонування державних ключових лабораторій як суб'єктів, діяльність яких спрямовано на розвиток фундаментальних досліджень на світовому рівні, нових перспективних міждисциплінарних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок, координації спільної діяльності тощо; окреслення порядку функціонування Державного реєстру наукових об'єктів, що становлять національне надбання; визначення засад забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та реального сектора

¹ Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

економіки у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності;

3) суспільні відносин щодо створення умов для провадження наукової діяльності. Маються на увазі: здійснення державної підтримки та цільового субсидіювання діяльності виробничо-орієнтованих наукових установ; формування Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави; визначення загальних засад статусу Національної академії наук України та Національних галузевих академій наук; встановлення норм а) оплати і стимулювання праці (навчання) вчених; б) пенсійного забезпечення наукових (науково-педагогічних) працівників; в) соціального захисту наукового працівника; здійснення грантової підтримки наукової діяльності за рахунок коштів державного бюджету.

Незалежно від виду суспільних відносин у сфері наукової діяльності, публічне адміністрування у цій сфері повинно здійснюватись з урахуванням концепту цифровізації. Прикметного виразу ідеї використання інформаційно-телекомунікаційних технологій у сфері впорядкування наукової діяльності набули із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрової трансформації» від 17 лютого 2021 р. № 365-р. Відповідно, ідея цифрової трансформації в обраній сфері має відображення через: а) створення інформаційної системи, призначеної для конкурсного фінансування наукових досліджень; б) створення електронної системи доступу до існуючих інформаційних ресурсів наукового призначення, електронної науково-інформаційної системи; в) створення реєстру українських дослідницьких інфраструктур; г) розвиток українського індексу наукового цитування; д) створення електронної системи присудження наукових ступенів та присвоєння вчених звань; е) модернізацію систем подання документів та проведення державної атестації наукових установ і закладів вищої освіти в частині провадження ними наукової діяльності; є) забезпечення розвитку репозитарію академічних текстів та підключення до нього локальних репозитаріїв¹.

¹ Деякі питання цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 р. № 365-р. Дата оновлення: 04.08.2021 р.

Аналіз звітності МОН за 2020 р. свідчить про актуалізацію потреби збільшення обсягу державних інвестицій у наукову та інноваційну діяльність та формування попиту на інновації¹. Прикметного виразу ідеї використання інформаційно-телекомунікаційних технологій у сфері впорядкування наукової діяльності дістали із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрової трансформації» від 17 лютого 2021 р. № 365-р. Відповідно, ідея цифрової трансформації у сфері науки відображується у: 1) автоматизації вступної кампанії; організація набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства; замовленні документів про освіту та додатків до них європейського зразка; запровадженні електронного ліцензування; модернізації Єдиної державної електронної бази з питань освіти; створенні та модернізації єдиної електронної системи моніторингу працевлаштування випускників; 2) створенні інформаційної системи, призначеної для конкурсного фінансування наукових досліджень; створенні електронної системи доступу до існуючих інформаційних ресурсів наукового призначення, електронної науково-інформаційної системи; створенні реєстру українських дослідницьких інфраструктур; розвитку українського індексу наукового цитування; створенні електронної системи присудження наукових ступенів та присвоєння вчених звань; модернізації систем подання документів та проведення державної атестації наукових установ і закладів вищої освіти в частині провадження ними наукової діяльності; забезпеченні розвитку репозитарію академічних текстів та підключення до нього локальних репозитаріїв².

Окремо зазначимо, що питання використання інформаційно-телекомунікаційних технологій при впорядкуванні

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

¹ Стан науково-інноваційної діяльності в Україні у 2020 році: науково-аналітична записка / Т. В. Писаренко, Т. К. Куранда, Т. К. Кваша та ін. Київ : УкрІНТЕІ, 2021. 39 с. С. 33.

² Деякі питання цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 р. № 365-р. Дата оновлення: 04.08.2021 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

суспільних відносин у сфері освіти, опосередковано впливає на здійснення наукової діяльності. Проте, такі аспекти як: автоматизація вступної кампанії, організація набору та навчання (стажування) іноземців та осіб без громадянства, замовлення документів про освіту та додатків до них європейського зразка, модернізація Єдиної державної електронної бази з питань освіти, створення та модернізація єдиної електронної системи моніторингу працевлаштування випускників (згодом указаний напрямок дістане назву – «Е-Університет»), не стосуватимуться цифровізації публічного адміністрування у сфері наукової діяльності.

2. Адміністративно-правове забезпечення сфери наукової діяльності: цифровий аспект

Встановлення стану адміністративно-правового забезпечення сфери наукової діяльності в частині цифровізації має базуватися на наявному інституційному механізмові та адміністративних інструментах, які застосовуються уповноваженими суб'єктами.

Загалом, інституційний механізм публічного адміністрування у сфері наукової діяльності сформовано суб'єктами, яких наділено повноваженнями стосовно: виконавчо-розпорядчої діяльності; надання адміністративних послуг; притягнення до адміністративної відповідальності; забезпеченням прав і свобод громадян; управління об'єктами державної та комунальної власності, які використовуються для здійснення наукової діяльності. У теорії адміністративного права, суб'єктів, яких наділено вищезазначеними повноваженнями, прийнято називати через категорію «суб'єкти публічної адміністрації»¹, що узагальнює систему органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с. С. 73.

здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу. Науковцями, що здійснюють розвідки у сфері адміністративістики, запропоновано модифікації кількісних та якісних ознак, що характеризують суб'єктів публічної адміністрації. До прикладу, Т. О. Карабін до суб'єктів публічного адміністрування віднесено: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; державні органи, які не належать до жодної з гілок влади (національні комісії регулювання природних монополій, Національний банк України, Служба безпеки України)¹; Р. С. Мельником та В. М. Бевзенко суб'єктами публічного адміністрування визнано також: інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; інших суб'єктів, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями (Верховна Рада України, Рахункова палата України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Президент України тощо)²; Л. Р. Білою-Тіуною, А. О. Неугодніковим та Ю. С. Даниленко виокремлено: а) юридичних осіб незалежно від форми власності та організаційно-правової форми або їх відокремлений підрозділ; б) громадських об'єднань, які діють як суб'єкти делегованих повноважень, — як повноцінних суб'єктів публічної адміністрації³.

Таким чином, вихідними критеріями визначення суб'єкта як уповноваженим на впорядкування сфери наукової діяльності є фактичний правовий статус державного органу чи органу місцевого самоврядування, можливість у межах правового поля впорядковувати суспільні відносини у сфері наукової діяльності, а для цілей цього дослідження, додатково — наявність

¹ Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 3. Ст. 164–169.

² Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. С. 127.

³ Liubov Bila-Tiunova, Andrey Neugodnikov, Yuliia Danylenko (2019) The problems of public administration in the sphere of healthcare in Ukraine. *International Journal of Applied Exercise Physiology (IJAEP)*. Vol. 8 № 2.1. P. 516–523.

повноважень щодо впровадження та реалізації інформаційно-телекомунікаційних технологій для впорядкування суспільних відносин.

При визначенні суб'єктів публічного адміністрування в сфері наукової діяльності доцільно враховувати й те, що: а) сферу наукової діяльності впорядковано уніфіковано на загальнодержавному рівні; б) значну частину повноважень щодо забезпечення наукової діяльності делеговано науковим установам та науковим самоврядним організаціям.

Пропонується до суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері наукової діяльності та/або повноваженнями щодо використання інформаційно-телекомунікаційних інструментів у сфері наукової діяльності, відносити:

1) органи державної виконавчої влади: Кабінет Міністрів України та консультативно-дорадчі органи, яких створено при ньому (Національна рада України з питань розвитку науки і технологій), Міністерство освіти і науки України, Міністерство цифрової трансформації України, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади;

2) суб'єкти делегованих повноважень: наукові установи, вчена (наукова, науково-технічна, технічна) рада наукової установи, експертна група з оцінювання ефективності діяльності наукових установ, наукові самоврядні організації (Національна академія наук України, Національні галузеві академії наук), громадські наукові організації, регіональні наукові центри;

3) органи місцевого самоврядування;

4) інші суб'єкти, яких не віднесено до органів державної влади (наприклад, Президент України, Освітній омбудсмен).

Проаналізуємо окремо прикладну роль кожного із суб'єктів в упровадженні новітніх технологій у наукову діяльність, що має відображення у визначених правових формах (доктринально може використовуватись як синонім понять «форма державного управління», «інструмент публічної адміністрації»). Йдеться про зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізованих у межах визначеної законом

компетенції з метою досягнення бажаного юридично значущого результату¹.

Кабінет Міністрів України є суб'єктом загальної компетенції, що забезпечує проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина². Не виключенням є сфера наукової діяльності. Деталізація повноважень вищого центрального органу виконавчої влади у сфері наукової діяльності міститься у ст. 41 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність». Можливим видається групування повноважень Кабінету Міністрів України в означені сфері таким чином: 1) політичні (реалізація державної науково-технічної політики, розвиток і зміцнення науково-технічного потенціалу України); 2) організаційні (забезпечення розробки і виконання державних цільових наукових і науково-технічних програм, забезпечення взаємодії центральних органів виконавчої влади з Національною радою України з питань розвитку науки і технологій); 3) нормативно-правові (затвердження державних цільових наукових і науково-технічних програм, прийняття нормативних актів, що стосуються використання цифрових технологій); 4) кадрові (затвердження персонального складу Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, затверджує Голову Національного фонду досліджень України); 5) представницькі (ведення переговорів і підписання міжнародних договорів України, відповідно до наданих повноважень). Крім того, Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. 287 с. С. 164.

² Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 06.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n62> (дата звернення: 01.05.2022 р.).

У частині впровадження новітніх технологій у наукову діяльність у межах наявних у Кабінету Міністрів України повноважень, основну роль відведено прийняттю нормативно-правових актів, які стосуються: а) використання цифрових технологій загального характеру; б) використання цифрових технологій безпосередньо у сфері наукової діяльності.

У першому випадку, до прикладу, йдеться про: затвердження Концепції розвитку електронного урядування в Україні¹, інтенсифікацію діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, що діють при центральних та місцевих органах виконавчої влади, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій², застосування принципів державної політики цифрового розвитку органами виконавчої влади в процесі підготовки проєктів нових нормативно-правових актів і реалізації владних повноважень шляхом застосування цифрових технологій³, виокремлення цифрових компетентностей та їх впровадження в освітній процес з метою підвищення якості та розвитку усіх сфер суспільного життя і т. д.⁴.

¹ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

² Деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 194. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

³ Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56. Дата оновлення: 05.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/56-2019-%D0%BF#n18> (дата звернення: 20.04.2022).

⁴ Концепція розвитку цифрових компетентностей : Постанова Кабінету Міністрів України від 3.03.2021 р. № 167-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

Щодо впровадження цифрових технологій безпосередньо до сфери наукової діяльності, Кабінетом Міністрів України затверджено ряд прогресивних змін. До прикладу, при проведенні конкурсу на заміщення вакантних наукових посад державної наукової установи відповідною Постановою Кабінету Міністрів України передбачено застосування інформаційно-телекомунікаційних засобів: оголошення про проведення конкурсу з інформацією про строки та умови його проведення розміщується на спеціалізованих інтернет-ресурсах, оприлюднюється на офіційному вебсайті державної наукової установи; документи на конкурс може бути подано шляхом надсилання на електронну пошту; інформація про результати конкурсу підлягає обов'язковому оприлюдненню на офіційному вебсайті державної наукової установи¹. Аналогічний висновок можна зробити в аспекті аналізу врегулювання механізму формування та використання коштів, передбачених Національному фонду досліджень у державному бюджеті за програмою «Забезпечення діяльності Національного фонду досліджень, грантова підтримка наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок». Відповідно, бюджетні кошти надаються, у тому числі, на здійснення витрат на придбання, створення, функціонування та технічну підтримку офіційного вебсайту Фонду, програмного забезпечення для формування електронної бази експертів, які здійснюють експертизу проєктів, що подаються на конкурс, електронної інформаційної системи для подання та обробки таких проєктів, електронної бази даних наукових досліджень та розробок, що фінансуються або фінансувалися Фондом².

¹ Про затвердження Примірною положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних наукових посад державної наукової установи : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 р. № 404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-2018-%D0%BF#n10> (дата звернення: 10.03.2022).

² Про затвердження Порядку формування та використання коштів Національного фонду досліджень України : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1007-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.03.2022).

Вплив Кабінету Міністрів України на реформування суспільних відносин у сфері наукової діяльності у напрямі цифровізації має вираз у відповідних проєктах нормативно-правових актів. Наприклад, Урядом України розроблено проєкт постанови «Про затвердження Положення про Національну електронну науково-інформаційну систему», якого було представлено на громадське обговорення 22 жовтня 2021 року. У загальному вигляді, національна електронна науково-інформаційна система є багатофункціональним інструментом впорядкування наукової діяльності, що заснований на використанні інформаційно-телекомунікаційних технологій, що забезпечуватиме збір, формування, обробку, збереження, використання даних та інформації щодо: процедур реєстрації наукових установ, яким надається підтримка держави та наукових об'єктів, що становлять національне надбання; процедури Державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи; електронних каталогів наукових бібліотек; процедури атестації наукових працівників та державної атестації ЗВО в частині провадження ними наукової (науково-технічної) діяльності; реєстрації наукових та науково-практичних заходів; реєстрації фахових видань тощо¹. Проте, станом на теперішній час загальнообов'язкового значення вказані положення не набули. Передусім, це пов'язано з тим, що частина згаданих реєстрів є відсутньою і в паперовому вигляді, а щодо переведення окремих аспектів наукової діяльності у цифрову площину – є відсутніми комплексні вимоги щодо їх стандартизації.

Доцільно звернути увагу й на проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження національного плану заходів щодо впровадження принципів відкритої науки до 2030 року», в якому виокремлено такі напрями розвитку науки в Україні:

¹ Про затвердження Положення про Національну електронну науково-інформаційну систему : Проєкт Постанови Кабінету Міністрів України. 2021. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorenniya-proyekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-nacionalnu-elektronnu-naukovo-informacijnu-sistemu> (дата звернення: 10.03.2022).

1) забезпечення відкритого доступу до наукових результатів та науково-технічної інформації шляхом впровадження таких заходів: розміщення у відкритому доступі наукових результатів та науково-технічної інформації, отриманої у ході здійснення фундаментальних та прикладних наукових досліджень, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів; унормування механізмів реєстрації та обліку науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій за допомогою електронної системи з віддаленим доступом; імплементації стратегії впровадження відкритого доступу; надання закладам вищої освіти і науковим установам за рахунок бюджетних коштів доступу до міжнародних електронних баз даних наукової інформації; розроблення механізмів заохочення реєстрації наукових фахових видань (журналів) України у міжнародних базах даних журналів відкритого доступу; здійснення комплексного аналізу правових засад розміщення монографій у відкритому доступі;

2) забезпечення відкритого доступу до дослідницької інфраструктури, що забезпечується, крім іншого, через затвердження концепції державної політики розвитку е-інфраструктур;

3) створення умов для здійснення ефективної роботи з науково-технічною інформацією та об'єктами дослідницької інфраструктури, що знаходяться у відкритому доступі, що має бути досягнуто у такі способи: удосконаленням законодавства відповідно до стандартів та норм Європейського Союзу у частині застосування принципів належного управління науковими даними (принципи FAIR) та використання оптимізованих наукових даних (FAIR-дані); забезпечення стандартизації та сертифікації репозитаріїв даних у міжнародних системах сховища даних; забезпеченням спільного використання даних з країнами ЄС, зокрема через інтеграцію до Європейських просторів даних; створенням єдиної бази даних про результати наукової та науково-технічної діяльності;

4) популяризація науки, поширення наукових знань та залучення громадян до участі в науковій та науково-технічній діяльності шляхом проведення інформаційно-комунікаційних кампаній з метою популяризації наукових досягнень серед населення,

інформування про можливості використання досягнень науки у професійній діяльності та повсякденному житті тощо¹.

Пропозиції, які містяться у проєкті указаного розпорядження, є прогресивними та охоплюють усі пріоритетні напрями розвитку наукової діяльності в аспекті використання цифрових технологій. Тому, нагальним видається їх нормативне затвердження як обов'язкових.

Наступним суб'єктом, що сприяє впровадженню новітніх технологій у наукову діяльність, є Національна рада України з питань розвитку науки і технологій як постійно діючий консультативно-дорадчий орган, якого утворено при Кабінетові Міністрів України для цілей забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та реального сектору економіки у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності². На перший погляд, факультативний характер діяльності цього органу не має яскраво вираженого практичного значення, проте залучення фахівців наукової сфери та практиків до вирішення проблем сектору науки створює гнучкий механізм впровадження нагальних змін. Серед таких пріоритетних новел має бути поширення практики використання цифрових технологій у науковій діяльності шляхом: 1) підготовки та подання пропозицій щодо формування засад державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, визначення пріоритетів розвитку науки та заходів з їх реалізації; 2) підготовки пропозицій щодо інтеграції вітчизняної науки у світовий науковий простір та Європейський дослідницький простір з урахуванням

¹ Про затвердження національного плану заходів щодо впровадження принципів відкритої науки до 2030 року : проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuyemo-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-rozporyadzhennya-kabinetu-ministri-v-ukrayini-pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-planu-zahodiv-shodo-vprovadzhennya-principiv-vidkritoyi-nauki-do-2030-roku> (дата звернення: 10.03.2022).

² Положення про Національну раду України з питань розвитку науки і технологій : Постанова Кабінету Міністрів України від 5.04.2017 р. № 226. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

національних інтересів; 3) надання висновків щодо проєктів концепцій державних цільових наукових та науково-технічних програм і проєктів таких програм; 4) надання рекомендацій щодо формування державного бюджету в частині визначення загальних обсягів фінансування наукової діяльності; 5) формування щорічної доповіді про стан і перспективи розвитку сфери наукової діяльності, а також про стан виконання Україною пріоритетів Європейського дослідницького простору та надання пропозицій щодо плану їх реалізації на наступний рік; 6) ініціювання і замовлення прогностичних та форсайтних досліджень у галузі науки та проведення наукової експертизи рішень центральних органів виконавчої влади, що стосуються наукової сфери; 7) розробки пропозицій щодо створення механізмів комерціалізації результатів наукових досліджень тощо.

Аналітична звітність діяльності Національної ради України з питань розвитку науки і технологій свідчить про звернення уваги цього органу на важливість використання цифрових технологій у сфері наукової діяльності. Зокрема, це стосується рекомендацій щодо приєднання України до Європейського Дослідницького простору, а саме Європейської хмари відкритої науки, участі у програмі досліджень та інновацій ЄС “Horizon Europe”, створення нормативної бази для участі України у Європейських консорціумах дослідницької інфраструктури (ERIC), визнання пріоритетних для України напрямів та приєднання до програми ЄС “COST”¹.

Правовий статус Міністерства освіти та науки України (далі – МОН України) є багатовимірною характеристикою становища, яке займає цей центральний орган державної виконавчої влади в організації впорядкування суспільних відносин та в системі органів державної влади у цілому. Функціонування МОН України предметно у сфері науки має на меті здійснення належного впорядкування суспільних відносин, яких пов’язано

¹ Протокол № 3 засідання Національної ради України з питань розвитку науки і технологій від 5.11.2019 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/73-DGSP/protokolnogo-rishennya.pdf> (дата звернення: 10.03.2022).

з науковою діяльністю, яка досягається шляхом виконання таких задач, як: формування та реалізація державної політики у сфері науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів, що здійснюють діяльність, пов'язану з наданням послуг у сфері науки, незалежно від їх підпорядкування і форми власності¹.

Повноваження МОН України у сфері наукової діяльності доцільно класифікувати залежно від їх змісту² таким чином:

організаційно-розпорядчі (наприклад, забезпечення розвитку загальнодержавної системи науково-технічної інформації, здійснення на засадах, розроблених Національною радою України з питань розвитку науки і технологій, керівництва системою наукової і науково-технічної експертизи; здійснення керівництва системою державної атестації наукових установ);

координаційні (наприклад, розробка засад наукового і науково-технічного розвитку України та подання відповідних пропозицій Кабінету Міністрів України та Президентові України, взаємодія з Національною радою України з питань розвитку науки і технологій, координація реалізації іншими центральними органами виконавчої влади, Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності, розробка спільно з Національною радою України з питань розвитку науки і технологій пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки);

глобалізаційно-орієнтовані (наприклад, забезпечення інтеграції вітчизняної науки у світовий науковий простір та Європейський

¹ Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.05.2022).

² Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення: 20.05.2022).

дослідницький простір зі збереженням і захистом національних пріоритетів, координація міжнародного науково-технічного співробітництва, розробка проєктів міждержавних програм для забезпечення виконання укладених міжнародних договорів у сфері наукової і науково-технічної діяльності);

забезпечувальні (наприклад, формування тематики державного замовлення на найважливіші науково-технічні (експериментальні) розробки та науково-технічну продукцію, здійснення фінансової підтримки виконання державного замовлення на найважливіші науково-технічні (експериментальні) розробки та науково-технічну продукцію, здійснення фінансової підтримки наукової і науково-технічної діяльності закладів вищої освіти, що належать до сфери його управління);

контрольно-наглядові (наприклад, затвердження порядку формування переліку наукових фахових видань України, затвердження та скасування рішення спеціалізованих вчених рад про присудження наукового ступеня кандидата наук, доктора наук, розглядає питання про позбавлення наукового ступеня, оформлює та видає дипломи кандидата наук, доктора наук, визначення порядку та проведення державної акредитації фізичних і юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи).

Вагоме значення в діяльності МОН України має інституалізація як пріоритетної мети – використання цифрових технологій у сфері науки. Станом на теперішній час указана мета досягається через визнання основних цілей у сфері регулювання наукової діяльності – формування науки, що стимулює соціально-економічний розвиток держави¹. За таких умов, Директорату цифрової трансформації, що є самостійним структурним підрозділом апарату МОН України, необхідно буде перефармувати ряд усталених принципів роботи, що є практичною основою для подальших досліджень обраної проблематики. Серед пріоритетних завдань Директорату

¹ Оперативний план Міністерства освіти і науки України на 2021 рік : Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.01.2021 р. № 30. URL: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/diyalnist/plan-roboti> (дата звернення: 20.05.2021).

цифрової трансформації виокремлено наприклад, забезпечення формування державної політики на основі постійного аналізу стану справ у сфері цифрової трансформації та цифрового розвитку науки через пошук альтернативних варіантів розв'язання існуючих проблем; моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері цифрової трансформації та цифрового розвитку науки тощо¹.

З моменту впровадження в Україні правового режиму воєнного стану у практичну площину втілено спеціальні правові норми, які регулюють суспільні відносини в особливий період^{2, 3, 4}. Позитивними є проєкти та ініціативи МОН України, яких спрямовано на підтримку науки за вказаних умов. При цьому, більшість із таких новацій засновано на використанні цифрових технологій, наприклад:

запущено в роботу Телеграм-бот “Info Science Bot”, за допомогою якого здійснюється: оперативне інформування науковців, інноваторів про актуальні можливості для науковців, актуальні новини та дипломатичні кроки органів влади та наукової спільноти щодо протистояння російській агресії та запроваджені санкції щодо російської федерації нашими міжнародними партнерами; інформація про можливості для науковців від іноземних університетів на наукових інституціях щодо грантової підтримки, мобільності та тимчасового працевлаштування⁵;

¹ Білоус-Осінь Т. І. Міністерство освіти та науки України як уповноважений суб'єкт у сфері наукової діяльності. *Наукові праці НУ «ОЮА»*. 2021. С. 20–27.

² Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення: 28.03.2022).

³ Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 28.03.2022).

⁴ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 28.03.2022).

⁵ Офіційний сайт Міністерства освіти та науки. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-zapuskaye-telegram-bot-info-science-bot> (дата звернення: 10.03.2022).

проведено безплатні вебінари українською мовою компанією Clarivate, що присвячені питанням наукометрії та бібліометрії, на яких розглядатимуться особливості публікації результатів наукової діяльності вчених у виданнях, що індексуються базою даних Web of Science, можливості використання Web of Science та інструментів платформи¹;

Європейською Комісією відкрито портал ERA4Ukraine для надання інформаційних і допоміжних послуг українським вченим, які вимушені виїхати за кордон через війну. Портал об'єднує ініціативи на рівні ЄС, окремих країн і неурядових установ. На порталі міститься інформація щодо: визнання дипломів, актуальних вакансій, отримання соціальної допомоги, пропозиції житла для вчених і членів їхніх родин²;

Україною набуто членство в Асоціації фінансування інноваційних і дослідницьких мереж COST. Серед стратегічних пріоритетів COST можна виокремити: пропагування та поширення передової науки та досконалості, розширення можливостей і надання підтримки молодим інноваторам і дослідникам, сприяння міждисциплінарним дослідженням для проривної науки. Крім цього, членство у цій організації надає можливість приєднатися до дослідницьких мереж COST Actions, що пропонують відкритий простір для міжнародної співпраці науковців, а також дають поштовх для прогресу інновацій і досліджень³;

введено в дію проєкт «Консультаційний фонд підтримки асоціації Україна-ЄС», що реалізується в Україні федеральною компанією Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH за дорученням Федерального міністерства

¹ Офіційний сайт Міністерства освіти та науки. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/trivayut-vebinari-dlya-ukrayinskih-vchenih-iz-pitanvikoristannya-platformi-web-science> (дата звернення: 10.03.2022).

² Офіційний сайт Міністерства освіти та науки. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/yevropejska-komisiya-zapustila-portal-era4ukraine-dlya-dopomogi-ukrayinskim-vchenim> (дата звернення: 10.03.2022).

³ Офіційний сайт Міністерства освіти та науки. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/ukrayina-stala-povnopravnim-chlenom-asociaciyi-cost> (дата звернення: 10.03.2022).

економічної співпраці та розвитку (BMZ). Загалом, це онлайн майданчик для комунікації та ефективної взаємодії представників бізнесу та наукової спільноти, якої спрямовано на досягнення наукового результату бізнесом та реалізацію потенціалу науковцями¹.

Таким чином, МОН України є спеціально уповноваженим суб'єктом, що наділений необхідними повноваженнями для впорядкування сфери наукової діяльності, враховуючи поширення цифрових технологій.

Окремо зупинимось на Міністерстві цифрової трансформації України, компетенцію якого первинно спрямовано на цифровий розвиток впорядкування суспільних відносин, поширення нових технологій у різних сферах суспільних відносин, вироблення державної політики цифровізації в цілому та цифрового розвитку (з акцентами на формування цифрових навичок та цифрових прав громадян)². Серед пріоритетних завдань Міністерства цифрової трансформації, чільне місце відведено: здійсненню заходів, спрямованих на формування якісних способів електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів та інтегрованого підходу до електронної ідентифікації; підготовці нормативно-правової основи цифрових трансформацій; формуванню державної політики криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту; забезпеченні впровадження віртуальних активів, блокчейну та токенизації, штучного інтелекту тощо³.

Пристосування цифрових інструментів до сфери наукової діяльності здійснюється порівняно повільними темпами. Анонсований Міністерством цифрової трансформації України

¹ Проект «Консультаційний фонд підтримки асоціації Україна-ЄС». URL: <https://s2b.nauka.gov.ua/about> (дата звернення: 10.03.2022).

² Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. Дата оновлення: 07.02.2022 р. (дата звернення: 10.03.2022).

³ Питання Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

проект «Цифрова трансформація фінансування та послуг у сфері науки (Е-наука)» спрямовано на: формування електронних систем, у яких буде відображено фінансування наукових досліджень; забезпечення доступу до цифрових сервісів наукового спрямування; запровадження реєстру дослідних інфраструктур; формування електронної системи присудження наукових ступенів та вчених звань; створення електронного механізму атестації наукових установ, а також формування репозитарію академічних текстів¹. Для реалізації проекту «Е-наука» Міністерство цифрової трансформації України взаємодіє з МОН України, що є сталим підходом до роботи профільних центральних органів виконавчої влади.

ВИСНОВКИ

Дослідження присвячено визначенню стану публічного адміністрування у сфері наукової діяльності з урахуванням можливостей цифровізаційного інструментарію врядування шляхом аналізу: а) цифровізації публічного адміністрування у сфері наукової діяльності; б) адміністративно-правового забезпечення сфери наукової діяльності в призмі використання новітніх технологій.

Публічне адміністрування визначено як діяльність уповноважених суб'єктів публічної влади, зміст якої має вияв у погодженому впорядкуванні конкретно визначених суспільних відносин шляхом застосування конкретно визначених способів, методів, форм для забезпечення публічного інтересу. Обґрунтовано те, що: сфера науки та сфера наукової діяльності є нерозривно пов'язаними; поняття «наукова діяльність» апіорі відображає процедурний аспект, тому що – це вид діяльності; наповнення публічного адміністрування у сфері науки повинно стосуватися вибору змістовного наповнення наукових досліджень, пріоритетів наукового пошуку та дотримання вимог

¹ Проекти цифрової трансформації. URL: https://plan2.diia.gov.ua/projects?fbclid=IwAR0XUI-4LrtzqUb7BFVXwbPW8k9IDQX2r8voBNEYV24f128OUF0D_zB762M (дата звернення: 10.03.2022).

глобалізації, а публічного адміністрування у сфері наукової діяльності – забезпечення виключно належного впорядкування та створення умов для здійснення інтелектуальної творчої діяльності, що спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування.

Звернуту увагу на використання інформаційно-телекомунікаційних технологій при впорядкуванні суспільних відносин у сфері освіти, що опосередковано впливає на здійснення наукової діяльності.

Окреслено інституційний механізм публічного адміністрування у сфері наукової діяльності шляхом віднесення до нього суб'єктів, яких наділено повноваженнями стосовно: виконавчо-розпорядчої діяльності; надання адміністративних послуг; притягнення до адміністративної відповідальності; забезпеченням прав і свобод громадян; управління об'єктами державної та комунальної власності, які використовуються для здійснення наукової діяльності. Вихідними критеріями визначення суб'єкта, якого уповноважено на впорядкування сфери наукової діяльності обрано фактичний правовий статус державного органу чи органу місцевого самоврядування, можливість у межах правового поля впорядковувати суспільні відносини у сфері наукової діяльності, а для цілей цього дослідження, додатково – наявність повноважень щодо впровадження та реалізації інформаційно-телекомунікаційних технологій для впорядкування суспільних відносин.

Виокремлено суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері наукової діяльності та/або повноваженнями щодо використання інформаційно-телекомунікаційних інструментів у сфері наукової діяльності: 1) органи державної виконавчої влади: Кабінет Міністрів України та консультативно-дорадчі органи, яких створено при ньому (Національна рада України з питань розвитку науки і технологій), Міністерство освіти і науки України, Міністерство цифрової трансформації України, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади; 2) суб'єкти делегованих повноважень: наукові установи, вчена (наукова, науково-технічна, технічна) рада наукової установи, експертна група

з оцінювання ефективності діяльності наукових установ, наукові самоврядні організації (Національна академія наук України, Національні галузеві академії наук), громадські наукові організації, регіональні наукові центри; 3) органи місцевого самоврядування; 4) інші суб'єкти, яких не віднесено до органів державної влади (наприклад, Президент України, Освітній омбудсмен).

Зазначено, що у частині впровадження новітніх технологій у наукову діяльність у межах наявних у Кабінету Міністрів України повноважень, основну роль відведено прийняттю нормативно-правових актів, які стосуються: а) використання цифрових технологій загального характеру; б) використання цифрових технологій безпосередньо у сфері наукової діяльності.

Акцентовано увагу на проектах та ініціативах МОН України, яких спрямовано на підтримку науки за умов воєнного стану. При цьому, більшість із таких новацій засновано на використанні цифрових технологій, що є позитивною практикою (наприклад, запущено в роботу Телеграм-бот "Info Science Bot", проведено безплатні вебінари українською мовою компанією Clarivate, відкрито портал ERA4Ukraine для надання інформаційних і допоміжних послуг українським вченим тощо).

Анотація

Дослідження присвячено визначенню стану публічного адміністрування у сфері наукової діяльності з урахуванням можливостей цифровізаційного інструментарію врядування шляхом аналізу: а) цифровізації публічного адміністрування у сфері наукової діяльності; б) адміністративно-правового забезпечення сфери наукової діяльності в призмі використання новітніх технологій.

Визначено сутність, ознаки та особливості публічного адміністрування в сфері наукової діяльності. Звернуту увагу на використання інформаційно-телекомунікаційних технологій при впорядкуванні суспільних відносин у сфері освіти, що опосередковано впливає на здійснення наукової діяльності.

Окреслено інституційний механізм публічного адміністрування у сфері наукової діяльності. Вихідними критеріями визначення суб'єкта, якого уповноважено на впорядкування сфери наукової діяльності обрано фактичний правовий статус державного органу

чи органу місцевого самоврядування, можливість у межах правового поля впорядковувати суспільні відносини у сфері наукової діяльності, а для цілей цього дослідження, додатково – наявність повноважень щодо впровадження та реалізації інформаційно-телекомунікаційних технологій для впорядкування суспільних відносин.

Виокремлено суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері наукової діяльності та/або повноваженнями щодо використання інформаційно-телекомунікаційних інструментів у сфері наукової діяльності: 1) органи державної виконавчої влади; 2) суб'єкти делегованих повноважень; 3) органи місцевого самоврядування; 4) інші суб'єкти, яких не віднесено до органів державної влади.

Акцентовано увагу на проєктах та ініціативах МОН України, яких спрямовано на підтримку науки за умов воєнного стану. При цьому, більшість із таких новацій засновано на використанні цифрових технологій, що є позитивною практикою (наприклад, запущено в роботу Телеграм-бот “Info Science Bot”, проведено безплатні вебінари українською мовою компанією Clarivate, відкрито портал ERA4Ukraine для надання інформаційних і допоміжних послуг українським вченим тощо).

Ключові слова: наукова діяльність, сфера науки, публічне адміністрування, інституційний механізм, інформаційно-телекомунікаційні інструменти, цифровізація.

The study is dedicated to determining the state of public administration in the field of scientific activity, taking into account the possibilities of digitalization tools of governance by analyzing: a) digitalization of public administration in the field of scientific activity; b) administrative and legal support of the sphere of scientific activity in the prism of the use of the latest technologies.

The essence, signs and peculiarities of public administration in the field of scientific activity are determined. Attention is paid to the use of information and telecommunication technologies in the regulation of social relations in the field of education, which indirectly affects the implementation of scientific activities.

The institutional mechanism of public administration in the field of scientific activity is outlined. The original legal status of a state body or local self-government body, the ability to regulate social relations in the field of scientific activity within the legal field, and for the purposes of this study, additionally, the presence of powers to implement and implementation

of information and telecommunication technologies to regulate social relations.

Subjects of public administration that are empowered in the field of scientific activity and/or authorized to use information and telecommunication tools in the field of scientific activity are singled out: 1) bodies of state executive power; 2) subjects of delegated powers; 3) local self-government bodies; 4) other entities that are not classified as state authorities.

Attention is focused on the projects and initiatives of the Ministry of Education and Culture of Ukraine, which are aimed at supporting science under martial law. At the same time, most of such innovations are based on the use of digital technologies, which is a positive practice (for example, the Telegram bot “Info Science Bot” was launched, free webinars in Ukrainian were held by Clarivate, the ERA4Ukraine portal was opened to provide information and support services to Ukrainians scientists, etc.).

Keywords: *scientific activity, field of science, public administration, institutional mechanism, information and telecommunication tools, digitalization.*

Осадчий Анатолій Юрійович,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

ВСТУП

Публічне адміністрування як різновид публічно-владної діяльності, що спрямована, насамперед, на реалізацію виконавчої влади та місцевого самоврядування, є найбільш наближеним до забезпечення потреб людини. Саме через відносини з публічною адміністрацією громадянам надається можливість практично скористатися більшістю з наданих їм Конституцією і законами України прав, виконати покладені на них обов'язки. Підвищення ефективності публічного адміністрування, зокрема й при забезпеченні реалізації прав та виконанні обов'язків фізичних та юридичних осіб, нерозривно пов'язано з удосконаленням його правового регулювання.

Наведене потребує відповідного рівня теоретичного пізнання правових явищ та процесів у цій царині. Зокрема, йдеться про формування оновленої концепції правових процедур публічного адміністрування як внутрішньої форми буття цього різновиду публічно-владної діяльності. Так, саме відсутність адекватної сучасним реаліям системи теоретичних поглядів щодо таких процедур, які адміністративістами здебільшого позначаються як адміністративні процедури, виступала одним із визначальних чинників, через які ухвалення базового законодавчого акта про адміністративні процедури тривало понад двадцять років. Це навіть при тому, що за своїм предметом регулювання ухвалений парламентом Закон України «Про адміністративну процедуру» є доволі «усіченим», таким що не охоплює усього масиву правових процедур, якими забезпечується реалізація публічного адміністрування.

Сама категорія адміністративних процедур є відносно новою для науки адміністративного права та такою, що не набула сталого змістовного навантаження. Отже, формування цієї категорії потребує, насамперед, визначення сутності такого правового явища як адміністративні процедури, її узгодження з іншими поняттями та категоріями науки адміністративного права, зокрема й через коригування змісту деяких із них, визначення меж застосування процедурної форми у публічному адмініструванні. Наведене не є можливим без урахування тих тектонічних змін, які відбуваються не тільки у публічному адмініструванні, але й у людській діяльності в цілому через геометричне зростання внаслідок цифровізації можливостей з накопичення, обробки, використання інформації. Тим паче, цифрова трансформація процедурної форми у публічному адмініструванні останнім часом отримала розгалужене правове підґрунтя внаслідок ухвалення низки відповідних законодавчих актів. Вирішення зазначених завдань, у свою чергу, виступатиме методологічним підґрунтям як для подальших наукових досліджень адміністративних процедур, так і для систематизації відповідного правового інституту.

1. Адміністративні процедури у понятійно-категоріальному апараті адміністративістики

Основна частина дій, що спрямовані на виконання функцій публічного адміністрування, тягнуть правові наслідки у вигляді прийняття правових, зокрема адміністративних, актів, укладення адміністративних договорів. У вітчизняній науці адміністративного права проблематика правового врегулювання порядку реалізації правових форм (інструментів) публічного адміністрування традиційно пов'язується з дискусією навколо такої категорії, як «адміністративний процес». Не вдаючись до докладного аналізу існуючих підходів до розуміння змісту цієї категорії, які сягають своїм корінням радянської доктрини адміністративного права, зазначимо, що вони зазвичай зводяться до так званих

«вузького» та «широкого» підходів, хоча і їхній зміст теж варіюється. Перший із зазначених підходів, що засновано на сприйнятті адміністративного процесу як форми (порядку) суто юрисдикційної діяльності виконавчо-розпорядчих органів, яка носить, так би мовити, «негативний характер», на теперішній час можна розглядати радше в історичній ретроспективі. Натомість широке розуміння адміністративного процесу, що пов'язано з його тлумаченням як сукупності визначених правил, на підставі яких здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність у її правових формах і на теперішній час поділяється багатьма адміністративістами. За такого підходу адміністративно-процесуальними нормами опосередковується не тільки юрисдикційна – «негативна» – діяльність, але й «позитивна» – повсякденна діяльність публічної адміністрації щодо вирішення різноманітних питань у правовій формі (прийняття підзаконних нормативно-правових актів, видача ліцензій, реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців тощо). У зв'язку із запровадженням в Україні адміністративної юстиції зазначений підхід до розуміння адміністративного процесу зазнав трансформації через включення до змісту адміністративного процесу ще й порядку діяльності адміністративних судів – адміністративного судочинства¹.

Слід зазначити, «що свого часу, навіть за відсутності єдності у розумінні адміністративного процесу, відповідні теоретичні напрацювання відіграли неабияку роль у забезпеченні законності в діяльності управлінських органів через усвідомлення необхідності встановлення правового порядку реалізації їх владних дій і визначення порядку цих дій у відносинах влади з громадянином»². Проте, за сучасних політико-правових реалій, зважаючи на функціонування незалежної судової влади – адміністративний процес найчастіше пов'язується з адміністративною

¹ Див., наприклад, Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. Київ : Атіка, 2007. 416 с. ; Муза О. В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні : монографія. Київ : Четверта хвиля, 2015. 320 с.

² Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 21.

юстицією, як різновидом правосуддя у сфері публічно-правових відносин. Віднесення при цьому до змісту адміністративного процесу також і порядку здійснення публічного адміністрування у його правових формах «призводить до «розмивання» поняття «адміністративний процес», втрати ним визначеності. Крім того, враховуючи, що термінологія юридичної науки є єдиною з термінологією закону та юридичної практики слід мати на увазі також і несприятливі наслідки, що матимуть місце внаслідок такого «розмивання» термінології в законодавстві та юридичній практиці»¹. Тому неможливо не погодитися з професором В. Б. Авер'яновим, який одним із перших почав відстоювати думку, щодо того що «найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» було б поширення її винятково на сферу адміністративної юстиції»². До речі, підхід до розуміння адміністративного процесу як порядку реалізації правосуддя не є якимось новим або суто вітчизняним винаходом³. Зокрема, ще професор С. О. Корф зазначав, що значущість адміністративної юстиції визначалась як рівнем розвитку адміністративного права, так і судового процесуального права⁴. Отже, юридичний процес історично пов'язаний з правосуддям і саме так сприймається у більшості країн світу.

Наведений підхід до розуміння адміністративного процесу, що пов'язує його із правосуддям, одночасно не виключає необхідності подальшого теоретичного обґрунтування та правового регулювання порядку реалізації правових форм публічного адміністрування. Великою мірою саме завдячуючи сприйняттю

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 21–22.

² Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. С. 42–43.

³ Писаренко Н. Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст) : монографія / Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2019. С. 30.

⁴ Цитов.: Писаренко Н. Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст) : монографія / Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2019. С. 26.

судової концепції адміністративного процесу для позначення правового порядку здійснення публічного адміністрування у його правових формах у спеціальній літературі, а також і у численних нормативно-правових актах, прийнятих ще до ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» почали застосовуватися поняття «процедури», «адміністративні процедури»¹.

Процедура, як загальносоціальне явище, виступає інструментом регулювання відносин між людьми в різних сферах життя. Процедурні механізми є характерними для нормативного регулювання взагалі. Відповідно реалізація практично усіх різновидів соціальних норм потребує процедур і процедурних норм. Процедура особливо є властивою тим соціальним нормам, яким притаманна ознака формальної визначеності, що діє за умови чіткої фіксації і знакового зовнішнього оформлення, тобто юридичним нормам². Процедура (від лат. *procedo* – забезпечувати просування чого-небудь, встановлений порядок дій) є системою, яка: а) орієнтована на досягнення конкретного соціального

¹ Див., наприклад: Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення дозвільних процедур : Закон України від 19.05.2011 р. ; Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною інспекцією ядерного регулювання, і розміру плати за їх надання та визнання такими, що втратили чинність, розмірів плати за здійснення дозвільних процедур у сфері використання ядерної енергії : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 р. ; Про затвердження Порядку функціонування електронної системи здійснення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18.05.2016 р. ; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання проведення деяких фітосанітарних процедур : Закон України від 10.07.2018 р. ; Про внесення змін до Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» щодо вдосконалення процедури звільнення та призначення членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 02.10.2019 р. ; Про затвердження Авіаційних правил України «Технічні вимоги та адміністративні процедури для сертифікації та експлуатації наземних засобів зв'язку, навігації та спостереження в цивільній авіації України» : Наказ Державної авіаційної служби України від 23.04.2021 р. та ін.

² Цитов.: Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 10.

результату; б) складається з актів поведінки, що послідовно змінюють один одного, ступенів діяльності; в) створює модель розвитку, руху якого-небудь явища, що закріплена на нормативному рівні; г) ієрархічно побудована; д) знаходиться в динаміці, розвитку; е) виступає засобом реалізації головного для неї суспільного відношення¹. Узяті в сукупності ці характерні риси процедури характеризують її саме як загальносоціальне явище.

Усі ознаки соціальної процедури притаманні юридичним (правовим) процедурам, а їх специфіка, характерні риси обумовлені тим, що вони діють у правовому середовищі, тобто юридичні процедури спрямовано на досягнення результатів, що мають юридичне значення (пов'язані із встановленням правових норм та юридичних фактів) і складаються з актів поведінки, модель яких передбачено правовими актами. Отже, у найбільш широкому розумінні юридичні процедури можна розглядати як визначений правом порядок діяльності, що спрямована на досягнення юридичного результату. Зважаючи на сказане, реалізація приписів багатьох правових норм, що передбачає здійснення триваючих у часі юридичних дій, може відбуватися у процедурній формі. Юридичні прийоми визначення адміністративних процедур можуть варіюватися в діапазоні від їх встановлення одностороннім волевиявленням через прийняття відповідних нормативних актів аж до узгодження їх моделей між учасниками такої процедури (прийняття певної процедури *ad hoc* чи визнання існуючої моделі такою, що може застосовуватися до відповідних правовідносин).

Специфіка тих чи інших юридичних процедур залежить, зокрема, від їх належності до сфери приватного чи публічного права. У сфері приватного права, де домінуючим є диспозитивний метод правового регулювання, сторони здебільшого самі здатні ефективно визначати свою поведінку, у тому числі й щодо визначення процедури відповідних дій або відмови від

¹ Цитов.: Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 10–11.

неї. Публічне право регулює здійснення публічної влади, тобто є пов'язаним із діяльністю спеціальних суб'єктів, що, відповідно до покладених на них завдань, реалізують функції держави та місцевого самоврядування. Йому притаманний імперативний метод правового регулювання з домінуванням обов'язкових для виконання приписів. Цей метод правового регулювання є визначальною, конститутивною ознакою публічного права та визначає характер публічно-правових відносин¹. І саме імперативне правове унормування не тільки повноважень конкретних суб'єктів публічної влади, але й підстав та способу їх реалізації, прав інших заінтересованих осіб, строків вирішення відповідних питань тощо забезпечує у сфері публічного права встановлення найбільш оптимальної з точки зору досягнення кінцевого результату моделі діяльності суб'єктів публічної влади при дотриманні прав невладних суб'єктів, інтересів яких стосуватиметься реалізація відповідних повноважень. Тому, можна стверджувати, що «процедуризація» правовідносин є іманентною ознакою публічного права.

Сучасний стан правового регулювання публічного адміністрування дозволяє зробити висновок, що реалізація його правових форм у переважній більшості випадків відбувається саме через процедурні правовідносини. Відповідні процедури охоплюють як реалізацію зовнішніх функцій суб'єктів публічної адміністрації у їх правових формах так і реалізацію внутрішньо-організаційної діяльності у самій публічній адміністрації (адміністративний менеджмент). При цьому, сучасна юридична наука не оперує усталеним поняттям щодо позначення таких правових процедур. Здебільшого вони визначаються як адміністративні процедури. Проте, категорія «адміністративні процедури» багатьма правниками пов'язується не з усіма правовими процедурами у публічному адмініструванні, а лише з тими, які стосуються виконання зовнішніх функцій органів публічного адміністрування, та не пов'язані

¹ Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юрид. л-ра. 2004. С. 119.

із внутрішньо-організаційними аспектами діяльності публічної адміністрації. Так, В. П. Тимощук у чи не найпершому вітчизняному ґрунтовному дослідженні цієї проблематики, в якому адміністративні процедури чітко відокремлюються від адміністративного процесу, доходить висновку, що такі процедури не стосуються внутрішньо-організаційної діяльності публічної адміністрації¹. При цьому, не заперечуючи саму необхідність врегулювання порядку «внутрішньоапаратної» діяльності, автор лише наголошує «що як виконуватиметься певна робота всередині органу влади, яким буде спілкування між службовцями даного органу, не так важливо для особи, якої стосуватиметься рішення органу влади»², а отже це «є важливим рівно настільки, щоб забезпечити законність у діяльності органів влади»³. Із цього приводу слушними є зауваження А. М. Школика, який вказує на існування адміністративно-процедурних відносин як у спрямованій назовні діяльності суб'єктів публічної адміністрації, так і у внутрішніх відносинах у межах системи таких суб'єктів та зазначає, що «звичайно, можна доводити «більшу важливість» чи навіть первинність норм зовнішнього спрямування. Однак, в правовій доктрині країн, що належать не лише до континентальної правової системи, але й загального права, регулювання внутрішніх процедур у межах системи суб'єктів публічного адміністрування також має істотне значення для належного функціонування цих органів»⁴.

В. П. Тимощук не відносить до адміністративних процедур також і порядок прийняття нормативно-правових актів суб'єктами публічної адміністрації, хоча й згадує певні особливості такої нормотворчої діяльності у процедурному плані,

¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. Київ : Факт, 2003. С. 22.

² Там само.

³ Там само. С. 19.

⁴ Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство України: становлення та систематизація : дис. ... д-ра. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. С. 88–89.

що потребують врегулювання спеціальним законом. При цьому зазначається, «що нормотворчість є прерогативою політичної влади, якою наділяються насамперед політичні суб'єкти. Ця концепція найбільш повно відповідає принципу розподілу влади, за яким один суб'єкт творить правила, а інший виконує та впроваджує їх у життя. Лише об'єктивна реальність змушує сьогодні відходити від ідеальної моделі і надавати виконавчим органам право на творення правил... Отже, хоча в нашій практиці це правило не є визначальним, але нормативне регулювання є радше питанням політики, ніж адміністрування»¹. У цьому аспекті лише зазначимо, що два десятиліття, які минули після висловлювання цитованого твердження, переконливо довели необхідність нормотворчої діяльності у публічному адмініструванні як на рівні Кабінету Міністрів України, так і на рівні центральних органів виконавчої влади.

Окреслений підхід до розуміння адміністративних процедур на теперішній час є достатньо поширеним серед адміністративістів². Саме такий погляд на зміст адміністративних процедур втілено і в ухваленому парламентом Законі України «Про адміністративну процедуру», який покликаний впорядковувати розгляд органами публічного адміністрування адміністративних справ щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних або юридичних осіб, а також виконання ними визначених законом обов'язків. Без сумніву, при регулюванні чи не найбільш значущого та великого масиву процедур публічного адміністрування, якими опосередковується більшість відносин публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами, запропонований у законі підхід до розуміння адміністративних процедур виглядає доцільним. Принаймні, такий підхід є зручним для правової регламентації

¹ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 19–21.

² Див., наприклад, Бойко І. В. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. С. 7.

чи не найважливішої групи правових процедур публічного адміністрування, проте жодним чином не заперечує процедурну природу діяльності, яка не належить до сфери регулювання згаданого закону – щодо прийняття публічною адміністрацією нормативно-правових актів, реалізації заходів адміністративної відповідальності суб'єктами публічної адміністрації, їхньої правозастосовної діяльності внутрішньо-організаційного характеру. Так само відсутні принципи заперечення процедурного характеру зазначеної діяльності органів публічної адміністрації і в спеціальній літературі.

Такими чином, адміністративні процедури в наведеному розумінні можна розглядати лише як частину правових процедур публічного адміністрування, поряд із такими їх різновидами як, зокрема, процедури адміністративної правотворчості, внутрішньо-організаційні процедури публічного адміністрування (процедури адміністративного менеджменту), процедури розгляду справ про адміністративні проступки. Запропонований поділ процедур публічного адміністрування може стати предметом подальших наукових дискусій та аналізу з огляду на стабільність наведених груп процедур, особливості їхньої правової регламентації, хоча й не відповідає вимогам єдності критерію класифікації. Окремо слід наголосити на відсутності чітких критеріїв відмежування адміністративних процедур від інших процедур публічного адміністрування також і з огляду на виключення низки процедурних відносин щодо розгляду адміністративних справ стосовно особи зі сфери дії ухваленого парламентом Закону України «Про адміністративну процедуру» (ч. 2 ст. 1). Тим більше, враховуючи тенденції вітчизняної законотворчості, перелік виключень, на які не поширюється дія цього закону, скоріше за все зазнає суттєвого розширення уже найближчими роками. Тому можна стверджувати, що позначення як адміністративних лише частини процедур публічного адміністрування без достатньо чітких критеріїв визначення їх кола позбавляє зазначену категорією однозначності, визначеності, унеможливорює виявлення тих специфічних рис, що дозволяють досягти скоординованості понятійного апарату

юридичної науки. А отже такий підхід до визначення змісту адміністративних процедур навряд чи здатний стати належним методологічним підґрунтям подальших наукових розвідок цієї проблематики.

Водночас, усі згадані правові процедури мають спільну природу, що обумовлена, насамперед, їхньою належністю до сфери публічного адміністрування, поєднані спільними засадами та закономірностями. До того ж і суто лексично словосполучення «адміністративні процедури» доволі вірно вказує на їх зв'язок із публічним адмініструванням у цілому, а не лише з його частиною. Тому надалі говоритимемо про адміністративні процедури як порядок реалізації форм публічного адміністрування, який охоплює як зовнішньо – так і внутрішньо-організаційну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що регламентують як порядок прийняття нормативно-правових актів публічного адміністрування, так і реалізацію інших його правових форм. Саме такий підхід до розуміння змісту адміністративних процедур послідовно обстоюється представниками одеської школи адміністративного права¹ та знаходить свій розвиток у наукових працях й інших вітчизняних адміністративістів².

Поряд із спільними рисами адміністративні процедури є значною мірою диференційованими. Реалізація повноважень суб'єктів публічної адміністрації забезпечується великою кількістю

¹ Див.: Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. 288 с. ; Козачук Д. А. Заохочувальні адміністративні процедури : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 202 с. ; Фоміч Г. Ю. Адміністративні процедури у публічній службі України : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 224 с. ; Osadchy A. Yu., Zakalenko O. V. Administrative procedures: essence and varieties / Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2020. р. 131–145 ; Большакова О. В., Закаленко О. В. Класифікація як метод наукового дослідження адміністративних процедур: поняття, мета, застосування. *Juris Europensis Scientia*. 2021. Вип. 3. С. 61–66.

² Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація : монографія / А. М. Школик. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2020. 306 с.

адміністративних процедур відмінних як за змістом, так і за деталізацією. Особливості цих процедур обумовлюються, насамперед, специфікою самих питань, для вирішення яких їх призначено, та тими правовими нормами та інститутами, реалізація яких і дозволяє суб'єктам публічної адміністрації здійснювати свій владно-організуючий вплив на конкретні життєві ситуації. Отже, адміністративні процедури можуть суттєво відрізнятися між собою. Цілком зрозуміло, що порядок видачі, прикладом, дозволу на придбання, зберігання і носіння мисливської гладкоствольної зброї, бойових припасів до неї є значною мірою відмінним від порядку отримання ліцензій на ведення певного виду господарської діяльності або порядку притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Така детермінованість адміністративних процедур дозволяє зробити висновок щодо похідного характеру норм, якими встановлено відповідні процедури, від правових інститутів та норм, на реалізацію приписів яких у відповідних правових формах публічного адміністрування і спрямовано конкретні процедури та тісний зв'язок між згаданими нормами. Усі ці норми «настільки тісно переплетені між собою в механізмі правового регулювання, що відрив їх одне від одного вважається не просто недоцільним, а й неможливим»¹.

У цьому аспекті цікавим і малодослідженим залишається питання щодо місця норм, які визначають адміністративні процедури, у системі права. З огляду на наведене вище слід критично ставитися до об'єднання усіх процедурних норм у межах адміністративно-процедурного права як складової (підгалузі або інституту) галузі адміністративного права. Якщо й говорити про адміністративно-процедурне право, то тільки як про сукупність загальних норм та правил, що стосуються усього масиву або більшості адміністративних процедур. Враховуючи сучасний стан правового регулювання адміністративних процедур, можна констатувати «дефіцит» таких норм, суттєвим кроком щодо подолання якого стало ухвалення парламентом Закону України

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 24.

«Про адміністративну процедуру». Отже, і саме адміністративно-процедурне право знаходиться на теперішній час лише на стадії формування. Натомість норми, якими встановлено конкретні процедури, належатимуть тим правовим інститутам, на реалізацію приписів яких їх спрямовано.

При цьому, норми, які визначають адміністративні процедури, належать не тільки до різних інститутів галузі адміністративного права, але й можуть мати іншу галузеву належність. Пояснюється це тим, що хоча в регулюванні відносин публічного адміністрування, у тому числі й процедурних, провідна роль належить галузі адміністративного права, публічне адміністрування перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей. Визначальним для з'ясування природи адміністративних процедур є саме належність до сфери публічного адміністрування, а не галузева природа норм, якими їх врегульовано. Враховуючи зазначене, цілком обґрунтованим є розгляд як різновиду адміністративних процедур, наприклад, процедур із відміни (скасування) адміністративних актів у сфері оподаткування¹. До таких процедур належить, зокрема, процедура адміністративного оскарження платниками податку рішень відповідних контролюючих органів, визначена Податковим кодексом України (ст. 56)². У цьому ж аспекті можна відзначити, що адміністративні процедури можуть забезпечувати реалізацію приписів не тільки норм адміністративного права, але й норм інших галузей права. Так, Законом України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»³ визначено адміністративні процедури державної реєстрації передбачених законом актів цивільного стану, якими

¹ Пуделька Й. Порівняльно-правовий аналіз адміністративних процедур при вирішенні податкових спорів (на прикладі Німеччини та України). : дис. ... д-ра філософії. Харків, 2020. С. 109.

² Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Дата оновлення: 22.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

³ Про державну реєстрацію актів цивільного стану : Закон України від 01.07.2010 р. № 2398-VI. Дата оновлення: 12.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

започатковується, змінюється, доповнюється або припиняється можливість фізичної особи бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків (ст. 49 Цивільного кодексу України)¹.

Природа цього правового явища вимагає розглядати адміністративні процедури як інтегративну, синтетичну категорію, що сформована внаслідок взаємодії ознак складових системи відносно самостійних процедурних інститутів, які поряд із загальними рисами та зв'язками, що поєднують їх у єдине ціле, мають суттєві відмінності і одночасно нерозривно пов'язані з правовими приписами, для реалізації яких і встановлено такі процедури. До речі, саме враховуючи наведену особливість цієї категорії, видається більш коректним говорити саме про адміністративні процедури як сукупність відносно самостійних процедурних інститутів, а не про єдину «адміністративну процедуру», хоч і з певними відмінностями, як це здебільшого має місце у спеціальній літературі із цієї проблематики. Тому й важко погодитися з тим, що процедурний порядок вирішення адміністративних справ певного виду іноді характеризують таким близьким за змістом поняттям, як «провадження». Провадження не є синонімом процедури. Це поняття означає власне вирішення та розгляд конкретної адміністративної справи, рух адміністративної справи (тобто конкретну адміністративну діяльність)². Саме так адміністративне провадження розглядається і в ухваленому парламентом Законі України «Про адміністративну процедуру». При цьому слід погодитися з думкою І. В. Бойко, що застосування цього поняття лише ускладнює сприйняття базових понять, які застосовуються в указаному законі, їх розуміння³.

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 17.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

² Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упорядн. В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 24.

³ Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур / Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Нац. акад. прав. наук України, Нац. юрид. ун. ім. Ярослава Мудрого, 2017. С. 13.

Зважаючи на велику кількість та різноманітність адміністративних процедур, подальше з'ясування змісту відповідної категорії вимагає проведення їх класифікації. Щоб класифікація виконала поставлені перед нею завдання, необхідно як підставу для виокремлення різновидів адміністративних процедур обирати найбільш суттєві і важливі в науковому та практичному відношенні ознаки (критерії), специфіка яких вимагає відповідного правового регулювання певних груп адміністративних процедур. При цьому, адміністративістами запропоновано різні підходи до класифікації адміністративних процедур, зокрема, за змістом, спрямованістю та межами здійснення таких процедур. Вбачається, що найбільшу теоретичну та практичну цінність має поділ адміністративних процедур за змістом – залежно від того, яку з правових форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації вони опосередковують – на процедури адміністративної правотворчості та адміністративні правозастосовні процедури¹. Зрозуміло, що правові форми публічного адміністрування не зводяться лише до прийняття суб'єктами публічної адміністрації нормативно-правових та адміністративних (правозастосовних) актів. Натомість, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично-значущих дій як у доктрині адміністративного права, так і у практиці публічного адміністрування, належать до допоміжних правових форм, які передують або є наслідком прийняття адміністративного акта. Таким чином, наприклад, укладенню адміністративного договору, як правило, передуює прийняття за встановленою процедурою адміністративного акта².

Процедури адміністративної правотворчості упорядковують підготовку та прийняття суб'єктами публічної адміністрації особливого різновиду правових актів, а саме нормативно-правових актів. Такі процедури, у свою чергу, можуть бути класифікованими за різними критеріями: залежно від суб'єкта

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 33.

² Там само. С. 16.

правотворчості, за способом прийняття нормативно-правових актів, за їх формами. Зокрема, О. І. Миколенко до адміністративних правотворчих процедур відносить такі процедури: із прийняття нормативних актів Кабінету Міністрів України; з видання нормативних актів центральними органами виконавчої влади; з видання рішень місцевих державних адміністрацій; з видання нормативних актів органами місцевого самоврядування¹.

Адміністративні правозастосовні процедури спрямовано на застосування суб'єктами публічної адміністрації правових норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих обставин (юридичних фактів) та виражаються у виданні правових актів індивідуальної дії – адміністративних актів. Ця група адміністративних процедур пов'язана з вирішенням адміністративних справ шляхом визначення міри можливої або необхідної поведінки приватної особи в одиничній ситуації². Адміністративні правозастосовні процедури представлені в діяльності суб'єктів публічної адміністрації великою кількістю процедур, які за своїм змістом є неоднорідними та потребують, у свою чергу, класифікації за додатковими критеріями. У спеціальній літературі висловлюються різні пропозиції щодо класифікації адміністративних правозастосовних процедур. Зокрема, наголошується на можливості їх поділу залежно від характеру адміністративної справи на адміністративно-організаційні та адміністративно-юрисдикційні процедури³. Цього критерію класифікації певною мірою запозичено з німецької доктрини адміністративного права, в якій залежно від наявності конфлікту у відносинах між суб'єктами публічної адміністрації

¹ Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. С. 168.

² Osadchyi A.Yu., Zakalenko O.V. Administrative procedures: essence and varieties / Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2020. P. 139.

³ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 33.

і приватною особою процедури діяльності адміністративних органів поділяють на безспірні (неповозні) та спірні (повозні)¹.

Адміністративно-організаційні процедури врегульовують порядок розгляду адміністративних справ, що виникають у процесі здійснення суб'єктами публічної адміністрації виконавчо-розпорядчого впливу т.з. позитивного характеру, тобто ці процедури пов'язано із регулятивним впливом на певні суспільні відносини. Вирішення адміністративних справ за правилами таких процедур спрямовано на задоволення законних потреб, прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. Рішення, які приймаються суб'єктом публічної адміністрації у цих справах не пов'язані із застосуванням юридичних санкцій чи здійсненням правоохоронної діяльності. Адміністративно-організаційні процедури, залежно від їх змісту, у свою чергу, поділяються на: процедури з надання адміністративних послуг, контрольно-наглядові; заохочувальні тощо. Натомість, адміністративно-юрисдикційні процедури опосередковують юрисдикційну діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Загалом така діяльність суб'єктів публічної адміністрації полягає у вирішенні правових спорів, через здійснення оцінки поведінки осіб із точки зору їх правомірності чи неправомірності, прийняття адміністративного (правозастосовного) акта та застосування заходів правового примусу, тобто чинить правоохоронний вплив на суспільні відносини. У спеціальній літературі виокремлюють низку ознак таких процедур, зокрема, наявність правового спору; характеризують порядок діяльності юрисдикційних органів; високий рівень правової регламентації; розмаїття юрисдикційних органів, уповноважених розглядати адміністративні справи, тощо². Серед наведеної групи виокремлюють такі процедури: процедури провадження у справах про адміністративні проступки,

¹ Цитов.: Osadchyi A.Yu., Zakalenko O.V. Administrative procedures: essence and varieties / Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2020. P. 139.

² Братель С. Г. Класифікація адміністративних процедур. *Наукові праці НУ ОЮА*. Одеса, 2014. Вип. 14. С. 215.

дисциплінарні адміністративні процедури, процедури щодо застосування заходів адміністративного попередження та припинення; процедури адміністративного оскарження тощо¹.

Класифікацію адміністративних правозастосовних процедур можна здійснювати також залежно від суб'єкта, за ініціативи якого починається провадження в адміністративній справі, на заявні та втручальні. Такої класифікації адміністративних процедур дотримується, зокрема, В. М. Бевзенко, який доповнює її ще одним різновидом – процедури заявно-втручального характеру, тобто такі процедури розпочинаються за заявами осіб, внаслідок яких суб'єкт правоохоронної діяльності – суб'єкт владних повноважень – здійснює свої адміністративні повноваження². Початок заявної процедури потребує волевиявлення особи, яка зацікавлена в результатах розгляду адміністративної справи. Заявні адміністративні процедури здебільшого регламентують надання адміністративних послуг. Праву на звернення приватної особи із заявою до суб'єкта публічної адміністрації кореспондує обов'язок цього органу вчинити певні дії, розглянути заяву та прийняти рішення стосовно реалізації прав, інтересів або виконання обов'язків приватної особи. Підставами для відкриття адміністративного провадження в таких процедурах є: 1) звернення (у формі заяви) щодо реалізації прав, свобод та інтересів особи, яка зацікавлена в результатах розгляду адміністративної справи; 2) звернення (у формі скарги) з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації³.

Втручальні процедури розпочинаються з ініціативи суб'єкта публічної адміністрації за наявності потреби в захисті як державних або суспільних інтересів, так і забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб. Провадження у втручальних

¹ Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 33.

² Бевзенко В. М. Процедури реалізації повноважень учасників земельних відносин. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). Ювілейний. С. 61.

³ Каргузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 34.

процедурах може розпочинатися самостійно суб'єктом публічної адміністрації, проте за наявності правових та фактичних підстав, що визначені законом. Підставами для початку провадження у втручальних процедурах є: 1) прийняття органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами на виконання своїх завдань і функцій відповідно до закону рішень, реалізація яких потребує здійснення заходів, що стосуються прав і законних інтересів окремих осіб; 2) порушення прав і законних інтересів фізичних та/або юридичних осіб, або інше порушення законності чи публічних інтересів, виявлене органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами. Адміністративне провадження у втручальній процедурі може бути розпочато також в інших випадках, які прямо передбачені законом¹. Втручальні процедури, у свою чергу, за характером правових наслідків для приватної особи можна поділяти на позитивні та негативні². Позитивні або сприяючі процедури не мають правообмежувальної природи, тобто суб'єкт публічної адміністрації приймає рішення, яким не покладає на приватну особу жодних обов'язків. Негативні або обтяжуючі процедури мають правообмежувальний характер, тобто, приймаючи рішення, суб'єкт публічної адміністрації певною мірою обмежує права та законні інтереси приватних осіб та покладає на них обов'язки. Здійснення таких процедур вимагає детальної правової регламентації внаслідок наявності загрози негативних наслідків для приватної особи, яка зазвичай не бажає проведення відповідних заходів та не готова до них.

Залежно від спрямованості та меж здійснення адміністративні процедури поділяють на внутрішні (внутрішньоорганізаційні) та зовнішні (зовнішньоорганізаційні)³. Як раніше вже було наголошено, адміністративні процедури опосередковують

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 35.

² Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. С. 8.

³ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 34.

як внутрішню діяльність публічної адміністрації, так і її відносини з іншими суб'єктами. Внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури мають усі ознаки адміністративних процедур, проте їх специфіка обумовлена тим, що вони забезпечують реалізацію правових форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації стосовно підпорядкованих їм органів, посадових та службових осіб. Такі процедури здійснюються всередині самих органів чи їх системи і спрямовані на забезпечення функціонування органу чи системи органів публічної адміністрації. Адміністративні процедури внутрішньоорганізаційної спрямованості відрізняються від інших адміністративних процедур особливостями процедурної регламентації, що здійснюється на різних рівнях правового регулювання. Більшість адміністративних процедур внутрішньоорганізаційної діяльності складається в межах функціонування публічної служби (наприклад, конкурсна процедура з комплектування складу публічної служби). Зовнішні адміністративні процедури забезпечують реалізацію адміністративної правотворчості та адміністративного правозастосування відносно не підпорядкованих суб'єктам публічної адміністрації приватних осіб. Прикладами таких адміністративних процедур є процедури з видачі ліцензій щодо здійснення певних видів господарської діяльності, адміністративні процедури провадження у справах про адміністративні проступки та багато інших. Досить близьким до розглянутої класифікації адміністративних процедур є їхній поділ за функціональним призначенням на функціональні та організаційні. До функціональних процедур належать усі процедури за участю непідлеглих приватних осіб. Головним призначенням організаційних процедур, які здійснюються в межах публічного адміністрування, є його організація (підготовка адміністративних актів, процедури із взаємовідносин з підлеглими організаціями, а також з іншими органами влади)¹.

¹ Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 3. С. 55.

Крім розглянутих підходів до класифікації адміністративних процедур у спеціальній літературі описано й інші, що мають певну теоретичну та практичну цінність. Так, залежно від спрямованості на досягнення кінцевої мети адміністративні процедури можна поділяти на макропроцедури і мікропроцедури, що співвідносяться між собою як ціле і його частини¹. Запропоновано також класифікувати адміністративні процедури за рівнем їх урегульованості на звичайні та спрощені, або їх ще називають формальні та неформальні. Звичайна (формальна) процедура є типовим варіантом адміністративної процедури, що у чітко визначеній законом формі має усі необхідні структурні елементи (стадії, етапи, дії), дотримання яких є необхідною умовою законності та обґрунтованості прийнятого рішення суб'єкта публічної адміністрації. Спрощена (неформальна) процедура дозволяє прийняти рішення в адміністративній справі у порядку, який не виходить за межі законності, але при цьому характеризується мінімальною кількістю елементів адміністративної процедури. У спрощених процедурах не передбачається залучення інших учасників окрім заінтересованої особи та суб'єкта публічної адміністрації, який прийматиме відповідний адміністративний акт, додаткового вивчення та дослідження обставин справи, заслуховування позицій заявника тощо. За більш розгорнутого підходу при класифікації за наведеним критерієм іноді додатково до наведених видів виокремлюють також і складні процедури, які характеризуються наявністю правил щодо залучення експертів, проведення слухання, залучення свідків, іншого додаткового вивчення обставин адміністративної справи². Проте, слід зазначити, що виокремлення цієї групи адміністративних процедур потребує більш чіткого обґрунтування ознак, які відрізнятимуть її від формальних процедур.

¹ Картузова І. О., Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 33.

² Адміністративна процедура : навч. посіб. / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловійова, А. М. Школик ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2019. С. 9–10.

2. Процедурна форма публічного адміністрування під впливом цифровізації

Усталеним серед адміністративістів є уявлення щодо необхідності реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації через адміністративні процедури, тобто у процедурній формі. При цьому, процедурну форму навряд чи слід розглядати як категорію із самостійним змістовним навантаженням. Таке позначення лише підкреслює властивості адміністративних процедур як засобу (форми) реалізації правовідносин у сфері публічного адміністрування¹. Процедурну форму реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації не слід плутати з правовими формами їх діяльності, гарантією належної реалізації яких як раз і є відповідні адміністративні процедури. З огляду на це адміністративні процедури виступають формою внутрішньої організації (буття) публічного адміністрування, що спрямована на реалізацію його правових форм, як зовнішнього результату владного впливу. Дотримання процедурних вимог забезпечує формування належного змісту відповідної правової форми, як результату діяльності суб'єкта публічної адміністрації. Як зазначав професор В. Б. Авер'янов, адміністративні процедури мають здатність істотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб, проте головне їхнє покликання полягає в забезпеченні необхідної послідовності з питань реалізації громадянами прав і охоронюваних законом інтересів, що виступає дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади². У цьому аспекті також доречно зазначити, що довіра до відповідних рішень та сприйняття їх як чесних, базується не стільки на самому результаті у них закріпленому,

¹ Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва : Юрид. лит., 1991. С. 141–142.

² Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 10.

скільки на чесній та відкритій процедурі їх прийняття¹. Тому, не можна не погодитися з твердженням, що адміністративні процедури «виступають «сполучною ланкою» між різними адміністративно-правовими феноменами: публічною адміністрацією, адміністративними актами, ухваленими публічною адміністрацією за підсумком процедури, громадянами й організаціями (чий правовий статус зазнає змін у результаті ухвалення правових актів управління), служать засобом для реалізації вимог принципів адміністративного права, сприяють дотриманню їхніх приписів»².

Проте, процедурну форму у публічному адмініструванні навряд чи слід абсолютизувати, поширюючи на усі без виключення випадки реалізації його правових форм. Хоча питання щодо визначення меж застосування процедурної форми у публічному адмініструванні й залишається недослідженим. Вочевидь, застосування процедурної форми є потрібним та необхідним там, де вона здатна чинити упорядковуючий вплив на діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Такий вплив досягається через створення оптимальної з точки зору досягнення кінцевого результату моделі діяльності суб'єкта публічної адміністрації, яка забезпечує: належне з'ясування усіх обставин, що підлягають встановленню під час реалізації його повноважень у правових формах; врахування інтересів усіх зацікавлених суб'єктів, насамперед, приватних осіб, прав, свобод або інтересів яких стосуватиметься відповідний акт суб'єкта публічної адміністрації; вчинення усіх необхідних дій своєчасно – протягом розумного строку; вирішення питання у найбільш економічний спосіб – з раціональним використанням ресурсів тощо. Натомість, за можливості встановлення фактичних обставин конкретної життєвої ситуації через оперативне отримання достовірних даних про них, відсутність осіб, інтересів яких стосуватиметься адміністративний акт (звісно, окрім безпосереднього його

¹ Афанасьєва М. В. Процессуальная справедливость и легитимность публичной власти. Правове життя сучасної України : у 3 т. : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.) / відп. ред. М. Р. Аракелян. Одеса : Гельветика, 2020. Т. 1. С. 297.

² Левківська В. М., Мацелюх І. А. Адміністративні процедури: концепція правового регулювання. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 183.

адресата) – процедурна форма фактично перестає відігравати упорядковуючу роль при розв’язанні наведених вище завдань, а отже і перестає виступати гарантією формування належного змісту відповідної правової форми публічного адміністрування. Також, з огляду на вимогу дотримання розумності строку вирішення, за наведених можливостей відповідні питання можуть і повинні вирішуватися невідкладно. Очевидно, що у цьому випадку, для уникнення надмірного формалізму і необґрунтованих зволікань із вирішенням цих питань відсутньою є й сама необхідність у відповідний адміністративній процедурі.

В реаліях сьогодення у публічному адмініструванні встановлення необхідних для вирішення певного питання обставин спрощується через нові технічні можливості щодо отримання, зберігання та передачі інформації внаслідок впровадження цифрових технологій (цифровізація). Наприклад, у зв’язку з можливістю забезпечення оперативного доступу суб’єктів публічної адміністрації до значного масиву даних із численних публічних електронних реєстрів, створенням можливості автоматичного обміну інформацією між такими реєстрами. Це призводить не тільки до спрощення багатьох адміністративних процедур, але і взагалі до можливості отримання необхідної інформації та вирішення відповідного питання невідкладно під час звернення зацікавленої особи, без участі інших суб’єктів (внаслідок відсутності потреби звертатися до них для встановлення певних обставин) або навіть в автоматичному режимі – за допомогою програмних засобів інформаційно-комунікаційних систем, без втручання людини. Можливість надання послуг що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають у їх управлінні, у тому числі адміністративних послуг в автоматичному режимі передбачена Законом України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»¹.

¹ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 р. № 1689-IX. Дата оновлення: 01.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 зазначеного закону автоматичний режим надання електронної публічної послуги – надання електронної публічної послуги програмними засобами інформаційно-телекомунікаційних систем, без додаткового опрацювання суб'єктом надання електронної публічної послуги в режимі реального часу або з відкладальною умовою на підставі заяви (звернення, запиту) суб'єкта звернення, у тому числі поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг). Перелік електронних публічних послуг, що надаються в автоматичному режимі, визначається Кабінетом Міністрів України (абз. 2 ч. 1 ст. 12 зазначеного закону). Ухваленим парламентом Законом України «Про адміністративну процедуру» також визначено можливість прийняття у випадках передбачених законом адміністративного акту в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини), якщо рішення у справі може бути прийнято на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів (ч. 1 ст. 62, ч. 2 ст. 69). До прикладу, згідно з п. 8 ст. 5 Закону України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»¹ в автоматичному режимі може здійснюватися декларування місця проживання особи за її декларацією, що подано в електронній формі. Варто додати, що хоча вирішення певних питань щодо реалізації прав, свобод, інтересів приватних осіб в автоматичному режимі – без додаткового опрацювання суб'єктом публічної адміністрації і може потребувати досить детального врегулювання, проте здебільшого нормами, які за своєю природою є техніко-юридичними. Тут не йдеться саме про процедурну регламентацію правовідносин між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою.

¹ Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 05.11.2021 р. № 1871-ІХ. Дата оновлення: 05.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

Перелік питань, що мають вирішуватися невідкладно, у тому числі і в автоматичному режимі, повинен бути чітко унормований. Це, з одного боку, убезпечуватиме від необґрунтованого нехтування процедурною формою, а з іншого – виключатиме непотрібну формалізацію під час вирішення суб'єктами публічної адміністрації питань, що можуть вирішуватися невідкладно, внаслідок виконання вимог щодо стадійності процедури, оформлення проміжних процедурних рішень тощо. Стосовно унормування переліку питань, що підлягають вирішенню в автоматичному режимі проблем не виникає, з огляду на цитовані абзацом вище нормативні вимоги щодо прямого визначення їхнього переліку. Принагідно слід все ж таки звернути увагу на певну неузгодженість положень Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» щодо визначення переліку електронних публічних послуг, які надаються в автоматичному режимі, Кабінетом Міністрів України та ухваленого парламентом Закону України «Про адміністративну процедуру», яким передбачено можливість прийняття адміністративного акта в автоматичному режимі у випадках, передбачених законом.

Стосовно інших, окрім тих, що вирішуються в автоматичному режимі, питань які можуть вирішуватися суб'єктом публічної адміністрації невідкладно – вбачається що їхній перелік також має бути чітко визначеним. Інший можливий шлях до вирішення цієї проблеми – встановлення критеріїв, за наявності яких питання підлягає негайному вирішенню без дотримання зайвих у даному вигляді процедурних правил. Зважаючи на відсутність перспектив ухвалення в осяжному майбутньому законодавчого акта, яким визначаються загальні засади публічного адміністрування, його інструменти, загальні вимоги щодо реалізації відповідних функцій та повноважень (закон про адміністративний устрій), такі критерії доцільно вміщувати в законах, якими врегульовано окремі сфери адміністративно-процедурних відносин. До прикладу, в ухваленому парламентом Законі України «Про адміністративну процедуру» (ст. 60) міститься правило щодо невідкладного розгляду та вирішення справ, якщо задоволення

заяви не потребує додаткових документів та відомостей, залучення учасників адміністративного провадження чи осіб, які сприяють розгляду справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій. За відповідності наведеним критеріям справа повинна бути вирішена невідкладно, крім випадку, якщо невідкладне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення або потребує невиправданих витрат часу та інших ресурсів.

Згадана можливість «депроцедуризації» окремих правовідносин публічного адміністрування, переважно під впливом цифровізації, жодним чином не означає відмову від його процедурної форми, недооцінка та нехтування якою призводитиме до неналежної реалізації суб'єктами публічної адміністрації своїх функцій, порушення прав невідкладних суб'єктів у правовідносинах публічного адміністрування. При цьому, внаслідок цифровізації публічного адміністрування його процедурна форма зазнає суттєвих змін. Такі зміни, що суттєво спрощують та прискорюють конкретні адміністративні процедури, насамперед полягають у забезпеченні отримання необхідної суб'єктові публічної адміністрації для вирішення певного питання інформації та створенні можливостей реалізації прав та обов'язків суб'єктів у процедурних правовідносинах в електронній формі через інформаційно-комунікаційні системи. Для цього на теперішній час створено відповідну законодавчу базу.

У публічному адмініструванні, як і в інших сферах функціонування суспільства, цифровізація дає якісно нові можливості для операцій з інформацією, що накопичується, обробляється та використовується у вигляді електронних даних. При реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації, зокрема й в процедурній формі, це дозволяє кардинально спростити встановлення фактичних обставин, необхідних для прийняття адміністративного акта шляхом оперативного отримання інформації про зазначені обставини у вигляді електронних даних, яким наданий офіційний статус, що презумпсує достовірність відповідної інформації та зумовлює відсутність необхідності її додаткової перевірки. Збирання, накопичення, захист, облік,

відображення, оброблення таких даних та надання відповідної інформації заінтересованим особам здійснюється через такі інформаційно-комунікаційні системи, як публічні електронні реєстри. Правові засади створення та функціонування зазначених реєстрів врегульовано Законом України «Про публічні електронні реєстри»¹. До інформації, яка є об'єктом публічних електронних реєстрів (ст. 5 зазначеного закону) належить інформація про: фізичних осіб, юридичних осіб та об'єднання фізичних та/або юридичних осіб; землі та земельні ділянки із розташованими на них об'єктами нерухомого майна; окремі спеціальні статуси фізичних осіб та їх об'єднання, юридичних осіб, громадських формувань; події; сертифікати, ліцензії, декларації, повідомлення, дозволи, інші документи дозвільного характеру; природні ресурси; правові режими використання і забудови територій та окремих об'єктів; рухоме майно, що відповідно до закону є об'єктом державного обліку; майнові та немайнові права, їх обмеження та обтяження; нормативно-правові акти, нормативні акти та документи технічного характеру, судові рішення, виконавчі документи, інші документи та їх реквізити, довіреності; об'єкти будівництва та закінчені будівництвом об'єкти тощо. До базових публічних електронних реєстрів, що забезпечують одноразовий збір інформації про об'єкти реєстру з метою багаторазового використання як юридично обов'язкової, достовірної та актуальної інформації в інших реєстрах та/або національних електронних інформаційних ресурсах під час провадження дозвільної діяльності, наданні адміністративних, соціальних та інших публічних послуг, реалізації інших повноважень суб'єктами публічної адміністрації належать:

Єдиний державний демографічний реєстр;

Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

Державний земельний кадастр;

¹ Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-ІХ. Дата оновлення: 18.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

Єдиний державний реєстр транспортних засобів;

Реєстр будівель та споруд;

Єдиний державний реєстр адрес;

Державний реєстр речових прав на нерухоме майно.

Зазначений перелік, визначений ч. 2 ст. 6 Закону України «Про публічні електронні реєстри», є вичерпним. На підставі інформації з базових реєстрів функціонують також й інші публічні електронні реєстри та державні інформаційні ресурси.

Презумпцію достовірності інформації з публічних електронних реєстрів закріплено ч. 2 ст. 19 Закону України «Про публічні електронні реєстри». Така інформація вважається достовірною і, зокрема, може використовуватися державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами при здійсненні ними повноважень, визначених законом. Якщо інформація про об'єкти реєстрів, внесена до реєстру, є недостовірною, третя особа може посилається на неї у спорі як на достовірну. Третя особа не може посилається на таку інформацію у спорі у разі, якщо вона знала або повинна була знати про те, що такі відомості є недостовірними. У разі виявлення фактів, які дають обґрунтовані підстави вважати, що інформація, яка внесена до реєстру, є недостовірною, державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, треті особи невідкладно повідомляють про такі факти держателя або адміністратора реєстру для проведення перевірки інформації.

Офіційність інформації публічних електронних реєстрів, що презумпує її достовірність, передбачає також обов'язок використання таких даних під час виконання публічно-владних функцій, зокрема й суб'єктами публічної адміністрації. Закон України «Про публічні електронні реєстри» (ч. 1 та 2 ст. 25) містить пряму заборону під час надання адміністративних, соціальних та інших публічних послуг встановлювати вимоги до подання інформації та/або документів, що її містять, якщо така інформація визнана реєстровою інформацією, крім випадків підтвердження ідентифікації суб'єкта звернення. Суб'єкти надання зазначених послуг отримують інформацію та/або документи на підставі зазначених суб'єктом звернення відомостей у заяві шляхом доступу

до реєстрової інформації реєстрів. Обов'язковість використання інформації, що міститься у відповідних інформаційно-телекомунікаційних системах, передбачено також і низкою інших законодавчих актів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» у разі, якщо законодавством для отримання публічної (електронної публічної) послуги вимагається подання документів та/або інформації, що міститься в інформаційно-телекомунікаційних системах, такі документи та/або інформація не подаються, а в заяві (зверненні, запиті) про надання публічної (електронної публічної) послуги зазначаються відомості, необхідні для надання такої послуги. У такому випадку документи та/або інформація, необхідні для надання відповідної публічної (електронної публічної) послуги, отримуються суб'єктом надання публічних (електронних публічних) послуг без участі суб'єкта звернення, на підставі зазначених у заяві (зверненні, запиті) відомостей шляхом доступу суб'єкта надання публічних (електронних публічних) послуг до відповідних інформаційно-телекомунікаційних систем або в автоматичному режимі шляхом електронної інформаційної взаємодії інформаційно-телекомунікаційних систем через систему електронної взаємодії цих систем у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. За змістом ч. 7 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги»¹ суб'єкт надання адміністративної послуги не може вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління. Для отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення у випадках, передбачених законом, подає документи лише якщо відомості, що містяться в них, не внесені до відповідних інформаційних баз в обсязі, достатньому для

¹ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 19.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

надання адміністративної послуги. В ухваленому парламентом Законі України «Про адміністративну процедуру» дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів визначені окремим різновидом засобів доказування (п. 3 ч. 2 ст. 53).

Можливість використання суб'єктами публічної адміністрації інформації з публічних електронних реєстрів забезпечується як через їхній безпосередній доступ до таких реєстрів, так і через електронну (технічну та інформаційну) взаємодію між публічними електронними реєстрами. Така взаємодія здійснюється безперервно в режимі «електронний запит – електронна відповідь», взаємного пошуку та перегляду наявних даних, формування спільних масивів даних, документів та форм, автоматичного протоколювання всіх кроків та операцій тощо. Порядок електронної взаємодії публічних електронних реєстрів визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 357 «Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів»¹.

Результатом цифровізації є також і можливість електронної комунікації між суб'єктами для вступу, зміни та припинення процедурних відносин, що пов'язано з необхідністю використання ідентифікаційних даних особи в електронній формі, які однозначно визначають особу – електронною ідентифікацією. Ідентифікація, зокрема, проводитиметься за електронним підписом, який прирівняний до власноручного, та електронною печаткою: простими, удосконаленими та кваліфікованими. Надання окремо або в сукупності різноманітних послуг, що пов'язані з обслуговуванням електронних підписів та печаток, а також правові засади здійснення електронної ідентифікації врегульовано Законом України «Про електронні довірчі послуги»².

¹ Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 357. Дата оновлення: 08.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357-2018-п#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

² Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

Електронна ідентифікація може здійснюватися також і в інший спосіб, зокрема з використанням системи BankID Національного банку України. Система BankID Національного банку України – національна система електронної дистанційної ідентифікації, яка виконує функції облікової і забезпечує здійснення електронної дистанційної ідентифікації фізичних осіб шляхом передавання персональних даних користувачів абонентом-ідентифікатором абоненту – надавачу послуг, а також здійснює облік кількості та обсягу наданих абонентам послуг з електронної дистанційної ідентифікації. Положення про Систему BankID Національного банку України затверджено Постановою Правління Національного банку України від 17.03.2020 р. № 32¹.

Окрім зазначених нормативно-правових актів базовими для врегулювання правових відносин у цифровій формі, у тому числі й процедурних відносин у сфері публічного адміністрування, є низка інших законодавчих актів. Основним законодавчим актом, що встановлює загальні засади електронного документообігу як сукупності процесів створення, оброблення, правлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення документів, інформацію в яких зафіксовано у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа (електронні документи), які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів та використання електронних документів є Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг»². Відносини у сфері діяльності, що спрямована на запобігання несанкціонованим діям щодо інформації в інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних системах врегульовано Законом України «Про захист

¹ Про затвердження Положення про Систему BankID Національного банку України : Постанова Правління Національного банку України від 17.03.2020 р. № 32. Дата оновлення: 01.05.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0032500-20#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

² Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах»¹. Законом України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»² визначено правові та організаційні основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі (кібербезпека) та повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки. Основи державної політики у сферах передавання та/або приймання інформації незалежно від її типу або виду у вигляді електромагнітних сигналів за допомогою технічних засобів електронних комунікацій та радіочастотного спектра, а також права, обов'язки та відповідальність фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у відповідній діяльності або користуються електронними комунікаційними послугами визначено Законом України «Про електронні комунікації»³. Правові відносини, які виникають при наданні послуг з надання будь-яких технічних та програмних засобів або інших компонентів інформаційної (автоматизованої) системи, які доступні за допомогою

¹ Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

² Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 р. № 2163-VIII. Дата оновлення: 15.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

³ Про електронні комунікації : Закон України від 16.12.2020 р. № 1089-IX. Дата оновлення: 22.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

технології хмарних обчислень, такі як процесорний час (обчислювальна потужність), місце в сховищах даних, обчислювальні мережі, бази даних і комп'ютерні програми, а також особливості використання хмарних послуг органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, державними підприємствами, установами та організаціями, суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами, яким делеговані такі повноваження, врегульовано Законом України «Про хмарні послуги»¹.

ВИСНОВКИ

Адміністративні процедури слід розглядати як інтегративну, синтетичну категорію, що сформована внаслідок взаємодії ознак складових системи відносно самостійних процедурних інститутів, які поряд із загальними рисами та зв'язками, що поєднують їх в єдине ціле, мають суттєві відмінності і одночасно нерозривно пов'язані з правовими приписами, для реалізації яких і встановлено такі процедури. Під адміністративними процедурами слід розуміти визначений правом порядок реалізації правових форм публічного адміністрування. Їхні характерні риси: 1) пов'язані з таким особливим різновидом публічно-владної діяльності, як публічне адміністрування; 2) є формою його внутрішньої організації (буття), що спрямована на реалізацію правових форм, як зовнішнього результату владного впливу; 3) впорядковують як нормативне регулювання суспільних відносин з боку публічної адміністрації, так і вирішення численних адміністративних справ; 4) забезпечують як зовнішньо- так і внутрішню організаційну діяльність суб'єктів публічної адміністрації; 5) гарантують формування належного змісту відповідної правової форми, як результату діяльності суб'єкта публічної адміністрації, через встановлення найбільш оптимальні моделі

¹ Про хмарні послуги : Закон України від 17.02.2022 р. № 2075-IX. Дата оновлення: 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2075-20#Text> (дата звернення: 24.03.2022 р.).

реалізації його владних повноважень з одночасним забезпеченням інтересів інших суб'єктів; 5) є відмінними за змістом і деталізацією залежно від специфіки тих питань, для вирішення яких їх встановлено; 6) визначаються здебільшого нормами адміністративного права.

Процедурна форма у публічному адмініструванні зазнає суттєвих змін внаслідок цифровізації. Такі зміни, що суттєво спрощують та прискорюють конкретні адміністративні процедури, насамперед полягають у забезпеченні отримання необхідної суб'єктові публічної адміністрації для вирішення певного питання інформації та створенні можливостей щодо реалізації прав та обов'язків суб'єктів у процедурних правовідносинах в електронній формі через інформаційно-комунікаційні системи. Для цього на теперішній час створено відповідну законодавчу базу.

«Процедуризація» правовідносин є іманентною ознакою публічного права в цілому. Проте, процедурну форму у публічному адмініструванні навряд чи слід абсолютизувати, поширюючи на всі без виключення випадки реалізації його правових форм. Застосування процедурної форми є потрібним та необхідним там, де вона здатна чинити упорядковуючий вплив на діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Цифровізація призводить не тільки до спрощення багатьох адміністративних процедур, але й взагалі до можливості отримання необхідної інформації та вирішення відповідного питання суб'єктом публічної адміністрації невідкладно під час звернення зацікавленої особи або навіть в автоматичному режимі. В таких випадках втрачається сама необхідність процедурної форми. Згадана можливість «депроцедуризації» окремих правовідносин публічного адміністрування жодним чином не означає відмову від його процедурної форми, недооцінка та нехтування якою призводитиме до неналежної реалізації суб'єктами публічної адміністрації своїх функцій, порушення прав невідладних суб'єктів у правовідносинах публічного адміністрування.

Анотація

Розкрито сутність адміністративних процедур в умовах нових технічних можливостей щодо отримання, зберігання та передачі інформації через впровадження цифрових технологій (цифровізація) у публічному адмініструванні. Проведено їх відмежування від адміністративного процесу як форми реалізації правосуддя. Окреслено основні підходи до розуміння адміністративних процедур, із тих що наявні в сучасній спеціальній літературі. Наголошено, що адміністративні процедури слід розуміти як порядок реалізації правових форм публічного адміністрування. Ця категорія є інтегративною, синтетичною, такою що сформована внаслідок взаємодії ознак складових системи відносно самостійних процедурних інститутів. Визначено характерні риси адміністративних процедур. Розкрито основні критерії для їх класифікації. Досліджено напрями трансформації процедурної форми у публічному адмініструванні внаслідок цифровізації. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, якими врегульовано особливості реалізації прав та обов'язків суб'єктів публічної адміністрації у процедурних правовідносинах в електронній формі через інформаційно-комунікаційні системи.

Ключові слова: публічне адміністрування; правові процедури публічного адміністрування; адміністративний процес; адміністративні процедури; види адміністративних процедур; адміністративно-процедурне право; цифровізація.

The essence of administrative procedures in the conditions of new technical possibilities for receiving, storing and transmitting information through the introduction of digital technologies (digitalization) in public administration is revealed. Administrative procedures are separated from the administrative process as a form of justice. The main approaches to understanding administrative procedures, those that are available in modern special literature, are outlined. It is emphasized that administrative procedures should be understood as an order for implementing legal forms of public administration. This category is integrative, synthetic, such that it is formed due to the interaction of features of the components of the system in relation to independent procedural institutes. The characteristic features of administrative procedures are determined. The main criteria for their classification are revealed. The directions of transformation of the procedural form in public administration due to digitalization are investigated. The main normative

legal acts are analyzed, which regulate the peculiarities of realization of the rights and obligations of the subjects of public administration in procedural legal relations in electronic form through information and communication systems.

Keywords: *public administration; legal procedures in public administration; administrative process; administrative procedures; types of administrative procedures; administrative procedural law; digitalization.*

Тодощак Олег Володимирович,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права,

декан судово-адміністративного факультету

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 4. ЕЛЕКТРОННЕ ЗВЕРНЕННЯ ЯК ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

ВСТУП

Впровадження в Українській державі концепцій «електронного урядування», «діджиталізації», «інформатизації» призвело до зміни основоположних постулатів адміністративного права та механізму адміністративно-правового регулювання в цілому. При цьому, цей процес не зупинився, а наукові розвідки сучасної правозастосовної діяльності безальтернативно враховують цифровий аспект у функціонуванні суб'єктів владних повноважень. Не виключенням є дослідження інституту звернень громадян. На доктринальному рівні усталеним є розуміння звернень громадян як: а) форми громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень; б) форми демократії; в) форми взаємодії громадян із суб'єктами владних повноважень. Проте, цифровізація набула ознак парадигми правового мислення, що логічно вплинуло на якісні характеристики цього інституту адміністративного права. Тому, важливим є розгляд специфіки звернень громадян, яких подано в електронний спосіб (з акцентуванням уваги на електронній петиції як особливому різновиді звернень громадян).

Наукові дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців, предметом яких став інститут звернень громадян, спрямовувалися на встановлення: адміністративно-правового механізму

звернень громадян (О. К. Костюкевич¹, Г. М. Котляревська², М. П. Міняйло³), правової природи звернень громадян (О. А. Зарічний⁴, С. В. Ківалов⁵, В. П. Тарануха⁶, В. А. Соболю⁷), специфіки звернень громадян до органів державної виконавчої влади (Н. П. Каменська⁸, М. О. Кравцов⁹, О. А. Мостовой¹⁰, Д. С. Сірик¹¹) тощо. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено інституту звернення громадян та його змістовно-процедурним ознакам, застосування цифрових

¹ Костюкевич О. К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ : б. в., 2011. 19 с.

² Котляревська Г. М. Адміністративно-правове забезпечення механізму звернень громадян в Україні : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 34 с.

³ Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.

⁴ Зарічний О. А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2017. 23 с.

⁵ Kivalov S. Electronic form of citizens' appeal as an indicator of digital transformation of public administration. Public Policy and Administration. Mykolas Romeris University, 2020. Vol. 19. Is. 4. P. 52–63.

⁶ Тарануха В. П. Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2003. 20 с.

⁷ Соболю В. А. Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. управління. Київ, 2014. 23 с.

⁸ Каменська Н. П. Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика : дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2018. 479 с.

⁹ Кравцов М. О. Звернення громадян до органів публічної влади в Україні: державно-управлінський аспект : автореф. дис. ... кандидат. наук. з держ. управління. Київ, 2020. 24 с.

¹⁰ Мостовой О. А. Адміністративно-правові та організаційні засади провадження за зверненнями громадян до органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 18 с.

¹¹ Сірик Д. С. Правове регулювання діяльності органів виконавчої влади щодо розгляду звернень громадян : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 172 с.

технологій та інструментів у межах чинного правового регулювання та правозастосування є малодослідженим у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою дослідження є формування комплексного підходу до наявних характеристик звернень, яких подано за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій – електронних звернень та електронних петицій. Під час дослідження використано як загальні та спеціальні методи наукового пошуку: метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічний метод та структурно-функціональний, а також ряд емпіричних методів.

1. Теоретико-правова характеристика електронного звернення

Конституційно встановлено, що громадян України наділено правом направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й надати обґрунтовану відповідь в установленій законом строк¹. Указану правомочність передбачено Законом України «Про звернення громадян» і для осіб, які не є громадянами України, але перебувають на законних підставах на її території². Загалом, саме цим нормативно-правовим актом деталізовано якісно-процедурні характеристики подання звернень громадян.

Питання детермінації звернень громадян на законодавчому рівні вирішено через перелік того, що слід змістовно вважати зверненням громадян. Відповідно до ст. 3 Закону України

¹ Конституція України : Закон України від 02.10.1996 р. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.03.2022 р.).

² Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.03.2022 р.).

«Про звернення громадян», зверненнями вважатимуться: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги, яких може бути подано як в усній, так і письмовій формі. Однак, доктринальне тлумачення звернень громадян залежать від обраного підходу до тлумачення впливу фактичного звернення правомочної особи до конкретного суб'єкта владних повноважень на:

- 1) подальшу реалізацію прав цієї особи;
- 2) реалізацію повноважень цим суб'єктом владних повноважень.

Проте, діалектичний зв'язок означеного механізму одночасно впливатиме як на того, хто звертається, так і на того, до кого адресовано звернення. Таким чином, звернення громадян, незалежно від його змісту та форми подання, матиме подвійну правову природу:

а) буде формою участі населення у вирішенні державних та муніципальних питань для забезпечення, у тому числі, власних соціально-економічних, політичних та особистих прав та законних інтересів;

б) буде формою контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка реалізується для поновлення порушених соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів особи.

З позиції адміністративно-правового знання, останнє тлумачення сутності інституту звернення громадян має доктринальне значення. Це пов'язано з тим, що призначення державних та муніципальних інституцій може піддаватися перевірці з боку громадян, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. Ефективність реалізації правомочними особами права на звернення опосередковуватиме та відображатиме у підсумку якість публічного адміністрування. Таким чином, звернення громадян відображатиме:

- 1) своєчасність виявлення та усунення тих детермінант, що заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та унеможливають забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності;

2) межі повноважень суб'єктів владних повноважень щодо оперативного і безперервного попередження, виявлення та усунення факторів, що спричиняють відхилення у конкретно-визначеній сфері публічного адміністрування, яка належить до відання цього суб'єкта;

3) активну взаємодію правомочної особи із суб'єктом владних повноважень, що здійснюватиметься на принципах законності, оперативності, доцільності, професійної обґрунтованості та взаємної відповідальності;

4) відповідність стану впорядкування визначених суспільних відносин прийнятим правилам, виявлятиме допущені відхилення від загальних принципів публічного адміністрування;

5) стан легітимності діяльності публічної адміністрації щодо підтримки та зміцнення законності і дисципліни в діяльності суб'єкта владних повноважень.

Водночас, звернення громадян, як інститут контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, дозволить: набути об'єктивної інформації щодо стану дотримання законності у сфері публічного адміністрування; дослідити цю інформацію на предмет виявлення і припинення фактів порушень чинного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; не допустити нових порушень і шкідливих наслідків у правозастовчій сфері; виявити осіб, які є винними у порушенні належного стану публічного адміністрування.

Таким чином, будь-якому зверненню громадян будуть властивими ознаки громадського контролю, а саме: 1) публічний характер, що забезпечуватиметься статусом суб'єкта, до якого подано звернення, та обов'язком останнього діяти від імені держави чи територіальної громади на підставі застосування владних повноважень, якими наділено суб'єктів публічної адміністрації законом; 2) законність процедури, що матиме вираження у нормативному закріпленні правомочності суб'єктів звертатися зі зверненням, а суб'єктів публічної адміністрації – відповідним чином на них реагувати; 3) об'єктивність, що матиме вияв у незалежності при поданні звернення правомочної особи та неупередженості суб'єктів публічної адміністрації при його

розглядові; 4) всесторонність, яка забезпечуватиметься потребами здійснення оцінки предмета звернення за критеріями законності, доцільності, ефективності; 5) забезпечення можливістю втручання вищестоящого суб'єкта владних повноважень у діяльність суб'єкта, що є учасником процедури розгляду звернень громадян^{1, 2}.

Можна дійти до висновку, що звернення громадян є елементом правового статусу правомочної фізичної особи, яка відображає можливість її участі у вирішенні державних та муніципальних питань і реалізується шляхом подання зауваження, заяви або клопотання, скарги та пропозиції, предметом яких є діяльність державних чи муніципальних інституцій, фактичний стан дотримання ними законності та дисципліни у конкретній сфері суспільних відносин.

Для цілей виокремлення ідентифікуючих ознак електронного звернення, необхідно відштовхуватися від того, що електронне звернення є письмовим зверненням громадян, якого подано з використанням мережі «Інтернет» або засобів електронного зв'язку (ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»). Таким чином, електронним зверненням будуть притаманними як загальні ознаки звернень громадян, так і спеціальні ознаки.

Серед загальних ознак, що характеризують електронні звернення, виокремимо такі:

1) подвійна правова природа: є формою участі населення у вирішенні державних і муніципальних питань та формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

2) впорядкованість нормами публічного права (конституційного, адміністративного, адміністративно-процесуального), які регулюють суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються внаслідок подання електронних звернень громадян;

¹ Неугодніков А. О. Контроль як функція публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 4. С. 57–67.

² Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю публічної адміністрації. *Lex Portus*. 2019. № 4. С. 66–80.

3) суб'єктом подання електронного звернення є правомочний громадянин, іноземець чи особа без громадянства, які на законних підставах проживають на території України;

4) електронне звернення може бути подано до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації;

5) предметом електронного звернення громадян є окрема сфера суспільних відносин, яка є предметом відання суб'єкта, до якого подано звернення (наприклад, соціально-економічна, політична, культурна тощо);

6) змістовно електронне звернення може відображати: а) висловлення поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування або способу впровадження суспільних відносин чи забезпечення прав громадян; б) прохання про сприяння реалізації закріплених чинним законодавством прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності; в) прохання щодо визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод; г) вимогу про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Слід акцентувати увагу й на тому, що електронні звернення мають відповідати загальним вимогам, що висуваються до звернень у цілому та деталізовано ст. ст. 5–8 Закону України «Про звернення громадян», а саме:

1) обов'язкове зазначення адресата, наприклад, найменування органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, до повноважень яких належить вирішення питань порушених у заяві, скарзі, пропозиції чи клопотанні;

2) обов'язкове зазначення інформації, що ідентифікує особу (осіб), що подає звернення. Йдеться про: прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина. У протилежному випадку, таке звернення є анонімним та не підлягає розглядові

(виключення становлять анонімні повідомлення інформації щодо порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», якщо наведена в них інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевіреніми)¹;

3) обов'язковим є зазначення способу зворотнього зв'язку, наприклад, електронна поштова адреса, на яку заявникові може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. При цьому, застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається;

4) електронне звернення, змістом якого є скарга, має бути подано своєчасно. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян» визначено строк звернення зі скаргою до органу державної влади, зокрема: один рік з моменту прийняття рішення суб'єктом владних повноважень та місяць з моменту ознайомлення особи з таким рішенням тощо.

Щодо специфічних ознак електронних звернень, то їх опосередковано тим, що це: а) виключно звернення, якого подано у письмовій формі; б) виключно звернення, якого подано за допомогою мережі «Інтернет» або засобів електронного зв'язку. Дотично з положеннями ч. 1 ст. 207 Цивільного кодексу України до письмової форми прирівнюється вираження волі сторін за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку², Законом України «Про звернення громадян» зазначено, що письмове звернення може подаватися в електронний спосіб, тобто звернення перетворюється на електронне з моменту вибору способу його подання:

- 1) через використання мережі «Інтернет»;
- 2) через засоби електронного зв'язку.

Перший спосіб можна детермінувати так: звернення подається через глобальну електронну комунікаційну мережу,

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. Дата оновлення: 09.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

² Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/conv/page> (дата звернення 09.02.2022 р.).

якої призначено для передачі даних та складається з фізично та логічно взаємоз'єднаних окремих електронних комунікаційних мереж, взаємодія яких базується на використанні єдиного адресного простору та на використанні інтернет-протоколів, визначених міжнародними стандартами¹.

Другий спосіб не має однозначного нормативного трактування. Це пов'язано з тим, що законодавством України не деталізовано поняття «засіб електронного зв'язку». Натомість, ст. 10 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» зазначено, що: «...відправлення та передавання електронних документів здійснюються автором або посередником в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем або шляхом відправлення електронних носіїв, на яких записано цей документ»². Отже, як спосіб подання електронного звернення обирається передача через засоби інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем. При цьому, електронною комунікаційною системою є сукупність технічних і програмних засобів, призначених для обміну інформацією шляхом передавання, випромінювання та/або приймання її у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб³. Прикладом електронної комунікаційної системи як платформи, яка фіксує та передає до адресата звернення, може бути вебсайт відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування, який є сукупністю програмних засобів, розміщених за унікальною адресою в обчислювальній мережі, у тому числі в мережі

¹ Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.2020 р. № 1089-VIX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

² Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення 09.03.2022 р.).

³ Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах: Закон України від 05.07.2004 р. № 80-94/ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 09.03.2022 р.).

«Інтернет», разом з інформаційними ресурсами, що перебувають у розпорядженні певних суб'єктів і забезпечують доступ юридичних та фізичних осіб до цих інформаційних ресурсів та інших інформаційних послуг через обчислювальну мережу¹.

Для вироблення якісного категоріального апарату та усунення недоліків юридичної техніки у сфері впорядкування суспільних відносин, пов'язаних з поданням електронних звернень, вважаємо за доцільне викласти ст. 5 Закону України в такій редакції:

«...Письмове звернення також може бути надіслане за допомогою засобів інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем або шляхом відправлення електронних носіїв (електронне звернення)».

Окремим вектором дослідження електронних звернень є теоретико-правовий аналіз процедури подання такого звернення та наступного його розгляду.

Загалом, процедура подання та розгляду електронних звернень є формалізованою правовою процедурою, що врегульовано нормативно-правовими актами різної юридичної сили як загального характеру [Конституцією України (закріплює загальні засади такої діяльності, насамперед йде про: ст. 38: «...право громадян брати участь в управлінні державними справами»; ст. 40: «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів...»²), Законом України «Про звернення громадян»³, Указом Президента України «Про

¹ Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення 09.03.2022 р.).

² Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2022 р.).

³ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹, Постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину систему опрацювання звернень»², «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації»³], так і спеціального характеру (Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про деякі питання функціонування офіційного вебсайту та інших вебресурсів Верховної Ради України»⁴, Наказу Міністерства розвитку громад та територій «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній інспекції архітектури та містобудування України та її територіальних органах»⁵, Наказу Міністерства

¹ Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 07.02.2008 р. Дата оновлення 07.02.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Положення про Єдину систему опрацювання звернень : Постанова КМУ від 27.11.2019 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF> (дата звернення: 21.04.2022 р.).

³ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1998 р. № 348. Дата оновлення: 28.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#top> (дата звернення 09.02.2022 р.).

⁴ Про деякі питання функціонування офіційного вебсайту та інших вебресурсів Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 31 січня 2022 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21/22-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

⁵ Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній інспекції архітектури та містобудування України та її територіальних органах : Наказ Міністерства розвитку громад та територій від 21.12.2021 р. № 346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0159-22#n152> (дата звернення 09.02.2022 р.).

цифрової трансформації України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян у Міністерстві цифрової трансформації України»¹ тощо).

Процедуру розгляду електронних звернень, яких подано до органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, за класифікаційними критеріями правових процедур можна віднести до адміністративних заявних процедур. Сутність процедури розгляду електронних звернень доцільно визначити як нормативно встановлену послідовність дій, яких спрямовано на вирішення конкретної адміністративної справи.

Загалом, процедура розгляду електронних звернень складається з таких стадій.

Підготовча стадія, на якій особа подає електронне звернення, а суб'єкт, до якого подано звернення, встановлює можливість його розгляду шляхом перевірки відповідності конкретного звернення формальним та матеріальним вимогам. У межах основної стадії розгляду електронних звернень, уповноважений орган (його посадова особа) досліджує усі наявні матеріали (інформацію) щодо питань, порушених у зверненні, здійснює їх правову оцінку та застосовує відповідні норми права для винесення обґрунтованого рішення; а в межах підсумкової стадії – відбувається прийняття рішення за наслідками розгляду звернення та направлення відповіді особі, що подала звернення.

Електронне звернення приймається на визначену електронну адресу або шляхом заповнення електронної форми, яка розміщується на офіційному вебсайті органу. Примітно, що датою подання електронного звернення буде вважатися:

- а) дата надходження звернення на визначену електронну адресу (якщо електронне звернення надійшло на визначену електронну адресу у неробочий день та час, то датою подання електронного звернення вважається наступний після нього робочий день);
- б) дата заповнення електронної форми та її відправлення.

¹ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян у Міністерстві цифрової трансформації України : Наказ Міністерства цифрової трансформації України від 18.02.2020 р.№ 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0297-20#n18> (дата звернення 09.02.2022 р.).

Щодо електронної форми для подання електронного звернення, то вона формується кожним органом державної виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування з урахуванням обов'язковості подання необхідної інформації про предмет звернення та інформації, яка ідентифікуватиме суб'єкта звернення. До прикладу, електронна форма повинна містити графі для зазначення: прізвища, ім'я, по батькові, місце проживання, електронну поштову адресу (відомостей про інші засоби зв'язку з ним), викладення суті порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги, дати подання звернення. Конкретизації потребує: як інформація про предмет звернення, умовою належності для якої буде фактичне віднесення проблемного питання до компетенцій суб'єкта, якому подано звернення, так і інформація, яка стосується заявника – має бути такою, що дозволить автентифікувати або ідентифікувати особу¹. Крім того, коли є потребу додатковій вказівці даних, які є відсутніми в електронній формі, заявникові пропонується звернутися з усним або письмовим зверненням².

Практично усі державні органи та органи місцевого самоврядування деталізували порядок подання та розгляду електронних звернень на рівні відповідних підзаконних нормативно-правових актів. До прикладу наведемо такі способи забезпечення інституту електронних звернень:

1) Розпорядженням Голови Верховної Ради України «Про деякі питання функціонування офіційного вебсайту та інших вебресурсів Верховної Ради України» передбачено,

¹ Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 р. № 373. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

² Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1998 р. № 348. Дата оновлення: 28.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF#top> (дата звернення 09.02.2022 р.).

що використання особами технічних засобів з метою реалізації своїх прав на звернення може бути реалізовано через: офіційний вебсайт та інші вебресурси Верховної Ради України здійснюється за умови авторизації таких осіб та надання ними необхідної інформації; надіслання з використанням мережі «Інтернет», засобів електронного зв'язку електронного листа зі зверненням¹;

2) Наказом міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України «Деякі питання розгляду звернень громадян у Міністерстві економіки України» визначено електронну поштову адресу `zvernennya@me.gov.ua` в якості електронної адреси для подання електронних звернень громадян. При цьому, електронне звернення може бути надіслане: а) з використанням мережі «Інтернет» шляхом заповнення відповідної форми, розміщеної на офіційному вебсайті Мінекономіки; б) надіслання електронного звернення у довільній формі на: визначену електронну поштову адресу для подання електронних звернень громадян; офіційну електронну поштову адресу Мінекономіки `mesonomu@me.gov.ua`; через Єдину електронну базу даних звернень державною установою «Урядовий контактний центр».

Ключовими характеристиками цього деталізованого порядку розгляду електронних звернень будуть: обов'язковість вказівки електронної поштової адреси, на яку заявникові необхідно надіслати відповідь або відомості про інші засоби зв'язку; відсутність вимоги застосування кваліфікованого електронного підпису під час надіслання електронного звернення; здійснення реєстрації електронних звернень, оформлених з дотриманням вимог законодавства²;

¹ Про деякі питання функціонування офіційного вебсайту та інших вебресурсів Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 31 січня 2022 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21/22-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

² Деякі питання розгляду звернень громадян у Міністерстві економіки України : Наказ міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 28.09.2020 р. № 1900. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1308-20#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

3) Наказом Міністерства розвитку громад та територій України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній інспекції архітектури та містобудування України та її територіальних органах» визначено, що: електронне звернення, яке надіслано без застосування кваліфікованого електронного підпису, повинно мати вигляд скан-копії або фотокопії звернення з підписом заявника із зазначенням дати; електронне звернення приймається на визначену електронну адресу або шляхом заповнення та надсилання електронної форми, яка розміщується на офіційному вебсайті ДІАМ у мережі «Інтернет»; датою подання електронного звернення є дата надходження звернення на електронну адресу ДІАМ або дата заповнення електронної форми та її відправлення; змістовно форма електронного звернення має включати як місце проживання, так і адресу проблемного питання¹;

4) Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній податковій службі України та її територіальних органах» встановлено аналогічні положення типу: надіслання з використанням мережі «Інтернет», засобів електронного зв'язку; обов'язковість зазначення електронної поштової адреси; вимога оформлення у вигляді скан-копії звернення з підписом заявника із зазначенням дати, якщо відсутній електронний підпис; вказівка про електронні поштові адреси через які громадяни можуть направляти звернення, розміщується на вебпорталі ДПС та на відповідних суб-сайтах органів ДПС у мережі «Інтернет»².

¹ Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній інспекції архітектури та містобудування України та її територіальних органах : Наказ Міністерства розвитку громад та територій від 21.12.2021 р. № 346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0159-22#n152> (дата звернення 09.02.2022 р.).

² Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній податковій службі України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 15.06.2020 р. № 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-20#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

Типові положення щодо розгляду електронних звернень містяться також у: Наказі Міністерства цифрової трансформації України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян у Міністерстві цифрової трансформації України», Наказі Міністерства ветеранів України «Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Міністерстві у справах ветеранів України»¹, Наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній аудиторській службі України та її міжрегіональних територіальних органах»² тощо.

Примітно, що електронні звернення до окремих органів державної влади можуть подаватись і через Єдину електронну базу даних звернень державною установою «Урядовий контактний центр». Єдина система складається із суб'єктів, які за допомогою засобів телекомунікації забезпечують належне реагування органів виконавчої влади за принципом «диного вікна». Інституційно це стосується: Секретаріату Кабінету Міністрів України, Офісу Президента України, державних колегіальних органів. Практично до суб'єктів Єдиної системи віднесено державну установу «Урядовий контактний центр», регіональні контактні центри Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя, контактні центри та довідкові телефонні лінії органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України, державних колегіальних органів, приймальні Кабінету Міністрів України. Інформація про результати розгляду звернень, що надійшли від державної установи «Урядовий контактний центр», в електронному вигляді вноситься до бази даних

¹ Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Міністерстві у справах ветеранів України : Наказ Міністерства ветеранів України від 11.11.2021 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-21#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

² Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній аудиторській службі України та її міжрегіональних територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2021 р. № 137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0830-21#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

державної установи «Урядовий контактний центр» разом з електронною копією документа, яким поінформовано заявника¹.

Алгоритм подання електронного звернення через Єдину систему полягає в тому, що заявник подає звернення із зазначенням необхідної інформації, а система розподіляє його тому суб'єктові, який уповноважений вирішувати питання, що містяться у зверненні. При цьому, забезпечується спрощеність взаємодії громадян з державними інституціями та прозорість процедури розгляду звернень громадян.

Прогресивним інструментом подання електронних звернень є «Портал Дія». З моменту проголошення ідей забезпечення належної електронної взаємодії національних електронних інформаційних ресурсів для мінімізації необхідності звернень фізичних та юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень; усунення потреби подання заявниками документів у паперовій формі; забезпечення автоматичного пересилання за належністю відповідному органу чи посадовій особі звернення та отримання інформації про хід і результати розгляду звернень², почалась робота над формуванням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (далі – Портал Дія)³. Функціонально Портал Дія призначено, крім іншого, для реалізації права кожного на звернення до органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (у тому числі відповідно до Закону України «Про звернення громадян»). Проаналізувавши нормативні положення щодо функціонування Порталу Дія як платформи для

¹ Положення про єдину систему опрацювання звернень : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF#n15> (дата звернення 09.02.2022 р.).

² Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг : Указ Президента України від 29.07.2019 р. № 558 /2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/558/2019#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

³ Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 4.12.2019 р. № 1137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 09.02.2022 р.).

подання електронних звернень, можна стверджувати про наявність спрощеної процедури подання електронних звернень. Підтвердженням цієї тези будуть такі електронні механізми:

можливість користування як через комп'ютер, так і за допомогою мобільного додатка Порталу Дія (Дія) через смартфон чи планшет;

завантаження, заповнення та подання заяв та інших документів за допомогою програмних засобів вебпорталу з використанням інтегрованої системи електронної ідентифікації, кваліфікованого електронного підпису або печатки або інших засобів електронної ідентифікації, які дають змогу встановити особу заявника;

можливість автоматичного заповнення форм (полів) документів, які створюються за допомогою програмних засобів Порталу Дія, відомостями, отриманими у порядку взаємодії з національними електронними інформаційними ресурсів;

можливість автоматичної перевірки повноти заповнення форм (полів) документів, які створюються за допомогою програмних засобів Порталу Дія, а в окремих випадках – автоматичної перевірки достовірності відомостей;

інформування суб'єктів звернень, які зареєструвалися та виявили бажання застосувати інформацію, що є у володінні та розпорядженні суб'єктів розгляду звернень, державних електронних інформаційних ресурсах, єдиних інформаційних системах та системах електронного документообігу суб'єктів розгляду звернень, про обробку інформації про них, зокрема їх персональних даних тощо.

Таким чином, електронне звернення може бути подано: а) в загальному порядку через офіційний вебсайт; надіслання з використанням мережі «Інтернет», засобів електронного зв'язку електронного листа зі зверненням; б) у спрощеному порядку через Портал Дія. При спрощеному порядку подання електронного звернення, суб'єкт звернення набуватиме спеціального статусу – є особою, яка використовує Портал Дія для розгляду звернень. Указаний статус наділяє особу, яка подає звернення, додатковими правами (наприклад, користуватися

Порталом Дія безоплатно та цілодобово, зокрема створювати особистий електронний кабінет користувача; зберігати в електронному кабінеті користувача створені за допомогою програмних засобів Порталу Дія документи та їх чернетки, відцифрований образ обличчя особи, фото-, відеоматеріали та електронні документи; отримувати інформаційну підтримку щодо порядку користування Порталом Дія; звертатися до технічного адміністратора та держателя з пропозиціями (зауваженнями) щодо функціонування Порталу Дія) та обов'язками (наприклад, дотримуватися встановленого порядку ведення Порталу Дія; не використовувати Портал Дія, зокрема електронний кабінет користувача, для вчинення протиправних діянь).

Доцільним є розширення переліку питань, які можуть бути вирішеними у спрощеному порядку, що є одним із завдань Міністерства цифрової трансформації України.

2. Електронна петиція як вид електронних звернень

У 2015 р. було внесено зміни до Закону України «Про звернення громадян»¹, якими запроваджено новий вид звернення – електрону петицію. Аналіз положень профільного законодавства, яким регулюються порядок подання та розгляд електронних петицій (ст. 23¹ Закону України «Про звернення громадян», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України»², Указ Президента України «Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої

¹ Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19> (дата звернення 09.05.2022 р.).

² Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF#n8>. (дата звернення 09.03.2022 р.).

Президентіві України»¹, ч. 8 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Глава 36¹ Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»²), дозволяє виокремити загальні ознаки, що притаманні електронним петиціям, а саме:

1) зміст електронної полягає у викладенні певної пропозиції, що може реалізовуватися органом, якому її адресовано, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення або не реалізовуватися, тобто електронна петиція відображає актуалізацію вирішення певного питання у конкретний спосіб, що є найкращим для значної частки громадян чи мешканців територіальної громади;

2) це різновид звернень, яких може бути подано виключно громадянином України. Натомість, особи, які на законних підставах проживають на території України, але не є громадянами України, подати електронну петицію не можуть;

3) це різновид електронного звернення, яке може бути подано виключно через офіційний вебсайт органу, якому її адресовано, або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції (тобто подання електронної петиції в інші способи є неможливим);

4) це різновид електронного звернення, яке може бути подано виключно до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування (тобто до будь-якого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян цей вид звернення не може бути подано);

5) процедура розгляду електронних петицій є складною правовою процедурою, тому що подання такого виду звернень до розгляду відрізняється сукупністю однорідних процедурних

¹ Про Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентіві України : Указ Президента України від 28.08.2015 р. № 523/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523/2015>. (дата звернення 09.03.2022 р.).

² Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення 09.03.2022 р.).

дій, яких спрямовано на досягнення результату – подання електронної петиції на розгляд тощо.

З метою детермінації специфічних ознак подання та розгляду електронних петицій, проаналізуємо нормативно-праксеологічні засади їх розгляду окремими суб'єктами – Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, органами місцевого самоврядування.

Механізм забезпечення подання та розгляду електронних петицій, яких подано до Президента України, додатково деталізовано на підзаконному рівні. Відповідно, з 2015 р. на вебсайті Офіційного інтернет-представництва Президента України було створено спеціальний розділ з питань електронних петицій та організації іншої роботи з електронними петиціями, що подаються Президентові України. Розглядові електронної петиції передують її подання, яке відбувається в установленому порядку. Відповідно, суб'єкт подання електронної петиції – громадянин України, який реалізує свої права та задовільняє інтереси шляхом створення електронної петиції, набуває статусу автора електронної петиції (ініціатора).

Створення електронної петиції відбувається шляхом її розміщення на офіційному вебсайті Президента України, або вебсайті громадського об'єднання, яке здійснюватиме збір підписів на підтримку електронної петиції до визначеного суб'єкта звернення. Попередньо, автор має заповнити спеціальну форму для того, щоб створити нову електронну петицію та здійснити вхід на вебсайт, а потім обрати функцію «подати петицію»¹. Користувач, що не здійснив вхід на вебсайт, не отримає доступу до спеціальної форми створення нової електронної петиції.

Після ідентифікації користувача, останній викладає зміст електронної петиції. Нормативно встановлено змістовні обмеження, що висуваються до електронних петицій. По-перше, в електронній петиції обов'язково має бути викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги,

¹ Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/about> (дата звернення 09.03.2020 р.).

прохання чи вимоги. По-друге, в електронній петиції заборонено у змісті відображати заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; дотримання вимог суб'єктності тощо. Натомість, вибір порушеного питання, його інтерпретація та аргументація важливості – залишаються за автором електронної петиції, але саме ці аспекти є базисом для формування електронної петиції, яка набере необхідну кількість голосів та буде розглянута у порядку, що передбачений для цього виду електронних звернень.

Зазначимо, що автоматичної перевірки змісту електронної петиції немає. З моменту заповнення спеціальної форми на вебсайті Президента України, протягом двох робочих днів здійснюється перевірка її відповідності встановленим вимогам. Як наслідок, електронна петиція може бути: оприлюдненою або не оприлюдненою, про що повідомляється авторові.

З моменту розміщення електронної петиції на вебсайті офіційного представництва Президента України, електронне звернення вважається оприлюдненим. Набуття ознак колективності електронного звернення означає, що звернення має бути підтримано відповідною кількістю голосів – 25 000. Суб'єктом, що підтримує електронну петицію, може бути виключно громадянин України, що пройшов процедуру ідентифікації та має намір підтримати своїм підписом електронну петицію. Одночасно, на суб'єкта, до якого подано електронну петицію, покладається обов'язок із забезпечення цієї можливості, що має вираз у такому:

забезпечення безоплатності доступу та користування інформаційно-комунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів;

забезпечення електронної реєстрації громадян для підписання петиції;

відсутність можливості автоматичного введення інформації, у тому числі підписання електронної петиції, без участі громадянина;

забезпечення фіксації дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Збір підписів як уже зазначалося здійснюється у максимально встановлених законом темпоральних межах – 3 місяці, але може бути достроково завершеним, що офіційно публікується. У разі, якщо електронну петицію було підтримано належною кількістю голосів, не пізніше як через три робочі дні (у випадку подання через громадське об'єднання – не пізніше як через два робочі дні) на офіційному вебсайті Президента України у спеціальному розділі з питань електронних петицій оголошується інформація про початок її розгляду.

Особливий правовий статус Президента України опосередковує специфічність розгляду цього виду електронного звернення, тобто поняття «розгляд» означає залучення інших суб'єктів для застосування сукупності процедурних дій. До прикладу: виокремлюються структурні підрозділи Офісу Президента України, які братимуть участь в опрацюванні порушених в електронній петиції питань; обрані суб'єкти готують пропозиції щодо підтримки або невідтримки Президентом України електронної петиції та щодо проекту відповіді на неї; визначається можливість залучення до розгляду електронної петиції: а) представників заінтересованих органів, а також представників інститутів громадянського суспільства, експертів, фахівців та інших осіб; б) консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України; проводяться наради та засідання робочих груп, яких створено для опрацювання порушених в електронній петиції питань.

Наданню відповіді Президентом України на електронну петицію, передуватиме:

- 1) конкретизація питань, що потребують вирішення за результатами розгляду електронної петиції;
- 2) виокремлення можливих варіантів вирішення порушених питань та оптимальний варіант;
- 3) встановлення доцільності реалізації викладених в електронній петиції пропозицій шляхом видання акта Президента України або внесення на розгляд Верховної Ради України в установленому порядку відповідного законопроекту тощо.

У підсумку відповідь на електронну петицію супроводжується обґрунтуванням (у разі, якщо порушені в електронній петиції питання належать до повноважень інших органів – указуються проєкти звернень Президента України до таких органів) та розміщується на вебсайті Офіційного інтернет-представництва Президента України із зазначенням про публічне оголошення щодо підтримки або не підтримки Президентом України електронної петиції. Одночасно, відповідь має бути надіслана на електронну петицію у письмовому вигляді авторові (ініціаторові) електронної петиції або відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку електронної петиції, на зазначені ними адреси електронної пошти.

Станом на теперішній час на вебсайті офіційного інтернет-представництва Президента України розділ з електронними петиціями містить 4 групи такого виду електронних звернень: 1) ті, збір підписів яких триває; 2) ті, що перебувають на розгляді; 3) ті, на яких надано відповідь; 4) усі, що були подані. При цьому, відповідь на електронну петицію може містити: а) переадресацію петиції до суб'єкта, який уповноважений вирішити викладене у зверненні питання (наприклад, електронна петиція № 22/130654-еп «Про заборону використання петард, феєрверків та інших піротехнічних виробів. Закриття усіх магазинів піротехніки. Штраф за невиконання у розмірі від 15 тис. грн», електронна петиція № 22/123412-еп «Щодо обов'язкового обладнання всіх закладів дошкільної освіти системами відеоспостереження»); б) вказівки на чинне нормативно-правове регулювання порушеного питання, без зобов'язання прийняти рішення, що вимагається у зверненні (наприклад, електронна петиція № 22/114822-еп «Негайно звільнити Олега Татарова – заступника голови офісу Президента Зеленського», електронна петиція № 22/005381-еп щодо повного оновлення суддівського корпусу за прикладом патрульної поліції з відкриттям прозорого конкурсу на кожну посаду судді, електронна петиція № 22/092966-еп «Припинити використання Києво-Печерської Лаври Українською православною церквою Московського патріархату шляхом розірвання договору оренди та передати

Києво-Печерську Лавру у використання Православній Церкві України (ПЦУ)»¹.

Механізм розгляду електронних петицій, яких подано Кабінетові Міністрів України, практично є таким же прозорим. Це пов'язано з тим, що нормативно встановлено можливість подання електронного звернення через офіційний вебсайт Кабінету Міністрів України (Єдиний вебпортал органів виконавчої влади) (далі – Урядовий портал) шляхом заповнення спеціальної форми на Урядовому порталі². Практично, окремий розділу щодо електронних петицій на Урядовому порталі має назву – «петиції» та є відокремленим від розділу «електронні звернення»³.

Процедура подання електронної петиції до Кабінету Міністрів України в частині ідентифікації автора має певне застереження. Так, мають бути використаними такі засоби електронної ідентифікації, що підпадають під схему електронної ідентифікації, якої затверджено Кабінетом Міністрів України. Щодо вимог, які висуваються до змісту електронної петиції, їх деталізовано наступним чином:

1) зміст електронної петиції не повинен стосуватися заяв і скарг, порядок подання та розгляд яких встановлюється чинним процесуальним та трудовим законодавством, законодавством про захист економічної конкуренції, Законами України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про доступ до судових рішень», Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України «Про запобігання корупції»;

2) в електронній петиції має бути викладено суть звернення та пропозиції автора, а заголовок має відображати її короткий зміст;

¹ Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/?status=processed&sort=votes&order=desc&page=4> (дата звернення 09.03.2022 р.).

² Про затвердження Порядку розгляду електронної петиції, адресованої Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 22.07.2016 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2016-%D0%BF#n8>. (дата звернення 09.03.2022 р.).

³ Єдиний вебпортал органів виконавчої влади. URL: <https://petition.kmu.gov.ua/> (дата звернення 09.03.2022 р.).

3) використання неправдивих відомостей в електронній петиції є підставою для відмови в її оприлюдненні або для виключення з режиму оприлюднення;

4) використання нецензурної лексики та лайливих висловів в електронній петиції є підставою для відмови в її оприлюдненні.

Порядок збору підписів та їх кількість за електронну петицію, подану до Кабінету Міністрів України, співпадає з тим, що передбачений для електронних петицій, яких подано до Президента України. Одночасно, на Секретаріат Кабінету Міністрів України покладено обов'язки із забезпечення процесу збору підписів, а саме щодо: безоплатності доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів; електронної реєстрації громадян для підписання петиції; недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі підписання петиції, без участі громадянина; фіксацію дати і часу оприлюднення петиції та підписання її громадянином.

Розгляд електронної петиції у разі її підтримання необхідною кількістю голосів здійснюється невідкладно, але не більше ніж протягом десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. Інформація про рух електронної петиції є публічною та має бути оприлюдненою на Урядовому порталі. Цікавим видається підхід до складових змісту відповіді на електронну петицію, серед яких має бути оголошення про підтримку або непідтримку Прем'єр-міністром України петиції. Загалом, для надання відповіді Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює такі дії: передання змісту петиції до органів виконавчої влади для розгляду порушених у ній питань; збір пропозицій від указаних суб'єктів щодо її підтримки або непідтримки з відповідним обґрунтуванням у вигляді завізованого керівником органу проєкту відповіді авторові (ініціаторові) петиції; опрацювання отриманих пропозицій та їх передача керівництву Секретаріату для доповіді Прем'єр-міністру України.

На Урядовому порталі інформація щодо електронних петицій, поданих до Кабінету Міністрів України, розміщується шляхом групування останніх наступним чином: 1) ті, за які триває збір підписів (наприклад, електронна петиція № 41/004323-22еп «Кредити під час воєнного стану»); 2) ті, що перебувають

на розгляді; 3) ті, на яких надано відповідь (наприклад, електронна петиція № 41/002351-19еп «Щодо заборони продажу та використання торгівельними мережами та громадянами поліетиленових пакетів (пластикових мішків, пакетів або торбинок), окрім виготовлених з екологічно чистих матеріалів»); 4) ті, яких не підтримано (наприклад, електронна петиція «Обнулення кредитів» або «Вік, з якого дозволяється вживання нікотину, має бути підвищений!»)¹.

Аналіз звітності Кабінету Міністрів України щодо розгляду електронних петицій у кількісному значенні свідчить про зменшення використання цього інструменту впливу громадськості на вирішення питань державного значення. Відповідно, за січень-березень 2022 р. надійшло 33 петиції², а за цей же період у 2021 р. – 55 петицій³. Аналогічні тенденції спостерігаються при порівнянні показників 2021 р. (297 електронних петицій)⁴ та 2020 р. (642 електронні петиції)⁵. Причиною

¹ Єдиний вебпортал органів виконавчої влади. URL: <https://petition.kmu.gov.ua/> (дата звернення 09.03.2022 р.).

² Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України протягом січня – березня 2022 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan/rozglyad-zvernengromadyan-zviti/informaciya-pro-robotu-iz-zvernenniyami-gromadyan-sho-nadijshli-do-kabinetu-ministriv-ukrayini-u-2017-roci> (дата звернення 09.03.2022 р.).

³ Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України протягом січня – березня 2021 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan/rozglyad-zvernengromadyan-zviti/informaciya-pro-robotu-iz-zvernenniyami-gromadyan-shcho-nadijshli-do-kabinetu-ministriv-ukrayini-u-sichni-berezni-2021-roku> (дата звернення 09.03.2022 р.).

⁴ Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2021 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan/rozglyad-zvernengromadyan-zviti/informaciya-pro-robotu-iz-zvernenniyami-gromadyan-shcho-nadijshli-do-kabinetu-ministriv-ukrayini-u-2019-roci> (дата звернення 09.03.2022 р.).

⁵ Інформація про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України у 2020 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/zvernennya-gromadyan/rozglyad-zvernengromadyan-zviti/informaciya-pro-robotu-iz-zvernenniyami-gromadyan-shcho-nadijshli-do-kabinetu-ministriv-ukrayini-u-2020-roci> (дата звернення 09.03.2022 р.).

цього є переважна відсутність вирішення питань, які висвітлюються в електронній петиції або обрання для цього відмінних способів впорядкування. Крім того, хоча у 2021 р. було подано 55 електронних петицій, більшість із них залишилися без відповіді. У 2022 р. жодна з електронних петицій, яких подано до Кабінету Міністрів України, не було розглянуто як цей вид звернення громадян внаслідок відсутності набрання необхідної кількості голосів.

Таким чином, можна констатувати неефективність подання електронних петицій до Кабінету Міністрів України. При цьому, причинами такої ситуації є як не якісне виконання Секретаріатом Кабінету Міністрів України обов'язків щодо надання інформації про подані електронні петиції та фактичного розміщення на Урядовому порталі тих електронних петицій, яких недостатньо коректно сформульовано (наприклад, «Нагородити патрульного, який зупинив Олександра Гогіашвілі», «Роздрукувати дрібні гроші»), так і відсутність довіри населення до цього суб'єкта державної влади.

Специфіка розгляду електронних петицій, яких подано до Верховної Ради України, полягає в таких характеристиках:

- 1) подається шляхом: заповнення спеціальної форми на офіційному вебсайті Верховної Ради України через систему «Електронні петиції»; надходження від громадського об'єднання, яке здійснювало збір підписів на підтримку електронної петиції через власний вебсайт;

- 2) у випадку невідповідності змісту електронної петиції вимогам закону, вона не оприлюднюється взагалі та не включається до статистичних даних щодо кількості поданих електронних петицій;

- 3) електронна петиція, якої подано до Верховної Ради України, та яка набрала необхідну кількість голосів, має бути зареєстровано структурним підрозділом з питань звернень громадян в ЄАС та направлено Голові Верховної Ради України для організації її розгляду;

- 4) ті електронні петиції, які не набрали необхідну кількість голосів мають бути зареєстрованими в ЄАС та направлені

Першому заступникові або заступникові Голови Верховної Ради України для визначення комітету, який відповідно до предмета відання розглядатиме її як електронне звернення;

5) розгляд електронної петиції організаційно забезпечує Секретаріат відповідного комітету Верховної Ради України шляхом: розсилання електронного звернення народним депутатам України – членам відповідного комітету; пересилання електронного звернення за належністю до органу державної влади, у тому числі правоохоронного органу, органу місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації, якщо предмет електронного звернення не належить до повноважень Верховної Ради України, її органів чи посадових осіб;

6) Голова Верховної Ради України протягом трьох робочих днів після отримання петиції має направити її до комітету, предмет відання якого охоплює питання звернення (у подальшому головний комітет з підготовки і попереднього розгляду);

7) відповідь на електронну петицію формується після повного обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради України (без включення до порядку денного) висновку головного комітету та проекту акта Верховної Ради України;

8) надсилання відповіді Верховної Ради України на електронну петицію особі, що є її автором, здійснює секретаріат комітету Верховної Ради України, якого відповідно до предмета відання було визначено головним з підготовки і попереднього розгляду відповідної електронної петиції після її розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України^{1, 2}.

Відмінною є класифікація електронних звернень, яка міститься на офіційному вебсайті Верховної Ради України.

¹ Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах: розпорядження Голови Верховної Ради України від 8.02.2021 р. № 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/19/21-%D1%80%D0%B3#top> (дата звернення 09.03.2022 р.).

² Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення 09.03.2022 р.).

Фактично групи електронних петицій згруповано за декількома критеріями: за способом подання шляхом виокремлення електронних петицій – зовнішніх (тих, щодо яких збір підписів здійснювався громадським об'єднанням); етапом розгляду шляхом виокремлення: а) електронних петицій, збір підписів за які триває; б) електронних петицій, які перебувають на розгляді; в) електронних петицій, на які надано відповіді; г) електронних петицій, термін збору підписів щодо яких закінчився¹.

Позитивним є те, що Верховною Радою України відповідь на електронну петицію формулюється у вигляді рішення. До прикладу, це електронна петиція «Родичі загиблих в українсько-російській війні вимагають створення ТСК щодо розслідування можливої державної зради», відповіддю на яку був Проект Постанови Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування оприлюднених у засобах масової інформації фактів можливих протиправних дій посадових осіб, що могли призвести до уникнення кримінальної відповідальності членами «приватної військової компанії Вагнера».

Щодо електронних петицій, які подаються до органів місцевого самоврядування, то ключовими відмінностями буде служити таке: такий вид звернення може бути подано не будь-яким громадянином, а тим, який є членом територіальної громади, до якої подано петицію; підписати електронну петицію може також член відповідної територіальної громади; кількість голосів, яка є необхідною умовою для розгляду електронної петиції, різниться залежно від кількості членів територіальної громади та затверджується у статуті територіальної громади.

Практичну цінність для відслідковування практики застосування цього інструменту впливу на місцеві органи влади має запроваджена в Україні Єдина система місцевих петицій, якої створено в рамках швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі

¹ Офіційний вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/services/petitions> (дата звернення 09.03.2022 р.).

громади» (EGAP). Суб'єктами, що відповідають за функціонування системи, є Фонд Східна Європа та Міністерство цифрової трансформації України. Єдина система місцевих петицій функціонує щоб: з одного боку, полегшити органам місцевого самоврядування організацію подання електронних петицій (враховувати електронну ідентифікацію громадян та збір підписів) без додаткових фінансових витрат, а з іншого – мешканцям різних територіальних громад можна подати електронну петицію, проглянути аналогічну практику інших громад. До вказаної електронної системи включено територіальні громади областей та понад 250 територіальних громад міст¹, що свідчить про її дієвість.

Підсумовуючи, зазначимо, що електронна петиція є особливим видом письмових колективних звернень, яких подано за допомогою інформаційно-телекомунікаційних засобів. Виокремлено загальні ознаки, які притаманні електронним петиціям: зміст відображає актуалізацію вирішення певного питання у конкретний спосіб, що є найкращим для значної частини громадян чи мешканців територіальної громади; може бути подано виключно громадянами України; може бути подано виключно до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування; процедура розгляду електронних петицій є складною правовою процедурою, тому що подання такого виду звернень до розгляду відрізняється сукупністю однорідних процедурних дій, яких спрямовано на досягнення результату – подання електронної петиції на розгляд тощо.

Проаналізовано специфіку подання електронних петицій до Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

Звернення громадян, незалежно від його змісту та форми подання, матиме подвійну правову природу: а) буде формою

¹ Платформа електронних петицій. URL: <https://petition.e-dem.ua/vinnysia/Home/About> (дата звернення 09.03.2022 р.).

участі населення у вирішенні державних та муніципальних питань для забезпечення, в тому числі, власних соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів; б) буде формою контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка реалізується для поновлення порушених соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів особи. З метою виокремлення ідентифікуючих ознак електронного звернення, необхідно відштовхуватися від того, що електронне звернення є письмовим зверненням громадян, якого подано з використанням мережі «Інтернет» або засобів електронного зв'язку. Таким чином, електронним зверненням будуть притаманними як загальні ознаки звернень громадян, так і спеціальні ознаки.

Щодо специфічних ознак електронних звернень, то їх опосередковано тим, що це: а) виключно звернення, якого подано у письмовій формі; б) виключно звернення, якого подано за допомогою мережі «Інтернет» або засобів електронного зв'язку. Зазначено, що звернення перетворюється на електронне з моменту вибору способу його подання: 1) через використання мережі «Інтернет»; 2) через засоби електронного зв'язку.

Для вироблення якісного категоріального апарату та усунення недоліків юридичної техніки у сфері впорядкування суспільних відносин, пов'язаних із поданням електронних звернень, запропоновано викласти ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» у такій редакції: «...Письмове звернення також може бути надіслано за допомогою засобів інформаційних, електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних систем або шляхом відправлення електронних носіїв (електронне звернення)».

Встановлено, що електронне звернення може бути подано: а) у загальному порядку через офіційний вебсайт; надіслання з використанням мережі «Інтернет», засобів електронного зв'язку електронного листа зі зверненням; б) у спрощеному порядку через Портал Дія.

Проаналізовано характерні ознаки електронної петиції, яка є особливим видом письмових колективних звернень, яких подано за допомогою інформаційно-телекомунікаційних засобів.

Встановлено, що електронні петиції може бути класифіковано залежно від: 1) суб'єкта, до якого подано електронну петицію шляхом виокремлення електронних петицій, яких подано до: а) Президента України; б) Кабінету Міністрів України; в) Верховної Ради України; г) органів місцевого самоврядування; 2) способу надходження шляхом виокремлення: а) прямих електронних петицій, які подаються громадянином безпосередньо; б) зовнішніх петицій, які подаються через громадське об'єднання; 3) стадії на якій знаходиться розгляд електронної петиції шляхом виокремлення: а) тих, підпис за які триває; б) тих, які перебувають на розгляді у суб'єкта призначення; в) тих, на які надано відповіді; г) тих, що не набрали необхідної кількості голосів.

Анотація

Дослідження присвячено визначенню якісних характеристик звернень, яких подано за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій – електронних звернень та електронних петицій. Зазначено, що електронним зверненням будуть притаманні як загальні ознаки звернень громадян, так і спеціальні ознаки. Специфічні ознаки електронних звернень опосередковано тим, що це: а) виключно звернення, яке подано у письмовій формі; б) виключно звернення, якого подано за допомогою мережі «Інтернет» або засобів електронного зв'язку. Зазначено, що звернення перетворюється на електронне з моменту вибору способу його подання: 1) через використання мережі «Інтернет»; 2) через засоби електронного зв'язку.

Встановлено, що електронне звернення може бути подано: а) в загальному порядку через офіційний вебсайт; надіслання з використанням мережі «Інтернет», засобів електронного зв'язку електронного листа зі зверненням; б) у спрощеному порядку через Портал Дія. При спрощеному порядку подання електронного звернення, суб'єкт звернення набуватиме спеціального статусу – є особою, яка використовує Портал Дія для розгляду звернень. Указаний статус наділяє особою, яка подає звернення, додатковими правами (наприклад, користуватися Порталом Дія безоплатно та цілодобово, зокрема створювати особистий електронний кабінет користувача) та обов'язками (наприклад, дотримуватися встановленого порядку ведення Порталу Дія). Доцільним є розширення переліку питань, які можуть

бути вирішеними у спрощеному порядку, що є одним із завдань Міністерства цифрової трансформації України.

Електронну петицію визначено як особливий вид письмового колективного звернення, якого громадянином України подано за допомогою інформаційно-телекомунікаційних засобів. Виокремлено загальні ознаки, які є притаманними електронним петиціям: зміст відображає актуалізацію вирішення певного питання у конкретний спосіб, що є найкращим для значної частини громадян чи мешканців територіальної громади; може бути подано виключно громадянами України; може бути подано виключно до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування; процедура розгляду електронних петицій є складною правовою процедурою, тому що подання такого виду звернень до розгляду відрізняється сукупністю однорідних процедурних дій, яких спрямовано на досягнення результату – подання електронної петиції на розгляд тощо.

Проаналізовано специфіку подання та розгляду електронних петицій, яких подано до Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: електронне звернення, інформаційно-телекомунікаційні технології, «Портал Дія», електронна петиція, відповідь на електронну петицію.

The research is devoted to determining the qualitative characteristics of appeals submitted with the help of information and telecommunication technologies – electronic appeals and electronic petitions. It is noted that electronic appeals will be characterized by both general features of citizens' appeals and special features. Specific features of electronic appeals are mediated by the fact that they are: a) only appeals that are submitted in writing; b) only an application submitted via the Internet or electronic means of communication. It is noted that the application is converted into electronic from the moment of choosing the method of its submission: 1) through the use of the Internet; 2) through electronic means of communication.

It is established that an electronic application may be submitted: a) in general through the official website; sending an e-mail with an application using the Internet, electronic means of communication; b) in a simplified manner through the Action Portal. With the simplified procedure for submitting electronic appeals, the subject of the appeal

will acquire a special status – is a person who uses the Action Portal to review appeals. This status gives the person submitting the application additional rights (for example, to use the Action Portal free of charge and around the clock, including creating a personal electronic user account) and responsibilities (for example, to follow the established procedure of the Action Portal). It is advisable to expand the list of issues that can be resolved in a simplified manner, which is one of the tasks of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine.

An electronic petition is defined as a special type of written collective petition submitted by a citizen of Ukraine by means of information and telecommunication means. The general features of e-petitions are highlighted: the content reflects the actualization of the solution of a certain issue in a specific way, which is best for a large proportion of citizens or residents of the territorial community; may be submitted exclusively by citizens of Ukraine; may be submitted exclusively to the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and local self-government bodies; The procedure for consideration of electronic petitions is a complex legal procedure, because the submission of this type of appeals differs in a set of homogeneous procedural actions aimed at achieving the result – submission of an electronic petition for consideration, etc.

The specifics of submitting and considering electronic petitions submitted to the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, and local self-government bodies are analyzed.

Keywords: *electronic appeal, information and telecommunication technologies, “Action Portal”, electronic petition, response to the electronic petition.*

Козачук Діана Анатоліївна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 5. АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО: ВИКЛИКИ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

ВСТУП

Реалізація закріпленого Конституцією України політичного курсу на інтеграцію до Європейського Союзу та НАТО в 2018 р. підкріпила прагнення України до впровадження процесів трансформації та модернізації окремих аспектів правового життя, що особливо яскраво відобразилось на засадах здійснення правосуддя. Незважаючи на те, що на законодавчому рівні зміст терміна «цифрова трансформація» є відсутнім, Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. регламентує, що цифровізацією є насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливорює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного і створює кіберфізичний простір¹. У контексті різних видів судочинства, зокрема адміністративного, цифрова трансформація має прояв у поширенні процесів інформатизації, комп'ютеризації та діджиталізації правосуддя, що має на меті забезпечення належної взаємодії людини та держави під час досягнення основної мети діяльності судової гілки влади.

Поширення практики використання в законодавстві термінів цифрового порядку (наприклад, «інформаційно-телекомунікаційні технології», «новітні технології», «цифрові технології»)

¹ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80/ed20180117#n20> (дата звернення: 20.04.2022).

опосередковано популяризацією практичного втілення ідеї цифровізації. Не виключенням є сфера судочинства у цілому, та адміністративного судочинства, зокрема. Єдність принципів та основоположних засад організації судочинства в Україні унеможлиблює здійснення доктринально-методологічних розвідок цифрової трансформації адміністративного судочинства без урахування змін, яких зазнала сфера судочинства внаслідок інновацій. Йдеться про те, що: а) судова інформаційно-телекомунікаційна система є єдиною, незалежно від виду судочинства; б) організація адміністративного судочинства характеризується спільними характеристиками, яких опосередковано процесами цифровізації; в) формування цілісного уявлення про організацію адміністративного судочинства в частині втілення інформаційно-телекомунікаційних технологій має здійснюватися шляхом детермінації загальних цифровізаційних новел судочинства та виокремлення специфічних рис, які є вагомими не для будь-якого судочинства, а лише для адміністративного.

Щодо останніх, то їх пов'язано з цифровою зміною сфери публічно-правових відносин: можливістю видання адміністративних актів в електронній формі, наданням адміністративних послуг за допомогою цифрових технологій, проходженням публічної служби на дистанційній основі, поданням звернень громадян до органів державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб в електронній формі тощо. Таким чином, визначення предмету публічно-правового спору пов'язується з правомірністю виконання уповноваженими суб'єктами своїх обов'язків за допомогою новітніх технологій.

Означені чинники переформатування адміністративного судочинства потребують нагального науково-доктринального осмислення для виявлення специфіки, яку опосередковано інтенсифікацію новітніх технологій.

Для досягнення цілей дослідження використано наукові праці вітчизняних та зарубіжних науковців, які присвячені проблематиці адміністративного судочинства (А. А. Богаченко¹,

¹ Богаченко А. А. Суб'єкти зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 5. С. 179–184.

О. В. Закаленко¹, ², С. В. Ківалов³, О. І. Лавренова⁴, А. Ю. Осадчий⁵, О. В. Тодощак⁶, Л. М. Токмілова⁷, О. П. Хамходера⁸) та організації судочинства з застосуванням інформаційно-телекомунікаційних технологій (В. А. Бондаренко, Н. О. Пустова⁹, В. С. Брагар¹⁰, О. В. Бринцев¹¹, В. В. Білоус¹²,

¹ Закаленко О. В., Большакова О. В. Методологічно-антропологічні засади дослідження та розуміння права на адміністративний позов. *Право та інновації*. 2019. № 3(27). С. 111–117.

² Lahutina I., Osadchyi A., Zakalenko O., Kozachuk D., & Bolshakova O. The modern concept of Ukrainian administrative justice. *Amazonia Investiga*. 2019, Vol. 8(23), P. 707–712.

³ Ківалов С. В. Адміністративний процес (загальна частина) : навч.-метод. посібник [Електронний ресурс] / С. В. Ківалов, А. Ю. Осадчий, О. В. Закаленко, Д. А. Козачук. Одеса : Фенікс, 2019. 160 с. DOI: 10.32837/11300.12224

⁴ Лавренова О. І. Підготовче засідання як основний етап стадії підготовчого провадження в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 6. С. 134–136.

⁵ Осадчий А. Ю. Сучасний концепт української адміністративної юстиції. *Юридичний вісник* 2019. № 1. С. 37–41.

⁶ Козачук Д. А., Тодощак О. В. Публічно-правові спори: сучасні механізми врегулювання в Україні та світі. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. С. 64–73.

⁷ Токмілова Л. М. Гарантії забезпечення процесуальних прав учасників адміністративного судочинства: поняття та класифікація. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 4. С. 79–88.

⁸ Хамходера О. П. Законодавча стратифікація засобів доказування в адміністративному судочинстві. *Порівняльно-адміністративне право*. 2016. № 1. С. 239–242.

⁹ Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Теоретико-правові питання електронного правосуддя в інформаційному суспільстві. *Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ*. 2017. № 2 154–162.

¹⁰ Брагар В. С. Адміністративно-правові засади функціонування єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 201 с.

¹¹ Бринцев О. В. «Електронний суд» в Україні. Досвід та перспективи : монографія. Харків : Право, 2016. 72 с.

¹² Білоус В. В. Інноваційні напрямки інформатизації судочинства. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2011. Вип. 11. С. 97–106.

Н. Ю. Голубєва¹, А. П. Заїкін², Є. В. Петров³). Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, що тим чи іншим чином пов'язані з обраною предметною сферою, швидка видозмінна чинного правового регулювання та правозастосування у питанні векторних цифровізаційних змін є малодослідженими у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою дослідження є формування комплексного підходу до виявлення особливостей адміністративного судочинства, як результату використання інформаційно-телекомунікаційних технологій. У дослідженні використано як загальні, так і спеціальні методи наукового пошуку: метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічний та структурно-функціональний методи, а також ряд емпіричних методів.

1. Теоретико-нормативна ретроспектива впровадження електронного правосуддя

Судочинство, яке реалізується та забезпечується за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій, позначається у межах ідеї «електронного правосуддя», що, з одного боку, є технологічним вирішенням організації судочинства, а з іншого – інформаційно-правовим механізмом реформування державних інституцій в частині забезпечення сталого інформаційного обміну між судовою системою та громадянами. Підтвердженням указанного є висновки європейської та американської доктрини щодо тлумачення переходу від аналогового до цифрового типу кодування інформації не лише

¹ Голубєва Н. Ю. Електронне судочинство: міжнародний досвід : монографія. Одеса : Фенікс, 2020. 204 с.

² Заїкін А. П. Вплив державних інститутів на діджиталізацію судової влади (теоретико-правовий аналіз). *Юридична наука*. 2019. № 12. С. 62–66.

³ Петров Є. В., Барікова А. А. Інформаційна безпека в умовах функціонування електронного суду. *Слово Національної школи суддів України*. 2019. № 1. С. 18–30.

як технологічного, але і як соціального, культурного та антропологічного процесу¹.

Бажаним кінцевим варіантом використання інформаційно-телекомунікаційних технологій у судочинстві є можливість здійснення електронного правосуддя, під яким з теоретичної точки зору розуміються способи та форми здійснення учасниками судочинства процесуальних дій з використанням інформаційних технологій. Як слушно зазначено В. А. Бондаренко та Н. О. Пустовою, високі темпи віртуалізації судової системи позитивно впливають на становлення інформаційного суспільства, одним із принципів якого є право на однаковий доступ до інформації, уточнення положень процесуального законодавства під впливом алгоритму здійснення проєктів електронного правосуддя². Слід зазначити, що поняття «електронне правосуддя» не є тотожним поняттю «електронний суд». Вони співвідноситимуться як частина та ціле, тому що правосуддя має більш широкий функціональний вимір. Електронне правосуддя, поряд з іншими сервісами державних управлінських та владних послуг є одним з елементів електронної демократії, для реалізації забезпечення підзвітності, доступності, ефективності зворотного зв'язку, прозорості, інклюзивності в діяльності органів судової влади. Щодо поняття «електронний суд», то за його допомогою відображається спосіб процесуальних особливостей розгляду та вирішення справи³, форма судового процесу, заснованого на новітніх інформаційних технологіях, що забезпечує повний цикл розгляду судової справи в електронному форматі⁴.

¹ Тетерятник Б. С. Тенденції діджиталізації як вектор сучасного розвитку світового господарства. *Науковий вісник МГУ. Серія: Юридичні науки*. 2017. № 29. С. 21–23.

² Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Теоретико-правові питання електронного правосуддя в інформаційному суспільстві. *Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. 154–162.

³ Петров Є. В., Барікова А. А. Інформаційна безпека в умовах функціонування електронного суду. *Слово Національної школи суддів України*. 2019. № 1. С. 18–30.

⁴ Бринцев О. В. «Електронний суд» в Україні. Досвід та перспективи : монографія. Харків : Право, 2016. 72 с. С. 25.

Необхідно враховувати тезу, що введення понять порядку електронного судочинства в юриспруденції не має абстрактного характеру, а насамперед є результатом фактичного використання новітніх технологій та їх законодавчого закріплення у галузі судочинства. Це додатково пов'язується з рівнем саморегуляції суспільства, коли інформатизація, автоматизація, віртуалізація процесів є невід'ємною складовою усіх сфер життєдіяльності. Уже нині можна говорити про певні позитивні рухи і в напрямку судової реформи, а саме: підвищення відкритості та доступності судочинства, загальної ефективності та прискорення усіх судових процедур, ускладнення корумпованості та інших негативних явищ, що викликають обурення і формують правовий нігілізм у населення протягом десятиліть¹.

Ідею організації електронного судочинства втілено у різних державах по-різному. Прогресивним є досвід Великої Британії в частині втілення ідеї електронного правосуддя. Хоча британська система є диференційованою, а ступінь впровадження цифрових технологій специфікується залежно від предметної підсудності, слід звернути увагу на окремі її складові: використання неспеціалізованих месенджерів типу Skype і Facetime як способу відеоконференції, що створило спрощену можливість виносити рішення на попередніх слуханнях, коли обвинувачені, адвокати і прокурори зобов'язані бути присутніми в залі засідань; розгляд окремих категорій справ виключно в онлайн спосіб (на підставі онлайн-роз'яснення здійснюється відмежування окремих категорій справ, згодом система направляє справу до судді, який вирішує спори онлайн)².

Цікавим в означеній сфері є досвід Китаю. Впровадженню електронного судочинства в Китаї передувала організація діяльності державних установ з використанням цифрових технологій.

¹ Кушакова-Костицька Н. В. Електронне правосуддя: українські реалії та зарубіжний досвід. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 103–109.

² Реалізація ідеї електронного судочинства. URL: <https://unba.org.ua/publications/5139-realizaciya-idei-elektronno-go-sudochinstva.html> (дата звернення: 20.05.2022).

Станом на теперішній час організація електронного судочинства містить:

функціонування інтернет-судів, компетенція яких поширюється на конкретні категорії справ (наприклад, спори щодо підписання або виконання договорів онлайн-купівлі через платформи електронної торгівлі, щодо договорів фінансової позики, яких укладено через мережу «Інтернет», щодо захисту авторських і суміжних прав на твори, уперше опубліковані в інтернеті, тощо);

можливість подачі позову, розгляду судової справи через месенджери WeChat – «Мобільний суд»;

опублікування інформації про розгляд судових справ у соціальних мережах;

дієвість принципу «нульової відстані» при здійсненні онлайн-судочинства;

однакове застосування моделей «очна участь» та «онлайн участь» з перевагою останньої тощо¹.

На окрему увагу заслуговує формат електронного судоустрою не просто з використанням цифрових технологій, а зі заміною судді на штучний інтелект. Наприклад, в Аргентині спостерігається перехід до так званих роботів-суддів, коли за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій машина здатна за принципово коротший проміжок часу вирішувати тисячі судових суперечок. Так, програмний додаток здатний здійснювати аналіз поданих документів і виготовляти проєкти остаточних судових актів по деяких категоріях цивільних і адміністративних справ. Процедура прийняття такого судового акта передбачає обов'язкову його перевірку та затвердження місцевими суддями, і, що цікаво, переважна більшість проєктів судових актів затверджується без внесення до них змін².

¹ Журкина О. В., Максименко Е. И. Цифровое правосудие на примере интернет-судов Китая. *Вопросы международного права*. 2020. Том 10. С. 138–143.

² «Електронний суд» : його особливості і перспективи. *Закон і Бізнес*. URL: http://zib.com.ua/ua/42033-elektronniy_sud_yogo_osoblivosti_i_perspektivi.html (дата звернення: 20.05.2022).

Національна модель «електронного правосуддя» формувалася під впливом загальних тенденцій на основі рівня сприйняття цифрових технологій, яких можна впровадити та які можуть бути сприйнятими учасниками відповідних суспільних відносин. Ідея здійснення та організації судочинства з використанням досягнень наукового прогресу не є порівняно новою. Про необхідність впровадження подібних інформаційно-пошукових систем у практику Української держави вказувалось у рекомендаціях міжнародних інституцій¹, що було апробовано через впровадження механізмів, спрямованих на полегшення доступу до інформації, яка стосується правосуддя. Так, у 2005 р., прийнято Закон України «Про доступ до судових рішень», завданням якого стало забезпечення доступу до судових рішень, ухвалених судами загальної юрисдикції, та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень. Відповідно до ст. 2 відкритість судових рішень забезпечується через опублікування останніх на офіційному вебпорталі судової влади².

Початок використання інформаційно-телекомунікаційних технологій пов'язується і з прийняттям Указу Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі «Інтернет» та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», яким визначено, що «основними завданнями розвитку національної складової мережі «Інтернет» є: створення у найкоротші строки належних економічних, правових, технічних та інших умов для забезпечення широкого доступу громадян, навчальних закладів, наукових та інших установ і організацій усіх форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування до мережі «Інтернет»; розширення й удосконалення подання у мережі «Інтернет» об'єктивної політичної, економічної,

¹ Обрусна С. Зарубіжний досвід судового управління та можливості його використання при реформуванні судової системи України. *Вісник Вищої ради юстиції*. № 4. 2010. С. 52–71.

² Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 р. № 3262-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3262-15#Text> (дата звернення: 10.04.2022 р.).

правової, екологічної, науково-технічної, культурної та іншої інформації про Україну, розширення можливостей для доступу в установленому порядку до інших національних інформаційних ресурсів, постійне удосконалення способів подання такої інформації; забезпечення конституційних прав людини і громадянина на вільне збирання, зберігання, використання та поширення інформації, свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань; забезпечення державної підтримки розвитку інфраструктури надання інформаційних послуг через мережу «Інтернет» тощо»¹.

Паралельно, Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 р. № 740 затверджено «Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень»², який оперує такими категоріями, як: «електронна копія судового рішення», «програмно-технологічне забезпечення», «комп'ютерна мережа судів загальної юрисдикції», «сертифікат ключа електронного цифрового підпису» тощо. Юридіко-технічна можливість впровадження електронного документообігу в судах забезпечувалася положеннями Законів України «Про електронний цифровий підпис»³ та «Про електронні документи та електронний документообіг»⁴, Постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний

¹ Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні : Указ Президента України від 31.07.2000 р. № 928/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928/2000#Text> (дата звернення: 10.04.2022 р.).

² Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2006 р. № 740 (втрата чинності від 01.10.2018 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/740-2006-%D0%BF/ed20051222#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

³ Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV. Втратив чинність від 07.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-15#Text> (дата звернення 20.03.2022).

⁴ Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851/2003#Text> (дата звернення: 10.03.2022 р.).

орган»¹, «Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів»², «Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації»³, «Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу»⁴. Указаний вектор оновлення українського законодавства було спрямовано на адаптацію з міжнародними стандартами (Директива Європейського парламенту «Про систему електронних підписів, що застосовуються в межах Співтовариства» 1999 року⁵, Типовий закон ЮНІСІТРАЛ «Про електронні підписи» 2001 року⁶, Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи з питань використання електронних технологій у сфері правосуддя 2003 року⁷ тощо).

¹ Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2004 р. № 1451 (Втрата чинності від 07.11.2018 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1451-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022 р.).

² Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2004 р. № 903 (Втрата чинності від 07.11.2018 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/903-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.04.2022 р.).

³ Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2004 р. № 1454 (Втрата чинності від 07.11.2018 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1451-2004-%D0%B#Text> (дата звернення: 10.04.2022 р.).

⁴ Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 680. (Втрата чинності від 12.12.2018 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/680-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.04.2022 р.).

⁵ Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» : Міжнародний документ від 13.12.1999 р. № 1999/93/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_240#Text (дата звернення: 10.03.2022 р.).

⁶ Типовий закон ЮНІСІТРАЛ про електронні підписи : Міжнародний документ від 05.07.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_937#Text (дата звернення: 10.03.2022 р.).

⁷ Рекомендація Rec (2003) 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про можливість взаємодії інформаційних систем у сфері правосуддя» : Міжнародний документ від 09.09.2003 № Rec(2003)14.

Корисною та інформативною з точки зору аналізу європейського досвіду процесу інформатизації судочинства є Рекомендація Rec (2003) 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про можливість взаємодії інформаційних систем у сфері правосуддя», якою виокремлено шляхи взаємодії інформаційних систем та принципи щодо необхідних заходів у сфері інформаційних технологій, проектування судової системи і технічного упорядкування інформації у сфері правосуддя із зазначенням методологічних проблем діяльності інформаційних систем органів судової влади, а також наголошено на необхідності для держав-членів.

Доцільним є звернення уваги й на: Рекомендацію Rec (2003) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про архівування електронних документів у правовій сфері», якою окреслено заходи безпеки та стандарти зберігання електронних документів, специфіка їхнього формату та особливості проставлення електронного підпису¹; Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (CM/Rec (2009) державам-членам щодо електронної демократії, положення якої стосуються забезпечення електронного правосуддя як форми вираження електронної демократії, що містить офіційні сайти судів, національні та міжнародні портали, системи інформування про статус судової справи в онлайн-режимові, системи відеоконференцій, а також методи та стандарти електронного обміну інформацією².

У межах адміністративного судочинства відбулися такі зміни: документація щодо розгляду адміністративних справ

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_864#Text (дата звернення: 10.03.2022 р.).

¹ Рекомендація Rec (2003) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про архівування електронних документів у правовій сфері»: Міжнародний документ від 09.09.2003 № Rec (2003)15. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_663#Text (дата звернення: 10.04.2022 р.).

² Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (CM/Rec(2009)1 (G48) державам-членам щодо електронної демократії. URL: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/KeyTexts/Recommendations/Recommendation_CM_Rec2009_1_en_PDF.pdf+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua (дата звернення: 10.04.2022 р.).

та кореспонденція могли надсилатися електронною поштою; впроваджувалася процедура формування інформаційних запитів учасників судового процесу щодо автоматизованого (комп'ютерного) ведення документації; реєстраційні журнали та обліково-статистичні картки виготовлялись в електронний спосіб із застосуванням комп'ютерного діловодства тощо¹.

Впровадження прототипних механізмів електронного судочинства, позитивно вплинуло на динаміку оперативності розгляду судових справ, адже використання електронних інструментів у діяльності суду не лише зменшувало час на поточну реєстрацію судових справ, але й запроваджувало додатковий механізм фіксації дотримання темпоральних вимог до організації судочинства.

Наступний етап організації судочинства, заснованого на використанні інформаційно-телекомунікаційних технологій ознаменовано затвердженням автоматизованої системи документообігу суду у 2010 р. Під автоматизованою системою, у цьому контексті, розумілася сукупність заходів та способів комп'ютерних програм, яких спрямовано на: об'єктивний та неупереджений розподіл справ між суддями з додержанням принципів черговості, рівної кількості справ для кожного судді, вірогідності, з урахуванням завантаженості кожного судді, спеціалізації, а також вимог процесуального закону; надання фізичним та юридичним особам інформації про стан розгляду справ, в яких вони є учасниками процесу; централізоване зберігання текстів судових рішень та інших процесуальних документів; підготовку статистичних даних; реєстрацію вхідної та вихідної кореспонденції, етапів її руху; видачу судових рішень та виконавчих документів на підставі наявних в автоматизованій системі даних; передачу справ до електронного архіву².

¹ Про затвердження інструкції з діловодства в апеляційних та місцевих адміністративних судах : Наказ Державної судової адміністрації від України від 05.12.2006 р. № 155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1345-06/ed20061205#Text> (дата звернення: 10.03.2022 р.).

² Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30. URL: <http://www.court.gov.ua/969076/Ppasds1/> (дата звернення: 10.03.2022 р.).

Серед недоліків означеної моделі автоматизованої системи документообігу в судах слід звернути увагу на використання різних типів автоматизованих систем – інформація, створена в одному з форматів, не підлягала обробці через несумісність. Так, адміністративні й господарські суди використовували розроблену систему документообігу, несумісну із системою, що використовується в судах загальної юрисдикції, а отже, генеровані в них дані потребували спеціальної обробки. Хоча дані генерують комп'ютерні програми документообігу адміністративних та господарських судів, працівники Відділу судової статистики ДСА України часто зазнавали труднощів у складанні точних зведених звітів від цих судів та нерідко потребували виїзної технічної допомоги. Цей процес ще більше ускладнювався проблемами обладнання та програмного забезпечення¹. Тому, актуалізувалася необхідність створення єдиної системи електронного документообігу в системі судочинства, що передбачала передання одноформатних даних від однієї до іншої ланки системи.

Окремою складовою сучасної моделі організації судочинства стало запровадження у 2012 р. Тимчасового регламенту обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу². Таким чином, використання інформаційно-телекомунікаційних технологій переноситься в якісну іншу площину, де суб'єктами взаємодії є суди та фізичні особи, що беруть участь у справі. Лише у 2015 р., аналогічний порядок було специфіковано в межах адміністративного судочинства. Відповідно, основними його характеристиками є:

¹ Аналіз стану обліково-статистичної роботи у Державній судовій адміністрації України, її територіальних управліннях та в апеляційних і місцевих судах у 2012 році. URL: <https://tinyurl.com/yb2wldd7> (дата звернення: 10.03.2022 р.).

² Про реалізацію пілотного проєкту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу : Наказ Державної судової адміністрації України від 07.09.2012 р. № 105. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0105750-12/ed20130531#n15> (дата звернення: 10.04.2022 р.).

1) стосується виключно направлення процесуальних документів в електронному форматі (судових рішень, повісток-викликів та повісток-повідомлень), але є додатковим способом взаємодії, що не є заміною звичному;

2) змістовно система обміну електронними документами базується на програмному комплексі, який є складовою вебпорталу судової влади;

3) учасниками судового процесу, які можуть використати електронний механізм обміну документами, є лише ті з них, яких зареєстровано в системі;

4) вихідним моментом для початку роботи щодо обміну документами є здійснення таких процедурних дій: завантаження вебпорталу Вищого адміністративного суду України або судової влади (розділу «Електронний суд»; авторизація; робота з режимом «Ознайомлення з документами»¹.

На інтенсифікацію використання цифрових технологій в організації судочинства вагомою мірою вплинуло впровадження Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні 2013 р.², якою визначено орієнтири побудови українського інформаційного суспільства шляхом дефініціювання основних засад, основних та проміжних цілей, результатів розбудови українського інформаційного суспільства, встановлення першочергових задач, які стоять на цьому шляху, методів та способів їх досягнення, зважаючи на глобальні тенденції та економіко-правову специфіку українського суспільства. Указані пріоритетні напрями розвитку у подальшому використовувались в трансформації організації судочинства.

Таким чином, доходимо висновку, що використання цифрових інструментів при здійснення судочинства є відображенням

¹ Про реалізацію проєкту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу : Наказ Вищого адміністративного суду України від 20.01.2015 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003760-15#Text> (дата звернення: 10.04.2022 р.).

² Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.04.2022р.).

ідеї електронного правосуддя, яка є технологічним вирішенням питань організації судочинства та інформаційно-правовим механізмом реформування державних інституцій в частині забезпечення сталого інформаційного обміну між судовою системою та громадянами. На підставі аналізу нормативно-правового регулювання в його ретроспективному розвитку зазначимо, що до 2016 р. в Україні логічно впроваджувалися прототиби інформаційно-телекомунікаційних способів ведення діловодства в судах та взаємодії між учасниками судового процесу та судами, які слідували загальноприйнятим міжнародною спільнотою рекомендаціям.

2. Концептуалізація адміністративного судочинства, заснованого на цифрових технологіях

Сучасний етап розвитку адміністративного судочинства, якого засновано на використанні цифрових технологій, пов'язано з декількома факторами: нормативним встановленням організації судочинства в цілому; якісно новим рівнем використання технологій та їх впровадження в адміністративне процесуальне законодавство.

Первісно оновлені засади впровадження цифрового аспекту в сферу судочинства в Україні було передбачено Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 р.р., що станом на теперішній час втратила чинність. Згідно із цим актом, основною метою Стратегії було визначення пріоритетів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням стосовно незалежного та справедливого суду, а також європейським цінностям та стандартам захисту прав людини. Для реалізації вказаної мети законодавцем було поставлено ряд завдань, основними серед яких були підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій, що мало знайти вираження у такому:

1) забезпеченні широкого використання інформаційних систем (ІС) для надання більшої кількості послуг «електронного правосуддя»;

2) створенні в судах інформаційних систем електронного менеджменту, зокрема введенні повноцінних електронних систем, у тому числі системи електронного документообігу, та відстеженні справ (до вищих інстанцій), електронних повідомлень, електронних викликів, електронного розгляду справ (у деяких випадках), електронних платежів, аудіо- та відеофіксації засідань, інформаційної системи внутрішньої бази даних, інформаційної системи законодавчої бази даних, удосконалення системи забезпечення рівного та неупередженого розподілу справ між суддями, зокрема, визначення судді та (або) складу колегії суддів на всіх стадіях судового провадження;

3) поетапному запровадженні інструментів «електронного правосуддя», що надасть змогу користувачам звертатися до суду, сплачувати судовий збір, брати участь у провадженнях та отримувати необхідну інформацію і документи електронними засобами¹.

Оновлення правового регулювання уже запроваджених цифрових інструментів призвело до впровадження передових напрямів цифровізованої організації судоустрою. Йдеться, до прикладу, про рішення Ради суддів України «Про затвердження положення про автоматизовану систему документообігу» 2015 р., що має на меті забезпечення неупередженого та справедливого розподілу справ між суддями, надання оперативної інформації сторонам про стан розгляду справи. Запровадження автоматизованого розподілу справ стало важливим кроком до повернення довіри суспільства до суду, адже сприяло підвищенню прозорості судового процесу. Примітно, що для місцевих та апеляційних адміністративних судів, Вищого адміністративного суду України використовується комп'ютерна програма «Діловодство спеціалізованого суду»,

¹ Про стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015. Втрата чинності від 15.06.2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення: 04.07.2022).

яка розробляється адміністратором автоматизованої системи для судів адміністративної юрисдикції¹.

Оновлено і порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень у відповідності до ст. 152 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Як наслідок, рішенням Вищої Ради Правосуддя від 19.04.2018 р. затверджено порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень. Відповідно, інформаційна система входить до складу Єдиної судової інформаційної системи і забезпечує збирання, облік (реєстрацію), накопичення, зберігання, захист, пошук та перегляд інформаційних ресурсів Реєстру та їх образів². Крім суттєвих змін понятійно-категоріального змісту (авторизація користувача, адміністратор Єдиного державного реєстру судових рішень, електронний кабінет тощо), з'являються нові процедури, що можуть здійснюватися під час адміністрування Єдиного державного реєстру судових рішень. Наприклад, процедура знеособлення, за допомогою якої відбувається маскування в тексті електронного примірника судового рішення або окремої думки судді відомостей, яких не може бути розголошено відповідно до вимог законодавства за допомогою спеціалізованого програмного забезпечення з подальшою вибірковою візуальною перевіркою результатів такого маскування.

У 2018 р. здійснюється тестування підсистеми «Електронний суд» у місцевих та апеляційних судах³ шляхом експлуатації місцевим та апеляційним судами підсистеми «Електронний суд» відповідно до Положення про автоматизовану систему документообігу суду.

¹ Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень: Рішення Вищої ради правосуддя від 19.04.2018 р. № 1200/0/15-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1200910-18#Text> (дата звернення: 10.03.2022 р.).

² Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень: Рішення Вищої ради правосуддя від 19.04.2018 р. № 1200/0/15-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1200910-18#Text> (дата звернення: 10.03.2022 р.).

³ Про проведення тестування підсистеми «Електронний суд» у місцевих та апеляційних судах : Наказ ДСА України від 22.12.2018 № 628. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/628_18.pdf (дата звернення: 10.03.2022 р.).

У підсумку, Державною судовою адміністрацією розроблено Концепцію Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи¹ (передбачала автоматизацію ділових процесів, включаючи загальний та процесуальний документообіг, розгляд судових справ, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові та інформаційно-телекомунікаційні потреби органів судової влади) та План заходів із забезпечення створення та функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи» (модель побудови ЄСІТС спрямовувалася на можливість дистанційної комунікації між судом і учасниками судового процесу шляхом використання відеоконференцз'язку та обміну процесуальними документами в електронній формі)².

Поштовхом до уніфікації процесуального законодавства та організації діяльності суддів з урахуванням вищезазначених підстав стало прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким визначено ряд положень, що характеризують цифрову трансформацію:

інформація про суд, що розглядає справу, про сторони спору та предмет позову, про дату надходження позовної заяви є відкритою і невідкладно оприлюднюється на офіційному вебпорталі судової влади України (ч. 3 ст. 11);

є можливою трансляція судового засідання з дозволу суду, а в разі участі всіх учасників справи у судовому засіданні в режимові відеоконференції, здійснюється транслявання перебігу судового засідання в мережі «Інтернет» в обов'язковому порядку (ч. 4 ст. 11);

¹ Про затвердження Концепції Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Наказ Державної судової адміністрації України від 13.04.2018 р. № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0168750-18#Text> (дата звернення: 10.03.2022 р.).

² Про затвердження плану заходів із забезпечення створення та функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Наказ Державної судової адміністрації України від 28.02.2020 р. № 99. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/dsa_pres_slujba_2019/dsa_pres_slujba_2020/N_99_20.pdf (дата звернення: 10.03.2022 р.).

є можливою участь у судовому засіданні в режимові відеоконференції у порядку, встановленому законом, що має забезпечуватися судом, який отримав судові рішення про проведення відеоконференції, незалежно від спеціалізації та інстанції суду, який прийняв таке рішення (ч. 7 ст. 11);

відомості про результати розподілу зберігаються в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі (далі – ЄСІТС) та мають бути захищеними від несанкціонованого доступу та втручання (ч. 7 ст. 14);

засади використання Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ст. 15¹);

відомості щодо засідань Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, зокрема щодо проведення конкурсу, оприлюднюються на офіційному вебсайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ч. 3 ст. 79) тощо¹.

Аналогічні норми знайшли відображення у процесуальних законах: Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України, Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України)². Щодо останнього, то це положення таких статей: ч. ч. 5–8, 11 ст. 10 «Гласність судового процесу», ч. 3 ст. 11 «Відкритість інформації щодо справи», ст. 18 «Єдина інформаційно-телекомунікаційна система»³.

Окремою новелою організації адміністративного судочинства стала запроваджена можливість участі у судовому процесі

¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Дата оновлення: 10.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 10.03.2022 р.).

² Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text> (дата звернення 20.03.2022).

³ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 20.10.2020).

в режимові відеоконференції, що одночасно є важливою гарантією спрощення доступу до правосуддя та безпосередньої участі у судовому процесі за допомогою відповідних технічних пристроїв. Ця форма участі у судовому процесі, окрім звичайної зручності для учасників адміністративного процесу, дозволяє їй суттєво оптимізувати як час, так і витрати, що пов'язані із прибуттям до суду (ч. 4 ст. 18 КАС України). Водночас, згідно з пп. 15.7 пп. 15 п. 1 Розділу VII КАС України участь у судовому засіданні в режимові відеоконференції у межах приміщення суду здійснюється за допомогою технічних засобів, що функціонують у судах на день набрання чинності цією редакцією Кодексу, за правилами, встановленими цією редакцією Кодексу. Інакше кажучи, участь у режимові відеоконференції здійснюється відповідно до редакції КАС України 2005 р., а саме лише у приміщенні іншого суду, якому доручається організація відеоконференції (ст. 122¹ КАС України 2005 р.).

Кроком уперед, у питанні участі у судовому засіданні в режимові відеоконференції, стало запровадження можливості брати участь у судовому засіданні в режимові відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів, хоча і до початку функціонування ЄСІТС.

Більш суттєвою, видається, недосконалість, на яку наголошувалося Л. М. Токміловою щодо відсутності у ст. 195 КАС України можливості брати участь у режимові відеоконференції для представників учасників справи. Звісно, із цього приводу дехто може зазначити, що представники наділяються усіма правами учасників справи (з урахуванням установлених обмежень), а отже володіють і цим правом, окрім того і в практиці не виникає жодних перепон стосовно участі представників в режимові відеоконференції. Проте з формальної точки зору, насамперед, згідно з положеннями КАС України, учасники справи та представники представляють різні групи учасників судового процесу¹.

¹ Токмілова Л. М. Гарантії забезпечення процесуальних прав учасників адміністративного судочинства в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : дис. ... доктора філософії : 081. Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021

Окремо слід зупинитись на забезпеченні подання скарг про апеляційний перегляд (касаційне оскарження) судового рішення в межах адміністративного судочинства. Апеляційна скарга подається безпосередньо до суду апеляційної інстанції, який і здійснює апеляційний перегляд справи (ст. 297 КАС України) з виконанням вимог ст. 296 КАС України щодо форми і змісту скарги. Згідно з ч. 1 ст. 296 КАС України, апеляційна скарга подається у письмовій формі, а відповідно до ч.ч. 2, 4, 5 ст. 18 КАС України, скарги та інші визначені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду, підлягають обов'язковій реєстрації в ЄСІТС, яка забезпечує обмін документами (надсилання та отримання документів) в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу. Із застосуванням ЄСІТС суд направляє судові рішення та інші процесуальні документи учасникам судового процесу на їх офіційні електронні адреси, вчиняє інші процесуальні дії в електронній формі. Водночас, до дня початку функціонування ЄСІТС, згідно зазначено у пп. 1, 3 п. 15 розділу VII «Перехідні положення» КАС України, подання, реєстрація, надсилання процесуальних та інших документів, доказів, формування, зберігання та надсилання матеріалів справи здійснюються у паперовій формі; розгляд справи в суді здійснюється за матеріалами справи у паперовій формі. Відповідно до пп. 5 п. 15 того ж розділу, апеляційні та касаційні скарги подаються учасниками справи до відповідного суду¹.

У контексті встановлення відповідності апеляційної скарги до вимог щодо її форми, змісту та способу подання, окремими дослідниками звернено увагу на прояв надмірного формалізму стосовно даного питання. Зокрема, В. О. Скрипченком зазначено, що цей аспект було неодноразово констатовано Верховним Судом, зокрема у постанові Касаційного адміністративного суду від 10.10.2019 р. у справі № 340/538/19, постанові Касаційного

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.04.2022).

цивільного суду від 23.01.2019 р. у справі № 496/585/18, постанові Касаційного адміністративного суду від 06.09.2019 р. у справі № 2340/4648/18. Конкретизуючи ці позиції, доцільно виокремити такі положення щодо згаданого питання: а) відсутність ЄСІТС не перешкоджає поданню скарги до апеляційного суду у паперовій формі, разом із тим, відсутність факту початку повноцінного функціонування ЄСІТС не може бути перешкодою для роботи її підсистеми «Електронний суд» та відповідно, права особи на подання процесуальних документів через цю підсистему в електронній формі, відповідно, апеляційну скаргу може бути подано як у паперовій, так і в електронній формі з обов'язковим скріпленням власним електронним підписом учасника справи через Електронний кабінет; б) апеляційну скаргу може бути подано як безпосереднього до апеляційного суду, так і через місцевий суд¹.

На теперішній час досить актуальним є механізм транслявання судових засідань, що являє собою результат взаємодії громадянського суспільства та судової системи і є важливим фактором збільшення рівня забезпечення права на справедливий суд. Історично першою трансляцією судового засідання он-лайн була справа № 759/3498/15-к про «Вбивства людей 20.02.2014 р. під час Євромайдану», що відбулася 6 липня 2015 р. у Святошинському районному суді м. Києва. Причиною цього стала технічна неможливість присутності на судових слуханнях із цієї справи всіх бажаючих, кількість яких сягала більше 220 осіб. Станом на теперішній час підстави проведення онлайн-транслявання судових засідань визначено в листі Державної судової адміністрації України № 15-1924/16 від 14 березня 2016 р., а саме:

- 1) наявність про це клопотання особи (або осіб);
- 2) справа повинна мати значний суспільний інтерес².

¹ Скрипченко В. О. Принципи адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 207 с. С. 140.

² Лист Державної судової адміністрації України № 15-1924/16 від 14 березня 2016 року. URL: <http://hrvector.org/podiyi/18-04-23-klopotannya> (дата звернення: 13.03.2022 р.).

Лише за умови виконання визначених вимог, суди за допомогою відеокамер, установлених у залах судових засідань, здійснюють трансляцію судових засідань суспільно важливих справ до порталу «Судова влада України» та мережі YouTube (канал «Судова влада України»)¹.

Встановлення нормативних засад організації судочинства з урахуванням новітніх технологій потребувало і потребує постійного технічного удосконалення. Визначним фактором впровадження модернізованих аспектів до організації процесу здійснення судочинства стало підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Міністерством юстиції та Гаазьким інститутом інновацій у праві, що відбулося на міжнародному форумі «Інновації у сфері правосуддя» (Innovating Justice Forum) у 2019 р. Мета цього Меморандуму полягала у покращанні доступу до правосуддя, розвитку інновацій у правосудді та юридичних технологіях в Україні, що мало бути досягнуто шляхом консолідації зусиль з метою зміцнення екосистеми інновацій у правосудді, розвитку юридичних технологій, трансформації правосуддя, удосконалення інфраструктури даних та її потенціалу, необхідних для підтримки політики і програм у сфері доступу до правосуддя².

Стимулюючим чинником для цифрової трансформації судочинства стало запровадження карантину у зв'язку з протидією поширення пандемії COVID-19. Наприклад, для вирішення цієї проблеми Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)»³ було передбачено

¹ Судова влада України. *YouTube*. URL: <https://www.youtube.com/channel/UCFDRcAmACu5ljF-YUMGctnA> (дата звернення: 13.04.2022 р.).

² Міністерство юстиції та Гаазький інститут інновацій у праві підписали Меморандум про взаєморозуміння. *Офіційний сайт Міністерства юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/ministerstvo-yustitsii-ta-gaazkiy-institut-innovatsiy-u-pravi-pidpisali-memorandum-pro-vzaemorozuminnya> (дата звернення: 04.04.2022).

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій

можливість учасниками справи брати участь у судовому засіданні в режимові відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів (у цивільному, господарському та адміністративному судочинстві).

Таким чином, у період дії карантинного режиму, учасники справи в межах адміністративного судочинства могли брати участь у судовому засіданні в режимові відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Ідентифікація осіб, які є учасниками справи, почала реалізовуватися шляхом застосування електронного підпису (електронних даних, які додаються підписувачем до інших електронних даних або логічно з ними пов'язуються і використовуються ним як підпис)¹. Технічне забезпечення участі у судовому засіданні в режимові відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів визначено Державною судовою адміністрацією України².

Указані зміни стали вимушеним кроком, який спричинив поширення практики розгляду в режимові відеоконференції, але ризики технічної неможливості участі у відеоконференції поза межами приміщення суду або переривання зв'язку залишилися, та створювали перепони для оптимального розгляду публічно-правових спорів. Позитивною можна вважати апробацію судами системи відеоконференцзв'язку "EasyCon", яка працює за допомогою кваліфікованого електронного підпису та дозволяє судам ідентифікувати особу. Важко не погодитися з оптимістичним твердженням М. І. Смоковича щодо того,

у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30.03.2020 № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>. (дата звернення 20.10.2022).

¹ Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення 20.04.2022).

² Про внесення змін до Порядку роботи з технічними засобами відеоконференцзв'язку під час судового засідання в адміністративному, цивільному та господарському процесах за участі сторін поза межами приміщення суду : Наказ Державної судової адміністрації України від 23.04.2020 № 196. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/>. (дата звернення 20.04.2022).

що адміністративні суди, ставлячи життя і здоров'я людини як найвищу соціальну цінність на перше місце, в умовах пандемії змогли забезпечити і гарантувати людям обидва права – на життя і на здоров'я, що є першочерговим, а також право на захист – право на справедливий суд¹.

Відсутність довгоочікуваного комплексного впровадження цифрових технологій в організацію судочинства, опосередкувала потребу вироблення відповідного нормативного деталізаційного підґрунтя для цього. Як наслідок, прийнято Указ Президента України «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки», в якому увагу акцентовано на недостатньому рівні впровадження цифрових технологій у здійснення правосуддя. Означене пропонується змінити так: запровадити можливості розгляду онлайн певних категорій справ незалежно від місцезнаходження сторін і суду та інших сервісів електронного судочинства; впровадити сучасне електронне діловодство в суді, електронне ведення справ, електронні комунікацій із судом, кабінетом судді та кабінетом учасника процесу; удосконалити офіційний вебпортал судової влади України з регулярним оновленням даних судової статистики². Державною судовою адміністрацією України розроблено окрему концепцію щодо інформатизації місцевих та апеляційних судів на 2022–2024 р.р., якою виокремлено принципи подальшої цифровізації судочинства, а саме:

1) принцип обґрунтованості, що означає поглиблення технічного аналізу наявних підсистем та тих процесів у судах, що передують проектуванню та розробці детального технічного завдання на створення (доопрацювання) відповідної підсистеми;

¹ Смокович М. І. Електронне судочинство в Україні. Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Чернівці, 16 жовтня 2020 р.) ; редкол.: О. В. Щербанюк (голова), Л. Г. Бзова (відп. секр.) та ін. Київ : Вид-во ВАІТЕ, 2020. 356 с. С. 43–46.

² Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/231/2021#n14> (дата звернення: 04.04.2022).

2) принцип спадковості, що означає можливість використання дійсних технічних рішень з метою недопущення дублювання чи безпідставної заміни працездатних підсистем та нерационального витрачання бюджетних коштів;

3) принцип зворотнього зв'язку, що позначатиме можливість використання напрацьованої інформації під час проєктування підсистем для максимальної відповідності будови, функцій та налаштувань інтерфейсів ЄСІТС потребам користувачів;

4) принцип пріоритетного застосування «хмарної» сервіс-орієнтованої архітектури, що означає надання користувачам доступу до обчислювальних ресурсів і програмного забезпечення ЄСІТС до онлайн-сервісу з віддаленою централізованою обробкою і зберіганням даних;

5) принцип мінімізації обсягу інформації, яка вноситься користувачем, а також одноразового внесення та багаторазового використання інформації;

6) принцип “Good Data Governance”, що означає урахування принципів управління даними з мінімальними похибками фіксувати, відслідковувати, аналізувати та прогнозувати усі основні показники діяльності судів та забезпечення на цій основі переходу до стратегічного прогнозування розвитку системи судочинства;

7) принцип уніфікації програмного забезпечення, що означає такий вид проєктування програмного забезпечення, яке максимально застосовувалося для перевірених функціональних модулів, тощо¹.

Станом на теперішній час, важливим кроком щодо впровадження цифрових технологій до сфери судочинства (у тому числі адміністративного) стало прийняття «Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи». Загалом, Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система містить сукупність інформаційних та телекомунікаційних

¹ Концепція Програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проєкту побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) на 2022–2024 роки : рішення Державної судової адміністрації України від 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001750-22#Text> (дата звернення: 04.04.2022).

підсистем (модулів), що забезпечують автоматизацію процесів діяльності судів, органів та установ у системі правосуддя, включаючи документообіг, автоматизований розподіл справ, обмін документами між судом та учасниками судового процесу, фіксування судового процесу та участь учасників судового процесу в судовому засіданні в режимові відеоконференції, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також автоматизацію процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС¹.

У цьому нормативно-правовому акті виокремлено порядок функціонування таких модулів, як: «Електронний суд», «Електронний кабінет», «Підсистему відеоконференцзв'язку» та особливості автоматизованого розподілу справ (останній модуль додано рішенням Вищої ради правосуддя від 25 січня 2022 р.²). Усі підсистеми є взаємопов'язаними між собою, оскільки, до прикладу, для подання процесуальних документів до суду чи прийняття участі в судовому засіданні в режимові відеоконференції, особа має бути зареєстрованою в системі ЄСІТС, тобто створення власного електронного кабінету з електронною адресою³. Власником програмного забезпечення ЄСІТС є держава в особі Державної судової адміністрації України, а адміністратором підсистем «Електронний кабінет», «Електронний суд» та Підсистема відеоконференцзв'язку є Державне підприємство

¹ Про затвердження Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : рішення Вищої ради правосуддя від 17.08.2021 № 1845/0/15-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text> (дата звернення: 04.04.2022).

² Про затвердження змін до Положення про порядок функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : рішення Вищої ради правосуддя від 25 січня 2022 року № 83/0/15-22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v083_910-22#Text (дата звернення: 04.05.2022).

³ Про приведення у відповідність із діючим законодавством нормативно-правових актів ДСА України : Наказ Державної судової адміністрації України від 26.10.2021 року № 362. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0362750-21#Text> (дата звернення: 04.05.2022).

«Центр судових сервісів», згідно з наказом Державної судової адміністрації України від 26.10.2021 р. № 362¹.

При цьому, концепт цифровізації судочинства в перспективі містить й інші складові: підсистеми електронного документо-обігу, управління персоналом та фінансово-господарською діяльністю, «Суддівське досьє», «Контакт-центр судової влади», «Електронний архів», «Судова практика», аналітики, статистики, планування, звітності; модулі фіксування засідань технічними засобами, забезпечення відеотрансляцій та відеоконференц-зв'язку, автоматизованої взаємодії з іншими автоматизованими системами, «Управління інформаційною безпекою та доступом», а також «Веб-портал Судова влада України», «Єдиний державний реєстр судових рішень (ЄДРСР)», «Єдиний державний реєстр виконавчих документів (ЄДРВД)». Указані складники трансформованої організації судочинства мають бути створеними або/та доопрацьованими на основі існуючого інструментарію.

Щодо підсистеми «Електронний кабінет», то вона є пер-вісним етапом до використання ЄСІТС, оскільки забезпечує процедуру реєстрації користувачів в ЄСІТС з використанням кваліфікованого електронного підпису, а також подальшу автентифікацію таких осіб з метою їх доступу до підсистем (модулів) ЄСІТС у межах наданих прав. Порядок реєстрації користувачів в «Електронному кабінеті» передбачено Інструкцією з використання підсистеми «Електронний кабінет» Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, затвердженою наказом ДП «ЦСС» від 22.08.2021 р. № 74-ОД². Крім того, ця Інструкція містить також положення щодо базових термінів та їх значення, технічних вимог для коректної роботи цієї підсистеми, опису

¹ Про приведення у відповідність із діючим законодавством нормативно-правових актів ДСА України : Наказ Державної судової адміністрації України від 26.10.2021 року № 362. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0362750-21#Text> (дата звернення: 04.05.2022).

² Інструкція з використання підсистеми «Електронний кабінет» Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Наказ ДП «ЦСС» від 22.08.2021 року № 74-ОД. URL: https://wikiccs.court.gov.ua/images/c/cс/Інстр%20укція_користувача_Електронного_кабінету_ЄСІТС.pdf (дата звернення: 04.07.2022).

інтерфейсу кабінету користувача з поділом на чотири категорії – кабінет фізичної особи, юридичної особи, адвоката та судді. Досить цікавим є мобільний застосунок «є-Суд», що надає змогу перенести електронний кабінет до смартфона та забезпечує доступ до персональних судових справ, процесуальних документів, довіреностей або судових повідомлень.

У частині здійснення інформаційної взаємодії між підсистемою «Електронний суд» та Єдиним державним вебпорталом електронних послуг, зокрема мобільним додатком Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (Дія), вона реалізується щодо надсилання та отримання повідомлення про слухання судового засідання, судових рішень, виконавчих документів, сплати штрафу та судового збору за постановою у справі про адміністративне правопорушення в електронній формі за бажанням особи¹.

«Електронний суд» як підсистема ЄСІТС забезпечує можливість користувачам відповідно до наявних технічних можливостей підсистеми ЄСІТС створювати та надсилати в електронному вигляді процесуальні чи інші документи до суду, інших органів та установ у системі правосуддя, а також отримувати інформацію про стан і результати розгляду таких документів чи інші документи. Згідно з Інструкцією з використання підсистеми «Електронний суд» Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, що затверджена наказом ДП «ЦСС» від 22.08.2021 р. № 74-ОД², порядок подання первинної позовної заяви до суду, містить такі кроки: 1) вибір регіону та суду; 2) заповнення персональної інформації щодо позивача, у тому числі ПІБ, реєстрація місця

¹ Порядок електронної інформаційної взаємодії між підсистемою «Електронний суд» Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи та Єдиним державним вебпорталом електронних послуг, зокрема мобільним додатком Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (Дія)»: Наказ Міністерства цифрової трансформації України та Державної судової адміністрації України від 22.11.2021 р. № 151/385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z1572-21#Text> (дата звернення: 04.05.2022).

² Інструкція з використання підсистеми «Електронний суд» Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: Наказ ДП «ЦСС» від 22.08.2021 року № 74-ОД. URL: https://wiki-ccs.court.gov.ua/images/c/cc/Інстр%20укція_користувача_Електронного_кабінету_ЄСІТС.pdf (дата звернення: 04.04.2022).

проживання, РНОКПП тощо; 3) додання інформації про представника позивача; 4) заповнення персональної інформації щодо відповідача, у тому числі ПІБ, реєстрація місця проживання, РНОКПП тощо; 5) додання інформації щодо інших учасників справи; 6) ціна позову; 7) додання тексту позовної заяви; 8) підтвердження того, що позивачем не подано іншого позову до цього ж позивача з тим самим предметом та з тих самих підстав; 9) завантаження всіх документів, відео- та аудіо- файлів, що підтверджують позовні вимоги; 10) сплата судового збору, що розраховується автоматично та зазначається у графі «До сплати».

Отже, підсистема «Електронний суд» певним чином сприяє реалізації такого принципу верховенства права, як доступ до правосуддя. Враховуючи, що відповідно до ст. 10 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право на те, щоб її справу було розглянуто прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом¹, а Основним Законом України визначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55)², законодавцем введено окремі нововведення, що є результатом розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, та яким надається перевага. Указане підтверджується ч. 11 ст. 44 КАС України, згідно з якою, якщо позов, апеляційна, касаційна скарга подані до суду в електронній формі, позивач, особа, яка подала скаргу мають подавати до суду заяви по суті справи, клопотання та письмові докази виключно в електронній формі, крім випадків, коли судом буде надано дозвіл на їх подання у паперовій формі³.

¹ Загальна декларація прав людини (рос/укр) : Міжнародний документ від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 13.03.2022 р.).

² Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 13.03.2022 р.).

³ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20171215#n9553> (дата звернення: 13.03.2022 р.).

Аналогічна практика реалізується і в інших державах. До прикладу, у Сполучених Штатах Америки (США) діє електронна судова система з вільним доступом – PACER, яка надає можливість отримувати інформацію щодо судового документа, ознайомлюватися з реєстром прийнятих заяв, вивчати перебіг розгляду справи та історію ухвалених рішень, а також переглядати календар призначених засідань. Для подання документів до судів використовується додаток CM/ECF³ у вигляді особистого кабінету, доступ до якого надається за виданим державою паролем, а всі документи мають бути надіслані в pdf-форматі. Ще одним прикладом може бути практика Німеччини щодо подання документів, їх оброблення та винесення рішення в електронному форматі. Крім того, за допомогою платного особистого кабінету є можливість у письмовій формі вступати в дискусію з опонентом і оспорювати надані ним документи¹, тобто в Україні відбувається процес адаптації правозастосування організації судоустрою до міжнародних тенденцій.

Підсумовуючи, зазначимо, що здійснення адміністративного судочинства на сучасному етапові зазнало якісних трансформаційних рис, пов'язаних з використанням цифрових технологій у: а) визначенні складу суду; б) обміну процесуальними документами; в) розгляді справ в електронній формі; г) забезпеченні прав учасників адміністративного судочинства; д) використанні електронних доказів. Можливості дублювання процесуальних документів в електронній формі та участь у судовому засіданні за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій не мають превалюючого значення, а є альтернативними, а от організаційне забезпечення адміністративного судочинства з використанням цифрових технологій має обов'язковий характер.

ВИСНОВКИ

Дослідження присвячено формуванню комплексного підходу до виявлення особливостей адміністративного судочинства, як результату використання інформаційно-телекомунікаційних технологій.

¹ Public access to Court Electronic Records. URL: <https://pacer.uscourts.gov/> (дата звернення: 20.05.2022)

Встановлено, що використання цифрового інструментарію при здійсненні судочинства є відображенням ідеї електронного правосуддя, яка є технологічним вирішенням питань організації судочинства та інформаційно-правовим механізмом реформування державних інституцій в частині забезпечення сталого інформаційного обміну між судовою системою та громадянами. На підставі аналізу нормативно-правового регулювання в його ретроспективному розвитку, зазначено, що до 2016 р. в Україні впроваджувалися прототипи інформаційно-телекомунікаційних способів ведення діловодства в адміністративних судах та взаємодії між учасниками судового процесу та судами, які слідували загальноприйнятим міжнародною спільнотою рекомендаціям.

Виокремлено якісні трансформаційні риси здійснення адміністративного судочинства, яких пов'язано з використанням цифрових технологій: а) визначення складу суду; б) обмін процесуальними документами; в) розгляд справ в електронній формі; г) забезпечення прав учасників адміністративного судочинства; д) використання електронних доказів. Зазначено, що можливості дублювання процесуальних документів в електронній формі та участь у судовому засіданні за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій, не мають превалюючого значення, а є альтернативними, а от, організаційне забезпечення адміністративного судочинства з використанням цифрових технологій має обов'язковий характер.

Анотація

Дослідження присвячено формуванню комплексного підходу до виявлення особливостей адміністративного судочинства, як результату використання інформаційно-телекомунікаційних технологій. Зазначено, що у контексті адміністративного судочинства, цифрова трансформація проявляється у поширенні процесів інформатизації, комп'ютеризації та діджиталізації правосуддя, що має на меті забезпечення належної взаємодії людини та держави під час досягнення основної мети діяльності суду адміністративної юстиції. Здійснено розмежування поняття «електронне правосуддя» та «електронний суд» шляхом їх співвідношення як частини та цілого на підставі функціонального виміру.

Обґрунтовано тезу щодо єдності принципів та основоположних засад організації судочинства в Україні в частині цифрової трансформації такими аргументами: а) судова інформаційно-телекомунікаційна система є єдиною, незалежно від виду судочинства; б) організація адміністративного судочинства характеризується спільними характеристиками, яких опосередковано процесами цифровізації; в) формування цілісного уявлення про організацію адміністративного судочинства в частині втілення інформаційно-телекомунікаційних технологій має здійснюватися шляхом детермінації загальних цифровізаційних новел судочинства.

Встановлено, що використання цифрового інструментарію при здійсненні судочинства є відображенням ідеї електронного правосуддя, яка є технологічним вирішенням питань організації судочинства та інформаційно-правовим механізмом реформування державних інституцій в частині забезпечення сталого інформаційного обміну між судовою системою та громадянами. На підставі аналізу нормативно-правового регулювання в його ретроспективному розвитку, зазначено, що до 2016 р. в Україні впроваджувалися прототипи інформаційно-телекомунікаційних способів ведення діловодства в адміністративних судах та взаємодії між учасниками судового процесу та судами, які слідували загальноприйнятим міжнародною спільнотою рекомендаціям.

Виокремлено якісні трансформаційні риси здійснення адміністративного судочинства, яких пов'язано з використанням цифрових технологій: а) визначенні складу суду; б) обміну процесуальними документами; в) розгляді справ в електронній формі; г) забезпеченні прав учасників адміністративного судочинства; д) використанні електронних доказів. Зазначено, що можливості дублювання процесуальних документів в електронній формі та участь у судовому засіданні за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій, не мають превалюючого значення, а є альтернативними. Натомість, організаційне забезпечення адміністративного судочинства з використанням цифрових технологій має обов'язковий характер.

Ключові слова: адміністративне судочинство, електронне правосуддя, інформаційно-телекомунікаційні технології, електронний кабінет, електронний суд, автоматизований розподіл справ.

The study is devoted to the characteristics of the organization of administrative proceedings caused by the use of information and telecommunication technologies. It is noted that in the context of administrative proceedings, digital transformation is manifested in the spread of the processes

of informatization, computerization and digitization of justice, which aims to ensure proper interaction between a person and the state while achieving the main goal of the court of administrative justice. The concepts of “electronic justice” and “electronic court” are distinguished by comparing them as a part and a whole on the basis of a functional dimension.

The thesis about the unity of the principles and fundamental principles of the organization of the judiciary in Ukraine in terms of digital transformation is substantiated by the following arguments: a) the judicial information and telecommunication system is unified, regardless of the type of judiciary; b) the organization of administrative proceedings is characterized by common characteristics that are mediated by digitalization processes; c) the formation of a holistic view of the organization of administrative proceedings in terms of the implementation of information and telecommunication technologies should be carried out by determining general digitalization novelties of the judiciary.

It was established that the use of digital tools in the implementation of judicial proceedings is a reflection of the idea of electronic justice, which is a technological solution to issues of judicial organization and an informational and legal mechanism for reforming state institutions in terms of ensuring a stable information exchange between the judicial system and citizens. On the basis of the analysis of regulatory and legal regulation in its retrospective development, it is indicated that until 2016 prototypes of information and telecommunication methods of conducting business in administrative courts and interaction between participants in the judicial process and courts were logically implemented in Ukraine, which followed the recommendations generally accepted by the international community.

Qualitative transformational features of the implementation of administrative proceedings, which are associated with the use of digital technologies, are singled out: a) determining the composition of the court; b) exchange of procedural documents; c) consideration of cases in electronic form; d) ensuring the rights of participants in administrative proceedings; e) use of electronic evidence. It is noted that the possibilities of duplicating procedural documents in electronic form and participating in a court session with the help of information and telecommunication technologies do not have a predominant value, but are alternatives. Instead, organizational support of administrative proceedings using digital technologies is mandatory.

Keywords: *administrative justice, electronic justice, information and telecommunication technologies, electronic cabinet, electronic court, automated distribution of cases.*

Фролова Євгенія Ігорівна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 6. ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

ВСТУП

Доктринальне опрацювання питання цифровізації публічного адміністрування є новим напрямком адміністративно-правової науки. Це обумовлено тим, що на теперішній час публічно-владний вплив на суспільні відносини діалектично пов'язаний з процесом цифровізації суспільного життя. Дослідження методологічного аспекту публічного адміністрування також залишається на порядку денному, оскільки сучасне публічне адміністрування здійснюється в умовах зростання кількості завдань, які мають бути вирішеними суб'єктами публічного адміністрування, та одночасної необхідності оптимізації витрат на таку діяльність. Отже, зазначене обумовлює пошук оптимальних способів та технологій публічно-владної діяльності.

Вибір способу впливу в межах відносин, яких врегульовано нормами публічного права, якісно змінюється завдяки можливості застосування цифрових технологій. Так, цифрові методи та технології управління активно впроваджуються у площину публічного адміністрування. Акцент публічно-владної взаємодії з приватними суб'єктами стрімко змінюється від переважної імперативності до розширення диспозитивності, від переважного застосування методу примусу до методу переконання. Таким чином, для забезпечення дієвого та ефективного механізму публічно-владного впливу в умовах цифровізації, крім загальних елементів, має бути враховано у тому числі нові методи та способи, що використовуються у цих відносинах.

Достатньо широке коло наукових доробок присвячено питанням змісту і сутності методів публічного адміністрування, зокрема праці таких науковців, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, М. В. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. В. Галунько, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоєць, В. М. Марчук, В. І. Теремецький, Ю. М. Тодика, В. К. Шкарупа, М. Г. Шульга, І. П. Яковлев та ін.

Проте, до теперішнього часу цифровізація публічного адміністрування не є остаточно завершеним процесом, цей процес триває. Триває і процес оновлення методології публічного адміністрування. Попри зростаючу популярність наукових пошуків з тематики цифрової трансформації публічного адміністрування, питання, що стосуються впливу цифровізації публічного адміністрування на оновлення його методів залишаються практично не розкритими та потребують вивчення. Указане свідчить про важливість аналізу методології публічно-владної діяльності в умовах цифрової трансформації суспільного життя.

1. Теоретичні засади публічного адміністрування

Для з'ясування особливостей методів публічного адміністрування в умовах цифровізації слід звернутися до понятійно-змістовної характеристики публічного адміністрування як важливої частини публічно-владної діяльності, під час здійснення якої насамперед і забезпечується виконання основних завдань і функцій держави, реалізація публічного інтересу, надання адміністративних послуг. Терміни «публічне адміністрування» та «державне управління» часто вживаються як синонімічні. Так, в адміністративно-правовій науці поширеним є визначення публічного адміністрування як підзаконної, юридично-владної діяльності публічної адміністрації виконавчо-розпорядчого характеру, спрямованої на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на різні сфери суспільних відносин. Зазначене визначення є цілком прийнятним і для детермінації і для терміна «державне управління»¹.

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Питання адміністративного права : навчально-методичний посібник. 2021. 46 с. С. 5–6.

Разом із тим, категорії «публічне адміністрування» та «державне управління» не є тотожними, і відповідно кожній є притаманними сутнісні змістовні ознаки, адже розвиток понятійно-категоріального апарату будь-якої науки, як правило, обумовлений потребою відтворення певного нового аспекту об'єктивної дійсності у пізнавальній діяльності, оскільки автоматична заміна одного терміна на інший не призводить до зміни суті явища, що характеризується. Зміст категорій «публічне адміністрування» та «державне управління» значною мірою визначається суб'єктивним розумінням окремих науковців, яким властивим є деструктивне прагнення до наукової новизни або штучного запозичення закордонної термінології як нової, аніж якісної зміною змісту владно-розпорядчого впливу або ж законодавчою практикою їх застосування. При цьому, сучасна сфера публічного адміністрування об'єктивно відображає якісно новий аспект взаємодії публічної адміністрації та суспільства, або ж у досліджуваному контексті – державного управління. Щоб виявити цей аспект, необхідно дослідити причини оновлення категоріального апарату вітчизняної публічно-правової науки.

Технічно термін «публічне адміністрування» (англ. “public administration”) тривалий час перекладався як «державне управління». Проте помилковість такого перекладу не викликає сумніву через змістовні відмінності, які вже давно дискутуються у науковому колі. Слід констатувати, що термін «публічне адміністрування» і наукові дискусії серед вітчизняних науковців-адміністративістів щодо його змісту й почалися як наслідок прямого перекладу англomовного поняття “public administration”, а вже вторинно відбувався науковий пошук змістовного навантаження. Отже, зважаючи на те, що термін публічне адміністрування має іншомовне походження, перш за все, осмислення цієї категорії не може бути здійснено методологічно вірно без зазначення варіантів його тлумачення у західній правовій доктрині.

До розуміння змісту публічного адміністрування виокремлюють два підходи: «американський» і «європейський» (назви «американський» і «європейський» підхід указують на країни та школи управління, які склалися). За «американського» підходу

публічне адміністрування розглядається як галузь, що містить законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а в «європейському» підході публічне адміністрування розглядається як підгалузь права¹. Відтак перший підхід передбачає поєднання політичних, законотворчих та адміністративних функцій, а другий – їх розмежування, тобто детермінацію публічного адміністрування як усієї незаконодавчої та несудової діяльності держави. Прикладом такого визначення змісту поняття «державне управління» через поняття «виконавча влада» у західній правовій доктрині може бути визначення, надане всесвітньо відомою енциклопедією Britannica: «Публічне адміністрування – це діяльність, яка включає здійснення політики та програм урядів (виконавчої влади). Сучасне публічне адміністрування включає діяльність у визначенні політики уряду, але, в основному, має справу з плануванням, організацією, спрямуванням, координацією та контролем за урядовими діями»².

Схожим є широкий та вузький підходи до публічного адміністрування. За широкого підходу під публічним адмініструванням розуміють «усю систему адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Отже, публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою; мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі. У вузькому розумінні публічне адміністрування є пов'язаним з виконавчою гілкою влади; професійна діяльність державних службовців»³.

¹ Державне управління : Словн.-довід. / за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с. С. 63–64.

² Public administration. The New Encyclopedia Britannica. URL: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/482290/public-administration> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

³ Нагаєв В. М. Публічне адміністрування : електронний навчальний посібник. Х. : ХНАУ, 2018. 278 с. С. 7–8. URL: <http://dspace.knau.kharkov.ua/>

Кожен із зазначених підходів є прийнятним на певному теоретико-методологічному рівні дослідження, проте, враховуючи специфіку дослідження в рамках адміністративного права та наявний конституційний поділ влади і особливості форм здійснення кожної із складових такого поділу (публічне адміністрування є переважно формою здійснення виконавчої влади), – публічне адміністрування розглядається у площині «вузького трактування».

У процесі понятійного тлумачення публічного адміністрування неможливо оминати процес адаптації категорії «публічне адміністрування» у вітчизняну адміністративно-правову доктрину, який бік-о-бік відбувається поряд із розмежуванням з категорією «державне управління». Тривалий час «державне управління» становило головне системоутворююче поняття у доктрині адміністративного права, зміст якого визначався у широкому та у вузькому трактуванні. У широкому розумінні державне управління визначається як сукупність усіх видів діяльності держави, іншими словами – усіх форм реалізації державної влади в цілому. У вузькому сенсі державне управління відображає відносно самостійний вектор державної діяльності виконавчо-розпорядчого характеру, який здійснює певне коло державних органів.

Аналіз наукових доробок у цьому напрямі дозволяє констатувати, що характерними для державно-управлінського впливу тривалий час були методи адміністративних приписів та прямого керівництва і розпорядництва. Нові вектори спрямованості владного державного впливу були зумовлені проголошенням незалежності України та становленням концепції «сервісної» держави. Безсумнівно, упорядковуючий вплив нових публічних інституцій уже не міг надалі характеризуватися у контексті такої моделі державного управління.

Становлення «людиноцентристської» моделі зумовило розвиток нового підходу до способу організуючого впливу держави

на суспільні відносини, в якому державу покликано забезпечувати та обслуговувати суспільство. Відповідно новий підхід відобразився й у наукових положеннях адміністративно-правової доктрини у частині якісного перегляду предмета і методів галузі і, як наслідок – поступового відступу від виключно управлінського розуміння адміністративного права.

Ще у 2003 р. вчений-адміністративіст В. Б. Авер'янов звертав увагу на те, що трактування адміністративного права тільки через призму управління є помилковим та не відповідає вимогам розвитку суспільства, оскільки значна частина, суспільних відносин, що становить предмет адміністративного права, за своєю суттю не є управлінською: надання адміністративних послуг, адміністративне оскарження, застосування адміністративного примусу, розгляд індивідуальних адміністративних справ та прийняття індивідуальних актів тощо¹.

Як зазначають науковці, насамперед людиноцентризм становить сучасну концепцію адміністративного права, суть якого полягає в забезпеченні та дотриманні у публічно-правовій сфері принципу верховенства права, забезпеченні спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпеченні дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя².

Як зазначають Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко, лише з моменту проголошення незалежності України, закріплення в її Основному Законі положення про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю»³, розпочався процес переформатування відносин населення та державної влади, який має

¹ Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 6–9.

² Юровська В. В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини права як ідеологічна передумова перегляду змісту методів адміністративного права. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/3. С. 82–89.

³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

закінчитися розбудовою громадянського суспільства. Вирішення зазначеного завдання може бути досягнуто лише шляхом перегляду ролі державної влади у суспільстві¹.

Саме в такому контексті термін «публічне адміністрування» набув свого застосування та поширення, забезпечуючи ідентифікацію всього комплексу суспільних відносин, регульованих галуззю адміністративного права^{2, 3, 4}. Науковці В. Колпаков і Т. Мацелик заначили дві інтегральні категорії предмета сучасного адміністративного права: «публічна адміністрація та владні відносини, спрямовані на реалізацію призначення публічної адміністрації»⁵.

Проте не всі сучасні дослідження відображають певні змістовні трансформації в характерові владно-розпорядчої діяльності та відповідно у понятійно-категоріальному апараті адміністративного права, але при цьому, як зазначає О. І. Миколенко, частина науковців (із середини 90-х років), особливо ті, що переймалися проблемами предмета адміністративно-правового регулювання, звернули увагу на те, що категорія «державне управління» втратила свої методологічні властивості⁶.

¹ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

² Public administration under modern conditions: concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2020. 268 p.

³ Olha Koicheva, Bilokur Yevheniia, Nehara Rodion. State and Prospects of Development of Welfare Economics in Ukraine. *Journal of Environmental Treatment Techniques*. 2019. Vol. 7, Iss. 3. P. 377–382. URL: <https://hdl.handle.net/11300/16047> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

⁴ Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. Т. 31(70). С. 33–37. С. 5.

⁵ Колпаков В., Мацелик Т. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми. *Право України*. 2010. № 8. С. 110–115.

⁶ Миколенко О. І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101–107. С. 103. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132859> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

Терміном «публічне адміністрування» продовжують позначати різноманітні сторони правового буття без набуття ним відміченої якісної специфіки, наприклад:

1) «як складову управління, що є процедурою втілення рішень, запроваджених у системі управління»¹;

2) «як підзаконну, юридично-владну діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини в усіх сферах життєдіяльності суспільства»².

У сучасній Одеській школі права запропоновано розкрити специфіку публічного адміністрування крізь призму кількісно-якісних показників, а саме, перша відмінна детермінанта є кількісною. Як зазначається в дисертаційному дослідженні І. П. Яковлєва, кількісна площина «значною мірою є очевидною для публічно-правової науки, виявляється уже на рівні етимологічних порівнянь та полягає у традиційному судженні про відносно більший обсяг публічного. Суб'єктами публічної владної діяльності є органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, організації, наділені делегованими повноваженнями, і не виключено, що й інші носії публічної влади». Наведене вказує на те, що «державне» є однією із складових «публічного».

Якісна ж відмінність публічного адміністрування від державного управління полягає в такому. По-перше, воно вказує на головну ціннісно-цільову складову розпорядчих заходів – публічний інтерес; по-друге, термін «публічний» додатково констатує необхідність інформаційної взаємодії суб'єктів публічної адміністрації із суспільством. При цьому оперативне поширення

¹ Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3(42). 8 с. С. 3. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/index.html> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

² Сівков С. В. Публічне адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 129–133. С. 130.

достовірних даних щодо управлінського впливу, права громадян і порядку їх втілення має відбуватися не лише за ініціативи громадськості, як відповідь на запити окремих її представників чи організацій (вимушене інформування), але й за ініціативи владних інституцій (добровільне інформування)¹.

Подібні якісні та кількісні складові свідчать про трансформацію вітчизняної наукової думки. Продовжуючи цей вектор дослідження, зазначені наукові положення набувають свого подальшого розвитку в оновленні методів та інструментів публічного адміністрування порівняно з державним управлінням, запровадженні диспозитивних засад у відносинах між суб'єктами публічного адміністрування та суспільством; запровадженні децентралізації влади тощо. Зазначений кількісно-якісний аспект відображає обґрунтованість тлумачення публічного адміністрування через концепт управління, оновленого на засадах «сервісної держави», відкритості, співпраці з громадськістю.

Подібну думку щодо розширення управлінського підходу відображено у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАСУ). Відтак, на основі аналізу положень ст. 4 КАСУ, яка містить визначення основних термінів адміністративного судочинства, зроблено висновок, що, визначаючи предметну діяльність суб'єкта владних повноважень, законодавець звертає увагу на те, що її пов'язано зі здійсненням не тільки публічно-владних управлінських функцій, у тому числі на виконання делегованих повноважень, але й із наданням адміністративних послуг².

Слід сказати, що деякі вчені розглядають категорію «публічне адміністрування» тільки стосовно зовнішніх дій публічної

¹ Яковлев І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 224 с. С. 23–26 URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата звернення: 15.05.2022 р.).

² Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

адміністрації. Як зазначають В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник, «... не є публічним адмініструванням діяльність, пов'язана з внутрішньою організацією функціонування (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо) органів публічної влади. Зазначену діяльність можна назвати внутрішньо-управлінською, яка, однак, так само як і публічне адміністрування, регламентується нормами адміністративного права»¹.

Проте дослідження терміна «публічне адміністрування» доцільно здійснювати все ж таки через виокремлення соціально-орієнтованої та внутрішньо-орієнтованої складової функціонального змісту, за аналогом виокремлення соціально-орієнтованих та внутрішньо-орієнтованих функцій публічно-управлінської діяльності². Вбачається, що організаційно-упорядковуюча діяльність суб'єктів владних повноважень має єдине змістовне наповнення із зовнішньо-орієнтованою частиною публічного адміністрування, а отже, вони не повинні протиставлятися один одному виходячи з критерію напрямку діяльності.

У цьому зв'язку слід зазначити, що внутрішньо-орієнтована частина публічного адміністрування теж набуває нових властивостей у світлі удосконалення технології публічного адміністрування. У процесі здійснення сучасної публічної управлінської діяльності вкрай необхідним є використання інструментарію менеджменту з урахуванням особливостей адміністративної сфери, а відтак понятійно-термінологічний апарат дедалі все частіше починає оперувати терміном «адміністративний менеджмент». Відповідно особливості стилю управління у публічній сфері, іншими словами адміністративний менеджмент, можна розглядати як дотичну до доктрини сучасного адміністративного права, тому що всі принципи та механізми ефективної публічно-владної діяльності мають бути відображеними

¹ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. С. 41.

² Білокур Є. І. Класифікація та дескрипція функцій публічного адміністрування. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 2. С. 44–54.

у повноваженнях, компетенції, методах діяльності суб'єктів публічного адміністрування¹.

На теперішній час в адміністративно-правовій доктрині є відсутнім універсальне визначення поняття «публічне адміністрування», є відсутнім і його законодавче закріплення. Однак, публічне адміністрування – це реальність, без якої не можуть функціонувати публічно-владний механізм та сучасна наука адміністративного права. На підставі вищенаведеного, слід акцентувати увагу на тому, що публічне адміністрування необхідно розглядати в обсязі усіх суспільних відносин, врегульованих адміністративним правом, при цьому не обмежуючись виключно публічно-управлінською діяльністю, оскільки теоретичне осмислення саме неуправлінських сфер стало поштовхом до широкого застосування поняття «публічне адміністрування» в адміністративному праві.

Надаючи понятійно-термінологічну характеристику публічному адмініструванню, науковцям слід обов'язково враховувати кількісні та якісні властивості цього терміна, який пропонується визначити як вид публічно-владної діяльності з виконання публічно-управлінських, розпорядчих, сервісних, юрисдикційних та внутрішньо-організаційних заходів, здійснюваних суб'єктами публічної адміністрації у межах своїх повноважень, що спрямований на досягнення публічного інтересу у процесі гласної взаємодії з громадянським суспільством. Слід звернути увагу на те, що удосконалення понятійно-категоріального апарату адміністративного права є системно пов'язаним із практикою правозастосування, і має стати логічним відображенням правильного використання теоретичних категорій з урахуванням особливостей сфери публічного адміністрування насамперед у процесі здійснення адміністративного судочинства.

¹ Білокур Є. І. Щодо категорії «адміністративний менеджмент» у доктрині українського адміністративного права. *Традиції та новачії юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє* : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (19 трав. 2017 р., м. Одеса): у 2 т. Т. 2. Одеса : «Гельветика», 2017. С. 55–57. С. 55.

2. Методи публічного адміністрування: змістовна характеристика

Публічне адміністрування зазнає суттєвих системних трансформацій, про що свідчать реалії сьогодення. Методи публічного адміністрування є тими елементами, через які публічне адміністрування набуває якісно нових характеристик, з одного боку, і, з іншого – в яких мають прояв ці нові характеристики. Акцент публічно-владної взаємодії з приватними суб'єктами змінюється від переважної імперативності до розширення диспозитивності, від превалюючого застосування методу примусу до методу переконання, тобто для впровадження дієвого та ефективного регулятивного механізму впорядкування суспільних відносин, які виникають у процесі публічного адміністрування, крім загальних елементів, має бути враховано у тому числі нові методи та способи, що використовуються у цих відносинах.

Для характеристики методів публічного адміністрування, перш за все, необхідно визначитися із змістовним наповненням досліджуваної категорії, а також відобразити їх орієнтовний перелік. Питання поняття і сутності методів публічного адміністрування не оминалося увагою науковців (В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоєць, В. М. Марчук, В. І. Теремецький, Ю. М. Тодика, В. К. Шкарупа, М. Г. Шульга, І. П. Яковлев та ін.), які за різних часів досліджували різні аспекти цього інституту. Поділяючи наукові положення в напрацюваннях зазначених авторів, слід констатувати, що в діяльності з публічного адміністрування тривають суттєві перетворення, а це відповідно вимагає дослідження оновленої методології такої діяльності.

Науковці не раз звертали увагу на те, що саме питання методів публічно-владної діяльності набуває все більшої актуальності у зв'язку із становленням України як країни з ринковою економікою, докорінними змінами в механізмові здійснення публічного адміністрування, та відповідно і в організаційно-правовому статусі суб'єктів його здійснення, а також об'єктів, щодо

яких воно здійснюється (наприклад, децентралізація влади, розвиток договірних відносин у діяльності публічної адміністрації, роздержавлення економіки)¹.

Загалом під методом, як правило, розуміється спосіб або прийом певної діяльності, або спосіб пізнавальної діяльності. Так, поняття методу у Тлумачному словникові української мови подається як спосіб пізнання явищ; прийом або система прийомів, які застосовуються в якій-небудь галузі діяльності². Загалом за допомогою категорії «метод» позначається як спосіб організації відповідної діяльності, так і досягнення результатів такої діяльності.

Відповідно під методами публічного адміністрування слід розуміти способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного адміністрування на певні об'єкти адміністрування, інакше кажучи – певні суспільні відносини. В юридичній науці не існує єдиної точки зору щодо визначення змісту поняття «методи публічного адміністрування». Слід зазначити, що дослідження методів публічного адміністрування має своїм підґрунтям теоретичні напрацювання стосовно методів державного управління.

Отже, аналіз наукових доробок дозволяє акцентувати увагу на таких наукових положеннях щодо визначення категорії «методи публічного адміністрування»:

а) «певні способи практичного виконання своїх адміністративних зобов'язань суб'єктами публічної адміністрації, які відповідають обсягові та характерові їх компетенції. Методи публічного адміністрування, будучи способами безпосереднього владного впливу з боку суб'єктів публічного адміністрування на певний об'єкт, віддзеркалюють у своєму змістові юридично владні повноваження, сукупність яких обумовлена змістом адміністративно-правового регулювання» (В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко)³;

¹ Курс адміністративного права України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко та ін. Вид-во Юрінком Інтер, 2013. 864 с. С. 720.

² Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. : т. 2 / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. К. : Аконіт, 1999. С. 617.

³ Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. В. Горбач та ін., 2011. 395 с. С. 175.

б) «сукупність універсальних та спеціальних способів і прийомів, які застосовуються органами влади під час здійснення тих чи інших функцій публічного адміністрування або у процесі розробки, прийняття та реалізації рішень щодо впливу на керовані об'єкти» (В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова)¹;

в) «способи й засоби впливу органів публічного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти; вони надають можливість визначити, як саме той чи інший суб'єкт публічно владних повноважень здійснює свою повсякденну управлінську діяльність» (С. Г. Стеценко)².

Як видно із вищенаведених дефініцій, суть методів публічного адміністрування розкривається через прийоми та способи діяльності, але при цьому присутній управлінський акцент – вплив на підконтрольний або керований об'єкт. Як вже зазначалося, публічне адміністрування містить у собі й так звану «неуправлінську» сферу, тому акцентувати увагу тільки на прямому впливові суб'єктів публічного адміністрування на підконтрольні суб'єкти є методологічно невірним.

Звернення до теоретичних доробок вітчизняних науковців з державного управління та адміністративного права надає підстави виокремити такі властивості методів публічного адміністрування:

- 1) у них знаходить своє вираження публічний інтерес;
- 2) мета використання методів публічного адміністрування та їх прикладне призначення полягають у забезпеченні самого публічного адміністрування;
- 3) методи мають прояв у процесі реалізації публічного адміністрування, виражаючи собою упорядковуючий вплив публічної адміністрації на різноманітні суспільні відносини;
- 4) відображають характер взаємозв'язку між суб'єктами публічного адміністрування та суб'єктами, на яких спрямовано владно-організуючий вплив;

¹ Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник. Харків : Магістр, 2011. 306 с. С. 159–163.

² Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с. С. 223–227.

5) отримують зовнішнє вираження через форми публічного адміністрування, забезпечуючи кожному адміністративному акту, договору тощо якісно-стилістичне наповнення, не будучи повністю вичерпаними жодною із форм;

6) є засобом реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування;

7) переважно застосовуються на засадах варіативності;

8) зміст впливу у кожному конкретному випадку залежить від специфіки об'єкта, стосовно якого застосовується метод публічного адміністрування;

9) мають специфічний характер впливу на об'єкти адміністрування, тобто можуть здійснювати як прямий (заходи адміністративного стягнення), так і непрямий вплив (правообмеження для державних службовців, засоби заохочення тощо).

Отже, методи публічного адміністрування слід визначити як способи та засоби упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію публічних інтересів.

Слід зазначити, що в доктрині адміністративного права підкреслюється тісний зв'язок методів публічно-владної діяльності з формами публічного адміністрування. У науковій літературі зазначається, що методи знаходять своє відображення у формах публічного адміністрування. Без форм публічного адміністрування методи втратили б свою сутність, оскільки їх неможливо було б реалізувати на практиці. Із цього приводу необхідно зазначити таке. Як уже говорилося, методи публічного адміністрування – це певні способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу на певні об'єкти. Форма ж публічного адміністрування є зовнішнім проявом конкретних дій, які здійснюються суб'єктами публічного адміністрування для реалізації поставлених перед ними завдань¹. Отже, з одного боку, форми

¹ Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 540 с.

та методи є взаємозалежними та знаходяться у постійному розвитку. З іншого порівняно з формами публічного адміністрування методи мають менший ступінь нормативної регламентації. Але розгляд методів публічного адміністрування виключно як другорядної категорії стосовно форм вбачається помилковим.

Близькою категорією до форм та методів є категорія «інструменти публічного адміністрування», що, на думку вчених, є результатом поєднання форм та методів та означає спосіб зовнішнього вираження владно-впорядковуючого впливу суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату^{1, 2}. При цьому, слід зазначити, що запровадження та використання категорії «інструменти публічного адміністрування» є результатом оновлення понятійно-категоріального апарату адміністративно-правової науки³, поряд із чим дослідження методів публічного адміністрування не втрачає своєї доцільності, як категорії, що дозволяє ідентифікувати публічне адміністрування серед інших видів діяльності. У такому зв'язку логічним є розгляд методологічної складової публічного адміністрування як самостійного елементу. Поряд із цим, методи можуть розглядатися як частина інструментів публічного адміністрування⁴, не втрачаючи тим самим своєї самостійності та прикладного значення.

Методи публічного адміністрування небезпідставно поєднуються із таким елементом діяльності публічного адміністрування, як функції. Із цього приводу О. Д. Крупчан зазначає,

¹ Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 224 с. С. 158. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y (дата звернення: 15.05.2022 р.).

² Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 204.

³ Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

⁴ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 206.

що якщо державно-владні повноваження є формою правового опосередкування функцій, то методи більше стосуються їх практичної реалізації. У розумінні методів як способів здійснення організуючого впливу у стосунках між суб'єктами й об'єктами публічного адміністрування, до методів примикає і стиль управлінської діяльності. Але не як особисті, індивідуалізовані риси діяльності управлінських кадрів, а як сукупність прийомів діяльності, що є окремим проявом більш загального явища – методів публічного адміністрування. Виражаючи якісний бік реалізації функцій адміністрування, методи – за аналогією з функціями – безпосередньо пов'язані з державно-владними повноваженнями, що відповідають цим функціям. Ця, так би мовити, компетенційна ознака методів підкреслює, насамперед, спільність, щодо функцій, основних вимог до їх правової регламентації, а звідси й щодо її удосконалення¹. Як підсумок, за допомогою методів реалізуються функції та вирішуються завдання публічного адміністрування, забезпечується реалізація прав і свобод людини і громадянина, а також законні інтереси юридичних осіб.

Отже, резюмуючи, слід сказати, що категорія «методи публічного адміністрування» знаходиться у тісному взаємозв'язку з такими іншими складовими діяльності з публічного адміністрування, як мета, функції, форми, інструменти. Усе вищезазначене вказує на багатоаспектність досліджуваного поняття. При цьому виокремлення методів як самостійного елементу має суттєве прикладне значення, оскільки дозволяє дослідити якісні особливості публічно-владної діяльності.

Важливо зазначити, що в науковій літературі замість терміна «методи публічного адміністрування» часто використовуються інші терміни, зокрема: «адміністративно-правові методи», «методи здійснення владно-розпорядчих дій», «методи управління», «методи публічно-владної діяльності». Фактично сутність зазначених категорій у більшості залишається тією ж. У той же час, слід враховувати, що термін «адміністративно-правові

¹ Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2012. 497 с. С. 207.

методи» зазвичай позначає методи адміністративного права або методи адміністративно-правового регулювання, які не є тотожними за змістом із методами публічного адміністрування.

Методи адміністративного права та методи адміністративно-правового регулювання слід розмежовувати з методами публічного адміністрування. Перші є самостійними юридичними, а не управлінськими, категоріями. Суть їх зводиться до механізму правового регулювання (однакового для всіх галузей права)¹. До відмінностей можна віднести те, що методи адміністративно-правового регулювання поширюються на всіх учасників суспільних відносин, як на публічну адміністрацію, так і на приватних осіб. Методи ж публічного адміністрування застосовуються тільки суб'єктами владних повноважень. Як зазначають В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко, методи правового регулювання знаходять відповідний прояв у методах публічного адміністрування, у своєму правовому вираженні вони можуть співпадати, проте це не призводить до їх ототожнення. Але в такому разі метод публічного адміністрування повинен бути обов'язково мати нормативне вираження, оскільки правове регулювання завжди є нормативним. Методи публічного адміністрування у своїй більшості є індивідуалізованими та не всі з них є правовими².

Вибір того чи іншого методу публічного адміністрування залежить від багатьох чинників: компетенції і повноважень органу публічної влади чи посадової особи, специфіки об'єкта адміністрування, поставлених цілей і функцій публічного адміністрування. Застосування певного арсеналу методів владно-розпорядчого впливу, враховуючи характер цієї діяльності, має обов'язково відповідати принципів законності, а також бути найбільш ефективним для досягнення мети, з якою застосовується.

¹ Юровська В. В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 188–192. С. 190.

² Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко та ін. Вид-во «Юрінком Інтер», 2013. 864 с.

Зміст кожного методу публічного адміністрування визначається за допомогою таких ознак:

- 1) характер взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії;
- 2) прийоми та засоби, які використовуються (можуть бути використаними) у процесі упорядковуючого впливу;
- 3) мотивація, якою забезпечується необхідна/бажана поведінка приватної особи або уповноваженого суб'єкта, що є підвладною стороною субординаційної або однією із сторін координаційної взаємодії.

Отже, сутність методу адміністрування проявляється як у волевиявленні суб'єкта публічної адміністрації щодо інших учасників адміністративних правовідносин, так і в характерові волевиявлення.

Звернення до теоретичних доробок вітчизняних науковців надає підстави виокремити такі варіанти класифікації методів публічного адміністрування. Слід сказати, що варіативність методів породжує різноманітні градації їх видів та систематизації.

Так, залежно від форми вираження методи публічного адміністрування поділяють на: правові (містяться у нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть за собою юридичні наслідки) та неправові (характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо))^{1, 2}.

Залежно від ступеня врахування у владному впливові інтересів виокремлюють такі види методів: адміністративні (засновані на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління); економічні (грошово-кредитна та фінансова політика, податкова політика, вплив на ринкове ціноутворення, економічне стимулювання тощо); правові (юридичний вплив на соціально-правову сферу та її окремі елементи)³.

¹ Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електрон : навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с. С. 175.

² Коваленко В. В. Курс адміністративного права України. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с. С. 702–709.

³ Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред.

За змістовною характеристикою розглядають групи методів: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні, які у свою чергу також зазнають поділу на види¹.

Доповнити варіативність градації методів публічного адміністрування можна:

за ступенем владного впливу на об'єкти: імперативні (становлять владні приписи, що зобов'язують до вчинення певних дій або належної поведінки), уповноважуючі (дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування); заохочувальні (реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративних правовідносин); рекомендаційні (містять рекомендації щодо здійснення певних дій необов'язкового характеру);

за суб'єктним складом: одноосібні (єдиноначальні); колегіальні²;

Та найбільше прикладне значення, вважається, має класифікація методів адміністрування залежно від ступеня використання в управлінському впливові юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта на:

прямі (однозначний зобов'язальний вплив; відсутність можливості вибору варіанта активності; більш швидке та достовірне досягнення результату; виключення позитивної ініціативи; необхідність оперативного коригування; ускладнені процедури застосування);

Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с. С. 24.

¹ Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, канд. екон. наук, доц. Н. М. Мельтюхової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с. С. 102–105.

² Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с. С. 6.

непрямі (опосередкований вплив на волю; багатоваріантність дій та можливість розсуду; сприяння активності приватних осіб; відтермінований і не безумовно гарантований результат; не вимагають регулярного розпорядчого втручання)^{1, 2}.

Видається, що такий поділ дозволяє дослідити характер застосовуваних прийомів та способів, у той же час класифікація не тяжіє до суміжних категорій – форм та інструментів публічного адміністрування.

Поширеним також є поділ методів публічного адміністрування залежно від характеру їх впливу на волю і поведінку осіб (по іншому – за використовуваними мотиваційними засобами): переконання, заохочення, примус.

Переконання як метод адміністрування, як правило, визначають як:

активний і систематичний вплив на свідомість та поведінку людей з метою добровільного виконання правових приписів³;

систему заходів як правового, так і неправового характеру, які застосовуються суб'єктами публічної влади, та мають свій прояв у здійсненні виховних, роз'яснювальних і заохочувальних методів, спрямованих на формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших нормативних актів⁴.

До форм методу переконання зараховують: 1) інформаційно роз'яснювальну роботу; 2) індивідуальне консультування з питань, які належить до публічного адміністрування; 3) правове виховання; 4) висвітлення інформації щодо

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т.: Т. 1. заг. част./ В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Вид-во «Юрид. думка», 2007. 592 с. С. 299.

² Білокур Є. І., Хамходера О. П., Авдєєв О. Р. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Одеса, 2019. 142 с. DOI 10.32837/11300.12477. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12477> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

³ Журавель Я. В. Деякі питання застосування методу переконання у публічному адмініструванні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. С. 81–84. С. 82.

⁴ Бандурка О. М. Адміністративна діяльність. Особлива частина : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Експада, 2000. 368 с.

діяльності публічних інституцій. До таких форм зараховують також постійне інформування населення щодо змін у законодавстві, індивідуальну та масово-виховну роботу, застосування заходів заохочення тощо¹.

Метод заохочення передбачає сукупність способів публічно-владного впливу суб'єктів публічного адміністрування, спрямованих на створення сприятливих умов, що обумовлюють спонукування суб'єктів адміністративно-правових відносин до здійснення певних дій, корисних із точки зору суспільства й держави, шляхом створення зацікавленості в одержанні додаткових благ, які одночасно є стимулом щодо соціально-активної правової поведінки².

У спеціальній літературі метод заохочення часто не виокремлюється як самостійний метод, а розкривається у межах методу переконання. У той же час, слід наголосити на неможливості ототожнення заохочення з переконанням, оскільки ці методи мають ряд відмінних ознак:

- 1) фактичною підставою для заохочення є заслуга або діяння, яке позитивно оцінюється суб'єктами влади;
- 2) заохочення (як одиничний акт) пов'язане з оцінкою уже здійснених дій;
- 3) заохочення персоніфіковане, воно застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів;
- 4) заохочення має прояв у моральному схваленні, наділенні правами, пільгами, матеріальними цінностями та іншими благами.

Більшість науковців називають примус головним методом впливу в діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Найбільш вдалим, у контексті розкриття змісту примусу як методу публічного адміністрування, є такі наукові положення вчених: І. П. Голосніченко – «примус – це спосіб ціле-спрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність

¹ Ткаля О. В. Переконання як сучасний метод адміністративно-правового впливу. *Право і суспільство*. 2018. № 2. С. 162–167.

² Козачук Д. А. Заохочувальні адміністративні процедури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 18 с. С. 8. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/1321?show=full> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

підприємств і організацій, органів, служб та службовців апарату публічної влади в інтересах забезпечення оптимального рівня виконання вимог законодавства»¹; О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін – «примус полягає в адміністративному схиленні суб'єкта до виконання прийнятого рішення незалежно від (а то й усупереч) його волі шляхом застосування до нього заходів організаційного, особистого, майнового чи психологічного тиску. Примус завжди покликаний забезпечити виконання прийнятих рішень шляхом застосування певних заходів (попереджувальних, запобіжних чи заходів юридичної відповідальності)»²; Ю. П. Битяк – «Адміністративний примус – поняття родове. Залежно від призначення, усі заходи адміністративного примусу може бути зведено у відповідні однопорядкові групи. Останніми роками фахівцями з адміністративного права запропоновано тричленну класифікацію цих заходів: адміністративно-попереджувальні заходи; заходи адміністративного припинення та забезпечення адміністративного провадження; адміністративні стягнення»³; Г. В. Грянка – «примус у сфері публічного управління застосовують для того, щоб забезпечити: по-перше, цілеспрямованість управлінської діяльності; по-друге, правомірність поведінки учасників управлінських відносин; по-третє, функціонування й захист режиму, встановленого державою, за якого неухильно виконувалися би правові приписи усіх ланок управлінської системи; по-четверте, належні взаємостосунки усіх учасників управлінських відносин»⁴.

¹ Голосніченко І. П. Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття. Загальна та основна частина : навч. посіб. Київ, 2005. 231 с. С. 87.

² Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 345 с. С. 236.

³ Адміністративне право. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гаращук та ін. Харків : Право, 2012. 155 с. С. 58–59.

⁴ Грянка Г. В. Адміністративний примус у публічному адмініструванні. *Науковий вісник національної Академії внутрішніх справ*. № 6. 2011. С. 206–214. С. 212–213.

Заслуговує на особливу увагу розуміння примусу у публічному адмініструванні, оскільки, не все, що зазвичай належить до змісту адміністративного примусу (в т.ч. відповідальність), реалізується на основі примусового методу публічного адміністрування. Адміністративні методи, як зазначає А. Ф. Мельник, ґрунтуються на силі державної влади та поділяються на заходи попередження, припинення і примусу¹. Зазначене дозволяє зробити висновок про непримусову або не тільки примусову природу таких методів, як попередження та припинення.

Не вдаючись до детального аналізу цього питання, у контексті здійснюваного дослідження, слід зазначити, що виключно примусовий характер як такий має прояв лише у здійснюваних заходах адміністративного припинення: наприклад, застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї. Інші складові загальноприйнятого трьохелементного розуміння примусу (наприклад: огляд, огляд територій та приміщень, проведення документальних перевірок) можуть реалізовуватися і без спротиву з боку приватної особи, коли вона розуміє, визнає і добровільно дотримується правових приписів. Отже, як видається, примус має місце лише за наявності протидії, та не всі обов'язкові заходи за характером адміністрування є примусовими.

Таким чином встановлено, що методи публічного адміністрування є складною та багатоаспектною конструкцією, що виражає змістовну суть публічного адміністрування. При цьому методи публічного адміністрування можуть видозмінюватися, а їх поєднання варіюватися. Так, законодавством можуть впроваджуватися нові види методів публічного адміністрування, а застарілі – скасовуватися.

¹ Державне управління : підручник / за ред. А. Ф. Мельник. Київ : Знання, 2009. 582 с. С. 151.

3. Цифровізація як сучасна умова оновлення методів публічного адміністрування

Питання оновлення методів публічного адміністрування, насправді, є однією з ключових тенденцій розвитку держави і суспільства на сучасному етапі. При цьому паралельно такі зміни все активніше, з одного боку, ґрунтуються на застосуванні цифрових технологій, з іншого – безпосередньо зумовлені активними та невинними цифровими трансформаціями усіх сфер суспільного життя. Так, методи життєдіяльності за останні роки зазнали докорінних змін через прогресивний розвиток інформаційних технологій, а також не можна не зазначити, що пандемія COVID-19 значною мірою прискорила ці процеси. Такими змінами та вже невід’ємними атрибутами сьогодення стали: дистанційне навчання та робота, електронні послуги, ід-картки, електронні петиції, електронний суд, електронний кабінет платника податків, Єдиний державний веб-портал електронних послуг (Портал «ДІЯ»), мобільний застосунок «ДІЯ» та багато іншого. У свою чергу трансформації, пов’язані із впровадженням цифрових технологій, обумовлюють застосування нових підходів та стилів діяльності як у публічному, так і приватному секторі. Відповідно цифрові технології стали каталізатором модернізації методів публічного адміністрування.

Квінтесенцією впливу цифрових трансформацій на характер публічної управлінської діяльності стала концепція «Ера цифрового врядування» (Digital Era Governance, далі – DEG), що є наступником нового публічного менеджменту (New Public Management), та передбачає більш сучасне «цифрове» управління з акцентом на «клієнтоорієнтованій» цілісності та цифровізації¹. В основі концепту DEG лежать три ключові елементи: «реінтеграція» (повернення деяких питань під контроль уряду); «холізм» (реорганізація уряду навколо потреб усіх клієнтських груп); та «оцифрування» (повне використання потенціалу цифрового зберігання та інтернет-комунікацій для трансформації

¹ Разумей Г. Ю., Разумей М. М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2(25). С. 139–145. С. 140.

управління). Ера цифрового врядування означає, що суб'єкти державного сектора відображають сучасні виклики та швидкі зміни інформаційних технологій та інформаційних систем¹.

Отже, цифровізація публічного адміністрування є нагальною потребою часу та майже безальтернативним кроком. При цьому слід констатувати, що процес цифровізації публічного адміністрування – це не просто застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у публічно-владній діяльності. Це комплексне та якісне перетворення владно-управлінського впливу.

У цьому контексті, поділяємо думку науковців В. С. Куйбіди, О. В. Карпенка, В. В. Наместнік, які, визначаючи базові дефініції понятійно-категоріального апарату сфери цифрового врядування в Україні, зазначають: «Цифровізація публічного врядування є процесом реалізації цифрових трансформацій у публічній сфері (у контексті докорінного перетворення діяльності органів публічної влади), що приведе до стрибкоподібного переходу до цифрового врядування (цифрового управління) шляхом застосування цифрових технологій (інструментів цифрового робочого місця, штучного цифрового інтелекту прийняття типових управлінських рішень, blockchain-, smart-, portal-, cloud-, networkсервісів тощо)». До того ж, враховуючи пріоритетність сервісної складової публічного врядування, «цифрове врядування» визначається як сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного управління на основі цифрових технологій. А цифрові трансформації у контексті публічного врядування можна розуміти як докорінне перетворення управлінської діяльності органів публічної влади на основі можливостей застосування в ній цифрових технологій².

¹ Dunleavy Patrick, Margetts Helen, Bastow Simon & Tinkler Jane, *Digital Era Governance: IT Corporations, The State and E-Government*. Oxford : Oxford University Press, 2006. 302 p.

² Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2018. № 1. С. 5–10. С. 8–9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3 (дата звернення: 15.05.2022 р.).

Якісні зміни публічного адміністрування через цифрові трансформації якнайкраще прослідковуються в аспекті дослідження модернізації механізмів та технології здійснення публічно-владної діяльності. Так, щоб забезпечити якісну трансформацію публічного адміністрування за допомогою цифрових технологій, суб'єкти публічної адміністрації не можуть покладатися на свої традиційні методи діяльності. У дослідженнях практики запровадження цифрових інновацій у державному секторі, аргументами цього вважають те, що, по-перше, традиційні адміністративні послуги, що надаються суб'єктами публічної адміністрації, часто є фрагментованими, дублюючими та непослідовними. По-друге, розрізнене організаційне управління у публічному адмініструванні призводить до появи більшої кількості окремих урядових установ, які є менш ефективними у забезпеченні суспільних потреб. Необхідною є переорієнтація на більш інноваційні підходи в діяльності публічної адміністрації¹.

Однак саме по собі впровадження нових технологічних інструментів не обов'язково вимагає зміни методології адміністрування та навпаки. Під час цифрової трансформації публічного адміністрування відбувається двосторонній вплив. З одного боку, на зміни в діяльності з публічного адміністрування впливають цифрові технології, які характеризуються специфічними особливостями порівняно із попередниками. Проте дослідження методів публічного адміністрування має предметом не нові продуктивні сили цифровізації, а його управлінську складову. Технологічні зрушення, а також криза, спричинена COVID-19, фактично змушують суб'єктів публічного адміністрування активно випробовувати та впроваджувати нові методи діяльності як реакцію на виклики сучасності. Отже, йдеться не про зміну назв цих методів, а про зміну їх характеру, сутності, комбінаторності, та загалом тенденції до лібералізації та гнучкості методів публічного адміністрування. Розглянемо докладніше зазначене питання.

¹ Embracing innovation in government global trends 2020 Archived (PDF) from the original on 2020-11-26. URL: <https://trends.oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2020/11/OECD-Seamless-Government.pdf> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

Одним з важливих напрямків публічного адміністрування є планування та прогнозування діяльності. Метод *big data analytics* (з англ. «метод аналізу великих даних») передбачає опрацювання значного масиву даних великого обсягу та різноманіття, що аналізуються за допомогою спеціальних комп'ютерних технологій. Поява нових методологій, як-от аналітика великих даних, підвищує ефективність планування та прогнозування у публічному адмініструванні. Глибина та широта даних, доступних суб'єктам адміністрування при використанні методу великих даних, зростають майже експоненційно, паралельно з розвитком усе більш потужних інструментів, здатних осмислити та проаналізувати отриману інформацію. Як стверджується у звіті ОЕСР «Шлях до державного сектора, керованого даними», надійні дані у поєднанні з етичним та розумним застосуванням таких даних можуть допомогти створити більш передбачливий державний сектор, оскільки уряди краще здатні прогнозувати те, що знаходиться за межами їхніх горизонтів¹.

Позитивний ефект застосування методу великих даних полягає у спроможності публічної адміністрації оперувати необхідною інформацією в режимові реального часу, що, у свою чергу, дозволяє відстежувати результати та оперативно вносити корективи за необхідності. Сфери застосування розглядуваного методу невичерпні: промисловість, сільське господарство, охорона здоров'я, транспорт тощо. Головною перевагою застосування методу великих даних є володіння різносторонньою інформацією, а також перевірка її достовірності. Однак, важливо зазначити, що цей метод є ефективним лише настільки, наскільки хорошими є алгоритми та дані, які ними керують. Застосування методу великих даних потребує профільних спеціалістів у цій сфері. Неможливо забезпечити застосування цього методу тільки формуванням певної загальної компетентності для публічних службовців. У сфері бізнесу залучаються окремі

¹ The application of data in the public sector to generate public value in OECD (2019) *The Path to Becoming a Data-Driven Public* C. 49. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-digital-government-studies_24131962 (дата звернення: 15.05.2022 р.).

спеціалісти – так звані аналітики Big Data. Це фахівці, які працюють за напрямом обробки об'ємних масивів даних (структурованих і неструктурованих), виявляють закономірності та зв'язки в них за певними критеріями та синтезують з масивів інформації відомості, що мають цінність для прийняття оптимальних управлінських рішень. Зазначене може бути застосоване і у публічному адмініструванні, наприклад, через аутсорсинг таких фахівців, або ж професійне навчання окремих посадових осіб публічної служби, як спеціалістів-аналітиків Big Data.

Цифрова трансформація методологічного аспекту публічного адміністрування передбачає побудову владної взаємодії з приватними суб'єктами за допомогою цифрових мереж, які підтримуються певними технологічними платформами та використовуються урядовими організаціями для забезпечення найважливіших публічних функцій та послуг. У такій взаємодії суб'єктів публічного адміністрування все більше використовуються штучний інтелект та різноманітні чат-боти. Прикладом їх застосування є автоматичний колл-центр із питань надання адміністративних послуг, де голосовий помічник надає допомогу на певних етапах отримання інформації щодо адміністративної послуги або здійснюється запис у чергу чи на прийом. Таким чином здійснюється якісно нове інформування та консультивання, що у свою чергу як вже зазначалося, є складовими формами методу переконання та якісно змінюють останній.

Якісною зміною методології прийняття управлінських рішень є використання/запровадження цифрових рішень. Так, з метою протидії COVID-19 в Україні було запроваджено використання ряду цифрових рішень у публічному адмініструванні: чат-бот для координації госпіталізації, електронні направлення на ПЛІР-тестування, мобільний застосунок для контролю самоізоляції «Вдома» та інші сервіси для протидії поширенню коронавірусу.

Іншим прикладом комплексного цифрового рішення є застосування програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада». Як зазначає Міністерство соціальної політики, зазначений програмний комплекс впроваджено

з метою удосконалення організації виконання функцій з надання адміністративних послуг соціального характеру особам, які проживають у територіальних громадах¹. Суть зазначеного цифрового рішення полягає в тому, що «Соціальна громада» об'єднує у єдиному інформаційному середовищі головні офіси прийому документів від населення, що знаходяться, приміром, у центрі надання адміністративних послуг з «бек»-офісом у структурних підрозділах соціального захисту населення райдержадміністрації, де приймається рішення про надання адміністративної послуги соціального характеру. Головною перевагою відповідно використання такого цифрового рішення є пришвидшення отримання адміністративних послуг соціального характеру². Зокрема, адміністратори центрів надання адміністративних послуг за допомогою такого комплексного рішення здійснюють реєстрацію внутрішньо переміщених осіб.

Цифровізація методів публічного адміністрування — це трансформації не тільки зовнішнього впливу публічної адміністрації (на приватних, організаційно відокремлених суб'єктів). Зазначена тенденція стосується і внутрішньо-організаційної діяльності в системі суб'єктів публічного адміністрування. Якісна зміна характеру взаємодії через впровадження цифрових технологій потребує оновленої кадрової стратегії та формування цифрових навичок або, інакше кажучи, цифрових компетенцій у публічних службовців, перш за все. «Цифрова» грамотність («цифрова» компетентність) визнана Європейським Союзом однією з 8 ключових компетенцій для повноцінного життя та діяльності³. Терміном «компетентність» зазвичай

¹ Про упровадження програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» : Наказ Міністерства соціальної політики України № 79 від 12 лютого 2021 року. URL: <https://socgromada.ioc.gov.ua/static/media/nakaz79.8b0582e3.pdf> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

² Програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада». URL: <https://socgromada.ioc.gov.ua/> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

³ «Цифрова» грамотність (або «цифрова» компетентність). URL: <http://maubzp.com/tsyfrovahtromotnist-abo-tsyfrova/> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

визначають рівень володіння певними професійними знаннями та навичками, іншими словами – ступінь кваліфікації працівника. Цифрову ж компетентність ідентифікують як впевнене та критичне використання цифрових технологій для отримання інформації, комунікації та базового вирішення проблем у різних сферах суспільної життєдіяльності¹. Відтак цифрова компетентність має стати однією з ключових вимог до сучасних публічних службовців, тому що саме вони є потенційними користувачами тих цифрових трансформацій публічного адміністрування, що впроваджуються. Необхідно також забезпечити можливість використання нових технологій та гнучкість організації діяльності з публічного адміністрування.

У бізнес-структурах набуває популярності модель “smart working” (розумної праці), яка використовує нові технології для підвищення продуктивності та задоволеності працівників від роботи, у тому числі віддаленої, та цифрових робочих місць². Останні є віртуальними, мобільними, гнучкими, не потребують постійної присутності працівників. Цілком обґрунтованим є екстраполяція зазначеної моделі і на публічну службу у тих сферах, де це є можливим. Публічній адміністрації це дає можливість більш ефективно використовувати обмежені ресурси (насамперед, державний та місцевий бюджети), а суб’єктам публічно-владної взаємодії – комунікувати віддалено (вдома або в інших зручних місцях), з використанням електронної пошти, засобів миттєвих повідомлень, інструментів для проведення віртуальних зустрічей. При цьому заощаджується час і покращується їх якість взаємодії. «Цифрових» та «мобільних» робочих

¹ Наместнік В. В. Цифрова компетентність публічних службовців: сутність поняття. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. Київ, 2019. Т. 4. С. 67–86. С. 67.

² Правове забезпечення віртуалізації інфраструктури національної економіки України : монографія / за ред. С. В. Глібка, А. В. Стріжкової. Харків : НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2019. 184 с. С. 58. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Strizhkova19Mono/Mono_Стрижкова_2019_пв1.pdf (дата звернення: 15.05.2022 р.).

місць, використання яких наблизить їх до суспільства, дозволить їм більш якісно виконувати їх інспекційні та інші функції, а також заощаджувати значні кошти. Знову ж таки впровадження зазначеного способу організації праці є неможливим без наявності у публічних службовці цифрових компетентностей.

У такій взаємодії прослідковується й зміна застосовуваних методів публічного адміністрування: по-перше, простежується їх лібералізація, по-друге, – гнучкість застосування. Зазначене можна охарактеризувати крізь призму класичного поділу методів публічного адміністрування на примус, попередження і заохочення, та простежити зміни у них.

Лібералізація методів публічного адміністрування має прояв у спрощенні ряду адміністративних процедур, у тому числі процедури отримання адміністративної послуги, за рахунок запровадження та використання цифрових технологій та ряду цифрових рішень. Зазначений процес також має прояв у розширенні застосування методу заохочення на ряду із переконанням та класичним для владних відносин методом примусу. Так, заохочення стає простою та дієвою процедурою через застосування цифрових технологій. Наприклад, можливість отримати грошову підтримку від держави за вакцинацію від COVID-19 у мобільному застосунку «Дія». При цьому система налаштована так, що мобільний застосунок держави технічно співпрацював із різними мобільними банкінгами та відбувався зручний автоматичний обмін інформацією. Зазначена спрощена та безконтактна процедура є неабияким стимулом до бажаної поведінки, адже обтяжена бюрократична процедура, як правило, має зворотній демотиваційний вплив на споживачів.

Цифровізація публічного адміністрування дає змогу застосування заохочення і в юрисдикційній діяльності. Так, згідно зі ст. 300¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)¹ у разі сплати особою 50 відсотків розміру

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-Х. Дата оновлення: 27.04.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

штрафу протягом 10 банківських днів з дня набрання законної сили постановою про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), а також за повідомленням про притягнення до адміністративної відповідальності, залишеним уповноваженою посадовою особою на місці вчинення правопорушення на лобовому склі транспортного засобу, така постанова вважається виконаною. Так, за допомогою мобільного застосунку «Дія» можна, зокрема, сплатити штрафи за порушення правил дорожнього руху в онлайн-режимі. До того ж відповідно до статті 258 КУпАП є випадки, коли протокол про вчинення адміністративного правопорушення не складається, а адміністративне стягнення накладається і стягується на місці вчинення правопорушення, якщо особа не оспорує допущеного нею порушення і адміністративного стягнення, що на неї накладається, а розмір штрафу не перевищує передбаченого у Кодексі неоподатковуваного мінімуму доходів громадян. Під час стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, застосовуються виключно безготівкові платіжні пристрої. Таким чином позитивною поведінкою, яка стимулюється за рахунок цього, є добровільне визнання вини та понесення певних матеріальних втрат у зв'язку із цим, а винагородою/заохоченням – зменшення вдвічі розміру матеріального стягнення.

Саме ж використання застосунку «Дія» та ряд можливостей, який він надає (ідентифікація особи, створення та використання електронного підпису, отримання певних адміністративних послуг тощо) є також свого роду заохоченням. Стимульована поведінка у цьому разі – це використання цифрових технологій у комунікації з суб'єктами публічного адміністрування, а отримане благо – відповідні можливості отримання спектру послуг через мобільний застосунок у зручний час та у будь-якому місці, а також відсутність безпосереднього контакту із владною

стороною, що унеможливорює виникнення конфліктів, а також є заходом попередження корупції. При цьому наведені приклади яскраво підкреслюють те, що заохочення є вигідним не тільки для приватних суб'єктів – суб'єкти публічного адміністрування також отримують можливість більш оперативно та з меншими затратами виконувати свої функції.

Поряд із заохоченням, зазнає змін і метод переконання. Цифровізація є запорукою прозорості, відкритості та гласності діяльності публічного адміністрування. Застосування цифрових технологій в геометричній прогресії збільшує можливості для інформування суспільства щодо всіх тих виховних, роз'яснювальних, заохочувальних та інших заходів, що становлять суть переконання. З іншого боку, вони є й самим інструментом здійснення цих заходів. До прикладу, навчання є частиною методу переконання. Так, Міністерство цифрової трансформації впроваджує ряд освітніх програм з навчання цифрової грамотності для громадян та публічних службовців, що є вільними у доступі.

Примусовий метод публічного адміністрування також зазнає змін у процесі цифровізації. На прикладі юрисдикційних процедур, що стосується накладення адміністративного стягнення, можна сказати, що сучасний адміністративний примус застосовується за наявності спротиву суб'єкта виконати обов'язкові приписи. Так, як уже зазначалося, особі, на яку накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу, надається час добровільного виконання правового припису. Навіть існують законодавчо передбачені стимули для такої поведінки, що зазначались раніше. А от у разі несплати правопорушником штрафу у строк, установлений КУпАП, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання. У порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з правопорушника стягується уже подвійний розмір штрафу, визначеного у відповідній статті Кодексу України про адміністративні правопорушення і зазначеного у постанові про стягнення штрафу, та витрати на облік зазначених правопорушень. Отже, як уже акцентувалося, у публічному адмініструванні спочатку надається можливість добровільно (на основі

переконавання чи заохочення) виконати зобов'язання, у тому числі використовуючи цифрові технології, що спрощують цю процедуру, і тільки після ігнорування необхідної міри поведінки стягнення застосовується примусово всупереч волі особи. Таким чином, обов'язковість певного діяння у публічному адмініструванні не завжди є примусом за своєю суттю.

Для якісної взаємодії суб'єктів публічного адміністрування між собою та з приватними особами необхідною є низка механізмів, що забезпечить таку співпрацю. Переважна більшість таких механізмів на теперішній час забезпечується через сучасні цифрові технології. При цьому цифровізація надає можливість зробити взаємодію публічної адміністрації досить гнучкою за рахунок можливості оперативного вирішення великого спектру можливих проблемних ситуацій та альтернативних варіантів поведінки учасників правовідносин. Таким чином, застосування цифрових рішень у публічному адмініструванні сприяє гнучкості у питаннях формування як конкретних управлінських рішень, так і стратегії розвитку держави або регіону в цілому. Слід зазначити, що в умовах необхідного забезпечення принципу юридичної визначеності, гнучкість та варіативність застосування методології адміністрування є можливою лише за наявності якісної нормативної бази, яка має постійно удосконалюватися та адаптуватися до сучасних умов життєдіяльності суспільства.

ВИСНОВКИ

Цифровізація обумовлює системні трансформації публічного адміністрування. Процес цифровізації публічного адміністрування становить не тільки застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у публічно-владній діяльності, але і комплексним та якісним перетворенням владно-управлінського впливу. Відповідно цифрові технології стали каталізатором модернізації методів публічного адміністрування. Зазначено, що методи публічного адміністрування є тими елементами, через які публічне адміністрування набуває якісно нових характеристик, з одного боку, і з іншого – в яких мають прояв ці нові характеристики. Встановлено, що цифровізація публічного

адміністрування призводить як до впровадження нових цифрових методів у публічно-владну діяльність, так і до якісної зміни уже існуючих та усталених.

Методи публічного адміністрування визначено як способи та засоби упорядковуючого впливу суб'єктів публічного адміністрування на поведінку інших (переважно нижчестоящих) уповноважених суб'єктів і приватних осіб, що покликані забезпечити відповідність їх діяльності правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери суспільних відносин, захищеність та реалізацію публічних інтересів. Зазначено, що питання оновлення методів публічного адміністрування у зв'язку з цифровізацією є однією з ключових тенденцій розвитку держави і суспільства на сучасному етапові.

Серед нових цифрових методів та технологій публічного адміністрування виокремлено: метод аналізу великих даних (метод “big data analytics”), що передбачає опрацювання значного масиву даних великого обсягу та різноманіття, які аналізуються за допомогою спеціальних комп'ютерних технологій та значною мірою підвищують ефективність планування та прогнозування у публічному адмініструванні; застосування штучного інтелекту, чат-ботів у процесі владної взаємодії із приватними суб'єктами для провадження найважливіших публічних функцій та послуг; використання комплексних цифрових рішень.

Зазначено, що цифровізація методів публічного адміністрування відбувається не тільки щодо зовнішнього впливу публічної адміністрації (на приватних, організаційно відокремлених суб'єктів), але й передбачає оновлення методів внутрішньо-організаційної діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Останнє потребує оновленої кадрової стратегії та формування цифрових компетентностей у публічних службовців. Зроблено висновок щодо можливості екстраполяції моделі “smart working” (розумної праці), на публічну службу у тих сферах, де це є можливим, яка використовує нові технології для підвищення продуктивності та задоволеності працівників від роботи, у тому числі віддаленої, та цифрових робочих місць.

Встановлено, що виклики сучасності та технологічні зрушення змінюють також і характер усталених застосовуваних методів публічного адміністрування. Виявлено тенденції до їх лібералізації та гнучкості застосування. Зазначені зміни охарактеризовано на прикладі оновлення класичних методів публічного адміністрування: примусу, попередження і заохочення у зв'язку із цифровізацією публічного адміністрування.

Встановлено, що лібералізація методів публічного адміністрування полягає у спрощенні ряду адміністративних процедур, у тому числі процедури отримання адміністративної послуги, за рахунок запровадження та використання цифрових технологій та ряду цифрових рішень. Зазначений процес також має прояв у розширенні застосування методу заохочення на рівні з переконанням та класичним для владних відносин методом примусу. Зазначено, що цифровізація методів публічного адміністрування має позитивні наслідки не тільки для приватних суб'єктів владної взаємодії, суб'єкти публічного адміністрування також отримують можливість більш ефективно, оперативно та якісно виконувати свої функції.

Зроблено висновок, що цифровізація надає можливість зробити взаємодію публічної адміністрації досить гнучкою, за рахунок можливості оперативного вирішення великого спектру проблемних ситуацій та альтернативних варіантів поведінки учасників правовідносин. Зазначено, що в умовах необхідності забезпечення принципу юридичної визначеності, гнучкість та варіативність застосування методології адміністрування є можливою лише за наявності якісної нормативної бази, яка має постійно удосконалюватися та адаптуватися до сучасних умов життєдіяльності суспільства.

Анотація

Роботу присвячено дослідженню цифровізації методів публічного адміністрування. Для з'ясування особливостей методів публічного адміністрування в умовах цифровізації надано понятійно-змістовну характеристику публічного адміністрування та його методів. Встановлено, що методи публічного адміністрування

є складною та багатоаспектною конструкцією, яка виражає змістовну суть публічного адміністрування. Досліджено класифікації методів публічного адміністрування. Встановлено, що для впровадження дієвого та ефективного регулятивного механізму упорядкування суспільних відносин, які виникають у процесі публічного адміністрування, крім загальних елементів, має бути враховано нові цифрові методи адміністрування. Зазначено, що цифровізація публічного адміністрування призводить як до впровадження нових цифрових методів у публічно-владну діяльність, так і до якісної зміни уже існуючих та усталених. Встановлено, що сучасне публічне адміністрування використовує такі цифрові методи та технології, як: метод аналізу великих даних (метод “big data analytics”); застосування штучного інтелекту, чат-ботів у процесі владної взаємодії з приватними суб'єктами для провадження найважливіших публічних функцій та послуг; використання комплексних цифрових рішень через програмні комплекси та мобільні застосунки; застосування моделі “smart working” у внутрішньо-організаційній діяльності. Зазначено, що виклики сучасності та технологічні зрушення також змінюють характер усталених застосовуваних методів публічного адміністрування. Встановлено тенденції до їх лібералізації та гнучкості застосування. Зазначені зміни охарактеризовано на прикладі оновлення класичних методів публічного адміністрування: примусу, попередження і заохочення у зв'язку із цифровізацією публічного адміністрування.

Ключові слова: цифровізація, цифрова трансформація, публічне адміністрування, методи публічного адміністрування, заохочення, переконання, примус.

The research problem for this study is the digitalization of public administration methods. In order to find out the peculiarities of public administration methods in the conditions of digitalization, a conceptual and substantive characterization of public administration and its methods was carried out. The author states that the methods of public administration are a complex and multifaceted construction that expresses the meaningful essence of public administration. The classification of public administration methods has been studied. It has been noted that to implement an effective and efficient regulatory mechanism for regulating social relations that arise in the process of public administration, in addition to general elements, new digital methods of administration must be taken into account. It is stated that the digitalization of public administration leads both to the implementation

of new digital methods into public-authority activities and to the qualitative change of already existing and established ones. It has been established that modern public administration uses such digital methods and technologies as the method of big data analysis; the use of artificial intelligence, and chatbots in the process of powerful interaction with private entities for the implementation of the most important public functions and services; use of complex digital solutions through software complexes and mobile applications; “smart working” models in intra-organizational activities. It is noted that the challenges of modernity and technological shifts also change the nature of the established methods of public administration. Tendencies towards their liberalization and flexibility of application have been established. The specified changes are shown through the example of updating the classical methods of public administration: coercion, warning, and encouragement in connection with the digitalization of public administration.

Keywords: digitalization, digital transformation, public administration, methods of public administration, encouragement, persuasion, coercion.

Стрельников Андрій Вікторович,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 7. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

ВСТУП

Міжнародні інтеграційні процеси у політичній, економічній та соціальній сферах на теперішній час мають значною мірою впливають на становлення Української держави, особливо за умов прагнення набуття повноцінного членства Європейського Союзу. Водночас ті реформаційні процеси соціально-економічного розвитку держави, що відбуваються, відзначаються поглибленням національної кризи, яка обумовлюється недоліками здійснення публічно-владних функцій органами державної влади. Зазначене обумовлює необхідність оновлення концептуальних підходів виконання управлінських функцій державою.

Протягом останніх десяти років спостерігається посилення державних демократичних перетворень, приведення вітчизняного законодавства до міжнародних норм і стандартів, удосконалення системи захисту конституційних прав громадян, що в цілому вплинуло на впровадження сервісної моделі взаємодії людини та держави. Зазначена модель взаємодії для українського суспільства залишається поки що вектором розвитку, а не реаліями сьогодення, що має на меті забезпечення задоволення публічного інтересу в цілому, та належного рівня захисту прав і свобод людини та громадянина, зокрема.

Вирішення зазначених проблем є можливим шляхом гарантування паритетності фізичної особи та суб'єкта владних повноважень у публічно-правових відносинах за допомогою концепту

суб'єктивних публічних прав приватної особи. Нормативне закріплення суб'єктивних публічних прав фізичної особи покликане забезпечити: по-перше, правову рівність владних і невладних учасників публічно-правових відносин; по-друге, право вимоги фізичної особи від суб'єкта владних повноважень щодо здійснення певних дій; по-третє, реалізацію конституційних прав та/або сприяння у ній шляхом виконання обов'язків уповноваженою стороною тощо. У зв'язку із зазначеним актуалізується питання впровадження цифрових технологій до процесу забезпечення суб'єктивних публічних прав фізичної особи, як необхідної умови забезпечення діяльності усіх органів державної влади із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема щодо надання електронних публічних послуг, забезпечення внутрішньої організації (міжвідомчої) взаємодії, комунікації з фізичними та юридичними особами та інформаційно-аналітичної діяльності.

1. Змістовно-понятійна характеристика суб'єктивних публічних прав фізичної особи

Дослідження проблематики визначення та виокремлення суб'єктивних публічних прав здійснювалося ще з кінця XIX – початку XX ст. Того часу активно висловлювалася вимога визнання за публічними правами якостей, що є властивими суб'єктивним правам особи. Водночас, впровадження цієї категорії у правову доктрину здійснювалося головним чином поза межами вітчизняної науки.

Щодо європейських учених-адміністративістів, то вони доволі тривалий час активно обговорювали зазначену проблематику, намагаючись більш чітко окреслити правову природу та загальний зміст суб'єктивних прав. Концепт суб'єктивних публічних прав фізичної особи, будучи об'єктом доктринальних досліджень, характеризувався єдністю підходів щодо розуміння його як нормативно визначених прав приватних осіб у правовідносинах з органами публічної влади, що підлягають захистові в порядку адміністративного судочинства та є складовою практичної адміністративно-юрисдикційної діяльності

публічної адміністрації. Як приклад, відповідно до теорії адміністративного права ФРН до суб'єктивних публічних прав фізичної особи належить уся система нормативно визначених прав особи, незалежно від місця правової норми в системі правових актів. О. Б. Зеленцов¹, досліджуючи адміністративно-судову практику ФРН, дійшов висновку, що остання своїм підґрунтям має теорію О. Бюллера щодо «захисної норми». Зазначена теорія передбачає, що норма права може бути підставою виникнення суб'єктивних публічних прав лише у разі, якщо: вона не передбачає можливості застосування адміністративного розсуду боку суб'єктів публічної адміністрації; вона має на меті захист та охорону приватних інтересів окремої особи та/або групи осіб; суб'єктів задоволення приватних інтересів наділено можливістю вимагати від уповноважених органів публічної влади відповідних дій щодо сприяння в реалізації цих інтересів. Фактично наявність правової норми, що захищає приватний інтерес особи щодо охорони її суб'єктивного публічного права від дії та/або бездіяльності публічної адміністрації, обґрунтовує можливість звернутися до судових органів із позовом тощо.

Українська ж адміністративно-правова наука за радянського періоду оголосила це вчення, як і інші важливі публічно-правові концепції, конструкції та категорії, «застаріло буржуазним», винесла його тим самим за рамки дослідницької уваги. Притаманне радянській науці розуміння адміністративної діяльності суто крізь призму управління людьми не сприяло розумінню індивіда як центральної фігури юридичної системи, отже, суб'єктивні права як інструмент його висунення в центр цієї системи також не осмислювалися й не аналізувалися².

Для осмислення правового змісту категорії «суб'єктивне публічне право» необхідним є визначення його поняття та структури. Сутність поняття «суб'єктивне публічне право фізичної

¹ Зеленцов О. Б. Суб'єктивне публічне право : посібник. 2012. 148 с. С. 55.

² Винницький А. Учение о субъективных публичных правах vs. «государственно-управленческого подхода» в науке. *Право и политика*. 2018. № 12. С. 27–40. С. 29.

особи» у першу чергу слід розпочати із з'ясування поняття «суб'єктивне право», яке є основоположним. Так, у лексичному плані «суб'єктивне право» визначається як:

закріплена законом і забезпечена державним захистом можливість суб'єктів права діяти (утримуватися від дій) певним чином і вимагати певних дій (утримання від них) від інших зобов'язаних осіб;

міра дозволеної поведінки особи, закріплена в юридичних нормах;

право, що обов'язково реалізується у правовідносинах¹.

У теорії адміністративного права під суб'єктивним правом розуміють індивідуально-конкретну, вольову, владну міру свободи поведінки суб'єкта права, що характеризується такими ознаками, як: можливість вимагати належної поведінки від інших осіб, наявність інтересу та волі. Отже, суб'єктивне право – це гарантована законом індивідуально-конкретна міра можливої (дозволеної) поведінки особи з метою здійснення особистих інтересів та забезпечена відповідними обов'язками інших суб'єктів та гарантіями держави.

Суб'єктивне право означає виражені у правовій нормі і встановлені в ній: а) свободу поведінки індивіда у межах, закріплених правовою нормою; б) можливість користування певним соціальним благом; в) повноваження на здійснення конкретних дій і право вимоги відповідних дій від інших осіб; г) можливість звернення по захист права в суд. Суб'єктивні права завжди пов'язуються з можливістю задоволення інтересів громадян у різних сферах (економічній, матеріальній, духовній тощо)².

Варто акцентувати увагу на тому, що суб'єктивне право – це не тільки (і не стільки) право на дії (свої або інших осіб), а перш за все право на користування матеріальними і нематеріальними благами, задоволення соціальних потреб та інтересів

¹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Укр. енцикл., 2002. Т. 4: Н-П. 720 с. URL: <http://leksika.com.ua/legal/> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

² Стариков Ю. Н. Адміністративна юстиція. Теорія, історія, перспективи. Вид-во НОРМА, 2001. 344 с. С. 63.

людей, право на участь у політичному житті країни, на участь у державному управлінні, на доступ до суспільних цінностей і благ, тобто з матеріальної точки зору суб'єктивне право завжди означає можливість користування певними соціальними благами, а не просто міру можливої поведінки, яка є лише юридичним засобом для цього¹.

У залежності від характеру інтересу, що покладений в основу суб'єктивного права, можна говорити про наявність:

суб'єктивних приватних прав (в основі особистий приватний інтерес);

суб'єктивних публічних прав (основу становить публічний інтерес, тобто загальне благо).

Відмінною рисою суб'єктивного приватного права від суб'єктивного публічного права є можливість здійснення активних дій фізичною особою у вигляді вимоги щодо конкретної поведінки (або від іншої приватної особи, або від суб'єктів публічної адміністрації, зокрема і підприємств, установ, організацій незалежно від їх форм власності у разі, якщо вони виконують публічні функції). Ще однією відмінною рисою можна вважати те, що суб'єкти публічної адміністрації та інші уповноважені суб'єкти, вчиняючи дії або приймаючи юридично значущі рішення, для задоволення публічного інтересу фізичної особи, виконують свої службові повноваження. Окрім цього, сприяння в реалізації суб'єктивних публічних прав фізичною особою встановлюється та гарантується державою, зокрема шляхом застосування державного примусу, у тому числі адміністративного, що, не є характерним для суб'єктивних приватних прав. Уявляється, що визначаючи в законодавстві суб'єктивні приватні права, держава обмежує можливість свого втручання у приватно-правову сферу встановленням міри дозволеної поведінки фізичної особи. Саме тому держава повинна сприяти виникненню постійного інтересу до державних справ, поєднуючи особистий (приватний) та публічний інтерес.

¹ Мацелик Т. О. Суб'єктивне юридичне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник*. № 3(20). 2011. С. 67–71. С. 70.

Вбачається за необхідне акцентувати увагу на тому, що поділ суб'єктивного права в залежності від інтересу, який рушійною силою реалізації права відповідним суб'єктом є неоднозначним. Так, на думку А. І. Єлистратова, інтерес є не придатним для обґрунтування конструкції публічного суб'єктивного права: «публічні права моментом інтересу визначатися не можуть». «Широкий публічний інтерес – це благо невизначеного і необмеженого кола людей». «Характеризуючи публічні права, що огорожуються публічним інтересом, довелося б відносити їх як до суб'єктів безмежних мас людей (суспільство, народ та ін.)»¹. Водночас, на думку Р. С. Мельника теорія інтересу (як публічного, так і приватного) можливою є для кореляції з конструкцією суб'єктивного публічного права. Зазначена конструкція передбачає необхідність гарантування дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, набуття ними статусу повноправних учасників публічно-правових управлінських відносин, та отримання внаслідок цього можливості за власної ініціативи вступати в такі правовідносини із представниками публічної адміністрації та вимагати від них відповідної поведінки². За такого підходу, кожна приватна особа наділяється правом самостійного вирішення доцільність набуття статусу учасника правовідносин за участю органів публічної влади з метою досягнення не лише публічного інтересу, але й приватного.

Варто наголосити на тому, що об'єктивація суб'єктивних публічних прав фізичної особи завжди пов'язана з реалізацією її приватного інтересу як носія зазначених прав та водночас реалізацією публічного інтересу. При цьому в аспекті змісту приватний і публічний інтереси навіть не обов'язково повинні збігатися; наприклад, при реалізації суб'єктивного публічного права на оскарження адміністративного стягнення за порушення, приміром, правил паркування, приватний інтерес є очевидним – повернення грошового стягнення до майна суб'єкта оскарження,

¹ Єлистратов А. И. Основные начала административного права : учебник. Издание Г. А. Леман и С. И. Сахаров, 1917. 304 с. С. 70, 119.

² Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. Київ : Ваіре, 2014. 376 с. С. 177.

а публічним інтересом може бути загальний постулат щодо дотримання прав людини або, наприклад, «правильне застосування законодавства», що, за висновком Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі «Трегубенко проти України» від 2 листопада 2004 р., «незаперечно становить публічний інтерес»¹.

Я. М. Магазінер визначав суб'єктивне право як відкриту для особистості можливість безперешкодно діяти, коли держава встановлює за собою обов'язок не протидіяти здійсненню громадянами свободи дій. Вбачається, що загальне благо у вигляді юридично кваліфікованих публічних інтересів суспільства, потрібно розуміти як основоположну умову здійснення приватних інтересів окремих індивідів.

Цікавою є думка щодо доцільності виокремлення суб'єктивного публічного права фізичної особи з огляду на теорію поділу права на приватне та публічне. У такому випадку, суб'єктивним публічним правом визнається заснована на нормах публічного (адміністративного) права можливість приватної особи вимагати від публічної адміністрації такої поведінки, яка задовольняла б інтереси останньої².

Як уявляється, суб'єктивні публічні права відіграють значну роль у структурі адміністративно-правового статусу фізичних осіб, оскільки за допомогою їх реалізації забезпечується реальна незалежність приватних осіб від держави, з'являються умови для інтеграції їх у публічно-правові відносини. На думку А. В. Чуба, суб'єктивні публічні права фізичної особи можна визначати як складову їх правового статусу, зокрема як нормативно закріплені та гарантовані державою міра та можливість поведінки (діяльності) особи, спрямована на забезпечення ефективності впровадження принципів здійснення публічного управління, керуючись концепцією “good governance”³.

¹ Раїмов Р. І. Практика Європейського суду з прав людини щодо визначення меж поняття «публічний інтерес». *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія: Право*. 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 157–162. С. 160.

² Мельник Р. С. Загальне адміністративне право. ... С. 177.

³ Чуб А. В. Концепція суб'єктивних публічних прав приватної особи: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 457 с. С. 90.

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють сферу публічного управління, та відповідно охоплюють тематику дослідження, надає підстави визначати гарантовані Конституцією та іншими законами права і свободи громадян, що реалізуються у відносинах із публічною адміністрацією, як можливості виконання своїх вимог щодо надання певних, гарантованих благ з боку органів державного управління та місцевого самоврядування. Зазначене обґрунтовує необхідність співвідношення суб'єктивних публічних прав із загальними правами фізичної особи. На теперішній час суб'єктивні публічні права фізичної особи, що визначаються за допомогою надання особі права на захист її природних прав, відіграють не первинну роль у загальній системі прав.

Заслугує на увагу запропонований П. М. Рабіновичем підхід щодо розуміння сутності системи прав людини, який зазначає, що пріоритетною ознакою чинної редакції Конституції України є її гуманістична спрямованість. Гуманістична спрямованість положень Конституції України полягає у присвяченні переважної більшості її норм правам і свободам людини і громадянина; крім того, прогресивність положень Конституції України пов'язується із закріпленням ряду таких прав і свобод, які попередньо жоден український конституційний акт не встановлював. Найголовнішою ознакою чинної редакції Конституції України є її відповідність існуючим міжнародним та європейським стандартам, зокрема, визначеними відповідно до положень Загальної декларації прав людини 1948 року, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Конвенції про захист прав і основних свобод людини та ін. Чинна редакція Конституції України закріплює не лише права та свободи людини та громадянина, але й систему гарантій їх охорони та захисту¹.

В. О. Федосенко, характеризуючи суб'єктивні публічні права, виокремлює їх специфічні ознаки, зокрема такі, як:

¹ Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина : навч. посіб. Київ : Атіка, 2004. 464 с. С. 91–93.

вони адресуються не конкретній особі, а пов'язуються із певним публічно-правовим статусом, який залежить від обсягу виконання певних функцій (депутата, судді, державного службовця тощо);

критерієм ефективності та легітимацийною основою суб'єктивного публічного статусного права є ступінь реалізації публічного інтересу: використання статусних прав обмежено у часі, воно припиняється разом із втратою статусу, після чого особа може користуватися лише окремими, статусними правами (наприклад, пенсійними, якщо це прямо закріплено в законі¹).

Такий підхід щодо виокремлення ознак суб'єктивних публічних прав є не зовсім обґрунтованим, оскільки до уваги береться лише критерій статусу суб'єкта права, що реалізує відповідні суб'єктивні публічні права. Таким чином, поза увагою залишається сама правова природа відповідних прав. З урахуванням вищезазначеного, видається за можливе виокремити такі сутнісні ознаки суб'єктивних публічних прав фізичної особи:

сферою реалізації є публічне управління;

встановлюються та регламентуються нормами публічного права (зокрема адміністративного та конституційного);

ініціатором виникнення публічно-правових відносин як підстави реалізації суб'єктивних публічних прав є переважно фізична особа;

виникають та реалізуються лише в межах конкретних правовідносин за участі держави;

метою їх визначення є задоволення приватного/публічного інтересу; реалізація наданих особі прав та законних інтересів шляхом активізації дій владних суб'єктів або впливу на необхідність від них утриматися; досягнення паритетності у взаємовідносинах; використання механізму судового та/або позасудового захисту.

З урахуванням зазначеного видається за можливе визначити суб'єктивні публічні права фізичної особи як нормативно урегульовану можливість фізичної особи вступати до публічно-правових відносин за участі органів публічної влади з метою: задоволення

¹ Стрельников А. В. Змістовно-понятійна характеристика суб'єктивних публічних прав фізичної особи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 4. С. 240–245. С. 242.

приватного/публічного інтересу; реалізації наданих їй прав та законних інтересів шляхом активізації дій владних суб'єктів або впливу на необхідність від них утриматися; досягнення паритетності у взаємовідносинах; використання механізму судового та/або позасудового захисту. Основоположним при визначенні змісту суб'єктивних публічних прав є виокремлення системи тих об'єктів, що спричиняють виникнення загальних прав особи та шляхи їх реалізації.

Правовим підґрунтям виокремлення суб'єктивних публічних прав є Конституція України. Водночас очевидним є те, що Основний Закон не може містити переліку усіх основних прав громадян у публічно-правовій сфері, що обумовлюється наявністю значної кількості суспільних відносин за участі держави, особливо за умови впровадження електронного врядування та як наслідок – різноманітних інформаційно-телекомунікаційних технологій до публічного управління. Більше того, розвиток громадянського суспільства безпосередньо впливає на підвищення рівня суспільної свідомості та необхідності розширення системи прав і свобод, якими їх наділено, із їх подальшим нормативним закріпленням, яке здійснюється у правових актах різної юридичної сили. Однак лише одного нормативно-правового визначення та закріплення суб'єктивних публічних прав фізичної особи є недостатнім для їх практичної реалізації, оскільки зазначене більшою мірою залежить від ефективності функціонування публічної адміністрації.

Варто сказати, що порівняно з нормами законодавчих актів, що містять положення щодо визначення суб'єктивних публічних прав у їх загальній поверхневій характеристиці (скоріш за все як констатація факту їх наявності), норми адміністративних актів (актів індивідуальної дії) встановлюють наявність, відсутність або обсяг суб'єктивних публічних прав конкретних суб'єктів. Адміністративні акти видаються суб'єктом публічної адміністрації у разі якщо: а) суб'єктивні права та юридичні обов'язки не можуть виникнути без владних заходів компетентних органів; б) констатується трансформація правового становища суб'єктів права; в) необхідно припинити правопорушення; г) існують перешкоди

у здійсненні суб'єктивних прав приватних осіб; д) спір встановлює обсяг суб'єктивного права та юридичних обов'язків; е) необхідно захистити або відновити порушені (відмінені) *de facto* (*de jure*) права; є) є відсутнім добровільне виконання юридичних обов'язків суб'єктами права; відповідно ж) до приписів правової норми необхідно реалізувати юридичну санкцію¹.

Структура суб'єктивного публічного права фізичної особи виражає основні його змістовно-формальні характеристики та містить такі три елементи можливостей особи:

право на власні дії – наявність практичної здатності реалізовувати усі права, свободи та гарантії, що визначаються на нормативно-правовому рівні;

право на дії інших суб'єктів – можливість вимагати здійснення дій або утримання від них з боку інших суб'єктів з метою реалізації власних прав та свобод. Зазначена можливість передбачає наявність певного обсягу владного впливу на інших учасників правовідносин, що дозволяє надавати своєрідну вказівку щодо активізації дій у вигідний для себе спосіб. Водночас така здатність впливати на дії суб'єкта публічної адміністрації повинна мати нормативне закріплення, що відображає формальний аспект суб'єктивних публічних прав.

При цьому не можна змістовно ототожнювати суб'єктивне публічне право та правову норму, яка є формою суб'єктивного публічного права, що залежить від інтерпретації цієї норми. Більше того, джерелом суб'єктивного публічного права може бути не будь-яка правова норма, а лише та, реалізація якої тісно пов'язана з виникненням публічно-правового правовідношення, тобто з наділенням сторін цього відношення правами та обов'язками стосовно одна одної². Цей момент видається

¹ Зеленцов О. Б. Суб'єктивне публічне прав. ... С. 9.

Чуб А. В. Концепція суб'єктивних публічних прав приватної особи. ... С. 84.

² Чуб А. В. Суб'єктивні публічні права приватної особи як інститут адміністративного права. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. Т. 31(70). № 5. С. 89–93.

нам визначальним для розмежування двох важливих категорій суб'єктивних прав: прав людини та суб'єктивних публічних прав. Основні права та свободи людини і громадянина знаходять правове закріплення на рівні міжнародних правових документів та на конституційно-правовому рівні; суб'єктивні публічні права, у свою чергу, можуть навіть не бути прямо вказані в законодавстві як права особи; головне, щоб у чинному законодавстві було визначено обов'язки суб'єктів публічно-владної діяльності щодо забезпечення цих прав¹;

право на захист державою як у судовому, так і позасудовому порядку.

Для повної характеристики змісту суб'єктивних публічних прав видається за необхідне звернутися до класифікації таких суб'єктивних прав. Більше того, класифікації як методу наукового пізнання належить важлива роль у пізнанні і практиці, оскільки вона дає змогу охопити вивченням предмети за єдиною основою, установити не тільки місце кожного з них, але й зв'язки одного з одним, розкриває їхню внутрішню закономірність. Виокремлення різних видів суб'єктивних публічних прав є результатом подільності змісту діяльності з публічного адміністрування на відносно самостійні та однорідні напрямки впливу. Отже, вагоме значення має відповідь на запитання щодо видів суб'єктивних публічних прав, критеріїв їх класифікації, засад розмежування, здатності до поділу, деталізації тощо.

Уперше спроба класифікації суб'єктивних публічних прав фізичної особи зустрічається у науковій доробці Г. Еллінека «Система суб'єктивних публічних прав»². Характеризуючи суб'єктивні публічні права, науковець як підставу для їх поділу обирає вид правового статусу фізичної особи, від чого безпосередньо залежить правове становище в державі в цілому,

¹ Константий О. В. Види прав і свобод фізичних осіб, які захищаються в національній системі судового контролю за публічною адміністрацією. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 3(11). С. 161–173.

² Еллінек Г. Система суб'єктивних публічних прав. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_004014568?page=1&rotate=0&theme=white (дата звернення: 15.02.2022 р.).

та спосіб і рівень взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації, зокрема. Отже, Г. Еллінек виокремив такі чотири групи суб'єктивних публічних прав:

ті, якими наділено осіб з пасивним правовим статусом – група прав, що характеризується безпосередньою залежністю фізичної особи від органів державної влади та значним обсягом зобов'язань з боку приватних осіб. Водночас важливим є акцентування уваги на тому, що зобов'язання фізичної особи перед державою повинні мати чітку правову регламентацію, що передбачає заборону виходу за межі правового простору. Науковець у зазначеному випадку говорить про повну свободу публічної влади та обмеження дій приватної особи, тобто суб'єктивне публічне право, що відповідає пасивному статусу, має прояв у правовому обмеженні обтяження фізичної особи публічно-правовими обов'язками сферою її залучення до публічного управління;

ті, якими наділено осіб з активним статусом особи – група прав, яка характеризує у своїй більшості політичні права, що активізують участь громадськості у публічному управлінні (виборче право, право на звернення, свобода мирних зібрань, об'єднання у політичні партії тощо);

ті, якими наділено осіб з негативним статусом – за сутнісною характеристикою ця група прав поєднується з тими, що захищають фізичну особу від втручання з боку держави до сфери реалізації наданих законодавством свобод (право на недоторканність особи, житла, імені, на свободу переміщень тощо). У разі необґрунтованого втручання з боку органів державної влади особа автоматично наділяється правом оскаржувати такі дії (право на адміністративне оскарження);

ті, якими наділено осіб із позитивним статусом – передбачає можливість фізичної особи звертатися до органів державної влади, тобто публічних інституцій, користуватися публічними послугами, що ними надаються, та впливати на активізацію реалізації ними публічно-владних повноважень (право на судовий захист).

На думку Р. С. Мельника, суб'єктивні публічні права приватних осіб має бути поділено на такі групи:

суб'єктивні публічно-політичні права (свободи) (свобода зібрання, свобода думки, право на повагу до гідності, право на свободу та особисту недоторканність тощо);

суб'єктивні публічні права на отримання адміністративних послуг;

суб'єктивні публічні права щодо користування публічним майном;

суб'єктивні публічні права, пов'язані з участю в управлінні державними та муніципальними справами;

суб'єктивне публічне право на звернення до адміністративного суду по захист порушених публічною адміністрацією прав, свобод та законних інтересів¹.

Фактично такий підхід до класифікації суб'єктивних публічних прав передбачає виокремлення у залежності від типу суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються під час здійснення публічного адміністрування. Аналогічний поділ здійснює і П. В. Діхтієвський, перераховуючи ті права і свободи фізичних осіб, які є об'єктом захисту з боку публічної адміністрації та належать саме до групи суб'єктивних публічних прав. До системи суб'єктивних публічних прав фізичних осіб науковець зараховує:

- 1) право на свободу слова, зібрань, об'єднання, віросповідання;
- 2) права, пов'язані з участю громадян в управлінні державними справами (активне та пасивне виборче право, право на здійснення громадського контролю, право на участь у відправленні правосуддя);
- 3) право на отримання адміністративних послуг;
- 4) право на користування публічним майном (вулиці, площі, парки тощо);
- 5) права, пов'язані з можливістю захисту своїх прав і свобод (право на звернення)².

¹ Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. 432 с. С. 123.

² Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с. С. 148.

У залежності від галузевої належності норм, які закріплюють суб'єктивні публічні права фізичної особи В. М. Манохін виокремлює дві групи досліджуваних прав: а) права громадян, що регулюються нормами адміністративного права – право особи на участь у державному управлінні, право на доступ до державної служби; б) права громадян, які регулюються не лише нормами адміністративного, але й інших галузей права – права та свободи, пов'язані з реалізацією соціально-економічних, політичних, особистих та культурних прав і свобод громадян¹.

Цікавим є підхід Ю. П. Битяка і В. В. Зуй щодо виокремлення суб'єктивних публічних прав фізичної особи у залежності від змісту її прав та свобод на такі три групи: по-перше, право на участь у державному управлінні і соціально-політичну активність: на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації і документів в установленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створення суспільних об'єднань або входження до їх складу тощо; по-друге, право на одержання допомоги від відповідних компетентних організацій: на медичну, санітарно-епідеміологічну допомогу, безкоштовне користування певними благами (бібліотеками, парками тощо), користування транспортом, одержання платних та інших послуг; по-третє, право на захист: в адміністративному порядку (адміністративна скарга, адміністративно-юрисдикційне виробництво), судовому порядку (скарга, позов), особисто громадянином (необхідна оборона)². Водночас сумнівним є виокремлення другої групи прав як суб'єктивних публічних, оскільки їх переважна більшість має на меті соціальне забезпечення приватних осіб, що відповідно до конституційних норм належать до групи соціально-економічних прав (які не є властивими юридичним особам).

¹ Державне правління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с. С. 182.

² Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины. Общая часть : учебн. пос. Х. : ООО «Одиссей», 1999. 224 с. С. 74–75.

З урахуванням вищезазначеного, видається за можливе виокремити три категорії суб'єктивних публічних прав людини і громадянина за критерієм змістовно-розширювального поділу:

права, які держава визнає за фізичною особою і вони, відповідно, не можуть бути об'єктом посягання з боку останньої: право на недоторканність особистості і житла; таємниці листування; свободи пересування; свободи думки, совісті і релігії; свободи слова, друку тощо. Крім того, обов'язком держави є захист цих прав від посягання з боку суб'єктів публічного адміністрування;

права фізичної особи на позитивні послуги з боку держави: право на освіту, створення державою матеріальних і процесуальних механізмів захисту прав і свобод громадян, на доступ до публічної інформації;

права фізичної особи на участь в управлінні державними справами і суспільством: право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення суб'єктам публічної влади, обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, брати участь в референдумі.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави¹. Названі правові норми є конституційною основою регулювання публічних відносин між людиною та державою. Крім того, зміст конституційних прав і свобод громадян показує зв'язок і взаємообумовленість інтересів держави й особистості, а також особистих і суспільних інтересів у структурі інтересів особистості. Таким чином, суб'єктивні публічні права покликані: посилити соціальну роль держави, забезпечити дієвість основних принципів правової держави та забезпечити обмеження публічної влади. Суб'єктивні публічні права визначають рівень незалежності

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

особи і забезпечують публічні інтереси, а в окремих випадках – і вчинення суб'єктами публічного управління відповідних дій і прийняття рішень.

2. Основні вектори розвитку суб'єктивних публічних прав фізичної особи в умовах цифрового розвитку

На теперішній час одним із найважливіших напрямків розвитку публічного управління є його цифровізація шляхом впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), зокрема у таких сферах, як:

функціонування: електронного документообігу, публічних електронних реєстрів, національних електронних інформаційних ресурсів, правового режиму Дія Сіті;

розвиток: цифрових навичок приватних осіб, інфраструктури широкомасштабного доступу до інтернету та засобів телекомунікацій, взаємодії фізичної особи з органами публічної влади за допомогою ІКТ;

забезпечення: принципу інтероперабельності у взаємовідносинах між суб'єктами публічного управління, надання електронних довірчих послуг, електронних та адміністративних послуг тощо.

Більше того, цифровий розвиток публічного управління як сфери реалізації суб'єктивних публічних прав в Україні спрямований на: забезпечення захисту прав фізичних осіб на доступ до публічної інформації, розпорядником якої є суб'єкти владних повноважень; залучення громадян до участі в управлінні державними справами; подолання «інформаційної нерівності», у зв'язку з відсутністю у окремих категорій осіб можливості щодо використання офіційних ЗМІ, зокрема шляхом створення спеціальних центрів надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення, офіційних вебпорталів надання послуг; організації надання електронних послуг громадянам і суб'єктам господарювання, насамперед за принципом «єдиного вікна»; надання можливості навчатися протягом усього життя, зокрема за допомогою цифрових технологій; деперсоніфікацію

надання адміністративних послуг з метою зниження корупційної складової в державних органах.

Уявляється, що суб'єктивні публічні права фізичної особи за умов цифрового розвитку набувають розширених можливостей щодо їх практичної реалізації, зокрема і в межах участі в управлінні державними справами. Варто погодитися із думкою О. В. Константія, який зазначає, що право громадян на участь в управлінні державними справами безпосередньо пов'язане з активною позицією приватних осіб впливати на державні політичні процеси, створення та реорганізацію органів державної влади та місцевого самоврядування, вирішення публічних справ, що мають суспільну значимість. За таких умов здійснюється реалізація правового статусу громадян як суб'єктів публічно-правових відносин. Відтак зазначене право виступає елементом специфічного політико-правового зв'язку громадян із державою та є в українському громадянському суспільстві формою реалізації суверенної влади¹.

Право на участь в управлінні державними справами відповідно до ст. 38 Конституції України є одним із основних публічних прав громадян². Участь приватних осіб в публічно-управлінській діяльності дає змогу: знизити ризики щодо ухвалення неправових рішень та їх реалізації у соціальній та політичній сферах; в процесі планування врахувати соціальні чинники, відповідно до інтересів тих чи інших суспільних груп здійснювати корегування планів та поведінки влади, а також залучати різних представників громадськості до процесу прийняття рішень у сфері публічного управління³. Зазначене обумовлює стимулювання вдосконалення способів і методів взаємодії держави

¹ Констанцій О. В. Види прав і свобод фізичних осіб, які захищаються в національній системі судового контролю за публічною адміністрацією. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 3(11). С. 161–173.

² Конституція України від 28.06.1996 р. ... (дата звернення: 15.02.2022 р.).

³ Григоришина В. Г. Сучасні технології залучення громадян до прийняття управлінських рішень в органах публічної влади. URL: <https://vseosvita.ua/library/sucasni-tehnologii-zalucenna-gromadan-do-prijnattaupravliniskih-risen-171859.html> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

(в особі суб'єкта владних повноважень) з приватними особами, підвищуючи децентралізацію прийняття управлінських рішень та їх об'єктивність й неупередженість.

Про активне залучення громадян до процесу управління державними справами, у тому числі в межах реалізації ними їх суб'єктивних публічних прав, свідчать статистичні дані. Так, органи виконавчої влади в межах використання такої форми участі громадськості у публічному управлінні як проведення електронних консультацій, протягом I кварталу 2021 р. провели 805 заходів: міністерства провели 260 консультацій, інші центральні органи виконавчої влади – 100, обласні держадміністрації – 445. На обговорення виносилося 786 питань, що мають суспільно важливе значення, у т. ч. 396 проєктів нормативно-правових актів¹.

Варто акцентувати увагу на тому, що цифровому розвитку публічного управління в Україні передувала значна організаційна, методична та правова робота, яка була спрямована на вивчення міжнародного досвіду і адаптацію вітчизняної інформаційної системи до європейських стандартів електронного врядування та розробку відповідної нормативно-правової бази. На закріплення положень, що визначають суб'єктивні публічні права фізичних на участь у публічному управлінні спрямовано ряд міжнародних документів. Так, ст. 21 Загальної декларації прав людини закріплено право кожної людини брати участь в управлінні своєю державою через вільно обраних представників посередників чи безпосередньо². Відповідно до ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права без необґрунтованих обмежень та без дискримінації кожен громадянин повинен мати можливість: безпосередньо та через представників брати участь у веденні державних справ; бути обраним

¹ Як проводились консультації з громадськістю у I кварталі 2021 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik2018/rubrik_konsult/zvit-2020-konsul-1.pdf (дата звернення: 15.02.2022 р.).

² Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III). Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 15.02.2022 р.).

та голосувати на періодичних виборах, які проводяться за вільного таємного волевиявлення виборців на основі загального і рівного виборчого права; брати участь у конкурсах на зайняття посад державної служби країни, громадянами якої вони є, на загальних рівних умовах¹.

До міжнародно-правових актів, що визначають особливості реалізації суб'єктивних публічних прав фізичної особи в умовах цифровізації, слід віднести такі, як: Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства, що прийнята лідерами країн G8 22.07.2000 р.²; Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» від 13.12.1999 р.³; Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій, що прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 06.05.1999 р.⁴; Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-учасникам з електронної демократії (в яких визначені такі сектори (напрямки) е-демократії, як: е-парламент, е-законотворення, е-голосування, е-правосуддя, е-медіація (досудове вирішення спорів), е-навколишнє середовище (екологія), е-вибори, е-референдум, е-ініціативи, е-голосування, е-консультації, е-петиції, е-політичні компанії, е-опитування)⁵ тощо. Зазначені правові

¹ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР. № 2148-VIII від 19.10.73. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 15.02.2022 р.).

² Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства : Міжнародний документ від 22 липня 2000 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/998_163 (дата звернення: 15.02.2022 р.).

³ Директива 1999/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» : Міжнародний документ, Вимоги [...] від 13.12.1999 № 1999/93/ЄС. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_240 (дата звернення: 15.02.2022 р.).

⁴ Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій : міжнародний документ від 06.05.1999. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_040 (дата звернення: 15.02.2022 р.).

⁵ Рекомендації CM/Rec (2009)1 про електронну демократію (е-демократія) [Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers

акти визначають: категоріальний апарат електронного урядування, особливості формування ІКТ в межах органів державної влади, формування цифрового простору у державі, принципи та методiku взаємодії із громадськістю в межах здійснення публічного управління.

Щодо національного законодавства, слід сказати, що впроваджуючи європейські стандарти електронного врядування в цілому, та цифровізації публічного управління, зокрема, Українською державою було прийнято систему нормативно-правових актів, основними з яких є закони України: «Про інформацію» (1992), «Про Національну програму інформатизації» (1998), «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003); «Про електронний цифровий підпис» (2003); «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2007); «Про захист персональних даних» (2010); «Про доступ до публічної інформації» (2011); «Про адміністративні послуги» (2012); «Про електронні довірчі послуги» (2017); «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» (2021); Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» (2017) тощо.

Окрім правових засад розроблено методiku взаємодії органів публічної влади з фізичними та юридичними особами, що відбувається в межах цифрового простору та базується на окремих національних проєктах, зокрема таких як: а) «Інформаційна відкритість органів державної влади» (е-присутність; відкритий уряд; е-доступ до публічної інформації); б) «Е-консультації з громадськістю» із проведення е-обговорень проєктів нормативно-правових актів та управлінських рішень; в) «Е-взаємодія в системі державної влади»; г) «Е-послуги» (електронні публічні послуги та комплексні електронні публічні послуги). Також створені вебресурси (електронні платформи) для оприлюднення

to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies)]. URL: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_en.asp (дата звернення: 15.02.2022 р.).

інформації у формі відкритих даних: «Громадянське суспільство і влада», «Розумне місто».

Сучасні вектори удосконалення публічного управління вказують на створення більш ефективного, прозорого і підзвітного громадянському суспільству процесу реалізації прав фізичних осіб. Форми та методи участі громадян у прийнятті управлінських рішень визначаються як реалізація безпосередньої демократії. За умови цифрового розвитку та впровадження ІКТ у функціонування органів публічної влади, вимогою сьогодення є розширення способів взаємодії держави із громадськістю. Реалізація громадянами суб'єктивних публічних прав щодо отримання позитивних послуг з боку держави та доступу до управління державними справами здійснюється за допомогою функціонування Урядового вебпорталу, офіційних вебсайтів (вебсторінок) усіх органів державної влади; впровадження електронного документообігу, IP – телефонії, створення е-громадської приймальні; запровадження цифрового підпису, видання сертифікатів ключів, надання звітності у електронній формі (розроблено та впроваджено програмне забезпечення «Єдине вікно подання електронної звітності»)¹; започаткування процесу надання органами державної влади електронних послуг; створення електронних баз даних, єдиних державних електронних реєстрів, у тому числі, Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів², Єдиного державного вебпорталу відкритих даних³.

Найбільш поширеними інструментами реалізації суб'єктивних публічних прав в умовах цифровізації, що застосовуються як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, є електронні звернення та електронні петиції, участь у прийнятті

¹ Єдине вікно подання електронної звітності. URL: <http://prokey.org.ua/instrukcii-po-rabote-s-po-iedine-vikno-podannya-elektronnnoi-zvitnosti> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

² Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів. URL: <http://e-resurs.gov.ua> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

³ Єдиний державний вебпортал відкритих даних. URL: <http://data.gov.ua> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

управлінських рішень, доступ до публічної інформації, електронна освіта (в межах конституційного права особи на здобуття освіти) тощо. Видається за необхідне зупинитися на їх змістовній характеристиці.

Право на звернення як суб'єктивне публічне право фізичної особи є конституційно-правовим засобом захисту та гарантією дотримання прав і свобод людини та громадянина, правовим підґрунтям якого є: ст. 40 Конституції України «всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк»¹; Закон України «Про звернення громадян»² – визначає практичні аспекти реалізації права на звернення, зокрема визначаючи види звернення (пропозиція та/або зауваження, заява, клопотання, скарга, петиція), форми, процедуру їх розгляду та вирішення, засади контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень з метою забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина тощо; Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину систему опрацювання звернень»³ та «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації»⁴ тощо.

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. (дата звернення: 15.02.2022 р.).

² Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

³ Положення про Єдину систему опрацювання звернень : Постанова КМУ від 27.11.2019 р. № 976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

⁴ Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації : Постанова Кабінету Міністрів

Уявляється, сутність суб'єктивного публічного права фізичної особи на звернення ґрунтується на принципі верховенства права як основоположному принципів державного ладу, який визначає умови формування та діяльність правової держави щодо забезпечення реалізації прав громадян, визнаючи людину найвищою соціальною цінністю. Цей принцип виражає ідеї реалізації законних прав і свобод людини та пріоритету її природних прав в суспільстві і знаходить свій прояв у верховенстві Конституції та відповідних законів України.

За своїм правовим змістом звернення фізичної особи до суб'єктів публічної влади є адміністративно-правовим механізмом захисту їх прав, свобод та законних інтересів, що являє собою урегульований нормами адміністративного права порядок діяльності суб'єктів владних повноважень щодо розгляду та вирішення скарг та пропозицій (зауважень), що стосуються їх статутної діяльності, заяв або клопотань щодо реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів громадян. Видається за необхідне акцентувати увагу на тому, що юридичні особи позбавлені загального права на звернення до органів державної влади, окрім випадку подання скарги щодо оскарження окремих рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Така відсутність у юридичних осіб права на звернення, з урахуванням оперативності відповідної процедури, обмежує їх можливість захищати свої права у сфері публічного управління.

На сьогоднішній час механізм реалізації приватними особами права на звернення до суб'єктів публічної влади розширено за допомогою інструментів цифрового розвитку публічного управління, що є обов'язковою складовою частиною електронної демократії. Зазначене покликане сприяти: посиленню розвитку сучасних електронних форм взаємодії між державою та фізичною особою; впровадженню принципу транспарентності у функціонування органів публічної влади; залучення представників

громадськості до процесу прийняття управлінських рішень. Такі тенденції посилення правової регламентації елементів цифрового розвитку та цифровізації права на звернення, мають свій прояв у посиленні адміністративно-правового регулювання механізму електронної взаємодії в межах права на звернення, зокрема шляхом подання електронних звернень та петицій.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» (ст. 5) електронне звернення є видом письмового звернення, що може бути надіслане з використанням мережі «Інтернет», засобів електронного зв'язку. Електронне звернення надсилається на визначену електронну адресу або шляхом заповнення електронної форми, яка розміщується на офіційному вебсайті суб'єкта публічної влади. У такому зверненні зазначається прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, зміст порушеного питання, вказівка на вид звернення, електронна поштова адреса, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Варто акцентувати увагу на тому, що застосування електронного цифрового підпису при надісланні електронного звернення не вимагається, водночас саме звернення повинно мати вигляд сканованої копії та/або фотокопії¹. Усвідомлюючи, що підхід щодо відсутності вимоги застосування електронного цифрового підпису має на меті спрощення процедури звернення до суб'єктів владних повноважень та позбавлення зайвих обтяжень фізичної особи (як приклад, щодо отримання ЕЦП), слід все ж таки сказати, що ця обставина призводить до надсилання значної кількості безпідставних звернень громадян.

Недоліком правового регулювання реалізації права на звернення, зокрема електронного, є й відсутність правового регулювання права заявника на інформаційну безпеку. Як уявляється, нагальною необхідністю є нормативне закріплення права людини на інформаційну безпеку, зокрема в частині її захищеності від неповноти, несвоєчасності, невірогідності, а також

¹ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. (дата звернення: 15.02.2022 р.).

негативних наслідків застосування інформаційних технологій; несанкціонованого розповсюдження, використання і поширення, конфіденційності інформації, пов'язаної з діяльністю органів державної влади щодо розгляду звернень громадян.

В умовах цифрового розвитку однією із найпоширеніших форм реалізації суб'єктивного публічного права на звернення є електронна петиція, що являє собою колективного звернення громадян до визначених законодавством суб'єктів, зокрема таких як: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування. Процес підготовки до запровадження в Україні системи електронних петицій розпочався ще у 2009 р.

Розділяючи думку О. Колеснікова¹, можна виокремити такі функції петиції, як: інформаційна – за допомогою петицій здійснюється доведення тієї чи іншої інформації до суб'єктів владних повноважень вищого рівня та відповідна проблематика стає предметом розгляду та вирішення в межах порядку денного; організаційно-методична – петиції дозволяють запропонувати власний варіант вирішення проблемного питання, завдяки чому громадяни долучаються до безпосереднього процесу ухвалення управлінських рішень; комунікативна – петиції активізують горизонтальну комунікацію між громадянами, оскільки необхідним є збір необхідної кількості підписів (за загальним правилом 25 тис.), ініціатори мають схилити на підтримку петиції інших осіб.

Щодо способу подання петиції, то це певна послідовність дій, яка дає можливість подати таке звернення. Електронну петицію може бути подано через інформаційну (автоматизовану) систему, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів, тобто електронним способом². Це опосередковує розміщення петиції на офіційному веб-

¹ Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України. URL: https://samoorg.com.ua/wpcontent/uploads/2017/02/Petitsiyi_gotov-1.pdf (дата звернення: 15.02.2022 р.).

² Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр> (дата звернення 09.02.2022 р.).

сайті органу, якому вона адресована, або вебсайті громадського об'єднання, яким здійснюється збір підписів на підтримку електронної петиції до визначеного суб'єкта звернення. Окрім цього подання петицій здійснюється через онлайн-платформи: «Єдина система місцевих петицій» (152 громади), Розумне місто (101 громада), вебсайти об'єднаних громад України (247 громад), Мій Голос (до будь-якого органу влади чи ОМС). Таким чином на сьогодні сервіс петицій запровадили більше 500 громад¹. Таким чином, запровадження нових інформаційних технологій в межах цифровізації публічного управління, при поданні петиції створило нову форму участі громадян в управлінні державними справами в цілому, та у процесі прийняття управлінських рішень органами публічної влади, зокрема.

Варто погодитися із тим, що петиції дозволяють громадянам безпосередньо долучитися до процесу розробки й ухвалення рішень, водночас відповідно до законодавства вони не мають обов'язкової сили для тих суб'єктів владних повноважень, яким адресовані. Тобто, громадяни в цьому випадку жодних рішень не приймають, і останнє слово – завжди за суб'єктом владних повноважень. Відтак петиції є формою участі громадян у державному управлінні за умов цифровізації та способом комунікації суспільства і влади (у відповідності до реалізації Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції») в межах саме представницької моделі демократії².

Реалізація суб'єктивних публічних прав фізичних осіб в межах права доступу до управління державними справами повинне сприяти підвищенню довіри суспільства до нових інструментів цифрового розвитку, підґрунтям яких повинні бути прозорі та публічні алгоритми. Ефективна он-лайн взаємодія

¹ Хуткий Д. Е-петиції в Україні: формування народного порядку денного. *Аналітична записка*. Київ. 2017. URL: http://www.fulbrightcircle.org.ua/wpcontent/uploads/2017/12/Dmytro_Khutkyu_E-petitions.pdf (дата звернення: 15.02.2022 р.).

² Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: ... (дата звернення: 15.02.2022 р.).

можлива лише за умови, що заявники зможуть переглянути виконавців, що здійснюють розгляд звернення; статус поданої заяви, проходження етапів розгляду цього документу в органі публічної влади; результати розгляду та матимуть можливість оскаржити прийняте щодо неї рішення. Процес розгляду заяв вимагає забезпечення публічності шляхом залучення фахівців з експертного середовища та представників громадянського суспільства. Спостереження за сучасним станом правового регулювання реалізації права громадян на доступ до прийняття управлінських рішень з використанням інструментів електронної демократії, дозволяє виявити хаотичні тенденції поточних процесів. Це проявляється у відсутності єдності поглядів представників громадськості та посадових осіб органів влади на стандарти такої форми їх взаємодії. Уявляється, що Закон України «Про звернення громадян» необхідно доповнити додатковими стандартами процесу розгляду звернень громадян, поданих в електронній формі. Реалізація цієї пропозиції дозволить уніфікувати ці процеси, знизити корупційні ризики у цій сфері та підвищити рівень задоволеності суспільства станом захисту прав громадян¹.

Суміжним із правом на звернення є право доступу громадян до публічної інформації. Розмежування цих суб'єктивних публічних прав є важливим з позиції правильної юридичної кваліфікації суб'єктом владних повноважень отриманого документа. За загальним правилом, у практичній діяльності враховується те, що інформаційний запит може бути двох видів: щодо доступу до офіційних документів та щодо доступу до інформації про діяльність органів влади. Тобто, основною ознакою інформаційного запиту є його спеціальна спрямованість: отримання інформації, якою володіє орган влади, незалежно від того, чи стосується така інформація прав та законних інтересів запитувача². Запит на інформацію корелюється із зверненням гро-

¹ Чуб А. В. Форми реалізації права особи на участь в прийнятті управлінських рішень: поняття та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 287–290.

² Рекомендації щодо удосконалення розгляду органами державної влади та місцевого самоврядування інформаційних запитів. URL: <https://>

мадян за такими критеріями як: правові засади, мета та форма подання, строки розгляду, суб'єкт звернення, оплатність.

Окрім цього, право на доступ до публічної інформації слід відмежовувати від права на свободу слова та інформації, яке за своїм змістом є більш широким. Ці права, маючи однакову мету, характеризуються різним функціональним призначенням: право на доступ до публічної інформації забезпечує отримання особою публічної інформації від суб'єктів владних повноважень; право на свободу інформації забезпечує можливість вільного пошуку та отримання будь-якої загальнодоступної інформації, а також інформації про дії влади.

Реалізація суб'єктивного публічного права на доступ до публічної інформації дає можливість фізичній особі користуватися іншими публічними правами, зокрема на доступ до суду, на освіту, виборче право тощо. Уявляється, що практичне втілення права на доступ до публічної інформації є можливим лише у випадку здійснення активних дій зі сторони суб'єктів владних повноважень, що є розпорядниками публічної інформації, що спрямовані на правове та організаційно-методичне забезпечення розгляду запитів на отримання інформації.

Право на доступ громадян до публічної інформації, розпорядниками якої є суб'єкти владних повноважень, з метою реалізації конституційних прав є основним показником прозорості, гласності та відкритості публічної влади. Відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні одним з механізмів реалізації права на доступ до інформації, що перебуває у володінні органів влади, є оприлюднення у формі відкритих даних публічної інформації для вільного використання згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації»¹. Активізація

cedem.org.ua/library/rekomendatsiyi-shhodo-udoskonalennya-rozglyadu-organamy-derzhavnoyi-vlady-ta-mistseвого-samovryaduvannya-informatsiyh-zapytiv/<https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiyi-shhodo-udoskonalennya-rozglyadu-organamy-derzhavnoyi-vlady-ta-mistseвого-samovryaduvannya-informatsiyh-zapytiv/> (дата звернення: 04.02.2022 р.).

¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

такого механізму сприяє забезпеченню вільного обігу інформації, реалізацію можливостей її подальшого використання для задоволення особистих інтересів людини, підвищенню прозорості діяльності органів влади, розвитку інновацій, запобіганню та викриттю корупції, стимулюванню ведення господарської діяльності¹.

На сьогоднішній час забезпечення права доступу до публічної інформації здійснюється за допомогою систематичного оприлюднення інформації на офіційних вебсайтах органів публічної влади, інформаційних онлайн-платформах та стендах, в офіційних друкованих виданнях; шляхом надання інформації за запитами тощо. Водночас, найбільш поширеним способом оприлюднення публічної інформації є її опублікування на офіційних сайтах суб'єктів владних повноважень, що як спосіб взаємодії органів публічної влади з приватними особами має ряд недоліків, які негативно впливають на забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. До таких недоліків (проблемних питань) слід віднести відсутність:

- регулярної актуалізації опублікованої публічної інформації, що має наслідком доведення до відома лише частини доступної інформації, яка перебуває у розпорядженні суб'єктів владних повноважень. Зазначене обумовлює потребу оновлення системи обліку такої інформації;

- дати розміщення інформації, що унеможлиблює встановлення її актуальності;

- пошукової доступності, за допомогою якої визначається рівень простоти та зручності пошуку необхідної інформації на вебсайті, що залежить від прозорості інформаційної структури вебсайту;

- забезпечення доступності інформації на вебсайтах для окремих категорій осіб, зокрема для тих у кого є вади із зором та слухом;

¹ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

даних щодо структури органу публічної влади, зокрема із зазначенням функціонального навантаження окремих структурних підрозділів, контактної інформації керівників структурних підрозділів;

наявності інформації щодо установ і закладів соціальної сфери, комунальних підприємств, правоохоронних органів, які знаходяться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також контактна інформація про них тощо¹.

Уявляється, що наведена інформація свідчить про розбалансованість адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації, що є наслідком невизначеності концепції відповідного механізму.

Наступним суб'єктивним публічним правом, реалізація якого зазнає суттєвих змін та трансформацій, у зв'язку із цифровізацією публічного управління, є право на освіту. Згідно Конституції України всі громадяни мають право на освіту, що безпосередньо передбачає можливість отримувати від держави освітні публічні послуги. Зокрема мова йде і про електронну освіту, яка має на меті здобуття знань, умінь та навичок у дистанційній формі за допомогою використання ІКТ.

Електронне навчання вітчизняні науковці розглядають як відкрити та прозору систему знань, умінь та навичок, здобуття яких здійснюється на підставі активного спілкування, обміну досвідом, співпраці за допомогою сучасних ІКТ. Таке навчання потрібно спрямовувати на розвиток навиків інтелектуальної діяльності, уміння розробляти та приймати управлінські рішення, шляхом поєднання із такими видами навчання, як: проєктне; кооперативне; модульне; у співробітництві; та інтерактивними, ігровими, кейс-технологіями². Варто відзначити, що реалізація

¹ Аналітична довідка за результатами проведеного Держкомтелерадіо моніторингу інформаційного наповнення офіційних вебсайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2020 року. URL: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=167745&cat_id=112507 (дата звернення: 15.02.2022 р.).

² Гарасим В. Електронне навчання у сфері професійної підготовки управлінського персоналу органів публічної влади. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 214.

права на освіту у формі електронного навчання набуває все більшого поширення, що обумовлене наступним: його доступність (як часова, так і просторова); можливість використання системи різноманітних сучасних засобів та методів навчання (текст, відео, тести тощо); наявність можливості спілкування здобувачів освіти між собою та з викладачами у онлайн-режимі за межами навчальної аудиторії; одночасне звернення необмеженої кількості здобувачів освіти до багатьох джерел навчальної інформації; застосування у навчальному процесі нових досягнень інформаційних технологій, які сприяють входженню людини у світовий інформаційний простір; використання спеціалізованих форм контролю якості навчальних досягнень¹.

Реалізація права на освіту за допомогою ІКТ здійснюється також за допомогою перегляду відеоконференцій, розшарених чатів, матеріали курсів у цифровому вигляді. При цьому електронне навчання може відбуватися як в аудиторії, так і за її межами, у формі асинхронного, синхронного чи самостійного навчання та/або під керівництвом викладача. Варто підтримати думку О. Вовка, який серед видів електронного навчання виокремлює також системи управління знаннями, елементами яких він називає системи управління навчальним наповненням (контентом), які мають розроблені і збережені бібліотеки тренінгового матеріалу, що розміщуються у відповідній системі; системи управління знаннями – це системи збереження і доступу підтримки матеріалу для використання і тренінгу, такі як інструкції, документи тощо; системи управління навчанням – потужний пакет програмного забезпечення для адміністрування курсів електронного навчання, он-лайн екзаменів та аналізу даних продуктивності студентів².

Більше того, до прикладів електронного навчання як способу реалізації права на освіту, слід віднести: масові відкриті безкоштовні онлайн курси, які розміщені, зокрема, на платформах Udemy,

¹ Електронне навчання. URL: <http://www.lnu.edu.ua/academics/e-learning> (дата звернення: 15.02.2022 р.).

² Вовк О. Б. Системи електронного навчання – нові форми сучасної освіти. *Математичні машини і системи*. 2015. № 3. С. 79–86.

Udacity, Coursera, EdX та інших; використання таких технологій, як Facebook, YouTube, Twitter і блоги, навчальні форуми, вебінари, віртуальні конференції, віртуальні університети, онлайн корпоративне навчання, віртуальні тренажери, імітаційні пристрої тощо. Для організації навчального процесу використовують MOODLE – модульне об'єктно-орієнтоване динамічне навчальне середовище, хмарні технології Office 365, ігрові технології.

Таким чином, електронне навчання – це форма навчання з використанням комп'ютерних і телекомунікаційних технологій, які забезпечують інтерактивну взаємодію викладачів та здобувачів освіти на різних етапах навчання і самостійну роботу з матеріалами інформаційної мережі. Уявляється, що застосування «цифрових» технологій в освіті дозволяють не лише сприяти реалізації фізичними особами свого публічного права на освіту, але і інтенсифікувати освітній процес, збільшити швидкість та якість сприйняття, розуміння та засвоєння знань.

ВИСНОВКИ

Встановлено, що основним шляхом гарантування паритетності фізичної особи та суб'єкта владних повноважень у публічно-правових відносинах є розробка концепту суб'єктивних публічних прав фізичної особи. Нормативне закріплення суб'єктивних публічних прав фізичної особи покликано забезпечити: по-перше, правову рівність владних і невідладних учасників публічно-правових відносин; по-друге, право вимоги фізичної особи від суб'єкта владних повноважень щодо здійснення певних дій; по-третє, реалізацію конституційних прав та/або сприяння у ній шляхом виконання обов'язків уповноваженою стороною.

Визначено, що суб'єктивні публічні права фізичної особи – це нормативно урегульована можливість фізичної особи вступати до публічно-правових відносин за участі органів публічної влади з метою: задоволення приватного/публічного інтересу; реалізації наданих їй прав та законних інтересів шляхом активізації дій владних суб'єктів або впливу на необхідність від них утриматися; досягнення паритетності у взаємовідносинах; використання механізму судового та/або позасудового захисту тощо.

Виокремлено три категорії суб'єктивних публічних прав людини і громадянина за критерієм змістовно-розширювального поділу: а) права, які держава визнає за особистістю, і вони, відповідно, не можуть бути об'єктом посягання з боку останньої: право на недоторканність особистості і житла; таємниця листування; свобода пересування; свобода думки, совісті і релігії; свобода слова, друку тощо. Крім того, обов'язком держави є захист цих прав від посягання з боку суб'єктів публічного адміністрування; б) права особистості на позитивні послуги з боку держави: право на освіту, створення державою матеріальних і процесуальних механізмів захисту прав і свобод громадян; в) права особистості на участь в управлінні державними справами і суспільством: право обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, брати участь в референдумі.

Встановлено, що одним із найважливіших напрямків розвитку публічного управління є його цифровізація шляхом впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), зокрема у таких сферах, як: функціонування: електронного документообігу, публічних електронних реєстрів, національних електронних інформаційних ресурсів, правового режиму Дія Сіті; розвиток: цифрових навичок приватних осіб, інфраструктури широкомасштабного доступу до інтернету та засобів телекомунікацій, взаємодії фізичної особи з органами публічної влади за допомогою ІКТ; забезпечення: принципу інтероперабельності у взаємовідносинах між суб'єктами публічного управління, надання електронних довірчих послуг, електронних та адміністративних послуг.

Акцентовано увагу на тому, що взаємодія органів публічної влади з фізичними особами з метою реалізації їх суб'єктивних публічних прав відбувається в межах цифрового простору на основі низки відокремлених національних проєктів, зокрема таких, як: 1) «Інформаційна відкритість органів державної влади», що містить проєкти: е-присутність; відкритий уряд; е-доступ до публічної інформації; 2) «Е-взаємодія в системі державної влади»; 3) «Е-послуги»; 4) «Е-консультації з громадськістю» із проведення е-обговорень проєктів нормативно-регуляторних актів.

Анотація

Монографічне дослідження присвячено характеристиці адміністративно-правового регулювання суб'єктивних публічних прав фізичної особи за умов впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій до сфери публічного управління. Особливої уваги приділено питанням правової регламентації з акцентуванням окремої уваги на тих змінах, що відбулися у зв'язку з розвитком концепції електронного урядування.

Виокремлено такі сутнісні ознаки суб'єктивних публічних прав фізичної особи: 1) сферою реалізації є публічне управління; 2) встановлюються та регламентуються нормами публічного права (зокрема адміністративного та конституційного); 3) ініціатором виникнення публічно-правових відносин як підстави реалізації суб'єктивних публічних прав є переважно фізична особа; 4) виникають та реалізуються лише в межах конкретних правовідносин за участі держави; 5) метою їх визначення є задоволення приватного/публічного інтересу; реалізація наданих особі прав та законних інтересів шляхом активізації дій владних суб'єктів або впливу на необхідність від них утриматися; досягнення паритетності у взаємовідносинах; використання механізму судового та/або позасудового захисту.

Акцентовано увагу на впровадженні цифрових технологій до процесу забезпечення суб'єктивних публічних прав фізичної особи, як необхідної умови забезпечення діяльності усіх органів державної влади із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема щодо надання електронних публічних послуг, забезпечення внутрішньоорганізаційної (міжвідомчої) взаємодії, комунікації з фізичними та юридичними особами та інформаційно-аналітичної діяльності.

Ключові слова: фізична особа, суб'єктивні публічні права, публічне управління, цифровізація, цифровий розвиток, публічний інтерес.

The monographic study is devoted to the characteristics of the administrative and legal regulation of the subjective public rights of an individual under the conditions of the introduction of modern information and telecommunication technologies to the sphere of public administration. Particular attention is paid to the issues of legal regulation, with particular emphasis on those changes that have occurred in connection with the development of the concept of electronic government.

The following essential features of the subjective public rights of an individual are distinguished: 1) the field of implementation is public

administration; 2) established and regulated by the norms of public law (in particular, administrative and constitutional); 3) the initiator of the emergence of public-legal relations as a basis for the realization of subjective public rights is mainly a natural person; 4) arise and are implemented only within specific legal relations with the participation of the state; 5) the purpose of their determination is to satisfy private/public interest; realization of the rights and legitimate interests granted to a person by activating the actions of powerful subjects or influencing the need to refrain from them; achieving parity in relationships; use of the mechanism of judicial and/or extrajudicial protection.

Attention is focused on the introduction of digital technologies to the process of ensuring the subjective public rights of a natural person, as a necessary condition for ensuring the activities of all state authorities using information and communication technologies, in particular regarding the provision of electronic public services, ensuring intra-organizational (interagency) interaction, communication with physical and legal entities and information and analytical activities.

Keywords: *an individual, subjective public rights, public administration, digitalization, digital development, public interest.*

Савчук Роман Миколайович,

кандидат юридичних наук,

директор Івано-Франківського юридичного інституту

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 8. ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ДІАЛЕКТИКА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ

ВСТУП

Варіативність вибору між правомірною та неправомірною поведінкою опосередковує активізацію відповідних засобів правового реагування, що спрямовані на забезпечення суспільного блага. Неправомірна поведінка у цілому призводить до застосування юридичної відповідальності у вигляді заходів державного примусу каральної спрямованості, які приводять до обмежень особистого, організаційного чи матеріального характеру. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності є сталим міжгалузевим правовим інститутом, який характеризується через сукупність якісних, кількісних та процедурних ознак застосування. Означена сталість інституту адміністративної відповідальності як окремого соціально-правового явища не означає, що його окремі елементи не можуть трансформуватись у відповідності до стану розвитку суспільних відносин. Одним із таких викликів та одночасно перевагою є інтенсифікація використання інформаційно-телекомунікаційних засобів та новітніх технологій у правозастосуванні. Йдеться про те, що: а) адміністративна відповідальність застосовується як захід реагування держави на адміністративні проступки, детермінація складу яких пов'язана із цифровими технологіями; б) адміністративна відповідальність накладається з використанням цифрових інструментів.

Щодо останнього, поява указанного вектору цифровізації інституту адміністративної відповідальності пов'язана

з новелою законодавчого регулювання адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в частині запровадження автоматичної фіксації правопорушень правил дорожнього руху та встановлення особливого порядку провадження у справах цієї категорії. Аналогічний підхід використано в усіх без винятку країнах-учасниках ЄС, де широкого використання набули технічні засоби забезпечення безпеки дорожнього руху. Автоматизовані системи регулювання безпеки дорожнього руху також стають одним із найбільш ефективних засобів попередження суспільно небезпечних діянь в аналізованій сфері. Використання сучасних автоматизованих систем у сфері безпеки дорожнього руху потребує удосконалення діючого законодавства, формулювання нових ефективних його положень у різноманітних аспектах: притягнення винних до адміністративної відповідальності зафіксованої в автоматичному режимі, особливості її застосування. Слід сказати, що адміністративно-правові норми займають значне місце у сфері правового регулювання безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі в цілому і тому потребують розгляду в сучасному аспекті переформатування законодавчої бази.

Наявні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності потребують нагального науково-доктринального осмислення для виявлення специфіки, яку опосередковано цифровізацію суспільних відносин.

Наукові дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців, предметом яких став інститут адміністративної відповідальності, стосувались як правової природи адміністративної відповідальності (С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. І. Білоус-Осінь¹, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко², В. В. Галуцько, П. В. Діхтієвський,

¹ Адміністративне право : навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / С. В. Ківалова, Л. Р. Біла-Тіунова, Т. І. Білоус-Осінь. Одеса : Фенікс, 2019. 136 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12119> (дата звернення: 04.03.2022).

² Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіге, 2014. 376 с.

О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко¹), так і специфіки притягнення до адміністративної відповідальності за окремі види правопорушень (О. І. Лавренова², А. В. Стрельников^{3, 4}, А. Ю. Бойчук, О. П. Хамходера, С. А. Толкач⁵). Важливого значення для цього дослідження мають наукові дослідження, пов'язані з використанням автоматизованих систем при притягненні до відповідальності за порушення правил дорожнього руху (Беккер І.⁶, Бричук А. В., Введенська В. В.⁷, Граділь А.⁸, Лазаренко М. В. та ін.)⁹. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено проблематиці інституту адміністративної відповідальності та його

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

² Лавренова О. І. Притягнення до адміністративної відповідальності осіб за невиконання законних вимог виконавців: правові підстави та порядок притягнення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 199–201.

³ Стрельников А. В. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 138–142.

⁴ Стрельников А. В. Проблеми визначення складу адміністративного правопорушення у сфері захисту персональних даних. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 151–153.

⁵ Бойчук А.Ю., Хамходера О. П., Толкач С. А. Відповідальність фізичної особи за порушення мовного законодавства: аналіз майбутніх статей 188-52 та 188-53 КУпАП. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2020. Вип. 61. С. 115–126.

⁶ Беккер І. Хто відповідає за безпеку на дорозі? *Віче. Журнал Верховної Ради України*. 2016. № 3–4. С. 61–62.

⁷ Бричук А. В. Введенська В. В. Фото-, відеофіксація порушень правил дорожнього руху в Україні. Молодь за безпеку дорожнього руху: матеріали міжвузівської курсант.-студент. наук.-практ. конф. (Донецьк, 16 трав. 2014 р.). Донецьк : Донецький юрид. ін-т, 2014. С. 8–10.

⁸ Граділь А. Адміністративно-правові засади оформлення дорожньо-транспортних пригод : автореф. ... канд. юрид. наук, Запоріжжя, 2013. 18 с.

⁹ Лазаренко М. В. Принцип тимчасової винності (принцип квазівинності) при притягненні до адміністративної відповідальності зафіксованої за допомогою автоматизованих систем у сфері безпеки дорожнього руху. *Наук.-дослід. ін-т публіч. права*, 2015. URL: <http://sipl.com.ua/?p=2938> (дата звернення: 04.03.2022).

ознакам, застосуванню цифрових технологій та інструментів у межах чинного правового регулювання та правозастосування, є малодослідженими в науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою дослідження є формування комплексного підходу до виявлення особливостей інституту адміністративної відповідальності, яких спричинено використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Під час дослідження використано як загальні та спеціальні методи наукового пошуку: метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічний метод та структурно-функціональний, а також ряд емпіричних методів.

1. Теоретико-правова характеристика інституту адміністративної відповідальності

Первинно адміністративна відповідальність є соціальним явищем, що піддано юридизації відповідно до ретроспективи розвитку суспільних відносин щодо свідомого виконання висунутих вимог членам суспільства¹. Передумовою притягнення до юридичної відповідальності є вчинення правопорушення, яким завдано шкоди публічним чи приватним. Негативна реакція держави на правопорушення полягає у застосуванні заходів, яких спрямовано на: усунення причин та умов правопорушень, протидію правопорушень, притягнення винних осіб до відповідальності та усунення негативних наслідків від вчинених правопорушень.

Необхідність правової регламентації феномену відповідальності обумовлено цінністю права, яке є ефективним регулятором суспільних відносин². Відповідальність у загально правовому значенні зазвичай розглядають як негативну реакцію держави на порушення встановленого правопорядку. Таким чином, проблема відповідальності може мати два аспекти: перший – це розуміння

¹ Теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 243.

² Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права : підручник. Кондор, 2006. С. 261.

відповідальності як філософської, морально-світоглядної категорії, другий – як формально-юридичної, правової категорії, сутність якої полягає в негативній реакції держави на правопорушення. При визначенні поняття юридичної відповідальності необхідно проводити зв'язок з відповідальністю в цілому, розглядати її як застосування загальних правил відповідальності до особливих властивостей права і закону, правової поведінки.

Поняття «юридична відповідальність» апробовано в юридичній науці у зв'язку з необхідністю відобразити застосування юридичних санкцій, що виражають суспільний осуд поведінки правопорушника і переслідують мету глибокого впливу на нього, його волю, свідомість, ціннісні орієнтації, морально-психічні мотиви вчинків¹.

У праві сформувалося два підходи до проблеми відповідальності:

1) юридична відповідальність є негативною реакцією держави на правопорушення, що тягне за собою обов'язок особи, яка вчинила правопорушення, зазнати примусового впливу у формі особистих, майнових чи інших наслідків;

2) відповідальність є не лише підставою настання несприятливих наслідків для правопорушника, але й передумовою виникнення юридичного обов'язку притерпівати негативних наслідків під впливом державного примусу².

Розмаїтність поглядів щодо розуміння сутності і змісту юридичної відповідальності як правового інституту свідчить про багатоаспектність і різноплановість його в теорії права. Однозначним є те, що юридичну відповідальність слід визначати крізь призму правопорушення, адже можливість настання юридичної відповідальності виникає при вчиненні порушення правових норм. З огляду на це, зміст юридичної відповідальності можна розглядати за такими напрямками:

¹ Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т.: Юрид. лит., 1981. Т. I. С. 276.

² Службський І. Й. Поняття адміністративної відповідальності юридичних осіб: правовий аналіз. 2011 р. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2011_55/55/39.pdf (дата звернення: 04.03.2022).

1) за характером впливу: юридична відповідальність – це міри чи заходи державно-правового впливу, примусу за вчинене правопорушення, які пов’язані з накладенням на винного обмежень особистісного, майнового чи організаційного характеру;

2) за обов’язковістю: юридична відповідальність – це специфічний обов’язок перетерпіти відповідні обмеження особистого чи майнового характеру за вчинене правопорушення;

3) за суб’єктами правовідносин: юридична відповідальність – це правовідношення між особою, яка порушила приписи правової норми, з одного боку, і державою в особі її компетентних органів – з іншого.

Спільним для такого трактування юридичної відповідальності є те, що акцент зроблено на правопорушенні, яке нерозривно пов’язано з фактом вчинення чи наявності порушення правових норм і приписів. Відповідно, юридична відповідальність має державно-правовий характер, будучи формою реагування держави на правопорушення; вона має примусову основу, тому що завжди поєднана із застосуванням чи можливістю застосування примусових заходів; вона має обмежувальний характер, тому що передбачає застосування до правопорушника особистих, майнових, організаційних чи інших обмежень.

Станом на теперішній час, питання диференціації юридичної відповідальності вийшло за межі позитивної та ретроспективної відповідальності. Проблематика наявності відповідного інтересу (публічного чи приватного) суб’єкта вчинення правопорушення чи об’єкта посягання – постійно оновлюється та не завжди потребує доктринального тлумачення.

Незалежно від підходу до визначення правової природи юридичної відповідальності, усталеним є її характеристика за допомогою сукупності ознак: спирається на державний примус; має вираження в обов’язку особи зазнавати певних позбавлень; настає тільки за скоєні правопорушення; здійснюється компетентним органом згідно з законом; здійснюється в процесі

правозастосовчої діяльності при дотриманні певного процедурно-процесуального порядку тощо¹.

Отже, адміністративна відповідальність як різновид юридичної відповідальності характеризується такими рисами:

1) відображає взаємини між державою та особою, яка порушила правову поведінку – реалізується виключно в межах правовідносин;

2) виникає на підставі порушення формально визначених загальнообов'язкових правил поведінки. При застосуванні інституту юридичної відповідальності має бути точно зафіксовано порушена правова норма, а міра покарання визначається в рамках встановленої для цього випадку санкції;

3) матеріалізується у специфічному державному впливові (покаранні) за допомогою застосування заходів державного примусу;

4) процес попереднього розслідування та вирішення справ про правопорушення, порядок здійснення призначеної міри покарання регламентовано спеціальними (процесуальними) юридичними нормами^{2, 3}.

Таким чином, адміністративна відповідальність – це різновид соціальної та юридичної відповідальності, що опосередковує притаманні їй загально-соціальні та юридичні ознаки, які характеризують наявний підхід до застосування уповноваженим суб'єктом до осіб, що вчинили адміністративний проступок, адміністративних стягнень.

Адміністративній відповідальності властивими є спеціальні ознаки, які притаманні лише їй і відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності^{4, 5}. Такими ознаками є:

¹ Скаун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум. Ун-т внутр. Дел. 2000. С. 466.

² Скаун О. Ф. Теория держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консул, 2006. С. 430.

³ Теория держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Онщенко. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 500.

⁴ Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. Київ, 1998. С. 110.

⁵ Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. С. 136.

- 1) врегульована нормами адміністративного права;
- 2) її підставою є адміністративний проступок;
- 3) правом застосування адміністративної відповідальності наділено широке коло суб'єктів;
- 4) суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як індивідуальні, так і колективні суб'єкти, винні у вчиненні адміністративного проступку;
- 5) відсутність відносин службового підпорядкування між суб'єктом, що притягує до відповідальності, і особою, яка притягується до відповідальності;
- 6) особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, який характеризується оперативністю, економічністю, спрощеністю;
- 7) притягнення до адміністративної відповідальності у більшості випадків здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку.

Однією з особливостей адміністративної відповідальності є те, що: на осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, накладаються певні види адміністративних стягнень, що вичерпно деталізовано Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)¹.

Підставою адміністративної відповідальності є порушення загальнообов'язкових правил, які регулюються нормами різних галузей права, але за умови, що вони тягнуть адміністративні санкції, та є передбаченими відповідно до закону². На доктринальному рівні прийнято виокремлювати три підстави адміністративної відповідальності: нормативну, фактичну (адміністративний проступок) та процесуальну (акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного адміністративного стягнення за конкретний адміністративний проступок на конкретну винну особу).

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

² Демський Е. Ф. Співвідношення адміністративної і господарської відповідальності. *Юридична Україна*. 2005. № 9. С. 24–30.

Під нормативною підставою адміністративної відповідальності розуміють систему правових норм, які містяться передусім у КУпАП та інших нормативно-правових актах різної юридичної сили, закріплюючи:

а) загальні питання адміністративної відповідальності (суб'єкти адміністративної відповідальності, система адміністративних стягнень тощо);

б) склади адміністративних проступків;

в) коло суб'єктів, уповноважених притягувати до адміністративної відповідальності;

г) процедуру притягнення до адміністративної відповідальності.

Зазначені теоретико-правові постулати адміністративної відповідальності дозволяють зробити висновки щодо особливостей цього інституту адміністративного права. По-перше, він є міжгалузевим, оскільки норми, які належать до цього інституту, регулюють різні види суспільних відносин: норми цивільного, господарського, земельного, аграрного та інших галузей права визначають спосіб впорядкування відповідних суспільних відносин, а норми адміністративного права визначають засади охорони цих відносин у частині притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм інших галузей права. По-друге, за функціями регулювання норми цього інституту є охоронними, хоча деякі з норм цього інституту є регулятивними; він має соціальну орієнтацію, спрямовану на наближення конституційного ідеалу правової, демократичної держави до об'єктивної реальності.

Суспільні відносини, що становлять інститут адміністративної відповідальності, за своїм змістом та обсягом є різними. Вони реалізуються не лише в матеріальних, але й у процесуальних нормах. Зокрема, матеріальні норми визначають та закріплюють: завдання і цілі адміністративної відповідальності та її головні функції; принципи адміністративної відповідальності; нормативні акти, якими передбачаються адміністративні проступки; адміністративні стягнення; загальні підстави адміністративної відповідальності; види адміністративної відповідальності та коло її суб'єктів тощо.

На підставах матеріальних норм адміністративної відповідальності виникають відповідні адміністративно-правові відносини щодо притягнення винних до відповідальності. Складовою інституту адміністративної відповідальності є адміністративні процесуальні норми, якими врегульовано комплекс відносин, що складається при вирішенні справ про адміністративні проступки¹.

Загалом, інститут адміністративної відповідальності віддзеркалює реформування суспільних відносин, у тому числі використання інформаційно-телекомунікаційних технологій. У цій частині дослідження увагу буде приділено трансформації підстав притягнення до адміністративної відповідальності, яких опосередковано використанням цифрового інструментарію у суспільних відносинах. Виокремимо такі групи теоретико-праксеологічних аспектів адміністративної відповідальності, які зазнали змін.

1. Питання детермінації предмета адміністративного проступку.

Усталеним є трактування предмета адміністративного проступку як конкретного об'єкта матеріального світу (речі), щодо яких вчинено проступок (наприклад, транспортні засоби, наркотичні засоби тощо). Слідуючи означене, звернімо увагу на ст. 51² КУпАП «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності», якою встановлено, що протиправне діяння полягає у незаконному використанні об'єкта права інтелектуальної власності. При цьому, до об'єктів права інтелектуальної власності зараховано: комп'ютерні програми, бази даних, топографії інтегральної мікросхеми (ст. 420 Цивільного кодексу України)², що по суті є предметом адміністративного правопорушення. Деталізація категорій, що є об'єктами права інтелектуальної власності, впорядкована профільним законодавством. Так, поняття «база

¹ Оніщенко М. Н. Юридична відповідальність: теоретичний аналіз та практичні виміри. *Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки*. 2008. № 42. С. 3–10.

² Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435. Дата оновлення: 07.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page8#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

даних» (компіляція даних) визначено Законом України «Про авторське право і суміжні права» як «сукупність творів, даних або будь-якої іншої незалежної інформації у довільній формі (в тому числі електронній), підбір і розташування складових частин якої та її упорядкування є результатом творчої праці, і складові частини якої є доступними індивідуально і можуть бути знайдені за допомогою спеціальної пошукової системи на основі електронних засобів (комп'ютера) чи інших засобів»; а «вебсайт як сукупність даних, електронної (цифрової) інформації, інших об'єктів авторського права і(або) суміжних прав тощо, пов'язаних між собою і структурованих у межах адреси вебсайту і(або) облікового запису власника цього вебсайту, доступ до яких здійснюється через адресу мережі «Інтернет», що може складатися з доменного імені, записів про каталоги або виклики і(або) числової адреси за інтернет-протоколом»¹. Логічно з'явилися нові способи порушення прав на ці об'єкти права інтелектуальної власності, наприклад, камкординг чи кардшейрінг.

Аналогічним чином, можна виокремити ст. 212⁻⁶ КУпАП «Здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження».

2. Цифрова трансформація об'єкта адміністративного правопорушення.

Зазначимо, що об'єктом адміністративних правопорушень є суспільні відносини, які регулюються нормами різних галузей права і охороняються нормами адміністративного права. Розрізняють:

а) загальний об'єкт, який відображає усю сукупність суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, та інших галузей права, і охороняються заходами адміністративної відповідальності;

б) родовий об'єкт, що є відносно відокремленою групою однорідних суспільних відносин (наприклад, суспільні

¹ Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23.12.1993 р. № 3792. Дата оновлення: 05.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

відносини у сфері охорони здоров'я населення, громадського порядку та громадської безпеки, власності тощо);

в) безпосередній об'єкт, що відображує конкретні суспільні відносини, які зазнають посягань.

Виходячи з того, що родовий об'єкт адміністративних правопорушень є критерієм групування окремих розділів КУпАП, станом на теперішній час окремого родового об'єкта – суспільних відносин у сфері використання інформаційно-телекомунікаційних технологій – не виокремлено, специфікація є можливою на рівні безпосереднього об'єкта адміністративного правопорушення – суспільних відносин, що пов'язані із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних технологій.

До прикладу, ст. 163¹⁴ КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за порушення порядку здійснення операцій з електронними грошима, тобто безпосереднім об'єктом будуть суспільні відносини у сфері здійснення операцій з електронними грошима. Правове регулювання порядку здійснення операцій з електронними грошима засновано на положеннях сукупності нормативно-правових актів: Законі України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні»¹, Постановах Правління Національного Банку України «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України з питань регулювання випуску та обігу електронних грошей»², «Тарифи на послуги з реєстрації та ліцензування, що надаються Національним банком України»³ та інших, положення яких

¹ Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України від 05.04.2011 р. № 2346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2346-14#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

² Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України з питань регулювання випуску та обігу електронних грошей : Постанова Правління Національного Банку України від 04.11.2010 р. № 481. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1336-10#n19> (дата звернення: 04.03.2022).

³ Тарифи на послуги з реєстрації та ліцензування, що надаються Національним банком України : Постанова Правління Національного Банку України від 12.08.2003 р. № 333. Дата оновлення: 14.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-03#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

охороняються нормами адміністративного права. Аналогічним чином можна виокремити безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення, якого передбачено ст. 163⁻¹⁵ «Порушення порядку проведення готівкових розрахунків та розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за товари (послуги)» – суспільні відносини у сфері проведення готівкових розрахунків та розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за товари (послуги).

3. Оновлення змісту об'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

Об'єктивною стороною є система передбачених нормами адміністративного права ознак, які характеризують зовнішню сторону адміністративного проступку. Не акцентуючи уваги на градації ознак об'єктивної сторони на обов'язкові та факультативні, виокремимо стан їх оцифрування. Означене стосується:

- а) діяння (може бути вчинено у формі дії чи бездіяльності);
- б) способу, обстановки, знаряддя вчинення проступку, які, як правило, є кваліфікуючими ознаками адміністративного проступку.

Прикладом діяння може бути ст. 91⁻⁶ КУпАП «Порушення вимог законодавства у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів», об'єктивна сторона за якою діяння буде виражено у:

- 1) невиконанні обов'язку щодо державної реєстрації установки;
- 2) невиконанні обов'язку щодо державної реєстрації внесення змін до записів Єдиного реєстру з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів;
- 3) неподанні плану моніторингу;
- 4) неподанні плану моніторингу зі змінами;
- 5) неподанні звіту про удосконалення;
- 6) неподанні звіту оператора, що за результатами верифікації визнано задовільним;
- 7) неподанні верифікаційного звіту в установленому законодавством порядку.

При цьому, порядок ведення такого реєстру деталізовано наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів

«Про затвердження порядку ведення Єдиного реєстру з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»¹, яким встановлено правила належного ведення Єдиного реєстру з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів.

Аналогічним чином можна виокремити діяння, що характеризує об'єктивну сторону адміністративного правопорушення, якого встановлено положенням ст. 172⁶ КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю», яке полягає у несвоєчасному поданні без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Указану статтю використано як приклад, тому що таку декларацію може бути подано виключно через заповнення та подання суб'єктом декларування шляхом заповнення відповідної електронної форми після автентифікації у власному персональному електронному кабінеті в Реєстрі, паперова ж копія декларації до Національного агентства з питань запобігання корупції не подається².

Щодо способу, засобу, місця вчинення адміністративного правопорушення, то їх встановлення матиме обов'язкове значення у тому разі, якщо це прямо передбачено статтею КУпАП. У протилежному випадку, указані ознаки є факультативними. Наприклад, засобом вчинення адміністративного правопорушення можуть бути цифрові інструменти, в тому числі мережа «Інтернет». Відповідно: ст. 164⁷ КУпАП «Порушення умов і правил, що визначають порядок припинення порушень авторського права і (або) суміжних прав з використанням мережі «Інтернет»», під використанням мережі «Інтернет» розуміється

¹ Про затвердження порядку ведення Єдиного реєстру з моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів : Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів від 08.06.2021 р. № 370. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1060-21#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

² Про затвердження форми декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Порядку заповнення та подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 23.07.2021 р. № 449/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-21#n19> (дата звернення: 04.03.2022).

також невчинення власником вебсайту, постачальником послуг хостингу передбачених законодавством про авторське право і суміжні права дій щодо унеможливлення доступу користувачів мережі «Інтернет» до об'єктів авторського права і (або) суміжних прав, ненадання або несвочасне надання відповіді на заяву суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав власником вебсайту, постачальником послуг хостингу, наведення завідомо недостовірних відомостей у відповіді на заяву суб'єкта авторського права і (або) суміжних прав, власником вебсайту, постачальником послуг хостингу, а також нерозміщення власниками вебсайтів; ст. 164¹⁸ КУпАП «Наведення завідомо недостовірної інформації у заявах про припинення авторського права і (або) суміжних прав, вчинених з використанням мережі «Інтернет»» також надано пряму вказівку на використання мережі «Інтернет».

Спосіб вчинення адміністративного правопорушення полягає в тому яким чином було вчинено протиправне діяння. Відповідно, можливим є виокремлення способів вчинення в електронних комунікаційних системах. До прикладу, ст. 173⁴ КУпАПА «Булінг (цькування) учасника освітнього процесу» передбачено, що булінгом вважатиметься діяння, яке вчинено із застосуванням засобів електронних комунікацій¹.

Фактично можемо дійти до висновку, що якщо хоча б одна з ознак складу адміністративного правопорушення пов'язана з інформаційно-телекомунікаційними технологіями, інші ознаки теж набуватимуть цифровізованих рис. По суті такі адміністративні правопорушення здійснюються в цифровому просторі.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню) : Закон України від 18.12.2018 р. № 2657. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-19#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

2. Специфіка притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі

Одним із векторів трансформації інституту адміністративної відповідальності у напрямі впровадження інформаційно-телекомунікаційних засобів є порядок виявлення адміністративних правопорушень та розгляд справ про притягнення до відповідальності за їх вчинення. Зокрема, це стосується притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі. Механізм «автоматичного режиму» фіксації адміністративних проступків, містить потребу детермінації технічного аспекту його функціонування.

Нормативною передумовою впровадження технічних інструментів виявлення адміністративних проступків стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», який передбачає деякі нові повноваження для виконання патрульною поліцією своїх завдань у сфері забезпечення безпеки руху¹. Крім того, правове регулювання означеної сфери базується на нормативно-правових актах, які:

а) визначають засади суспільних відносин, у межах яких здійснюється протиправне діяння, за яке передбачено адміністративну відповідальність (наприклад, Закони України «Про дорожній рух»², «Про автомобільний транспорт»³);

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 14 липня 2015 р. № 596-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596-19#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

² Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII. Дата оновлення: 16.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

³ Про автомобільний транспорт : Закон України від 05.04.2001 р. № 2344-ІІ. Дата оновлення: 16.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

б) визначають права та обов'язки суб'єктів, уповноважених на притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі (наприклад, Закон України «Про Національну поліцію»¹, Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі»²);

в) окреслюють технічну складову фіксації адміністративних правопорушень в автоматичному режимі (наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України «Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі»³, «Про затвердження Положення про єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ та переліку її пріоритетних інформаційних ресурсів»⁴, Накази Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про єдину цифрову відомчу телекомунікаційну мережу МВС»⁵, «Про

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

² Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13.01.2020 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-20#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

³ Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2017 р. № 833. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/833-2017-п> (дата звернення: 04.03.2022).

⁴ Про затвердження Положення про єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ та переліку її пріоритетних інформаційних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 1024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

⁵ Про затвердження Положення про єдину цифрову відомчу телекомунікаційну мережу МВС : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від

затвердження Положення про Реєстр адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху»¹).

Що стосується ключових аспектів особливостей притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимові, то їх визначено КУпПА. У чинній редакції КУпАП визначено такі складові адміністративно-правового регулювання механізму притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимові:

1) вказівка на спеціального суб'єкта, якого може бути притягнуто до адміністративної відповідальності:

а) власника (співвласника) транспортного засобу;

б) особу, яка вчинила адміністративне правопорушення та яка не є власником (співвласником), але транспортний засіб знаходився в її володінні чи користуванні, наприклад, внаслідок протиправних дій інших осіб (ст. 14⁻¹ КУпАП);

в) особу, яка є фізичною особою або керівником юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб або особу, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи;

г) належного користувача транспортного засобу (примітно, що означеного статусу набуває та особа, що користується транспортним засобом, але який їй не належить, враховувати: керівника юридичної особи – лізингоодержувача, працівника, визначеного керівником юридичної особи, яка є власником транспортного засобу або отримала в установлений законодавством спосіб право користуватися ним)²;

04.07.2016 р. № 596. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1055-16#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

¹ Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.05.2019 р. № 359. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0766-19#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

² Порядок внесення відомостей про належного користувача транспортного засобу до Єдиного державного реєстру транспортних засобів : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 1197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-2018-%D0%BF#n8> (дата звернення: 04.03.2022).

д) особу, яка ввезла транспортний засіб на територію України (якщо транспортний засіб, за допомогою якого вчинено адміністративне правопорушення, зареєстровано не на території України) (ст. ст. 14⁻², 14⁻³ КУпАП);

2) трактування автоматичної фіксації адміністративного правопорушення як такого, що здійснюється за допомогою фотозйомки або відеозапису та має:

містити інформацію про обставини порушення правил зупинки, стоянки або паркування транспортних засобів (наприклад, дата, час, місце розташування транспортного засобу стосовно до нерухомих об'єктів та/або географічних координат, інші ознаки наявності складу адміністративного правопорушення);

обов'язково містити не менше двох зображень транспортного засобу, яких зроблено з різних або протилежних ракурсів, а в разі фіксації несплати послуг з користування майданчиком для платного паркування в межах населеного пункту, в якому не впроваджено автоматизовану систему контролю оплати паркування – додаткового зображення, яким фіксується несплата послуг з користування майданчиком для платного паркування під лобовим склом транспортного засобу (ст. 14⁻² КУпАП);

у разі перевищення швидкості транспортним засобом має бути взято лише ті ділянки дороги, де розміщено знак про те, що ведеться фіксація швидкості за допомогою технічних та/або електронних засобів «Автоматична відеофіксація порушень Правил дорожнього руху»;

3) вказівка на окремі склади адміністративних правопорушень, які має бути зафіксовано в автоматичному режимові. До них віднесено: «Невиконання водіями вимог про зупинку» (ст. 122⁻² КУпАП), «Перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху» (ст. 122 КУпАП), «Порушення правил паркування транспортних засобів та порушення правил обладнання майданчиків для платного паркування транспортних засобів» (ст. 152⁻¹ КУпАП);

4) окреслення порядку притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі (ст. ст. 249, 251, 276 КУпАП).

Таким чином, сутність автоматичного режиму фіксації адміністративних правопорушень має багатофункціональне відображення залежно від ключового вектора його детермінації. Так, за твердженням М. В. Лазеренко, воно полягає в тому, що це система, якої побудовано на принципі тимчасової винуватості власника транспортного засобу як джерела високої соціальної небезпеки система підготовчих (технічно-адміністративних), безпосередньо фіксуючих і подальших адміністративних дій, які здійснюються автоматично, незалежно від розсуду суб'єкта публічної адміністрації, з метою забезпечення найвищого права – на життя і здоров'я людей, безперешкодного і безаварійного руху транспортних засобів та з можливістю оскарження винесеної в автоматичному режимі процедури в адміністративному або судовому порядку¹. Отже, вихідну мету твердження спрямовано на виявлення взаємозв'язку між вчиненням правопорушення та суб'єктом, який здійснює притягнення до відповідальності за це правопорушення.

При цьому, доцільно додати, що вказаний спосіб виявлення адміністративних правопорушень не лише спрямований на зниження латентності окремих адміністративних проступків, але й відображає стан застосування новітніх технологій в адміністративно-деліктній сфері. Відповідно, нормативне визначення фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі пов'язано з акцентуванням на застосуванні відповідних програмних і апаратних засобів, які здійснюють обробку отриманих за допомогою технічних засобів (приладів контролю) інформаційних файлів та метаданих, обмін з використанням електронних комунікаційних мереж інформацією, необхідною для реалізації

¹ Лазеренко М. В. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 20 с.

організаційних і процесуальних заходів під час здійснення контролю за дотриманням правил дорожнього руху, які використовуються в єдиній інформаційній системі Міністерства внутрішніх справ України¹.

Можливим є трактування автоматичного режиму як способу фіксації вчинення адміністративних правопорушень, який опосередковує специфіку притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення.

Притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі та накладення адміністративних стягнень здійснюються з дотриманням загальних та спеціальних правил, які застосовуються виключно щодо цієї групи правопорушень. Зазначимо, що загальні правила притягнення до адміністративної відповідальності передбачено главою 4 КУпАП. Для цілей цього дослідження, на увагу потребує фактичне дотримання принципу індивідуалізації адміністративної відповідальності. Так, при накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан тощо. Проте, при притягненні до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі – цей принцип втрачає звичного трактування. Підтвердженням цієї тези буде і вказівка на такі особливості притягнення до адміністративної відповідальності за вказану групу правопорушень:

відсутність урахування обставин, які пом'якшують або обтяжують відповідальність при накладенні стягнення за правопорушення, що зафіксовані в автоматичному режимі;

можливість накладення стягнення при розгляді справи без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності;

¹ Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2017 р. № 833. URL. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/833-2017-п> (дата звернення: 04.03.2022).

наявність застереження у положеннях ст. 249 КУпАП щодо того, що справи про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі розглядається не у порядку відкритого розгляду;

відсутність вимоги щодо складення протоколу стосовно адміністративних правопорушень, яких зафіксовано в автоматичному режимі;

винесення постанови у справах про адміністративні правопорушення без участі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Копії ж постанови у справі про адміністративне правопорушення та матеріалів, зафіксованих за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, надсилаються особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, протягом п'ятнадцяти днів з дня винесення такої постанови, крім визначених законом випадків;

надання ознак обов'язковості для доказів технічного характеру у розгляді справ про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі. Такими доказами можуть бути: показання технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тих, що використовуються особою, яка притягується до адміністративної відповідальності, або свідками, а також тих, що працюють в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тих, що використовуються особою, яка притягується до адміністративної відповідальності, або свідками, а також тих, що працюють в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, безпеки на автомобільному транспорті та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами, тощо.

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі полягає у такому. По-перше, провадження у справах про адміністративні проступки, яких зафіксовано в автоматичному режимі ґрунтується на певних принципах, основними з яких є такі: законності; публічності (офіційності); гласності; рівності громадян; швидкості та економічності тощо¹. По-друге, його можна охарактеризувати через ознаки спрощеного провадження, яке характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. На відміну від звичайного, при спрощеному провадженні протокол не складається, а уповноважений орган (посадова особа) виносить постанову у справі про адміністративний проступок та накладає і стягує штраф розглядаються за місцем оброблення правопорушень, яких зафіксовано в автоматичному режимі (ч. 2 ст. 122⁻², ч. ч. 2,3 ст. 132⁻¹ КУпАП) або за місцем їх виявлення (наприклад, ст. 132⁻² КУпАП). По-третє, провадження у справах про правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі хоча є спрощеним, у його межах є можливим виокремлення окремих взаємопов'язаних стадій – відносно самостійних частин провадження, які характеризуються окремими завданнями, колом суб'єктів, що беруть у ній участь, визначеними строками та оформлюваними правовими актами.

Охарактеризуємо окремі стадії провадження у справах про адміністративні проступки, яких зафіксовано в автоматичному режимі. Перша стадія – порушення адміністративної справи, розпочинається з моменту, коли вчинено адміністративний проступок, виявлено факт його вчинення, а також зафіксовано обставини справи. Особливість провадження про адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимі полягає у тому, що формальним відображенням фіксації адміністративного правопорушення є технічно сформований інформаційний файл. Йдеться про упорядковану сукупність фактичних

¹ Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 121.

даних з результатами фіксації (фотознімки або відеозаписи) технічними засобами (приладами контролю) події, що містить ознаки адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, та метаданих до них, сформована зазначеними технічними засобами (приладами контролю) та захищена з використанням кваліфікованого електронного підпису¹.

Таким чином, фіксація адміністративного правопорушення відображається в інформаційному файлі, наявність якого є єдиною підставою порушення адміністративної справи. Такий файл формується без залучення уповноважених суб'єктів, що одночасно виключає можливість уникнення фіксації правопорушення та створює однакові умови для всіх учасників суспільних відносин. На першій стадії здійснюється також технічно-правовий нагляд за обробкою зафіксованих юридичних фактів порушення особою, яка керувала транспортним засобом на момент вчинення адміністративного правопорушення, та передання відповідних інформаційних файлів до автоматизованої системи обробки даних.

Автоматизована система обробки даних є функціональною підсистемою єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, яка складається з: національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства; інформаційного порталу Національної поліції України; Єдиного державного реєстру транспортних засобів; Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху; системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимові; системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112; інтегрованої міжвідомчої інформаційно-комунікаційної системи

¹ Про функціонування системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2017 р. № 833. URL. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/833-2017-p> (дата звернення: 04.03.2022).

щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон¹. На першій стадії одночасно відбувається встановлення особи, за якою зареєстровано відповідний транспортний засіб або особи, якого може бути визначено суб'єктом адміністративного правопорушення, яке зафіксовано в автоматичному режимові.

Друга стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимові має такі завдання:

- 1) встановлення наявності фактичних даних учинення адміністративного правопорушення, ознаки якого зафіксовані на фотознімках (відеозапису) в інформаційному файлі;
- 2) визначити відповідність символів номерного знака транспортного засобу на отриманих фотознімках (відеозапису) символам, розпізнаним Системою фіксації;
- 3) встановити наявність та повноту інформації про зафіксований транспортний засіб;
- 4) визначити відповідність типу, марки та моделі зафіксованого транспортного засобу його реєстраційним даним, отриманим із Системи фіксації;
- 5) перевірити наявність інформації щодо того, що до моменту вчинення правопорушення зафіксований транспортний засіб вибув з володіння відповідальної особи внаслідок протиправних дій інших осіб або щодо протиправного використання іншими особами номерних знаків, що належать цьому транспортному засобу;
- 6) перевірити наявність та повноту інформації про відповідальну особу зафіксованого транспортного засобу, а в разі фіксації транспортного засобу, зареєстрованого за межами України, – інформації про особу, яка ввезла його на територію України;
- 7) встановити наявність інформації про обставини, що містить адміністративну відповідальність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

¹ Про затвердження Положення про єдину цифрову відомчу телекомунікаційну мережу МВС : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04.07.2016 р. № 596. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1055-16#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

У межах цієї стадії уповноважена особа (посадова особа Національної поліції, інспектор з паркування) виносить постанову про притягнення відповідальної особи до адміністративної відповідальності. Посадові особи Національної поліції, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимові, використовують під час винесення постанов про накладення адміністративного стягнення інформаційні файли, які разом із винесеними постановами передаються до системи для подальшого формування масиву даних Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. При цьому, відбувається автоматизоване формування (із забезпеченням автоматичної перевірки транспортних засобів та їх номерних знаків за базами (банками) даних, реєстрами, що належать до єдиної інформаційної системи, щодо перебування їх у розшуку) постанов про накладення адміністративного стягнення за правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимові.

Законом України «Про Національну поліцію», передбачено, що поліція для виконання покладених на неї завдань та здійснення повноважень, визначених законом, може застосовувати такі технічні прилади, технічні засоби та спеціалізоване програмне забезпечення: фото- і відеотехніку, у тому числі техніку, що працює в автоматичному режимові, технічні прилади та технічні засоби з виявлення та/або фіксації правопорушень; спеціалізоване програмне забезпечення для здійснення аналітичної обробки фото- і відеоінформації, у тому числі для встановлення осіб та номерних знаків транспортних засобів (ст. 40)¹.

Розгляд конкретної справи про адміністративні правопорушення, зафіксовані в автоматичному режимові здійснює уповноважений поліцейський шляхом опрацювання інформаційних файлів та метаданих до них за результатами автоматичної фіксації подій з ознаками адміністративного правопорушення, отриманих

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Дата оновлення: 26.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n169> (дата звернення: 02.06.2022).

в електронному вигляді із системи фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимові, та інших відомостей, отриманих за допомогою Системи з відповідних реєстрів, баз (банків) даних, необхідних для винесення постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимові. Примітно, що постанова про накладення адміністративного стягнення у цьому випадку є електронним документом.

Якщо адміністративне правопорушення [ст. 122 КУпАП (у частині порушення правил зупинки, стоянки) та ст. 152⁻¹], зафіксовано в режимові фотозйомки (відеозапису), посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції або інспектор з паркування зобов'язані розмістити на лобовому склі транспортного засобу копію постанови про притягнення до адміністративної відповідальності (якщо технічні можливості дозволяють встановити відповідальну особу) або повідомлення про притягнення до адміністративної відповідальності (якщо технічні можливості не дозволяють встановити відповідальну особу).

Відповідно до ст. 283 КУпАП постанова про притягнення особи до адміністративної відповідальності у справах про порушення безпеки дорожнього руху, що зафіксовані в автоматичному режимові має містити таку інформацію: найменування органу (прізвище, ім'я та по батькові, посада посадової особи), який виніс постанову; відомості про особу, стосовно якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по-батькові (за наявності), дата народження, місце проживання чи перебування; опис обставин, установлених під час розгляду справи; зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

Окрім загальної інформації, постанова має містити відомості про: дату, час і місце вчинення адміністративного правопорушення; транспортний засіб, який зафіксовано в момент вчинення правопорушення (марка, модель, номерний знак); технічний засіб, яким здійснено фото або відеозапис (якщо такий запис здійснювався); розмір штрафу та порядок його сплати; правові

наслідки невиконання адміністративного стягнення та порядок його оскарження; відривну квитанцію із зазначенням реквізитів та можливих способів оплати адміністративного стягнення у вигляді штрафу¹.

Постанова по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимові, або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимові фотозйомки (відеозапису), крім зазначених даних, має містити відомості про адресу вебсайту в мережі «Інтернет», на якому особа може ознайомитися із зображенням чи відеозаписом транспортного засобу в момент вчинення адміністративного правопорушення, ідентифікатор для доступу до зазначеної інформації та порядок звільнення від адміністративної відповідальності.

Інформація про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, яких зафіксовано в автоматичному режимові, порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксовані в режимові фотозйомки (відеозапису), та про винесені постанови про накладення адміністративного стягнення не пізніше наступного робочого дня з дня встановлення відповідальної особи вносятся до Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. Посадова особа уповноваженого підрозділу Національної поліції або інспектор з паркування при внесенні до Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху інформації про зафіксовані в режимові фотозйомки (відеозапису) порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, а також при винесенні постанови про накладення адміністративного стягнення за вчинення такого правопорушення повинна перевірити, чи не було відповідних обставин зафіксовано раніше, а також чи не притягалася відповідна особа до адміністративної відповідальності

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. Дата оновлення: 26.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n169> (дата звернення: 02.06.2022).

за це правопорушення іншою уповноваженою посадовою особою. Якщо відповідні відомості про зафіксоване правопорушення вже внесено до Реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху або відповідну особу вже притягнуто до адміністративної відповідальності за це правопорушення, постанова іншої уповноваженої посадової особи про притягнення до адміністративної відповідальності підлягає скасуванню.

Постанова про накладення адміністративного стягнення надсилається відповідальній особі протягом трьох днів з дня її винесення рекомендованим листом з повідомленням на адресу місця реєстрації (проживання) фізичної особи (місцезнаходження юридичної особи). Варто зазначити, що днем отримання постанови є дата, зазначена в поштовому повідомленні про вручення її відповідальній особі, або повнолітньому члену сім'ї такої особи¹.

Специфічним є подальше виконання постанови про накладення адміністративного стягнення за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимові. Так, якщо вказану постанову не було виконано шляхом сплати 50 відсотків розміру штрафу протягом десяти днів із дня її винесення, то друкується постанова, яка протягом п'ятнадцяти днів із дня її винесення передається національному операторові поштового зв'язку для доставлення за адресою місця реєстрації (проживання) фізичної особи (місцезнаходження юридичної особи) рекомендованим листом з повідомленням про вручення. За зверненням особи адміністративна постанова, що вважається виконаною, надсилається рекомендованим листом на її адресу протягом п'яти днів з моменту отримання звернення уповноваженим підрозділом Національної поліції України.

Загалом, постанова про накладення адміністративного стягнення за правопорушення, зафіксоване в автоматичному режимові вважатиметься виконаною у тому разі, якщо відбулася

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Дата оновлення: 26.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n169> (дата звернення: 02.06.2022).

сплата: штрафу протягом 30 днів із дня набрання законної сили цією постановою; штрафу відповідальною особою або громадянином (резидентом) України, який увіз на територію України транспортний засіб, якого зареєстровано за межами України, 50 відсотків розміру штрафу до вручення такої постанови або отримання поштового повідомлення про вручення або про відмову в її отриманні, або повернення поштового відправлення з позначкою про невручення, або протягом 10 днів із дня набрання законної сили¹.

Важливою гарантією законності та обґрунтованості застосування адміністративних стягнень є надання особі можливості оскарження постанови у справі про адміністративний проступок. На стадії оскарження рішення, відповідальна особа наділяється правом оскарження рішення щодо притягнення її до адміністративної відповідальності. Таке оскарження здійснюється у судовому порядку і є факультативною стадією розглядуваного провадження.

Таким чином, притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі, характеризується рядом особливостей. Порядок розгляду справ щодо вказаної групи адміністративних правопорушень є спрощеним, відбувається виключно із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних систем зі формуванням таких електронних документів, як інформаційний файл (аналог протоколу про вчинення адміністративного правопорушення) та електронна адміністративна постанова (як різновид постанов про притягнення до адміністративної відповідальності). Позитивний ефект від указаної цифрової модифікації переважає недоліки з можливими труднощами щодо встановлення суб'єкта правопорушення.

¹ Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13.01.2020 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0113-20#Text> (дата звернення: 04.03.2022).

ВИСНОВКИ

У дослідженні обґрунтовано, що інститут адміністративної відповідальності є міжгалузевим, оскільки норми, які належать до цього інституту, регулюють різні види суспільних відносин: норми цивільного, господарського, земельного, аграрного та інших галузей права визначають спосіб впорядкування відповідних суспільних відносин, а норми адміністративного права визначають засади охорони цих відносин у частині притягнення до адміністративної відповідальності за порушення норм інших галузей права. Акцентовано увагу на тому, що інститут адміністративної відповідальності віддзеркалює реформування суспільних відносин, у тому числі інтенсифікацію використання інформаційно-телекомунікаційних засобів. Проаналізовано підстави притягнення до адміністративної відповідальності, які зазнали змін внаслідок використання цифрового інструментарію у суспільних відносинах.

Виокремлено групи теоретико-праксеологічних аспектів адміністративної відповідальності, які зазнали змін: питання детермінації предмету адміністративного проступку; цифрову трансформацію об'єкта адміністративного правопорушення; оновлення змісту об'єктивної сторони адміністративного правопорушення. Встановлено, що фактично, якщо хоча б одна з об'єктивних ознак складу адміністративного правопорушення пов'язана з інформаційно-телекомунікаційними технологіями, інші ознаки теж набуватимуть цифровізованих рис.

Зазначено, що автоматичний режим є способом фіксації адміністративних правопорушень, який опосередковує специфіку притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення. Встановлено, що принцип індивідуалізації накладення адміністративних стягнень за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимі втрачає звичного трактування, що спричинено такими особливостями притягнення до адміністративної відповідальності: відсутність урахування обставин, які пом'якшують або обтяжують відповідальність при накладенні стягнення за правопорушення, що зафіксовані в автоматичному режимі; можливість накладення стягнення при розгляді справи без участі особи, яка притягується до адміністративної

відповідальності; наявність застереження у положеннях ст. 249 КУпАП щодо того, що справи про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимові розглядається не у порядку відкритого розгляду; відсутність вимоги щодо складення протоколу щодо адміністративних правопорушень, яких зафіксовано в автоматичному режимові; винесення постанови у справах про адміністративні правопорушення без участі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, тощо.

Анотація

Дослідження присвячено питанням адміністративної відповідальності як заходу реагування держави на адміністративні проступки, детермінація складу яких пов'язана з цифровими технологіями; особливостям адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимові.

Доведено наявний діалектичний зв'язок між окремими ознаками складу адміністративного правопорушення в частині цифрового аспекти. Фактично, якщо хоча б одна з ознак складу адміністративного правопорушення пов'язана із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних технологій, інші ознаки теж потребуватимуть тлумачення через окреслення відповідних цифровізованих характеристик.

Проаналізовано групи теоретико-праксеологічних аспектів адміністративної відповідальності, які зазнали цифровізаційних змін: питання детермінації предмета адміністративного проступку; питання трансформації об'єкта адміністративного правопорушення; питання оновлення змісту об'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

Встановлено, що притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимові характеризується рядом особливостей. Зазначено, що автоматичний режим є способом фіксації адміністративних правопорушень, який опосередковує специфіку притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення. Звернено увагу на те, що принцип індивідуалізації накладення адміністративних стягнень за правопорушення, яких зафіксовано в автоматичному режимові втрачає звичного трактування.

Порядок розгляду справ щодо вказаної групи адміністративних правопорушень є спрощеним, відбувається виключно із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних систем із формуванням таких

електронних документів, як інформаційний файл (аналог протоколу про вчинення адміністративного правопорушення) та електронна адміністративна постанова (як різновид постанов про притягнення до адміністративної відповідальності).

Ключові слова: адміністративна відповідальність, склад адміністративного правопорушення, інформаційно-телекомунікаційні засоби, цифрові технології, інформаційний файл, спрощене провадження.

The research is devoted to the issues of administrative responsibility as a measure of the state response to administrative misdemeanors, the determination of which is related to digital technologies; features of administrative liability for administrative offenses, which are recorded automatically.

The existing dialectical connection between certain features of the composition of an administrative offense in terms of digital aspect is proved. In fact, if at least one of the features of an administrative offense is related to the use of information and telecommunication technologies, other features will also need to be interpreted by outlining the relevant digitized characteristics.

Groups of theoretical and praxeological aspects of administrative responsibility that have undergone digitization changes are analyzed: issues of determination of the subject of administrative misconduct; issues of transformation of the object of administrative offense; updating the content of the objective side of the administrative offense.

It is noted that the automatic mode is a way of fixing administrative offenses, which mediates the specifics of bringing to administrative responsibility for their commission. Attention is drawn to the fact that the principle of individualization of the imposition of administrative penalties for offenses, which are recorded in the automatic mode, loses its usual interpretation.

It is established that bringing to administrative responsibility for offenses, which are recorded automatically, is characterized by a number of features. The procedure for considering cases of this group of administrative offenses is simplified, occurs only with the use of information and telecommunication systems with the formation of electronic documents such as information file (analog of the protocol on administrative offenses) and electronic administrative decision (as a kind of decision on bringing to administrative responsibility).

Keywords: administrative liability, composition of an administrative offense, information and telecommunication means, digital technologies, information file, simplified proceedings.

Сандул Яна Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 9. ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

ВСТУП

Світова цифровізація – безперечний і закономірний виклик часу. Процес цифровізації в Україні є не тільки можливістю до втілення істотних змін, зокрема, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій для задоволення потреб громадян, але й новим викликом для розвитку та становлення правової системи на сучасному етапі, що вимагає всебічного теоретичного вивчення та обґрунтування. Цей контекст вимагає від права як науки розробки моделі правового регулювання цифрових технологій, що дасть змогу досягти балансу між фундаментальними суспільно-правовими цінностями та безперешкодним розвитком інноваційних технологій, якого спрямовано на поліпшення якості життя. Отже, виходячи з такого стану речей, дослідженням щодо визначення векторів розвитку публічного адміністрування та їх перспектив з урахуванням впровадження цифрових технологій в Україні приділяється все більшої уваги.

Численні науково-дослідні роботи та практичні напрацювання присвячено питанню цифровізації та публічному адмініструванню у сфері цифрової трансформації на етапі розвитку держави до початку повномасштабної агресії Російської федерації 24 лютого 2022 р.¹. Зокрема, праці таких науковців, як В. Б. Авер'янов, Д. М. Бахрах, М. В. Бевзенко, Ю. П. Битяк, В. Р. Біла, Н. В. Галіцин, В. В. Галунько, О. П. Голубицький,

¹ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення 30.01.2022)

Р. А. Калюжний, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. С. Мельник, С. В. Петков, Д. В. Приймаченко, А. А. Пухтецька, О. П. Рябченко, В. Д. Сорокін, С. Г. Стеценко, В. І. Теремецький, В. П. Тимошук, А. Є. Шевченко, О. Б. Шевчук та ін. здійснили формування теоретичного підґрунтя для визначення складних та проблемних аспектів публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації.

Проте стрімке реформування й оновлення законодавства та інтенсифікація зовнішніх чинників, що безперервно впливають на існуючий стан речей, зумовлюють потребу вирішення на науковому рівні низки нових дискусійних питань публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації, що фундаментують розв'язання та подальше дослідження проблематики публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації в Україні.

Інтеграція в європейський цифровий простір викликає об'єктивну необхідність аналізу ефективності переваг та недоліків функціонуючої моделі публічного адміністрування, що має відповідати як вирішенню поточних завдань, так і визначенню оптимальної стратегії подальшого розвитку.

Ключові вектори, принципи та напрямки удосконалення положень чинного законодавства України мають бути зорієнтовані на підвищення ефективності публічного адміністрування, які зможуть об'єктивно відобразити реальні потреби держави і суспільства та становлення відкритого інформаційного суспільства як одного з важливих чинників розвитку демократії у країні. Інформаційне суспільство як якісно нова форма суспільного життя характеризується глобальними інформаційними технологіями, що знаходять свій вияв у процесах інформатизації, комп'ютеризації, роботизації та діджиталізації. Аналіз концептуальних засад та особливостей публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації уможливорює визначення стратегії першочергових перетворень та втілень. Ці процеси вимагають відповідних змін від держави та необхідність впровадження високого рівня організації функціонування суб'єктів публічного адміністрування, використання електронних форм їх взаємодії з населенням та застосування нових

інформаційно-комунікативних методів під час надання адміністративних послуг тощо.

Усі ці тези та вектори теоретичного вивчення та обґрунтування особливостей публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації були актуальними і доречними до початку повномасштабного вторгнення Російської федерації на територію України. 24 лютого 2022 р.¹ змінило докорінно хід історії і змусило здійснити заходи екстреного реагування як до існуючої загрози, так і паралельного прогнозування правових дій після її ліквідації як державним інституціям, так і науковій спільноті.

1. Фундаментация та еволюция змісту цифрової термінології

Світ безповоротно переходить в онлайн. Глобалізація цифровізації одночасно сприймається як можливість розвитку цифрової держави, так само і як виклик діючій правовій системі на спроможність до необхідних змін. Викликані війною історично переломні події в Україні потребують ще більш рішучих, масштабних та швидкісних дієвих заходів з боку держави. Цифровізація в Україні продовжує формувати новий тип держави та становлення правової системи із чітким орієнтиром на задоволення потреб суспільства, реалізуючи заходи практичного впровадження, інтеграції та освоєння нових цифрових сервісних технологій в систему публічного адміністрування з неухильною орієнтацією на вимоги міжнародно-правових стандартів. Міра використання можливостей цифрової трансформації залежить від системних законодавчих перетворень та здійснення відповідного реформування. Тому обґрунтований правовий аналіз передумов формування змісту цифрової термінології надає змогу забезпечити стійкість публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації та здійснити перехід

¹ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення 30.01.2022).

на більш високий технологічний рівень, що містить у собі такі риси, як адекватність умовам, адаптативність, територіальна та персоніфікована доступність, а також стимулювати розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з важливих чинників розвитку демократії і збереження та підвищення якості життя громадян України. Розвиток інформаційного суспільства може бути детермінований за такими складовими: інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура суспільства, віртуальна спільнота, стратегія електронного урядування за складовими електронного уряду, електронна демократія та відкрий уряд.

Згідно з Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр, основною метою цифровізації є досягнення цифрової трансформації існуючих та створення нових галузей економіки, а також сприяння ефективним та сучасним змінам в усіх сферах життєдіяльності. Така прогресія можлива лише тоді, коли ідеї, дії, ініціативи та програми, які стосуються цифровізації, будуть інтегрованими, зокрема, в національні, регіональні, галузеві стратегії і програми розвитку¹.

Цифрова трансформація – сучасний механізм для економічного зростання та розвитку відкритого інформаційного суспільства, що є одним із важливих чинників розвитку демократії в Україні.

Ідея стабільності конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності, забезпечення та дотримання прав людини, забезпечення верховенства права, політичної відкритості, справедливості, громадської участі у владі, прозорості діяльності влади, відсутності корупції, підтримки активних та незалежних засобів масової інформації, компетентності і політичної нейтральності органів влади, підзвітності влади суспільству була і є визначальною для України на шляху здійснення перетворень в умовах сучасних реалій.

¹ Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України). № 67-р. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text> (дата звернення 30.01.2022).

Означені перетворення та реформування, за умови здійснення їх з урахуванням національних потреб та об'єктивних умов, сприятимуть розвиткові конкуренції та інновацій, оперативному реагуванню держави на потреби та вимоги громадян. Завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям Україна має змогу становлення як повноцінної цифрової держави нарівні з іншими розвиненими державами.

Слід указати на недостатню кількість загальноприйнятих та гармонізованих визначень і правових дефініцій, незважаючи на низку нормативно-правових актів, прийнятих останнім часом. Проте цифрові технології вже стрімко впроваджуються у виконавчо-розпорядчу діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Саме тому вбачається дуже важливою своєчасна законодавча фіксація правових підстав застосування суб'єктами публічної адміністрації новітніх інформаційних технологій. Не менш значущим є здійснення ґрунтованих наукових досліджень у цій сфері.

Україна наполегливо прагне до статусу повноцінної цифрової держави, визначивши зовнішньополітичний та економічний вектор розвитку у напрямку європейської та євроатлантичної інтеграції¹. Саме забезпечення функціонування ефективної держави опосередковує етап ґрунтовних перетворень у публічному секторі. Трансформаційні зміни перш за все спрямовано на забезпечення нових форм взаємовідносин людини та держави, розвитку охорони здоров'я, освіти, культури, промисловості та інших сфер життя. Зазначене свідчить про безумовну важливість та актуальність саме комплексного наукового дослідження публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації в Україні. Водночас, слід спростувати думку що до того, що процеси цифровізації зазнали питомої популярності лише останніми роками, в умовах виклику технологічного прогресу та світової

¹ Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : угода, міжнародний документ від 27.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

загрози стабільності, спричиненної Пандемією¹. Існуючий стан та напрямки розвитку наукової думки щодо публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації в Україні є предметом багатьох наукових напрацювань, однак пошук у цьому напрямку не можна вважати вичерпаними через безперервність трансформаційних процесів в Україні та світі.

Слушним буде звернути увагу на висновки, що робить у своєму дослідженні В. В. Недбай ще у 2004 р. щодо процесів розвитку демократії як у глобальному вимірі, так і в окремих державах, вказуючи, що ці процеси тісно пов'язані перш за все з глобалізацією та розвитком інформаційного суспільства та наголошуючи на необхідності розвитку в Україні інтернет-комунікацій – як технологій проведення державного управління. Визначивши, що шлях формування інформаційного суспільства опосередковується створенням розвиненого інформаційного середовища суспільства, автор розглядає їх як сукупність технологічних, соціально-політичних, економічних і соціально-культурних компонентів, факторів і умов, за яких інформація і знання стають реальним і ефективним ресурсом соціально-економічного та духовного розвитку України². Необхідність комплексного дослідження впливу цифровізації на сутність та особливості публічного адміністрування в Україні на сучасному етапові містить у собі важливість усвідомлення актуального змісту «цифрової термінології». Так, словник «Мислово» створений 2012 р. з метою фіксації неологізмів, сленгу та інших проявів сучасної української мови обрав слово «діджиталізація» словом 2019 р. Основними критеріями при виборі слова року є його популярність та соціальна значущість. Для порівняння – таким словом у 2016 р. було слово «корупція». Неологізм діджиталізація є транслітерацією англійського

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 р. № 530-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20> (дата звернення: 13.01.2021 р.).

² Недбай В. В. Соціально-політичні особливості інформаційного суспільства : автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2004. 15 с.

“digitalization” та згідно з визначенням словника, означає зміни в усіх сферах суспільного життя, пов’язані з використанням цифрових технологій. Це спрощена форма більш точного терміна «цифрова трансформація» та є проявом глобальної цифрової революції¹. Незважаючи на популярність таких термінів, як «цифровізація», «диджиталізація», «цифрова держава», «цифрове урядування» та «цифрова трансформація», вони залишаються не повністю дослідженими та викликають числені дискусії. Для коректного розуміння цих дефініцій важливо провести детальний аналіз їх визначень та ознак. Отже, «діджиталізація» – це «оцифровування» в перекладі, а «діджиталізація» – це «цифровізація». Проте в діючому законодавстві словосполучення, похідні від слова *digit* майже не знайшли свого відображення, що є свідченням віддання переваги його українському аналогу – «цифра». Тобто, слова «діджиталізація» або «діджиталізація» теж мають український аналог – «цифровізація».

Слід сказати, що цифрування є лише першою фазою цифровізації, яка за своєю суттю є вже більш складним процесом. «Цифрові технології вимагають цифрової інформації, а оцифровування – це лише процес приведення інформації до цифрового формату. Однак для цифрових трансформацій (перетворень) недостатньо лише оцифровування даних»². Словник, у свою чергу, визначає термін «трансформація» як зміну, перетворення виду, форми, істотних властивостей чого-небудь³. Категорія «цифрова трансформація» залишається дискусійною в залежності від критеріїв, що використовуються для розуміння її сутності

¹ «Діджиталізація» – слово 2019 року в Україні за версією онлайн-словника «Мислово». 2019. URL: <https://itc.ua/news/didzhitalizacziya-slovo-2019-roku-v-ukrayini-za-versiyeu-onlajn-slovnika-mislovo/> (дата звернення 30.01.2022).

² Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. 2018. Цифрове урядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 1. С. 5–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3 (дата звернення 30.01.2022).

³ Трансформація. *Словник української мови*. URL: <http://sum.in.ua/s/transformatcija> (дата звернення 22.02.2022).

та змісту. Так, наприклад, під цифровою трансформацією вбачається докорінне перетворення організаційної діяльності, процесів, компетенцій і моделей для забезпечення можливості поєднання цифрових технологій і їх стратегічного прискорення в суспільстві з урахуванням поточного стану і майбутнього розвитку¹. На думку іншої групи одномислячих вчених: цифрова трансформація – це спричинена використанням цифрових технологій зміна в природі людини, її мисленні, життєдіяльності та управлінні².

Когнітивна сутність тлумачення змісту поняття «цифровізація» походить на свого часу дуже популярне поняття «інформатизація». Основний зміст якого інтерпретується як створення умов для задоволення інформаційних потреб за рахунок активного використання інформаційно-комунікаційних технологій у різних сферах суспільного життя³.

Одним із кроків до розуміння процесів цифровізації в Україні і світі було зроблено О. М. Ємельяненко, який здійснив теоретичний аналіз концепції електронного уряду та обґрунтував поняття «електронна держава» як систему державного управління на основі електронних засобів обробки, передачі і поширення інформації, застосовуваної з метою зміни взаємин між державними органами та суспільством. Було також наголошено на особливому значенні поняття «електронна прозорість», що в умовах електронного уряду набуває особливого значення⁴.

¹ Digital transformation: online guide to digital business transformation URL: <https://www.i-scoop.eu/digital-transformation> (дата звернення 22.02.2022).

² Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

³ Концепція Національної програми інформатизації : Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.98 р. № 75/98-ВР (із змін., внес. згідно із Законами України: за станом на 11.08.13 р. № 406-18). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 22.02.2022).

⁴ Ємельяненко О. М. Електронний уряд: інноваційні підходи до політики і управління в інформаційному суспільстві : автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2008. 17 с.

Ці висновки здійснили зміни парадигми і формування ідеології електронного правління, що відбиває трансформацію способу організації публічної влади.

«Цифровізація – насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливорює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір. Вона є визнаним механізмом економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність, вартість та якість економічної, громадської та особистої діяльності»¹.

Для Української держави явище цифрової трансформації є порівняно новим, тому наслідування зарубіжних тенденцій і практики, аналіз позитивних результатів та здійснення заходів щодо адаптації їх до національних особливостей Української держави, є законним вектором. Так, міжнародні стандарти визначають порядок впровадження інформаційних технологій у різні сфери суспільного життя людини є основою для формування національного законодавства в означеній сфері, зокрема, Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 р. підписана главами держав-учасниць групи G8². Цей документ включає складається з 19 пунктів та визначає перспективи розвитку інформаційного суспільства в XXI столітті як необхідність стимулювання і відсутність обмежень розвитку сфери ІТ на законодавчому рівні. Суттєвим моментом є затвердження права кожної людини на доступ до інформаційних ресурсів. Декларацією про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій, прийнятою Комітетом міністрів Ради

¹ Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України. № 67-р. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text> (дата звернення 30.01.2022).

² Окінавська хартія глобального інформаційного : Міжнародний документ від 22.07.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_163#Text (дата звернення 30.01.2022).

Європи, наголошується важливість забезпечення можливості використання громадянами новітніх технологій у сфері інформатизації та комунікацій, шляхом їх використання отримувати адміністративні послуги та інформацію від посадових осіб та органів державної влади¹.

У міжнародних документах і «цифрове урядування» і «цифрові трансформації» трапляються дуже часто. Однак варто підкреслити, що досить часто ці терміни вживаються як синоніми та не розмежовуються. Зокрема. у звіті ООН “E-government Survey 2020, в якому визначено конкретні кроки, необхідні для втілення концепції цифрової трансформації та цифрового урядування, зазначені поняття не розмежовуються. Щодо вищезазначених кроків, слід виокремити такі:

- посилення трансформаційного лідерства, зміна мислення та цифровий потенціал на індивідуальному рівні;

- розроблення інтегрованої інституційної екосистеми за допомогою всеохоплюючої нормативної бази;

- трансформація організаційної структури та культури;

- сприяння системному мисленню та розробленню інтегрованих підходів до вироблення політики та надання послуг;

- стратегічне та професійне управління даними для забезпечення формування політики та доступ до інформації через відкриті урядові дані;

- доступність технологій;

- мобілізація ресурсів та узгодження пріоритетів, планів та бюджетів, у тому числі за допомогою державно-приватних партнерських відносин².

Досить чітким та змістовним видається таке визначення: «цифрове врядування – це сервісно орієнтована організація

¹ Декларація про європейську політику у галузі нових інформаційних технологій : Міжнародний документ від 06.05.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_040#Text (дата звернення: 13.01.2022 р.).

² United Nations E-government survey 2020. 2020. URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) (дата звернення 30.01.2022).

функціонування системи публічного врядування на основі цифрових технологій»¹.

Досить часто зустрічається у практиці єдина змістовна варіація поєднання термінів «цифрова трансформація» та «цифрове урядування»: «цифрова трансформація уряду» (“digital government transformation”). Щодо визначення зазначеного вище поняття, то влучним буде характеризувати його як трансформаційний процес управління та механізмів взаємодії між державою (урядом) і суспільством та інноваційний процес у формуванні державної політики та програм шляхом використання цифрових технологій. Цей процес фундаментальних змін вимагає цілісного підходу, основою якого є визначення особливого місця людини. Важливим аспектом є мінімізація ризиків, що пов’язані з використанням технологій². Питання відмежування терміну «цифрове урядування» від терміна «електронне урядування» є досить слушним, адже незважаючи на етимологічну спорідненість та єдину сферу застосування, вони не є тотожними.

Цифрове урядування співвідноситься з електронним урядуванням, як частина, або стадія процесу останнього. Щодо інших відмінностей, то оперування такими категоріями як «кількість» і «якість» дає змогу зрозуміти результат досягнень кожного з процесів. Так, щодо кількісної характеристики, то вона є притаманною цифровому урядуванню, у свою чергу, електронне урядування має на меті отримання якісного перевтілення. Здійснення останньої задачі видається можливим за рахунок здійснення цифрового урядування на новому рівні. Таким

¹ Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. 2018. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2018. № 1. С. 5–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3 (дата звернення 22.01.2022).

² United Nations E-government survey 2020. URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) (дата звернення 30.01.2022).

чином, електронне урядування матиме спроможність до світового поширення, що, безперечно, реалізує його потенційну ціль.

«Цифрове урядування передбачає передусім глобальні трансформаційні процеси та нове розуміння якості цифрового «спілкування» між державою та суспільством. Цифрове урядування – це такий спосіб організації публічного управління за допомогою цифрових технологій, основною метою якого є задоволення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на всіх рівнях взаємодії з державою»¹.

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.

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.

¹ Міхровська М. С. (2020). Цифрове урядування як новий рівень взаємодії держави та суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 7. С. 272–275. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2020/72.pdf (дата звернення 20.01.2022).

Шлях глибоких і структурних реформ повною мірою стосується і проблематики публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації. Цей процес щодо виконання завдання щодо широкомасштабної та ефективної «цифровізації» українського суспільства як важливого чинника розвитку демократії та підвищення якості життя громадян України є досить тривалим та кропітким процесом. Разом із тим, ключовим фактором якості «цифровізації» українського суспільства є напрацювання теоретично обґрунтованої та нормативно збалансованої концепції публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації.

Розвиток інформаційних і комунікаційних технологій закономірно привів до безпрецедентної цифрової трансформації усіх сфер життя суспільства, яку значною мірою прискорила пандемія коронавірусу.

Ця тематика є присутньою у світових наукових дослідженнях досить тривалий час, проте численна кількість публікацій стосується лише загальних питань впровадження цифрових технологій в життя суспільства. Щодо цифрової трансформації публічного адміністрування, слухним видається таке обґрунтування: цифрова трансформація публічного адміністрування вимагає, щоб керівники на всіх рівнях влади усвідомлювали актуальність і важливість ключових факторів, таких, зокрема, як лідерство, громадські консультації та чуйність, стимули, знання, досвід, регулювання, реформа освіти і зайнятість. Побудова ефективного цифрового публічного адміністрування сприятиме економічному зростанню, глобальній конкурентоспроможності та інноваціям¹.

Рольовим значенням цифрових технологій у сфері публічного адміністрування є підвищення якості та ефективності по всіх існуючих критеріях та ознаках. Важливим аспектом є довіра до органів публічної адміністрації, в свою чергу, не тільки як підтримання існуючого положення, а постійних активних

¹ URL: Tham J. Critical Factors for Creating a Successful Digital Public Administration. *SSRN Electronic Journal*. 2018. URL: <https://ssrn.com/abstract=3296207>. DOI: 10.2139/ssrn.3296207 (дата звернення 22.02.2022).

зрушеннях до її зростання. Цьому процесові безумовно сприяє реальна прозорість та відкритість діяльності публічної адміністрації та нівелювання корумпованості органів та посадових осіб. Щодо ефективності діяльності посадових осіб та державних службовців, то важливим чинником є підвищення інформаційної грамотності та культури та зменшення кількості помилок, що можуть допускатися службовцями у процесі їхньої діяльності за допомогою автоматизації деяких управлінських процесів¹.

Щодо стандартів публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації, то їх затверджено Директивою Європейського парламенту «Про систему електронних підписів, що застосовуються в межах Співтовариства»².

Трансформаційні процеси цифровізації співпадають у часі з трансформацією змісту публічного адміністрування як категорії та інституту. Так, незважаючи на те, що численні дискусії щодо понятійного апарату означення заємовідносин між державою і громадянами тривають досить давно, постійний розвиток громадянського суспільства та поширення демократичних цінностей задають новий темп для уточнення розуміння понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», а також обґрунтування необхідності переходу від концепції «державного управління» до «публічного адміністрування». Враховуючи людиноцентристський принцип як основний у взаємовідносинах держави і громадянина, оперування терміном «адміністрування» видається справедливим, тому він визначає вплив держави в особі уповноважених органів на суспільні відносини у такий спосіб, який є фактивним у першу чергу для особи.

Зрозумілим залишається факт, що необхідність переконання цих категорій перш за все пов'язана з розвитком

¹ Берназюк О. О. Роль та місце цифрових технологій у сфері публічного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. N 10. С. 166–170.

² Про систему електронних підписів, що застосовуються в межах Співтовариства: Міжнародний документ від 13.12.1999 р. № 1999/93/ЄС URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_240#Text (дата звернення : 14.01.2022 р.).

громадянського суспільства та інтеграційних процесів. Йдеться про процес заміни термінів, а про ідеологічно новий зміст одного з основних інститутів адміністративного права, зміну вектора діяльності державних інституцій на задоволення публічного інтересу.

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

Глосарій ООН визначає публічне адміністрування як централизовану організацію виконання державної політики та програм, а також координацію діяльності персоналу. Так, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення:

державний апарат (системи, організаційні структури, правила, процедури, персонал), що фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади;

управління і реалізація державних заходів, що пов'язані з виконанням законодавства та рішень уряду, яких спрямовано на надання публічних послуг¹.

Об'єктом публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації є суспільні відносини, що мають як характерні ознаки, що є притаманними таким відносинам, так і особливі, що є притаманними конкретизованому аспекту публічного адміністрування. Отже, слушним буде надати об'єднану специфікацію:

обов'язковим учасником є суб'єкт публічного адміністрування, якого наділено компетенцією у сфері цифрової трансформації;

статус суб'єкта публічного адміністрування визначається шляхом закріплення чинним законодавством визначених прав та обов'язків щодо впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій;

обов'язкова наявність публічно-правового інтересу;

¹ Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministration Glossary> (дата звернення 22.02.2022).

сторони правовідносин мають право вимагати від іншої сторони поведінки, якої передбачено правовою нормою. Правам однієї сторони кореспондують обов'язки іншої, і навпаки;

правовідносини виникають із приводу втілення заходів з перетворення галузей суспільного життя шляхом інтеграції інформаційних та телекомунікаційних технологій для розвитку відкритого інформаційного суспільства та економічного зростання;

правовідносини забезпечуються можливістю застосування адміністративного примусу;

правовідносини опосередковуються міжнародними стандартами з питань інформаційної трансформації;

відповідальність настає не перед іншою стороною, а перед державою в особі її державних органів або посадових осіб;

спір, що виникає між учасниками цих відносин, розглядається як у судовому, так і в адміністративному порядку.

Суспільні відносини у сфері цифрової трансформації як об'єкт публічного адміністрування структурно сформовано із суспільних відносин, що виникають у зв'язку із:

реалізацією виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів публічного адміністрування;

наданням електронних адміністративних послуг;

притягненням особи до адміністративної відповідальності із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій;

забезпеченням прав і свобод громадян через використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Публічне адміністрування здійснюється шляхом прийняття нормативних актів, індивідуальних актів та укладення адміністративних договорів, різного роду проєктів та стратегій суб'єктами публічного адміністрування. Процеси трансформації та реформування актуалізували також такі форми, як розробка і прийняття проєктів та стратегій у різних сферах суспільного життя. Отже, публічне адміністрування у сфері цифрової трансформації можна визначити як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг.

Твердження про відокремлення поняття «публічне адміністрування у сфері цифрової трансформації» та «публічне адміністрування в умовах цифрової трансформації», де перше – це спосіб організуючого впливу держави на процеси, яких пов’язано з цифровою трансформацією, а друге – це те, яких змін зазнає публічне адміністрування загалом, незалежно від сфери суспільних відносин, внаслідок впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій, теоретичне значення, проте на практиці це взаєморегульований консенсус, де процес породжує умови і навпаки.

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.

2. Нормативне впровадження сучасних етапів цифрового сценарію розвитку України

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.

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 унеможливлюють недоопрацювання, суперечності, законодавчі казуси та вимагають активних законодавчих змін.

Конституція України закріплює права і свободи людини та їх гарантії, спрямовуючи діяльність держави на їх забезпечення¹.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. N 30. Ст. 141.

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. Нормативний акт як інструмент публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації є видовою характеристикою юридичного акта що містить норми адміністративного права та прийнятий уповноваженим суб'єктом. Ці нормативні акти детермінуються такими ознаками, як встановлений законом порядок видання, неперсоніфікованість (обов'язковість до невизначеного кола осіб), кратність застосування та відповідність формальним та матеріальним вимогам. Останні у свою чергу, потребують дотримання принципу законності, процедури видання та прагнення до забезпечення оптимальності, доцільності, ефективності і соціальної справедливості при становленні підзаконних норм адміністративного права.

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.

Так, Президентом України ще в 1995 р. було утворено Національне агентство з питань інформатизації¹, на якого покладалася реалізація державної політики інформатизації, розробка проєктів нормативних актів із питань інформатизації, зокрема Національної програми інформатизації, якої і було затверджено Верховною Радою України у 1998 р.².

¹ Про Національне 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: 10.03.2022).

² 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: 10.03.2022).

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 передумою 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 змін¹.

Реалізацію Концепції було окреслено планом заходів:

електронні послуги, відкриті дані, електронні інструменти залучення фізичних та юридичних осіб;

електронні ідентифікації та довірчі послуги, електронна взаємодія, електронний документообіг, електронне урядування базових галузей та підтримка пріоритетних реформ;

¹ 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: 10.03.2022).

формування базової інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури електронного урядування, підвищення ефективності управління розвитком електронного урядування¹.

Сучасний етап впровадження електронного урядування, так би мовити «адаптація державної політики до тренду цифровізації»², реалізується через застосування сучасних інноваційних підходів та методологій (інтернет речей, Mobile ID, Blockchain), а також перспективних форм організації виконання завдань і проєктів розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства та впровадження принципу Digital by Default – «цифрового за замовчуванням» тощо³.

Ця законодавча база надала можливість поступового втілення електронного урядування як попереднього кроку до електронної демократії⁴.

Подальшу юридизацію процесу цифрової трансформації в Україні висвітлено у Концепції розвитку електронної демократії в Україні⁵, де зазначено, що ідеологічні умови розвитку електронної демократії в Україні характеризуються зростанням широкого долучення громадян до комунікації, співпраці з органами державної

¹ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 р. № 1014-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1014-2011-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Стеблина Н. О. (2020). Цифровізація політики в контексті трансформації сучасного світопорядку : монографія. Одеса : Фенікс, 359 с.

³ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#top> (дата звернення: 10.03.2022)

⁴ 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. Lviv-Torun : Liha-Pres, 2019. 184 s. DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-182-7/52-70> (дата звернення 22.02.2022).

⁵ Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text-4> (дата звернення 22.02.2022).

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-референдуми¹. Ця Концепція послужила поштовхом для прийняття змін до низки діючих нормативних актів, зокрема внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги»² 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 вебпорталу електронних послуг, а також запровадження електронного способу подання звернень громадян та можливості подання електронної петиції³ тощо.

У розглянутих хронологічних межах Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр.⁴. Ця концепція визначила поняття «цифровізація» – як насичення фізичного світу системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними,

¹ 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 22.02.2022).

² Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 22.02.2022).

³ 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: 13.04.2022).

⁴ Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України). № 67-р. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text> (дата звернення 30.01.2022).

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» планувалося 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 урядування¹. Проте через рік після прийняття Концепції, Державне агентство з питань електронного урядування України було перетворено на Міністерство цифрової трансформації України², як головний орган у системі

¹ 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: 10.03.2022).

² 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).

центральної 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 органу¹. Розробка державної політики процесів цифровізації, розвитку інформаційного суспільства, формування цифрових навичок та цифрових прав громадян, розвиток національних електронних інформаційних ресурсів та електронної ідентифікації, сфера ІТ-індустрії – це першочогові завдання, покладені на Міністерство як головний орган у системі центральної 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, новачі 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 адміністрування². Так, 04.12.2019 Кабінету Міністрів України затвердив Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг³, визначивши мету, завдання, суб'єктний склад (користувачів, а саме суб'єкта

¹ Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

³ Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137 : URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1137-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

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 – з цифровими водійськими посвідченнями.

Проєкт «Цифрова держава» розроблено Міністерством цифрової трансформації України та презентовано як наймасштабніший цифровий проєкт сучасної України. Цей проєкт амбіційно планує покриття усіх сфер життєдіяльності країни і суспільства, а саме здійснення процесів управління в державі за допомогою інформаційних технологій, захист державної та приватної інформації від несанкціонованого використання, управління державою через референдуми, консультації та опитування за допомогою інформаційних технологій, безготівкові розрахунки та електронний документообіг, обмін документами між судами, установами й учасниками судового процесу, розгляд окремих справ онлайн, електронний обмін медичними даними пацієнта між різними установами (телемедицина) та система дистанційного моніторингу стану пацієнта, електронізація процесу навчання, електронний квиток, мобільне паркування та управління трафіком, національний план розвитку широкосмугового доступу до інтернету.

Аналогічні стратегії та проєкти прийнято у більшості розвинутих державах, так, зокрема, у Німеччині – це «Індустрія 4.0.», у Швеції – «Шведська національна стратегія цифровізації» (2017). У 2010 р. Європейським Союзом прийнято «Цифрову Європу 2020, а у 2015 «Інтернет плюс» затверджено у Китаї.

Мінцифри разом з іншими установами планує реалізувати 94 проекти, замінивши невідповідні технологічному процесу ланки взаємодії держави і суспільства. Цифрова трансформація охопила кожен сферу – від роботи держорганів до розвитку медицини та освіти.

Одним із таких проєктів є розроблена Міністерством цифрової трансформації спільно з Міністерством соціальної політики Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери, затверджена Кабінетом Міністрів України 28 жовтня 2020 р. Мотивована частина презентації окреслила основні задачі Стратегії, а саме підвищення ефективності соціального захисту громадян та технологічний розвиток інформаційних ресурсів соціальної сфери з використанням інноваційних технологій. Було також акцентовано увагу на невирішеності давно назрілого питання втрати державою коштів на всіх соціальних виплатах. Йшлося про наявність дублювання та різних схем виплат «мертвим душам». Так, за підрахунками Міністерства фінансів України у 2016 році ризик втрат сягає близько 16,5 % усіх соціальних виплат, це 60 млрд грн щорічно. Відсутність в Україні єдиного реєстру осіб, які отримують соціальні пільги, та автоматизованого обміну інформацією стала підставою запровадження ЄІССС – єдиної інформаційної системи соціальної сфери. Це надасть змогу консолідувати всі соціальні установи та забезпечити прозорість процесів шляхом автоматизації останніх. Міністром Міністерства цифрової трансформації було наголошено. Що, незважаючи на необхідність змін у цій сфері, вони стали можливими тільки завдяки активним діям впровадження цифрової трансформації. Відтак, реалізація заходів щодо створення Єдиної інформаційної системи соціальної сфери для взаємодії інформаційних ресурсів соціальної сфери та їх інтеграції з іншими державними інформаційними ресурсами, усунення дублювання процесів і функцій інституцій соціального захисту шляхом централізації цих процесів і функцій, стандартизації та автоматизації звернень громадян у соціальній сфері, їх централізованого моніторингу, а також переходу інституцій

соціального захисту на електронний документообіг була запланована у повному обсязі на 2023 р. Незважаючи на такий короткий термін на реалізацію досить масштабних зрушень, правовий аналіз результатів здійснених змін буде можливий лише після впровадження нововведень. На період до 24 лютого 2022 р. дискусійним було питання щодо соціальних гарантій і можливостей для держслужбовців, яких буде звільнено в результаті скорочення чисельності працівників інституцій соціального захисту та видатків на їх утримання внаслідок впровадження Єдиної інформаційної системи соціальної сфери. Скорочення сягало 50 відсотків працівників інституцій соціального захисту та було заплановане до виконання на 2023 р. На даний час видається вкрай актуальним і своєчасним вектор розвитку Е-соціальна допомога, беручи до уваги кількісні випадки неможливості тимчасово переміщених осіб дістатися територіальних відділів органів виконавчої влади з питнь соціальної політики для отримання консультацій чи допомоги.

Доцільним уявляється виокремлення положень Закону України «Про електронні довірчі послуги»¹, якими визначено якісно нові правові та організаційні засади надання адміністративних послуг. Однією з передумов розробки и прийняття Закону була імплементована Верховною Радою України Директива Європейського Союзу «Про електронні підписи»². Саме на цей акт орієнтувався законодавець при формуванні нормативно-правової бази у сфері електронного підпису. Акцентуючи роль міжнародного законодавства, слід додати Закон «Про електронну комерцію», розроблений Комісією ООН із міжнародного торговельного права, Європейською економічною

¹ Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

² Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» від 13 грудня 1999 року. *Верховна Рада України*. 1999. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_240 (дата звернення: 10.03.2022).

комісію та Міжнародною торговою палатою, та Типовий закон ЮНСІТРАЛ «Про електронні підписи»¹. Нині нормативно-правовим документом (регуляторним актом), що визначає та координує суспільні відносини, які розвиваються в умовах удосконалення інфраструктури відкритого ключа ЄС є Регламент ЄС № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради щодо електронної ідентифікації та трастових сервісів для електронних операцій на внутрішньому ринку» прийнятий Європейським Союзом. Так, Регламентом було скасовано Директиву 1999/93/ЄС, а його положення спрямовано на підвищення довіри до електронних операцій, що здійснюються на внутрішньому ринку, та ефективності державних і приватних організацій, які надають онлайнпослуги, електронного бізнесу та електронної комерції в Європейському Союзі. Закон України «Про електронні довірчі послуги» удосконалив та оновив понятійно-категорійний апарат, імплементувавши питому частину з Регламенту, зокрема:

електронна довірча послуга (взаємодія двох або більше суб'єктів, що довіряють надавачеві електронних довірчих послуг щодо надання такої послуги);

автентифікація (процедура підтвердження електронної ідентифікації фізичної, юридичної особи, інформаційної або інформаційно-комунікаційної системи);

електронна ідентифікація (використання електронних форм, які однозначно визначають фізичну, юридичну особу або представника юридичної особи);

електронна печатка – електронні дані, логічно пов'язані з іншими електронними даними для використання щодо визначення походження та перевірки цілісності пов'язаних електронних даних;

удосконалений електронний підпис – результат криптографічного перетворення електронних даних, що дає змогу здійснити електронну ідентифікацію підписувача та виявити порушення

¹ 2. UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures with Guide to Enactment 2001. United Nations Publication Sales № E.02.V.8. ISBN 92-1-133653-8. 2002. URL: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/ml-elecsig-e.pdf> (дата звернення: 10.03.2022).

цілісності електронних даних, з якими пов'язаний цей електронний підпис¹.

Орієнтуючись на європейське законодавство, законодавець визначив зміст таких категорій, як «кваліфікований надавач електронних довірчих послуг», «удосконалена електронна печатка», «кваліфікована електронна печатка», «електронна позначка часу», «схема електронної ідентифікації», «реєстрована електронна доставка». Розділ VI Закону України «Про електронні довірчі послуги» приділяє окрему увагу міжнародного співробітництва та питанню визнання іноземних електронних довірчих послуг. Усе це вказує на орієнтованість України до світової цивфорої спільноти та системи. Так, Законом декларується принцип неможливості визнання електронної довірчої послуги, недійсної лише через те, що її надано відповідно до вимог нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері електронних довірчих послуг в іноземних державах.

Згідно з законодавчим актом державне регулювання у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації здійснюють Кабінет Міністрів України, Національний банк України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства тощо.

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 України². Так, Постановою Кабінету Міністрів України затверджено «Концепцію розвитку цифрових

¹ 2. UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures with Guide to Enactment 2001. United Nations Publication Sales № E.02.V.8. ISBN 92-1-133653-8. 2002. URL: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/ml-elecsig-e.pdf> (дата звернення: 10.03.2022).

² 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: 17.04.2022).

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. Центральні органи виконавчої влади, обласні та Київська міська державна адміністрація забезпечують в свою чергу виконання плану заходів Концепції та надають щопівроку інформацію про стан виконання. Щодо визначення цифрової компетентності – це «динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, інших особистих якостей у сфері інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність з використанням таких технологій»¹. Так, у травні 2021 р., за підтримки швейцарсько-української Програми EGAP, що фінансується Швейцарською агенцією з розвитку та співробітництва, Мінцифри презентувало «національний тест на цифрову грамотність», так званий цифrogram для держслужбовців. Це безкоштовний тест для перевірки цифрової грамотності для всіх категорій громадян. Першою презентованою тест-версією, була версія саме для держслужбовців. Міністерство декларує питому значущу цінність цифrogramу та прогнозує інструментову незамінність його у щоденній роботі. Результатом складання тесту є електронний сертифікат. До того ж, ей сертифікат можна додати до свого резюме. Якщо користь цього проєкту для використання в діяльності буде оцінена з часом, то постає запитання як буде впливати позитивний

¹ Концепція розвитку цифрових компетентностей : Постанова Кабінету Міністрів України від 3.03.2021 р. № 167-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2022).

чи негативний результат тесту на процес вступу на державну службу, чи будуть закріплені переваги або обмеження пов'язані з рівнем цифрової компетентності, в який способом держслужбовці зможуть долучитись до процесу підвищення цифрової компетентності.

Кабінетом Міністрів України утворено також Міжгалузеву раду з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій та цифровізації¹. Вона є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України з реалізації державної політики у сфері цифровізації, та її створено з метою здійснення координаційних дій органів виконавчої влади та сприяння впровадженню принципів державної політики цифрового розвитку.

Постанова Кабінету Міністрів України Про деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації² визначила необхідність призначення у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади посади заступника керівника відповідного органу з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації (CDTO) та забезпечення функціонування підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів

¹ Положення про Міжгалузеву раду з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації : Постанова Кабінету Міністрів України від 8.07.2020 р. № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.02.2022).

² Про деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 194 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.02.2022).

виконавчої влади, а також введення посад заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації (CDTO) в межах установленної граничної чисельності працівників, фонду оплати праці та видатків на утримання відповідного органу.

Держава робить вагомі кроки у напрямку розвитку процесів цифровізації, тому дуже важливо залучати найкращих українських фахівців на державну службу, проводити підвищення кваліфікації та навчання нових технологій та протоколів роботи державних службовців і здійснювати переформатування діяльності суб'єктів публічної адміністрації через застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій. Проте виконання цієї Постанови має труднощі через відсутність кадрів, спроможних виконувати специфічні функції щодо питань цифрового розвитку та цифрових трансформацій. Так, у деяких міністерствах за останній рік і в цілому за рік існування нової посади змінювалися двічі керівники, а посади заступників керівників міських державних адміністрацій, зокрема Одеської ОДА є вакантними до теперішнього часу. Уявляється, що ні міжнародний досвід, ні фінансова допомога ззовні та численні концепції, що приймаються з метою інформаційної трансформації та перетворень, не зможуть здійснити це без участі людського фактора, а саме наявності компетентних осіб, наділених досвідом і здатністю прогностично оцінювати реальність.

Для отримання очікуваного майбутнього в умовах цифрової трансформації необхідно врахувати ті реалії в яких перебуває держава, зокрема, наявність діючого законодавства, що регулює сферу цифровізації і тих процесів, що вона породжує, наявність оптимізованої системи публічних інституцій, здатної втілювати стратегічний план розвитку країни за допомогою технологічних процесів, а також, наявність персоналій, що наділені необхідною цифровими компетентностями. Незважаючи на жагу до змін, рішучість та насагу у реформуванні усіх сфер суспільного життя за участю інформаційних технологій, публічне

адміністрування має складатися з виважених та обґрунтованих кроків.

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»¹, ухвалення якого було виконанням Україною зобов'язань як сторони Угоди про Асоціацію та важливим кроком у наближенні законодавства до відповідного у ЄС². 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 транскордонного поширення онлайн-послуг та контенту, онлайн-платежів, спрощення процедур цифрових

¹ 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: 10.02.2022).

² 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: 10.02.2022).

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 Комісію¹, регуляторний орган у своїй діяльності керується Законами України «Про поштовий зв'язок», «Про електронні комунікації»². Останній також є новим нормативно-правовим актом, що набув чинності 01.01.2022 р.

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

¹ 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: 10.02.2022).

² Про електронні комунікації : Закон України від 16.12.20 р. № 1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text> (дата звернення: 10.02.2022).

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.

Комплексне наукове дослідження розробки нових напрямків розвитку публічного адміністрування полягає в оцінці існуючих досягнень, виокремленні як позитивних зрушень, так і обґрунтуванні природи помилок у процесі реалізації, проте цей процес ускладнюється часовим фактором, що опосередковується із стрімким, що набирає усе більшу швидкість технологічним прогресом, та подіями у державі і світі. Отже, видається за неможливе як наукове дослідження, так і практична реалізація прийнятих рішень без постійного, системного і щомоментного зіставлення актуальності дій щодо технологічних зрушень, цифровізації цих процесів.

ВИСНОВКИ

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 унеможливлюють недоопрацювання, суперечності, законодавчі казуси та вимагають активних законодавчих змін.

Здійснено правовий аналіз передумов формування змісту цифрової термінології та остаточних форм її закріплення у діючому законодавстві, що надає змогу забезпечити стійкість публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації та здійснити перехід на більш високий технологічний рівень, що містить у собі такі риси, як адекватність умовам, адаптативність, територіальна та персоніфікована доступність, а також стимулювати розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з важливих чинників розвитку демократії та збереження і підвищення якості життя громадян України.

Розвиток інформаційного суспільства може бути детермінований за такими складовими: інформаційно-телекомунікаційна

інфраструктура суспільства, віртуальна спільнота, стратегія електронного урядування за складовими електронного уряду, електронна демократія та відкритий уряд.

Визначено цифрову трансформацію як сучасний механізм для економічного зростання та розвитку відкритого інформаційного суспільства, що є одним із важливих чинників розвитку демократії в Україні. Акцентовано на необхідності удосконалення нормативно-правової основи функціонування суб'єктів публічного адміністрування як фундаментальному етапові цифрової трансформації.

Обґрунтовано сучасність концепції публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації як потребу якісного переосмислення системи та відповідних елементів та термінологічних змін, переформатування діяльності суб'єктів публічної адміністрації через застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Можливість інтегрування України в ЄС головним чином полягає в готовності системи публічної влади до ефективних дій у вимірові сучасних тенденцій розвитку суспільства і демократії. У свою чергу ефективність опосередковується масштабом впровадження необхідних нововведень та здійснення інноваційної діяльності системи органів публічної влади як відкритої системи.

Для отримання очікуваного майбутнього в умовах цифрової трансформації необхідно врахувати ті реалії, в яких перебуває держава, зокрема, наявність діючого законодавства, що регулює сферу цифровізації і тими процесами, що вона породжує, наявність оптимізованої системи публічних органів, здатної втілювати стратегічний план розвитку країни за допомогою технологічних процесів, а також наявність персоналій, яких наділено необхідними цифровими компетентностями для реалізації нового змісту публічного адміністрування.

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.

Означені перетворення та реформування, за умови здійснення їх з урахуванням національних потреб та об'єктивних умов, сприятимуть розвитку конкуренції та інновацій, оперативному реагуванню держави на потреби та вимоги громадян. Завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям Україна має змогу становлення як повноцінної цифрової держави нарівні з іншими розвиненими державами.

Анотація

Дослідження присвячено аналізу концептуальних засад та особливостей публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації: визначенню передумов формування змісту цифрової термінології та ефективності переваг та недоліків функціонуючої моделі публічного адміністрування. Визначено цифрову трансформацію як сучасний механізм для економічного зростання та розвитку відкритого інформаційного суспільства, що є одним із важливих чинників розвитку демократії в Україні. Встановлено, що міра використання можливостей цифрової трансформації залежить від системних законодавчих перетворень та здійснення відповідного реформування, здатного забезпечити стійкість публічного адміністрування у сфері цифрової трансформації та здійснення переходу на більш високий технологічний рівень, що буде включати у собі такі риси, як адекватність умовам, адаптативність, територіальна та персоніфікована доступність, а також стимулювати розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з важливих чинників розвитку демократії і збереження та підвищення якості життя громадян України. 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.

Ключові слова: цифрова трансформація, діджиталізація, публічне адміністрування, суб'єкт публічного адміністрування, інформаційно-телекомунікаційні технології, Міністерство цифрової трансформації України, цифрова держава.

The study is devoted to the analysis of the conceptual foundations and features of public administration in the field of digital transformation: determining the prerequisites for the formation of the content of digital terminology and the effectiveness of the advantages and disadvantages of the functioning model of public administration. Digital transformation is defined as a complex mechanism for economic growth and the development of an open information society, which is one of the important factors in the development of democracy in Ukraine. It has been established that the extent of using the opportunities of digital transformation depends on systemic legislative transformations and the implementation of appropriate reforms capable of ensuring the sustainability of public administration in the field of digital transformation and the transition to a higher technological level, which will include such features as adequacy to conditions, adaptability, territorial and personalized accessibility, as well as to stimulate the development of an open information society as one of the important factors in the development of democracy and the preservation and improvement of the quality of life of the citizens of Ukraine. 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.

Keywords: *digital transformation, digitization, public administration, subject of public administration, information and telecommunication technologies, Ministry of Digital Transformation of Ukraine, digital state.*

Гнатовська Альона Ільдусівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 10. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ

ВСТУП

У процесі діяльності держави все більше зростають роль та значення інформаційних технологій як інструмента формування управлінських рішень. Цей інструмент служить забезпеченню реалізації функцій держави та підвищенню ефективності її діяльності.

При здійсненні публічного адміністрування реалізуються надзвичайно важливі функції, виконання яких забезпечує належне функціонування держави: прийняття рішень та виконання дій спрямованих на підтримку ефективної роботи органів публічного адміністрування; регулювання відносин, що виникають у процесі роботи органів виконавчої влади; забезпечення режиму необхідної державної діяльності при прийнятті нормативних та індивідуальних адміністративних актів; визначення відповідності фактичного стану системи публічного адміністрування бажаному стандарту; вивчення та оцінка результатів функціонування органів державної влади та конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування; інформаційне забезпечення діяльності органів публічної влади.

Електронний уряд є складним соціально-правовим явищем, яке можна дослідити з різних точок зору: політичної, економічної, організаційної. З юридичної точки зору електронний уряд фактично являє собою сукупність адміністративно-правових інститутів із специфічним змістом та структурою.

Важливо дослідити його правову природу та визначити напрями його удосконалення.

За допомогою застосування інформаційно-комунікаційних технологій в роботі органів виконавчої влади в поєднанні з організаційними змінами та новітніми методами надання послуг здійснюється покращання надання послуг державою. А загалом застосування електронного уряду приводить до формування в країні системи належного публічного адміністрування, повної реалізації в роботі органів виконавчої влади принципу відкритості та доступу до інформації, посилення суспільного контролю за функціонуванням суб'єктів публічного адміністрування.

1. Теоретичні засади електронного урядування як способу модернізації публічного адміністрування

Впровадження електронного урядування пов'язано, перш за все, зі структурними змінами в системі публічного адміністрування та його модернізацією, а саме з перетворенням обсягу, характеру та спрямованості функцій органів виконавчої влади, а також впровадженням електронних адміністративних регламентів діяльності.

Будь-яка модернізація, яка відбувається у суспільстві та державі, завжди буде актуальною, оскільки вона являє собою один із способів їх розвитку та адаптування до нових реалій правової системи, юридичних термінів, різних видів діяльності держави, публічного адміністрування тощо. Модернізацію публічного адміністрування має бути спрямовано на створення адміністративно-правових норм, які будуть гарантувати:

- відкритість та доступність публічного адміністрування;

- впровадження в життя суспільства нової форми публічного адміністрування, яка буде відповідати сучасним вимогам та стандартам;

- дотримання та захист прав та свобод людини і громадянина;

- інформованість суспільства про публічну управлінську діяльність;

- обґрунтованість кожного нормативного та індивідуального управлінського акта;

законність публічного адміністрування;

довіру населення до суб'єктів публічного адміністрування.

Модернізація публічного адміністрування здійснюється в результаті дослідження моделей управління в інших державах, визначення їх досягнень та поетапного викорінення застарілих форм адміністрування в нашій країні й впровадження новітніх способів та методів регулювання суспільних відносин. При цьому важливо пам'ятати, що модернізацію потрібно проводити лише в тому випадку та в той час, коли вона справді приведе до позитивного результату.

Важливим фактором, що впливає на процес модернізації, є недостатність системності в публічному адмініструванні, оскільки, якісний, ефективний та стабільний розвиток держави залежить від суспільства, яке склалось у цій державі, від цілісності правової системи, від ефективної структури органів виконавчої влади, від рівня підготовки публічних службовців усіх рівнів.

Модернізацію діяльності органів публічного адміністрування має бути спрямовано на:

структурно-функціональне реформування системи публічного адміністрування з метою усунення дублювання владних функцій;

адміністрування має базуватися на принципі демократизму та праві громадян впливати на прийняття державних рішень;

автоматизацію процесів публічного адміністрування для зменшення можливостей для зловживань з боку публічних службовців, протидії корупції та утвердження інститутів самоуправління;

функціонування такої системи професійної освіти публічних службовців при якій її випускники володіли б таким рівнем підготовки, який би не потребував підвищення їх кваліфікації чи перепідготовки;

введення автоматизованих інформаційно-аналітичних систем;

регулювання поведінки публічних службовців не лише на правовому рівні, але й на етичному та високоморальному;

формування якісної системи надання державних та муніципальних послуг;

мотивацію якісної роботи усіх суб'єктів публічного адміністрування шляхом проведення систематичних моніторингів.

У цілому електронний уряд являє собою об'єднання, за допомогою досягнень інформаційних технологій, всіх адміністративних структур, з усіма їх різноманітними функціями, в єдину структуру з високим рівнем інтегрованості усіх внутрішніх процесів (узгодження управлінських рішень, обороту внутрішньої документації).

Проте електронний уряд – це не лише спосіб модернізації уже існуючих відносин та діючих структур. Він являє собою самостійну ідею комплексного перетворення самих принципів адміністрування суспільством та державою.

У звіті ООН про електронний уряд підкреслено, що впровадження моделі електронного уряду не означає, що впровадження нових інформаційних технологій у подальшому призведе до скорочення або заміни державних службовців. Його зміст полягає в тому, що вся діяльність суб'єктів публічного адміністрування повинна спиратися на сильну, ефективна та безпечну електронну систему як при внутрішній діяльності, так і при взаємодії з громадянами. Це є необхідним для того, щоб бази різних органів публічного адміністрування могли обмінюватись інформацією, а для зручності громадян передбачається створення та робота такого сервісу, за допомогою якого вони могли б, не виходячи з будинку, оформляти необхідні документи.

Українська модель електронного урядування, перебуваючи в процесі формування, може багато чого запозичити зі світового досвіду функціонування електронного урядування. Для України досвід англо-американської моделі може бути корисним в аспекті модернізації державного управління – збільшення можливостей самостійного пошуку інформації в online режимі, без безпосереднього контакту з держслужбовцем. Від електронного урядування країн Європи цікаво було б запозичити всю організаційну структуру урядової сторінки. Запозичення потребують online-послуги для навчання та пристрої, що сприяють

мобільності¹. Таким чином, громадяни не залишаються наодинці з проблемами вибору якісних online-послуг, адже їм пропонує такі послуги держава, чого суттєво не вистачає в нашій системі електронного урядування. Цікавою є можливість організації переходу з урядових до неурядових порталів, що суттєво підвищує якість організації процесу адміністрування.

Для України досвід Австралії може бути корисним щодо запозичення частини концепції побудови моделі електронного поділу користувачів на категорії отримання послуг (громадяни держави – іноземці, громадяни, які шукають інформацію про послуги тощо).

Говорячи про обмеження аналізованих моделей, необхідно зважити той факт, що певна кількість країн не має безпосереднього зв'язку між центральним порталом органів державної влади та урядовими сторінками. Українська система організації електронного урядування не має подібної проблеми.

Проведений аналіз особливостей функціонування світових моделей електронного урядування дозволяє говорити про те, що різні моделі мають свої переваги та труднощі функціонування, урахування яких буде сприяти модернізації електронного урядування України².

Поняття «електронний уряд» почали активно вживати наприкінці ХХ століття. Це багатоаспектне поняття, оскільки його впровадження та застосування пов'язано із структурними змінами в системі публічного адміністрування, а саме з перетвореннями об'єму, характеру та спрямованості функцій органів виконавчої влади³.

¹ Tamara Latkovska, Lyubov Bila-Tiunova Political and economic governance: a comparative analysis of Eastern European countries and Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 5. № 3. Riga : Publishing House "Baltija Publishing", 2019, P. 91–98.

² Застрожнікова І. В. Зарубіжний досвід електронного урядування сфери освіти в Україні. *Державне управління*. № 2(4). 2020. С. 160–167. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-160-167](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-160-167). (дата звернення: 05.04.2022 р.).

³ Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2010. 312 с. С. 26–27.

Поняття «електронний уряд» можна розглядати в таких аспектах, як:

- засіб, що забезпечує державі необхідний рівень конкурентоспроможності серед інститутів суспільства інформаційної епохи;
- модель діяльності держави в умовах «нової економіки»;
- спосіб підтримання економічного, правового, політичного, адміністративного та цивільного впливу на суспільні відносини;
- нова організаційно-управлінська культура державного апарату;
- інструмент модернізації системи управління.

В Україні впроваджується сучасна концепція використання усіх можливих інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів виконавчої влади. Особливо це стосується проведення єдиної державно-технічної політики в частині реалізації управлінського потенціалу та впровадження «хмарних» технологій в системі державної служби.

В демократичному суспільстві державний апарат має максимально публічний характер та є повністю відкритим до діалогу з населенням. Публічність державного апарату в умовах демократії призводить до важливої ролі публічного адміністрування. За допомогою інформаційних технологій публічне адміністрування має забезпечувати зворотній зв'язок органів влади із суспільством. Саме встановлення та підтримання такого зв'язку є одним з основних та найважливіших напрямків роботи усієї адміністративної системи в демократичній державі, що свідчить про дотримання принципів прозорості та публічності.

Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій здійснюється на всіх рівнях державної влади та влади органів місцевого самоврядування.

У контексті аналізу сутності електронного урядування варто визначити рівні та просторові характеристики його запровадження. Електронний уряд використовує різноманітні програмні технології. Враховуючи, що важливою функцією електронного урядування є робота з документами, а однією з основних технологій, що становлять електронний уряд, є системи електронного документообігу. Системи електронного документообігу автоматизують діловодство (обробка вхідних, вихідних документів,

облік, погодження), дозволяють масово обробляти заявки від громадян та організацій. Без системи електронного документообігу неможливо перейти до безпаперового документообігу.

Модель електронного уряду (e-government) може бути реалізованою на різних рівнях залежно від учасників взаємодії:

G2C (Government-to-Citizen) Держава – Громадяни;

G2B (Government-to-Business) Держава – Бізнес;

G2G (Government-to-Government) Держава – Держава;

G2E (Government-to-Employees) Держава – Державні службовці;

G2C (Government-to-Citizen) Держава – Громадяни.

Цей рівень електронного уряду орієнтовано на поліпшення та спрощення процесів взаємодії між населенням та державними органами. Метою розвитку цього сектору є також забезпечення та розширення доступу до державної інформації за допомогою web-сайтів. У перспективі електронне урядування на цьому рівні надаватиме всі послуги за принципом «єдиного вікна», на одному ресурсі, коли громадянам за необхідності не потрібно встановлювати контакт з кожною установою окремо.

Сектор G2C (Government-to-Citizen) Держава – Громадяни надає такі можливості для населення:

процедура оформлення довідок спрощується, час на звернення до держустанов скорочується. Оформити паспорт, зареєструвати автомобіль, подати декларацію можна буде на одному ресурсі;

розширений доступ до державної інформації різного рівня: законопроекти, закони, ухвали; можливість брати участь у голосуванні on-line;

реалізація концепції прозорого уряду;

реалізація можливостей та прав громадян, які проживають або перебувають за кордоном. Географічне розташування втрачає актуальність.

G2B (Government-to-Business) Держава – Бізнес.

Сектор G2B (Government-to-Business) для комерційних організацій має такі можливості:

знижує тимчасові витрати та спростити такі процедури: реєстрація підприємств, подання декларацій, перерахування до фонду соціального страхування, сплата податків тощо;

збільшує ступінь участі у державному управлінні;

єдина система електронних держзакупівель передбачає створення більшої прозорості проведення державних тендерів, формування чесної конкуренції та рівних умов її учасників.

G2G (Government-to-Government) Держава – Держава.

Інформаційно-комунікаційні технології у секторі G2G (Government-to-Government) дозволять:

підвищити ефективність взаємодії між державними установами;

підвищити якість планування та управління на місцях;

формувати достовірну інформацію про громадську думку;

зменшити витрати на утримання державного апарату.

У перспективі сектор G2G не буде обмежений рамками однієї держави, функціонуватиме між країнами.

G2E (Government-to-Employees) Держава – Державні службовці.

Електронний уряд на рівні G2E (Government-to-Employees) забезпечить:

скорочення паперового документообігу з допомогою застосування системи електронного документообігу;

скорочення тимчасових витрат за рахунок автоматизації та оптимізації бізнес-процесів;

скорочення витрат;

узгодженість у взаємодії коїться з іншими державними установами;

якісно новий рівень роботи¹.

Якщо розглядати державу як корпорацію, то концепцію електронного уряду можна розглядати як інформаційну систему, орієнтовану на автоматизацію процесів управління та оптимізацію ресурсів.

За реалізації концепції електронного урядування виграють всі: держава підвищить ефективність роботи підрозділів,

¹ Fang Z. E-Government in digital era: concept, practice, and development. *International Journal of The Computer. The Internet and Management*. Vol. 10. № 2. 2002. P. 1–22.

скоротить витрати на управління. Комерційним організаціям і громадянам програма електронного урядування принесе скорочення тимчасових витрат, якісні послуги, економічну вигоду внаслідок зниження вартості послуги, а також дозволить зробити державне управління більш прозорим.

Поняття «електронний уряд» в повною мірою неможливо розглянути, не визначивши його ознак.

Ознаками «електронного уряду» є:

зменшення сфери адміністративного розсуду при здійсненні державних функцій і наданні адміністративних послуг, зниження ролі фактору суб'єктивності кадрового персоналу в процесі підготовки і прийняття адміністративних актів (рішень);

посилення дії принципу оперативності при підготовці і прийнятті управлінських рішень за рахунок використання електронних інформаційних ресурсів в режимі реального часу, а також підвищення ефективності адміністративної нормотворчості в цілому;

формування належного рівня прозорості в процесі надання адміністративних послуг за рахунок автоматичного сповіщення одержувачів послуг або контролюючого органу про процес їх реалізації, а також створення єдиної системи моніторингу в процесі використання інформаційних технологій в публічному адмініструванні (як найбільш важливої умови ефективності адміністративно-правового регулювання відносин у сфері публічного управління);

суттєве зменшення паперового документообігу;

створення юридичного механізму притягнення до відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади за неналежне дотримання вимог нормативних правових актів при виконанні окремих адміністративних процедур і адміністративних дій за рахунок використання автоматичного контролю за їх діями.

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням

інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян¹.

Структурними елементами електронного уряду є:

адміністративне законодавство, яке має врегульовувати: порядок та процедури виконання державних функцій та надання державних послуг; повноваження суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення інформаційної взаємодії між ними; порядок реалізації адміністративної правосуб'єктності фізичними та юридичними особами; правовий режим створення та експлуатації офіційних сайтів державних органів; забезпечення доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади; персоніфікацію для забезпечення роботи з персональними даними;

міжвідомча електронна взаємодія, яка забезпечує ефективне функціонування інформаційних систем, що входять до складу електронного уряду;

інформаційні ресурси – електронні бази даних, реєстри, довідники тощо;

гарантії електронної безпеки електронного уряду (електронний підпис)².

Для досягнення цілей заради яких впроваджувалася система електронного уряду потрібно вирішити або удосконалити такі питання:

за допомогою розвитку та широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності суб'єктів публічного адміністрування забезпечити доступ громадян до інформації та відомостей про їх діяльність;

створення, розширення та забезпечення безперебійної роботи єдиної інфраструктури міжвідомчої автоматизованої взаємодії

¹ Концепція розвитку електронного урядування в Україні від 20 вересня 2017 р. № 649-р: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.04.2022 р.).

² Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2016. С. 120–122.

суб'єктів публічного адміністрування між собою та з громадянами;

забезпечення надійного захисту електронного документообігу;

впровадження та постійне використання інформаційних систем планування та звітності для здійснення контролю за результативністю діяльності суб'єктів публічного адміністрування;

формування якісного нормативного забезпечення: процедур збору, зберігання та надання інформації, що зберігається в державних інформаційних системах; порядку обміну інформацією між державними органами влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами; контролю за використанням інформаційних систем;

створення та удосконалення кадрового забезпечення системи електронного уряду, яке має відповідати сучасним стандартам публічного адміністрування;

популяризація публічних послуг.

Реалізації електронного уряду базується на загально правових принципах, на підставі яких формуються та реалізуються адміністративно-правові норми.

Принцип законності засновано на точному та неухильному дотриманні вимог норм права усіма суб'єктами суспільних відносин, верховенстві Конституції України та невідворотності відповідальності за порушення правових норм. Цей принцип, безумовно, є базисним для електронного уряду.

Принцип гласності означає, що усі адміністративно-правові акти повинні бути доведені до відома суспільства. Повне, багатостороннє, систематичне інформування про свої дії та рішення є обов'язком органів виконавчої влади. При створенні адміністративно-правових норм має бути створено умови для ознайомлення з думкою громадян та врахування їх інтересів. Результати, що досягаються в процесі адміністративно-правового регулювання повинні бути доведені до відома суспільства. Вільний доступ до інформації про публічне адміністрування забезпечується шляхом розміщення повної та достовірної інформації в єдиній інформаційно-телекомунікаційній сітці.

Основними вимогами принципу гласності є:

забезпечення інформованості громадян про дії та рішення органів виконавчої влади;

доступність обговорення важливих державних або місцевих питань;

вивчення та врахування суспільної думки.

Цей принцип максимально реалізується саме за допомогою електронного уряду, який максимально дозволяє в повному обсязі відображати адміністративні процеси.

Принцип відкритості та прозорості прийняття адміністративно-правових норм. Сучасне суспільство максимально зацікавлене в отриманні інформації про роботу державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Така відкритість дає можливість громадянам оцінювати їх роботу. Органи виконавчої влади володіють найбільшим об'ємом інформації, що складає інтерес для суспільства та громадян. Така відкритість забезпечує реалізацію принципу демократизму та робить державу більш прозорою для громадян. Відкритість та прозорість роботи суб'єктів публічного адміністрування підвищує ефективність їх роботи. Також це дозволяє здійснювати громадянський контроль над владою та дозволить підвищити рівень відповідальності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, зробить більш ефективною боротьбу з корупцією та зловживаннями посадовими повноваженнями. Створення контенту, насамперед українського, відповідно до національних або регіональних потреб сприяє соціальному, культурному та економічному розвитку, а також зміцненню інформаційного суспільства та демократії у цілому. Реальне впровадження цього принципу підтверджується:

доступністю інформації для громадян;

систематичним інформуванням громадян про рішення, що приймаються;

здійсненням контролю громадянами за діяльністю державних органів;

створенням умов для активного суспільного контролю над ефективністю державних видатків;

удосконаленням систем моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування.

Оскільки принцип відкритості відображається у багатоманітних аспектах адміністрування, його головною метою є забезпечення надання повної інформації громадянам для того, щоб вони могли оцінити правомірність рішень органів влади та оскаржити їх при необхідності.

Одним із основних здобутків Кабінету Міністрів України та Міністерства цифрової трансформації є створення застосунку «Дія» (Держава і Я), що надає низку адміністративних послуг онлайн¹.

Саме встановлення і підтримання такого зв'язку виступає одним з основних найважливіших напрямків роботи всієї системи публічного адміністрування в демократичній державі, яка реалізує вимоги щодо прозорості та публічності їх діяльності. Проте, інформаційне суспільство є зовсім іншим видом демократії, ніж її традиційний механізм.

Впровадження електронного уряду повністю забезпечує:
відкритість діяльності суб'єктів публічного адміністрування;
доступність інформації для громадян;
створення механізмів контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування.

Принцип оперативності полягає в тому, що процеси публічного адміністрування в розумні строки залучають та дають можливість взяти участь зацікавлених осіб. За загальним правило даний принцип стосується строків надання інформації органами виконавчої влади. В процесі його реалізації повинне здійснюватися швидке вирішення управлінських справ, що спрямовані на реалізацію прав громадян. Найбільш доцільно цей принцип роз'яснити через інститут надання публічних послуг.

Надання послуг за допомогою електронного уряду передбачає:

¹ Україна піднялася на 13 місце у рейтингу готовності до запровадження електронного уряду. *Everlegal*. URL: <https://everlegal.ua/ukrayina-pidnyalasya-na-13-mists-u-reytingu-gotovnosti-do-zaprovadzhennya-elektronnogo-uryadu> (дата звернення 05.04.2022 р.).

скорочення строків надання послуг державними органами та органами місцевого самоврядування;

скорочення кількості документів, які потрібно подати суб'єкту для отримання послуги;

скорочення числа адміністративних процедур;

зниження регулятивного впливу на заявника.

Принцип створення належних правових умов для впорядкування відносин, що виникають при реалізації електронного уряду в Україні. Цей принцип має забезпечити не лише прийняття нових правових актів, які регулюють діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо структурних елементів електронного уряду, але й удосконалення вже існуючих правових норм. Метою цього принципу є забезпечення ефективного та якісного виконання суб'єктами публічного адміністрування покладених на них завдань.

Принцип пріоритетності задач соціально-економічного розвитку та модернізації системи публічного адміністрування своєю метою має забезпечення використання інформаційних технологій на користь роботи суб'єктів публічного адміністрування. Застосування інформаційно-комунікаційних технологій надзвичайно полегшують процес здійснення реформ соціальної, оборонної, адміністративної та інших сфер. Максимальне поширення мережі «Інтернет», забезпечення доступу до мережі усіх верств населення супроводжує усі реформи, які реалізуються в державі та відповідають цілям цифровізації. Цифровізація повинна забезпечувати кожному громадянину рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій. Створення цифрових інфраструктур – основний чинник розширення доступу громадян до глобального інформаційного середовища та знань. Ще у 2011 році вільний доступ до інтернету визнано ООН фундаментальним правом людини – цифровим правом¹. Знову ж таки,

¹ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (дата звернення 05.04.2022 р.).

потрібно пам'ятати при реалізації цього принципу, що впровадження інформаційних технологій в сферу публічного адміністрування базується на адміністративно-правових нормах та має своїм спрямуванням досягнення соціальних цілей. При цьому варто враховувати, що такі технології є лише засобом досягнення мети, а не окремою самостійною управлінською діяльністю.

Принцип збалансованості та узгодженості впровадження інформаційних технологій в діяльність суб'єктів публічного адміністрування. Впровадження системи електронного уряду має базуватися виключно на узгоджених діях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інакше це призведе до нерівномірного розвитку регіонів. Усі процеси які здійснюються в процесі впровадження інформаційно-комунікаційних технологій базуються чіткій методиці впровадження елементів електронного уряду. Тому застосування електронного уряду в країні повинно здійснюватися з врахуванням факторів: управлінських (включають в себе комплекс функцій по плануванню, координації, регулюванню, контролю щодо інтеграції та адаптації до умов здійснення електронного урядування); політичних (дотримання певного напрямку соціально-політичного розвитку держави, безумовно, впливає на рішення, що приймаються в законодавчій та виконавчій гілці влади); економічних (розвиток областей країни відрізняються один від одного, тому в деяких регіонах необхідно додати більше зусиль задля забезпечення доступності громадян до переваг електронного урядування); правових (сьогодні сфера розвитку інформаційних технологій надзвичайно швидка, тому важливо враховувати усі удосконалення, які відбуваються та вчасно вносити доповнення та зміни до правових норм).

Принцип відповідальності передбачає настання відповідальності публічних службовців – учасників інформаційного обміну – за повноту та достовірність відомостей, їх своєчасну передачу та зміну, зберігання та знищення.

Принцип єдності системи електронного уряду спрямовано на: постійне формування спільного інформаційного простору та захищеної інфраструктури органів виконавчої влади;

визначення та впровадження єдиних стандартів та вимог щодо елементів інформаційно-технічного забезпечення, що дозволяє забезпечити збалансований та узгоджений розвиток системи;

забезпечення роботи єдиних загальнодержавних ресурсів, що забезпечуватимуть оперативний доступ до цілісної, актуальної, достовірної інформації про основні об'єкти, форми, способи та результати державного управління та її спільного використання суб'єктами публічного адміністрування;

здійснення єдиної системи підвищення кваліфікації державних службовців, розвиток інфраструктури центрів по їх підготовці та підвищення кваліфікації, професійне навчання та сертифікація відповідальних за розробку та впровадження державних інформаційно-телекомунікаційних систем органів державної влади, створення системи мотивації, заохочення та регламентації процесів використання державними службовцями інформаційно-телекомунікаційних технологій;

узгодженість нормативно-правової та методичної бази регулювання та здійснення системи електронного уряду¹.

Основними завданнями держави на шляху до цифровізації країни є корегування вад ринкових механізмів, подолання інституційних та законодавчих бар'єрів, започаткування проєктів цифрових трансформацій національного рівня та залучення відповідних інвестицій, стимулювання розвитку цифрових інфраструктур, формування потреб у використанні цифрових технологій громадянами та розвитку відповідних цифрових компетенцій, створення відповідних стимулів та мотивацій для підтримки цифрового підприємництва та цифрової економіки².

Отже, в сучасних умовах величезного значення набуває суспільна оцінка ефективності діяльності публічного адміністрування, яка відображає рівень задоволення інтересів та потреб окремих громадян та всього суспільства в цілому. Тому держава

¹ Гнатовська А. І. Сучасні реалії та принципи реалізації електронного урядування. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 3. С. 76–78.

² Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (дата звернення 05.04.2022 р.).

намагається реагувати на зміни що відбуваються у суспільстві, здійснюючи при цьому власні перетворення та удосконалення з метою створення такої системи публічного адміністрування, яка була б максимально направлена на реалізацію прав та свобод громадян.

У результаті таких перетворень органи виконавчої влади намагаються скоротити певні етапи та процедури, які потребують прямої участі громадян. При цьому застосовуються різні технічні рішення, які стандартизують різні інформаційні системи органів державної влади та допускають їх об'єднання між собою. Здійснення цих процесів свідчить про перехід держави на якісно нову сходинку адміністрування, новий спосіб взаємодії держави та громадянина на рівні електронного уряду.

Електронний уряд – це система взаємопов'язаних між собою адміністративно-правових інститутів, які є елементами адміністративно-правового регулювання, що включають електронну взаємодію у внутрішній системі органів виконавчої влади при реалізації ними державно-владних функцій та зовнішню діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення прав та свобод фізичних і юридичних осіб.

2. Правові засади впровадження та регулювання електронного урядування

Правовою основою електронного уряду є адміністративно-правові норми, оскільки вони забезпечують публічні інтереси та є організаційним початком у системі регулювання управлінських відносин.

У зв'язку з цим варто охарактеризувати правову основу формування та функціонування електронного уряду.

Набуття чинності в 1999 році в Україні Закону «Про інформатизацію» від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР призвело до початку розвитку правового регулювання відносин у сфері застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій¹.

¹ Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 05.04.2022 р.).

Початок правового регулювання питань, пов'язаних із впровадженням інформаційно-телекомунікаційних систем в державне управління в Україні почалося з Указу Президента України Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади № 683/200 від 21 серпня 2002 року¹. Указ було прийнято з метою створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами, положень Послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки»².

Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» № 1302 від 29.08.2002 року³ акцентовано увагу на завданні Міністерства цифрової трансформації щороку під час формування завдань (проєктів) Національної програми інформатизації передбачати фінансування завдань (проєктів), спрямованих на розвиток мережі «Інтернет» в Україні.

Відповідно до Указу Президента потрібно було визначити забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави, це було пріоритетним завданням для Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади. Серед багатьох завдань для реалізації поставленої мети було визначено покласти на зберігачів відкритої інформації обов'язку щодо ведення загальнодоступних баз даних про

¹ Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/683/2002#Text> (дата звернення 05.04.2022 р.).

² Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України від 30.04.2002 р.

³ Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади : Постанова КМ від 29.08.2002 р. № 1302. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення 05.04.2022 р.).

наявну в них відкриту інформацію, створення умов для вільного доступу до них заінтересованих суб'єктів, забезпечення систематичного опублікування найважливішої інформації з економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших питань за визначеною в установленому порядку та заздалегідь оприлюдненою ustalеною структурою.

Відповідно до Указу Президента України була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» № 208 від 24.02.2003 р.¹. Постановою встановлено, що одним з пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства є надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади є центральною частиною електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», призначеною для інтеграції вебсайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів органів виконавчої влади і надання інформаційних та інших послуг з використанням мережі «Інтернет».

На виконання Постанови Кабінету Міністрів України № 208 від 24.02.2003 р. було прийнято Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України «Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» № 149 від 15.08.2003 р.². Наказом було затверджено Перелік інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» і Порядок надання інформаційних

¹ Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Постанова КМ від 24.02.2003 р. № 208. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/150472> (дата звернення 05.04.2022 р.).

² Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» : Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації від 15.08.2003 р. № 149.

та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд».

У межах визначеного політичного напрямку було прийнято Закони України: «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV¹, «Про електронний цифровий підпис» 22 травня 2003 р. № 852-IV (втратив чинність)² та «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV.

Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV встановлює основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів.

Державну політику електронного документообігу за законом реалізують Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади в межах своїх повноважень. Державне регулювання у сфері електронного документообігу було спрямовано на:

реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу;

забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу;

нормативно-правове забезпечення технології оброблення, створення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів.

Метою прийняття Закону України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV було забезпечення повсюдного надання телекомунікаційних послуг достатніх асортименту, обсягу та якості шляхом обмеженого регулювання ринкових відносин для сприяння ефективному функціонуванню відкритого і справедливого конкурентного ринку. Закон визначає засади захисту прав споживачів та контролю за ринком телекомунікацій з боку держави³.

¹ Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV.

² Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV.

³ Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 року № 1280-IV.

Вагомо вплинув на систему впровадження електронного урядування в Україні Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»¹. Законом визначено, що в той період часу Україна вже мала власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства: діяльність всесвітньо відомої школи кібернетики; формування на початку 90-х років минулого століття концепції та програми інформатизації; створення різноманітних інформаційно-комунікаційних технологій і загальнодержавних інформаційно-аналітичних систем різного рівня та призначення.

На той час вже було сформовано певні правові засади побудови інформаційного суспільства: прийнято ряд нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронного документообігу, захисту інформації. Вже тоді Україна готувала і мала значну кількість висококваліфікованих фахівців з ІКТ, математики, кібернетики; у країні зростав та поновлювався парк комп'ютерної техніки, сучасних систем та засобів телекомунікації, зв'язку; високим був ступінь інформатизації банківської сфери.

В той час вітчизняний ринок ІКТ перебував у стані активного становлення та став фундаментом розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Разом з тим ступінь розбудови інформаційного суспільства в Україні порівняно із світовими тенденціями був недостатнім і не відповідав потенціалу та можливостям України.

Відповідно до Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні ґрунтувалась на засадах:

пріоритетності науково-технічного та інноваційного розвитку держави;

¹ Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 року № 537-V.

формування необхідних для цього законодавчих і сприятливих економічних умов; всебічного розвитку загальнодоступної інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів та забезпечення повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та ІКТ;

сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг, забезпеченню створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів;

поліпшення кадрового потенціалу;

посилення мотивації щодо використання ІКТ;

широкого впровадження ІКТ в науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, охорону навколишнього середовища;

забезпечення інформаційної безпеки¹.

Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»², розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275 «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік»³ розвиток електронного урядування визначено одним з першочергових пріоритетів реформування системи державного управління.

У рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна має забезпечити комплексний розвиток електронного урядування відповідно до європейських вимог.

Для реалізації указаних положень Кабінетом Міністрів України було прийняте розпорядження, яким схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні від 20 вересня 2017 р. № 649-р⁴.

¹ Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 року № 537-V.

² Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента від 12 січня 2015 р. № 5/2015.

³ Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : Розпорядження КМ від 3 квітня 2017 р. № 275-р.

⁴ Концепція розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження КМ від 20 вересня 2017 р. № 649-р.

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, вдосконалення системи державного управління, підвищення конкурентоспроможності та стимулювання соціально-економічного розвитку країни.

Реалізацію Концепції передбачено на період до 2020 року та покликана підтримати координацію та співпрацю органів державної влади та органів місцевого самоврядування для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності розвитку електронного урядування, просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усій країні, а також сприяти реалізації першочергових пріоритетів, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020».

Концепція визначає шляхи і способи подолання проблем пов'язаних із значним відставанням України від світових темпів розвитку електронного урядування. Концепція визначає такі напрями роботи для подолання проблем: Розвиток електронних послуг, Розвиток відкритих даних, Розвиток електронних інструментів залучення громадян, Розвиток електронної ідентифікації та довірчих послуг, Розвиток електронної взаємодії, Розвиток електронного документообігу, Електронне урядування базовими галузями та підтримка пріоритетних реформ: у сфері охорони здоров'я, у сфері екології та природних ресурсів, у сфері освіти і науки, у сфері соціального захисту, у сфері фінансової та бюджетної політики, у сфері охорони прав і свобод людини, у сфері транспорту та інфраструктури, у сфері регіонального розвитку та реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, у виборчій сфері, в архівній сфері.

Крім того, науковці визначають такі проблеми пов'язані з впровадженням електронного урядування:

слабку захищеність від нового класу соціальних злочинів, що ґрунтуються на використанні сучасних інформаційних технологій (махінації з електронними грошима, комп'ютерне хуліганство тощо);

можливість здійснювати електронний контроль за життям, настроями, планами громадян, політичних організацій;

можливість використання нових інформаційних технологій з політичною метою;

використання як інформаційної зброї для впливу на психіку та свідомість людей.

Для успішного втілення електронного урядування як ідеї та забезпечення повної реалізації всіх його переваг нашої державі, безперечно, необхідно пройти складний шлях наближення системи державного управління до європейських стандартів. Для цього Україні є необхідним певний час, оскільки остаточний перехід до електронного урядування потребує багато проміжних етапів від декларування на найвищому державному рівні цього напрямку як пріоритетного до удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, які будуть безпосередньо здійснювати відповідні функціональні обов'язки. При цьому перехід від традиційного управління до електронного урядування має відбуватися поступово та супроводжуватися відповідними змінами у розвитку суспільства, що сприятиме його стабілізації¹.

Забезпечення належного управління дасть змогу забезпечити ефективний розвиток електронного урядування та підвищити якість і результативність реалізації проєктів у зазначеній сфері, якість управління та підтримки інформаційно-телекомунікаційних систем органів влади.

Реалізація Концепції дасть змогу:

підвищити ефективність роботи органів влади і досягти якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри та підзвітності;

покращити якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам відповідно до європейських вимог,

¹ Єганов В. В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_7 (дата звернення 05.07.2021).

а також забезпечити необхідну мобільність і конкурентоспроможність громадян та суб'єктів господарювання в сучасних економічних умовах;

мінімізувати корупційні ризики під час виконання владних повноважень;

покращити інвестиційну привабливість, діловий клімат та конкурентоспроможність країни;

стимулювати соціально-економічний розвиток в Україні.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р було схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації¹. Ця концепція передбачає здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, усвідомлення наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначає критичні сфери та проєкти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій.

Цифровий розвиток передбачає виконання комплексу завдань, що позитивно вплинуть на економіку, бізнес, суспільство та життєдіяльність країни в цілому.

Основними цілями цифрового розвитку є:

прискорення економічного зростання та залучення інвестицій;

трансформація секторів економіки в конкурентоспроможні та ефективні;

технологічна та цифрова модернізація промисловості та створення високотехнологічних виробництв;

доступність для громадян переваг та можливостей цифрового світу;

реалізація людського ресурсу, розвиток цифрових індустрій та цифрового підприємництва.

¹ Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. : Розпорядження КМ від 17.01.2018 р. № 67-р.

Концепція також визначає зміст електронної демократії. Цифрові технології відкривають нові можливості для залучення громадян до участі в суспільних та політичних процесах.

Традиційні (оф-лайн) демократичні процеси можуть бути переведені до цифрового формату. В Україні електронна демократія перебуває на початковому етапі розвитку і тісно пов'язана із суспільно-політичними явищами.

Головними складовими розвитку електронної демократії є е-парламент, е-голосування, е-правосуддя, е-медіація (досудове вирішення спорів), е-референдуми, е-консультації, е-петиції, е-політичні кампанії, е-опитування.

На жаль, в Концепції не приділяється увага електронному урядуванню. Хоча вона визначає в окремому пункті «Державне управління», де вказує, що синергетичний потенціал соціальних, мобільних, хмарних технологій, технологій аналізу даних, інтернету речей окремо та в сукупності здатні привести до трансформаційних змін у державному управлінні та зробити державний сектор ефективним, реактивним, ціннісним. Є наявні позитивні приклади використання цифрових технологій, наприклад, у сфері державних закупівель та реєстрації майнових прав з використанням технології блокчейн.

Впровадження ініціатив щодо цифровізації державних установ повинно відбуватися з урахуванням таких технологічних концепцій:

цифрове робоче місце державного службовця – концепція гнучкості в методах виконання посадових обов'язків державними службовцями, яка стимулює їх спільну роботу та взаємодію, підтримує децентралізовані та мобільні робочі середовища, передбачає вибір технологій для роботи. Перевагами цифрових робочих місць є зменшення витрат на апаратне забезпечення, офісні приміщення, відрядження;

багатоканальне інформування та залучення громадян – концепція цілісного багатоканального підходу. Завдяки цифровим технологіям макрорівень «громадяни» перетворюється на мікрорівень «конкретний громадянин», а діяльність «інформування» – у діяльність «залучення». Управління інформацією та зворотним

зв'язком, що передбачає багатоканальне інформування та залучення, є надзвичайно важливим саме під час проведення реформ для комунікації, роз'яснень, швидкої адаптації громадян до нових умов;

відкриті дані – концепція, згідно з якою певні дані повинні бути доступними для використання та поширення будь-якою особою за умови дотримання правил атрибуції та/або подібної ліцензії (share-alike). Серед відкритих даних окрема увага приділяється відкритим державним даним як інструменту оцінки та контролю роботи органів державної влади. Відкриті дані публікуються як у вигляді неопрацьованих («похідних») даних, так і у вигляді структурованих даних з визначеними налаштуваннями. Відкриті дані є доступними через відкриті програмні інтерфейси, однак до них не застосовуються обмеження, зумовлені торговими марками або авторськими правами;

інтернет речей – концепція впровадження державними установами залежно від сфери послуг таких понять: «розумний» збір сміття на міських вулицях, «розумне» паркування автомобілей, «розумний» транспорт, дистанційний моніторинг пацієнтів похилого віку, моніторинг екології тощо. Підключення відповідних датчиків та сенсорів потребує наявності енергоефективної, радіо- та телекомунікаційно-обчислювальної інфраструктури;

інтернет-банкінг підкреслює зростання ролі інноваційних технологій у банківській справі. Науковці зазначають, що система способів надання банківських послуг є динамічною та важливою як для всієї банківської системи, так і для окремого банку. Визначають різноманітні наукові підходи до визначення поняття «інтернет-банкінг». Інтернет-банкінг пропонується розглядати як форму банківської діяльності та як форму дистанційного обслуговування клієнтів банку. У першому підході інтернет-банкінг – це форма банківської діяльності, при якій банківські операції здійснюються шляхом обміну електронними сигналами, а не шляхом обміну готівкою, чеками чи іншими видами документів. Другий підхід передбачає трактування інтернет-банкінгу як системи дистанційного обслуговування клієнтів банків, що використовується ними та банками для

здійснення банківських операцій та надання банківських послуг виключно через інтернет¹;

цифрові державні платформи – концепція утворення державних органів, орієнтованих на одночасне поліпшення якості послуг, оптимізацію кількості державних службовців та зменшення витрат. «Цифрові» платформи дозволяють вирішувати завдання, підвищувати ефективність, зменшуючи вартість діяльності та час виконання. Державні органи використовують «цифрові» платформи для спрощення та оптимізації внутрішніх процесів, поліпшення взаємодії з громадянами та зменшення витрат;

блокчейн – концепція, що може трансформувати державне управління в таких сферах, як реєстрація майнових прав, правосуддя, ідентифікація особи. Як технологія довіри, блокчейн у державному секторі використовується для електронних референдумів, петицій, голосування та інших сервісів електронного урядування. Блокчейн забезпечує високоєфективні механізми захисту цілісності та доступності інформації та дозволяє створювати повністю децентралізовані системи².

Державне управління України в умовах зростання кількості завдань, ініціатив, проєктів та одночасної оптимізації витрат повинне базуватися саме на технологічних та цифрових формах забезпечення його безперебійного функціонування.

Підвищення прозорості та ефективності державних інститутів можливо досягти, зокрема, шляхом уніфікації та стандартизації державних управлінських та ділових процесів, а також використання аутсорсингу для непрофільних функцій.

Політика української держави орієнтована на активне впровадження цифрових потужностей в життя народу. Незважаючи на відсутність цифрової інфраструктури, стійких платформ електронного уряду, обмежені ресурси для реалізації та фактичне перебування країни у стані війни.

¹ Latkovska T., Marushak A., Oleksii U. Legal and theoretical problems of determining the internet banking in Ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2021. Vol. 1(36). P. 27–34. DOI.org/10.18371/fcaptr.v1i36.227608

² Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. : Розпорядження КМ від 17.01.2018 р. № 67-р.

Прямуючи на шляху до електронної демократії потрібно керуватися довгостроковими та багатоаспектними задачами, які необхідно поетапно вирішувати та досягати бажаних цілей.

Про дійсну електронну демократію та якісне електронне урядування можна говорити лише після їх випробування часом та можливість подолання або пом'якшення за їх допомогою кризових ситуації. Цифрова трансформація є важливою частиною сталого розвитку України¹.

Одним з найбільш перспективних в умовах України напрямів розвитку є електронне голосування виборців. Це найпростіша форма електронної демократії, однак її реалізація містить велику кількість політичних та організаційних викликів. Водночас саме ця форма поступово впроваджується в різних країнах світу. Оснащення процесу голосування громадян електронними засобами є питанням оптимізації виборчих технологій в Україні. Електронне голосування та вибори за відповідних умов можуть бути більш чесними, прозорими та ефективними, ніж традиційні.

Голосування через інтернет полегшує доступ до процедури волевиявлення для значно більшої кількості громадян, підвищує загальну оперативність отримання результатів голосування, дає можливість скористатися своїм виборчим правом дистанційно.

Можливість електронного голосування в Україні дозволить залучити до виборчого процесу набагато більшу кількість громадян, особливо молодь, що покращить репрезентативність та якість виборів.

Важливість розвитку процесу впровадження інформаційно-комунікативних технологій в життя нашого суспільства та держави підтверджено тим, що в системі центральних органів виконавчої влади України почало діяти Міністерство цифрової трансформації відповідно до Положення про Міністерство цифрової трансформації України затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856.

¹ Hnatovska A., Marushak A. Conceptual principles of e-democracy and e-governance in Ukraine. European political and law discourse. 2021. Vol. 8. Is. 2. P. 67–68. DOI : 10.46340/eppd.2021.8.2.9

Мінцифри є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмислового доступу до інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії¹.

Суспільству потрібен чіткий, простий, ясний і доступний для громадян порядок, що надає високий ступінь прозорості, стабільності та гарантованості всіх життєвих процесів, а також оптимальний обсяг нормативно-правових актів за рахунок збільшення спільності правових приписів, оптимального механізму державного управління з метою усунення дублювання функцій органів публічної влади і точного встановлення обсягу їх компетенції. Електронний уряд закладає ідею комплексного перетворення принципів організації адміністрування державою. Хоча, за фактом, формування електронного уряду часто зводиться лише до рівня впровадження інформаційних технологій.

Важливим кроком в електронному урядуванні є прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137 Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг². Це Положення визначає мету, основні завдання, функціональні можливості та суб'єктів Єдиного державного вебпорталу електронних послуг («Дія»), зміст розміщеної на ньому

¹ Положення про Міністерство цифрової трансформації України : Постанова КМ від 18.09.2019 р. № 856.

² Положення про Єдиний державний вебпортал електронних послуг : Постанова КМ від 04.12.2019 р. № 1137.

інформації та порядок її внесення, порядок ведення Реєстру адміністративних послуг, а також інші питання функціонування Порталу «Дія». Портал «Дія» має офіційну адресу в інтернеті – diia.gov.ua. Користування Порталом Дія здійснюється на безоплатній основі цілодобово сім днів на тиждень. Власником Порталу «Дія» та виключних майнових прав на його програмне забезпечення є держава в особі Мінцифри.

Портал «Дія» призначений для реалізації права кожного на доступ до електронних послуг та інформації про адміністративні та інші публічні послуги, звернення до органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (у тому числі відповідно до Закону України «Про звернення громадян»), отримання інформації з національних електронних інформаційних ресурсів, яка необхідна для надання послуг, а також для проведення моніторингу та оцінки якості послуг.

Із збільшенням темпів розвитку цифрових технологій, впровадженням інноваційних рішень у всіх сферах суспільного життя виникає необхідність у підвищенні якості підготовки працівників для створення можливості модернізації економіки країни відповідно до сучасних вимог.

Відсутність концептуальних засад формування державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей громадян не дозволяє забезпечити розвиток усіх сфер суспільного життя відповідно до сучасних вимог, процесів глобальної цифровізації економіки, сфер життєдіяльності суспільства, які відбуваються у більшості країн світу.

Таким чином, виникає необхідність забезпечення готовності суспільства до таких процесів, опанування ним ключових комбінацій знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, інших особистих якостей у сфері інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій (цифрова компетентність).

Так, цифровою компетентністю є динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, інших особистих якостей у сфері інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися,

провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність із використанням таких технологій. З метою впровадження визначених засад була схвалена Концепція розвитку цифрових компетентностей та затверджений план заходів з її реалізації¹.

Необхідність впровадження цієї Концепції була обумовлена затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки².

У зв'язку із цим у звіті ООН «Електронний уряд на роздоріжжі» підкреслено, що впровадження «електронного уряду» аж ніяк не означає, що нові інформаційні технології в подальшому замінять державних службовців³.

Його сенс полягає в тому, що вся діяльність органів публічного адміністрування повинна спиратися на сильну, ефективну і безпечну електронну систему як у внутрішній діяльності, так і при взаємодії з громадянами. Це потрібно для того, щоб бази даних органів виконавчої влади різного рівня були сумісні і мали можливість обмінюватися інформацією, а для зручності громадян діє сервіс, при якому вони не залишаючи місця свого перебування, оформляють необхідні документи.

Важливість впровадження електронного уряду підтверджується дослідженням ООН у 2020 році, яке було підготовлено Департаментом економіки та економіки Соціальних питань Організації Об'єднаних Націй (UN DESA) протягом дворічного періоду (з липня 2018 р. по червень 2020 р.).

Первинні дані, зібрані під час опитування 2020 року, показали, що багато країн сьогодні перебувають на шляху реалізації стратегії цифрового уряду, деякі з яких кардинально відрізняються від попередніх способів реалізації електронного

¹ Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації : Розпорядження КМ від 3 березня 2021 р. № 167-р.

² Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова КМ від 05.08.2020 р. № 695.

³ Обзоры ООН по электронному правительству. URL: <https://publicadministration.un.org/ru/Research/UN-e-Government-Surveys> (дата звернення 05.07.2021).

урядування. Деякі з нових підходів, які застосовують уряди в процесі цифрової трансформації уряду передбачають застосування електронного уряду як платформи, інтеграції багатоканальної доставки інформації в інтернеті та в автономному режимі, гнучка розробка цифрових послуг (за підтримки участі уряду та всього суспільства), розширення електронної участі та партнерських відносин, прийняття орієнтованих на дані підходи, зміцнення цифрового потенціалу для надання послуг, орієнтованих на людей, та інноваційне використання таких нових технологій, як штучний інтелект та блокчейн, особливо у розвитку «розумних міст».

Навіть у країнах, що перебувають в особливих ситуаціях (стан війни, надзвичайної ситуації), в країнах, що розвиваються, і розвинених країнах, цифрові публічні послуги впроваджуються. Електронний уряд може надавати послуги та створює можливості для залучення суспільства до електронної демократії безпосередньо людям у віддалених або неблагополучних громадах, надаючи їм доступ до інтернет ресурсів додому чи через цифрові (ІТ) центри.

Електронний уряд – це не лише надання послуг; це також вклад у зміцнення цифрової грамотності населення, цифрової інклюзії, цифрового зв'язку та цифрової ідентифікації.

Хоча країни у всьому світі прагнуть рухатися вперед за допомогою електронного уряду, багато хто продовжує стикатися з проблемами, пов'язаними з багатьма контекстуальними факторами, такими як обмеження ресурсів, відсутність цифрової інфраструктури та недостатня потужність чи можливості, особливо в країни, що розвиваються, і країнах, що перебувають у особливих ситуаціях. Деякі країни стикаються з певними перешкодами стосовно таких питань, як цифрова конфіденційність даних та кібербезпека.

З початку 2020 року глобальна пандемія COVID-19 збільшила роль електронного уряду. Використання звичайних цифрових державних послуг стає все більш поширеним, оскільки соціальне дистанціювання зумовлює взаємодію в інтернеті, але платформи електронного уряду також використовуються для

управління кризою за допомогою інноваційних технологій. Хоча обмеження пересування та карантин зупинили багато «звичайних» економічних та соціальних заходів, електронне урядування проходить стрес-тест. Коли віч-на-віч взаємодія неможлива або не рекомендується, цифрові урядові рішення стають життєво важливими. Країни з потужними, універсальними системами електронного урядування змогли надати чітку, сучасну інформацію громадськості, місцевим органам влади та постачальникам медичних послуг, одночасно працюючи разом із іншими зацікавленими сторонами, такими як постачальники платформ, для зменшення поширення дезінформації та вирішення питань кібербезпеки та конфіденційності даних. Пандемія, що розвивається створила можливості для електронного уряду служити громадськості новими і життєво важливими способами. Однак це також посилило цифрові розбіжності, оскільки багато серед найбідніших та найуразливіших верств суспільства не мають доступу до цифрових державних послуг та підтримки.

Саме у цьому контексті Департамент економіки та економіки Соціальних питань Організації Об'єднаних Націй публікує огляд 2020 року. Тут здійснений огляд та аналіз глобальних та регіональних тенденцій на основі електронного уряду 2020 року побудований на використанні первинних даних, зібраних ООН Департаментом з економічних та соціальних питань (UN DESA); висвітлено регіональні проблеми, можливості та ініціативи щодо розвитку електронного уряду; надана оцінку місцевого електронного урядування у 100 великих містах із використанням аналогічної методології до тієї, що використовується для оцінки глобального опитування, але на основі досліджень, здійснених у рамках пілотного дослідження, проведеного у партнерстві з Університетом ООН з Операційним підрозділом з електронного управління, керованого політикою (UNU-EGOV).

Дослідження «E-Government Survey 2020» свідчать про стійку глобальну тенденцію до підвищення рівня розвитку електронного урядування. Дослідження поділяє держави на 4 групи: із низьким, середнім, високим та дуже високим рівнями розвитку електронного уряду. Україна належить до групи країн

із високим рівнем розвитку, її результати найбільшою мірою наближені до показників Вірменії та Азербайджану¹.

Отже, враховуючи всі зміни, які відбулися в законодавстві України щодо правового регулювання електронного урядування можна з впевненістю казати про те, що державну політику явно спрямовано на прискорення процесів цифрової трансформації в Україні. Публічне адміністрування здійснюється з метою підвищення рівня цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві, рівня конкурентоспроможності держави та якості людського капіталу, забезпечення доступності послуг для громадян усіх верств населення, а особливо для громадян похилого віку, осіб з інвалідністю, малозабезпечених сімей, інших вразливих груп населення. Кадрова політики в сфері здійснення публічної служби спрямовано на підвищення конкурентоспроможності працівників шляхом оволодіння новими цифровими навичками та цифровими компетентностями.

ВИСНОВКИ

У сучасних умовах величезного значення набуває суспільна оцінка ефективності діяльності публічного адміністрування, яка відображає рівень задоволення інтересів та потреб окремих громадян та всього суспільства в цілому. Тому держава намагається реагувати на зміни що відбуваються у суспільстві, здійснюючи при цьому власні перетворення та удосконалення з метою створення такої системи публічного адміністрування, якої було б максимально спрямовано на реалізацію прав та свобод громадян.

У результаті таких перетворень органи виконавчої влади намагаються скоротити певні етапи та процедури, які потребують прямої участі громадян. При цьому застосовуються різні технічні рішення, які стандартизують різні інформаційні системи органів державної влади та допускають їх об'єднання між собою. Здійснення цих процесів свідчить про перехід держави

¹ E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey> (дата звернення 05.07.2021).

на якісно нову сходинку адміністрування, новий спосіб взаємодії держави та громадянина на рівні електронного уряду.

Електронний уряд – це система взаємопов’язаних між собою адміністративно-правових інститутів, які є елементами адміністративно-правового регулювання та забезпечують електронну взаємодію у внутрішній системі органів виконавчої влади при реалізації ними державно-владних функцій, так і зовнішню діяльність суб’єктів публічного адміністрування щодо забезпечення прав та свобод фізичних і юридичних осіб.

Враховуючи всі зміни, які відбулися в законодавстві України щодо правового регулювання електронного урядування можна із впевненістю говорити про те, що в державна політика явно спрямована на прискорення процесів цифрової трансформації в Україні. Публічне адміністрування здійснюється з метою підвищення рівня цифрових навичок та цифрових компетентностей в суспільстві, рівня конкурентоспроможності держави та якості людського капіталу, забезпечення доступності послуг для громадян усіх верств населення, а особливо для громадян похилого віку, осіб з інвалідністю, малозабезпечених сімей, інших вразливих груп населення. Кадрова політики в сфері здійснення публічної служби направлена на підвищення конкурентоспроможності працівників шляхом оволодіння новими цифровими навичками та цифровими компетентностями.

Анотація

У першому розділі аналізується важливість та необхідність модернізації публічного адміністрування. Модернізація має безпосередньо вплинути на створення та впровадження адміністративно-правових норм, які гарантуватимуть відкритість та доступність публічного адміністрування; впроваджуватимуть в життя суспільства нову форму публічного адміністрування, яка буде відповідати сучасним вимогам та стандартам; дотримання та захист прав та свобод людини і громадянина. Охарактеризовано поняття «електронний уряд» шляхом визначення аспектів його розуміння, дослідження ознак електронного уряду та окреслення його структурних елементів. Проаналізовані принципи на яких повинне базуватись електронне урядування та визначений їх зміст. Визначено, що із збільшенням темпів розвитку цифрових

технологій, впровадженням інноваційних рішень у всіх сферах суспільного життя виникає необхідність у підвищенні якості підготовки працівників для створення можливості модернізації публічного адміністрування та економіки країни відповідно до сучасних вимог.

Охарактеризовано ситуацію, відповідно до якої суспільству потрібен чіткий, простий, ясний і доступний для громадян порядок взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування, оскільки це надає високий ступінь прозорості, стабільності та гарантованості всіх життєвих процесів. Тому має бути визначений оптимальний обсяг нормативно-правових актів для врегулювання усіх механізмів публічного адміністрування, усунене дублювання функцій органів публічної влади і точного встановлення обсягу їх компетенції.

Встановлено, що правовою основою електронного уряду є адміністративно-правові норми, які містяться в законах України, указах Президента України, в постановах та розпорядженнях Кабінету Міністрів України. У розділі розглянуті не лише адміністративно-правові норми, які були прийняті задля впровадження системи електронного уряду в Україні, а також дослідження ООН, яке було підготовлено Департаментом економіки та економіки Соціальних питань Організації Об'єднаних Націй.

Ключові слова: електронний уряд, публічне адміністрування, цифрові компетентності, кібербезпека.

The first chapter analyzes the importance and necessity of modernization of public administration. Modernization should directly affect the creation and implementation of administrative and legal norms that will guarantee the openness and accessibility of public administration; a new form of public administration will be introduced into society, which will meet modern requirements and standards; observance and protection of human and citizen rights and freedoms. The concept of “electronic government” is characterized by defining the aspects of its understanding, researching the features of electronic government and outlining its structural elements. The principles on which e-governance should be based are analyzed and their content is determined. It was determined that with the increase in the pace of development of digital technologies and the introduction of innovative solutions in all spheres of social life, there is a need to improve the quality of training of employees to create the possibility of modernizing the public administration and the country's economy in accordance with modern requirements.

The situation is described, according to which society needs a clear, simple, clear and accessible procedure for interaction with state authorities and local self-government bodies, as this provides a high degree of transparency, stability and guarantee of all life processes. Therefore, the optimal volume of normative legal acts must be determined to regulate all mechanisms of public administration, the duplication of functions of public authorities should be eliminated and the scope of their competence should be precisely established.

It has been established that the legal basis of electronic government is the administrative and legal norms contained in the laws of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, resolutions and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The section examines not only the administrative and legal regulations that were adopted for the implementation of the electronic government system in Ukraine, but also the UN study, which was prepared by the Department of Economics and Social Affairs of the United Nations.

Keywords: *electronic government, public administration, digital competences, cyber security.*

Кубаєнко Андрій Володимирович,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 11. ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

ВСТУП

На теперішній час процеси цифровізації стали світовим трендом. Із розвитком та освоєнням цифрових технологій пов'язуються можливості досягнення ключових цілей соціально-економічного розвитку в Україні. Для їх реалізації принципове значення має адекватна цифровізація державного управління, зокрема у правоохоронній сфері.

Політичні та економічні розбіжності останнього десятиліття викликали в Україні необхідність реформування значної частини державних інституцій, зокрема системи правоохоронних органів. Зміна потреб та інтересів суспільства, а також необхідність їх розвитку прогресивним шляхом позначаються на основних напрямках правоохоронної реформи. Існує безліч передумов та факторів, які зумовлюють необхідність єдиного розуміння правоохоронної системи, наприклад, для усунення неузгоджених дій структур, які належать до її складу, що дозволить удосконалювати законодавство, виключати прогалини та колізії, що впливають на вирішення практичних питань. Звертаючи увагу на ці процеси, не можна не зазначити, що в юридичній науці не склалося єдиного розуміння правоохоронної системи. Найчастіше зустрічається точка зору, згідно з якою ця система та система правоохоронних органів по суті одне й те саме. Проте слід зазначити, що це далеко не тотожні поняття.

На теперішній час завершується етап формування інформаційного суспільства, основою і джерелом розвитку якого стало

не стільки матеріальне виробництво у класичному його розумінні, скільки створення знань та інформації на базі передових інформаційних та телекомунікаційних технологій. У сучасних умовах ці технології, широко проникаючи усі без винятку сфери життєдіяльності українського суспільства, змінили умови праці та побуту членів цього суспільства, стали атрибутами його нової, інформаційної культури.

На сучасному етапі цивілізаційного розвитку цифрові технології стають своєрідним двигуном, а їх широке використання – вкрай необхідною умовою ефективного поступального розвитку української держави, забезпечення її глобальної конкурентоспроможності та національної безпеки. Фактично нині інформація разом з технологіями її обробки, передачі, зберігання та використання даних для вирішення найрізноманітніших завдань стали ресурсом, усе більшою мірою необхідним і важливим, ніж енергетичні, сировинні, фінансові та інші його традиційні види.

Становлення та розвиток інформаційного суспільства потребують удосконалення структур, принципів та методів державного управління, зокрема у правоохоронній сфері. Цифровізація усіх сторін життя суспільства та напрямів державного розвитку призводить до суттєвої динаміки видозмін процесів функціонування складних соціально-економічних систем, що є об'єктами державного управління, і особливо їх інноваційних сегментів. Використання сучасних інформаційних технологій та систем зі штучним інтелектом призводить до виникнення нових потенційних можливостей для прийняття більш обґрунтованих, ефективних та оперативних рішень порівняно із застосуванням традиційних підходів. Розширюються можливості та контролю реалізації управлінських рішень. На принципово новому рівні є можливими організація та взаємодія інститутів державної влади з громадянами. Однак одночасно із цим з'являються і принципово нові загрози та ризики, протидія яким стає окремою та вкрай важливою проблемою, без вирішення якої неможливо забезпечити необхідний рівень ефективності організаційного управління, а отже, і темпів державного соціально-економічного розвитку.

Розвиток інформаційних технологій, а також безперервне зростання вертикальних та горизонтальних (з точки зору ієрархії системи управління) потоків інформації суттєво підвищують ефективність, інтенсивність та варіативність розвитку бізнес структур та інших економічних суб'єктів. Ігнорування чи несвоєчасна реакція на цей фактор системи державного управління неминуче призводить до зростання рівня невизначеності у процесі управління складними соціально-економічними системами. Тут під невизначеністю розуміється ситуація, коли частково чи повністю є відсутньою інформація про структуру, можливі стани та альтернативні напрямки розвитку досліджуваної системи та (або) її зовнішнього середовища. Ця невизначеність істотно ускладнює вирішення завдань прогнозування, планування та управління державним розвитком на різних часових горизонтах.

В умовах бурхливого розвитку та впровадження інформаційних технологій в усі сфери людської діяльності, які істотно змінюють принципи, порядок, зміст та форми взаємодії у віртуальному середовищі юридичних та фізичних осіб у процесі здійснення як господарсько-економічної діяльності, так і персональних (міжособистісних) комунікацій, особливої актуальності набувають проблеми розвитку норм законодавства та трансформації правоохоронної системи на сучасному етапові цифровізації та розвитку інформаційного суспільства. Аналізові цих проблем і присвячено цю роботу.

1. Цифровізація як сучасна умова функціонування правоохоронної системи

Цифрове середовище створює нові економічні можливості для громадян та організацій. В усьому світі, в регіонах, містах та країнах прозорість та доступність інформації стимулюють економічне зростання, розвивають сектори та стимулюють інновації. У результаті дані та інформація створюють нові робочі місця та нові можливості.

Завдання щодо цифрової трансформації стосується безпосередньо і самих держслужбовців. Цифровізація висуває нові

вимоги до навичок співробітників державних органів, і вони мають своєчасно відповідати цьому запиту.

Терміни «відкритий уряд», «електронний уряд», «цифрова трансформація» стали одними з ключових елементів публічно-управлінського дискурсу XXI ст. Це ідеал, якого прагнуть сучасні політичні лідери, і зразок, який громадяни та громадські об'єднання використовують для боротьби з корупцією та латентними інститутами. Як і інші популярні концепції громадського управління, термін «цифровізація» може мати різні значення. Іноді просто означає полегшення потоку інформації від уряду громадянам; заміну старих, закритих практик прийняття рішень на систему, в якій громадяни мають право знати, що роблять їхні лідери. На теперішній час, однак, термін набуває більш широкого значення. Він став всеосяжним ярликом для функціонування більш прозорої та доступної системи управління, в якій інформація вільно передається як урядові, так і від нього по безлічі цифрових каналів. У такій системі обмін інформацією є нормою в державному секторі, а значні ресурси, навчальні та адміністративні процедури призначені для ефективного поширення знань та послуг.

Особи, які приймають рішення, реагують на потреби, ідеї та пріоритети громадян та зовнішніх органів завдяки ряду ефективних та доступних каналів для їхнього озвучування. Тим часом, громадяни, підприємства та організації мають легкий доступ до послуг та інформації, навичок та засобів для притягнення осіб, які приймають рішення, до відповідальності (не побоюючись наслідків) та регулярні можливості використати їхні погляди у розробці політики. Цей вільний потік інформації від органів державного управління до громадськості та третіх сторін, таких як громадські об'єднання, та засобів масової інформації, а також від громадськості та третіх сторін до органів влади, є основою добре функціонуючих відкритих урядів, що успішно проходять шлях цифрової трансформації.

Підтвердженням цього є прийняте 17 листопада 2021 р. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Системи управління державними фінансами до 2025 року

та затвердження плану заходів щодо її реалізації»¹. Реалізація цього розпорядження допоможе створити можливість для подальшої якісної цифрової трансформації СУДФ, проведення автоматизації бізнес-процесів, а також автоматизації процесів у сфері державного внутрішнього контролю, моніторингу та оцінки фінансових ризиків.

Розвиток процесів цифровізації у світі, фактичне стирання інформаційних кордонів, зміщення процесів протиправної діяльності у віртуальне середовище породжує цілу низку принципово нових як зовнішніх, так і внутрішніх загроз безпеці особистості, суспільства та держави, що неминуче ставить нові завдання перед правоохоронною системою.

Аналіз поняття «правоохоронна система» свідчить про те, що воно є більш об'ємне, ніж поняття «система правоохоронних органів». До правоохоронної системи зараховуються не лише спеціалізовані правоохоронні структури, але й деякі інші державні органи, які мають правоохоронне призначення, а також правові норми, інститути, юридичні засоби та методи. При цьому важливою організаційною характеристикою аналізованої системи є єдність правоохоронних структур, які мають спільний предмет ведення та наділені відповідною компетенцією.

Здійснюючи класифікацію наукових підходів щодо правоохоронної системи О. О. Дудченко говорить «про умовний їх поділ на дві групи: до першої необхідно віднести погляди дослідників, які розглядають правоохоронну систему як сукупність органів, які здійснюють правоохоронну діяльність, до другої – дослідників, які розглядають правоохоронну систему як складне явище, що структурно включає поряд із правоохоронними органами й інші елементи»².

¹ Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Системи управління державними фінансами до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

² Дудченко О. Сутність правоохоронної системи. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 145. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.27> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

О. Г. Братко розкриває поняття правоохоронної системи як більш об'ємне за систему правоохоронних органів. Так, він розглядає її як «комплекс державно-правових засобів, методів та гарантій, що забезпечують захист суспільних відносин від протиправних посягань та вказує, що до правоохоронної системи належать не тільки спеціальні правоохоронні органи, а й інші органи держави правоохоронного призначення, а також юридичні засоби та методи правової охорони і правові норми»¹.

У правоохоронній системі переважаючими інститутами є передусім правові, а потім – державні. Право переважає над державою, і це зобов'язує до того, щоб саме так розглядати співвідношення правових і державних структур і в самій правоохоронній системі.

С. Г. Братель визначає правоохоронну систему «як сукупність державно-правових засобів, методів і гарантій, які забезпечують захищеність людини від протиправних порушень»².

Т. А. Плугатар об'єднує запропоновані елементи правоохоронної системи та зазначає, що «правоохоронна система становить цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, які утворюють певну єдність, що базується на відповідних принципах та нормах. Основними складовими елементами правоохоронної системи є охоронні правові норми, мета, принципи, функції, завдання, суб'єкти, об'єкти правоохорони, правоохоронна діяльність, а також правоохоронні відносини»³.

Заслугує на увагу позиція О. Л. Соколенко, яка визначає правоохоронну систему «як соціальну систему, що відображує єдність та взаємопов'язаність нормативно-правового регулювання у правоохоронній сфері, організацію системи правоохоронних органів та інших суб'єктів правоохоронної діяльності та самої правоохоронної діяльності, спрямованої на охорону

¹ Братко А. Г. Правоохранительная система. *Вопросы теории*. Спартак, 2004. С. 65.

² Братель С. Г. Функції правоохоронної сфери. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 64.

³ Плугатар Т. А. Визначення сутності та змісту поняття «правоохоронна система». *Наука і правоохорона*. 2014. № 2(24). С. 25.

й захист основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, законності й правопорядку. Зазначаючи, що система правоохоронних органів виступає підсистемою інституціональної системи правоохоронної діяльності, яка виступає підсистемою правоохоронної системи, що своєю чергою є підсистемою по відношенню до системи вищого порядку – правової системи»¹.

Сучасним дослідником О. О. Дудченком визначається, що «правоохоронна система – це багаторівнева соціальна система, що існує в державі та об'єднує органи й інститути, які на підставі та в межах правових норм здійснюють правоохоронну й правозахисну діяльність із метою забезпечення законності в державі»².

Зазначені підходи взаємодоповнюють один одного. Тому із загальною позицією авторів можна погодитися. Проте варто звернути увагу на те, що зазначені вчені не відображають у своїх визначеннях специфічність діяльності правоохоронних структур. Отже, нам необхідно наголосити саме на функціях таких структур з урахуванням зміни характеру сучасних загроз. До того ж варто зазначити, що у сформованих міжнародних умовах доцільно говорити не про «правоохоронні органи», а про «правоохоронні структури», призначені для організації найефективнішого забезпечення правопорядку. Отже, правоохоронна система може бути розглянута як складне комплексне утворення, що являє собою сукупність правоохоронних структур, державних та муніципальних правових засобів.

Метою правоохоронної системи є насамперед охорона життя та важливих людських цінностей, невід'ємних прав і свобод людини і громадянина. При цьому виконання правоохоронними органами покладених на них обов'язків має публічно-правовий характер, тобто здійснення цієї функції є їх конституційним

¹ Соколенко О. Л. Поняття і структура правоохоронної системи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. Вип. 4. С. 92.

² Дудченко О. Сутність правоохоронної системи. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 147. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.27> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

обов'язком. Слід сказати, що сучасний етап розвитку суспільства характеризується трансформацією багатьох правовідносин, викликану міжнародними протиріччями, які посилюються переходом до цифровізації та іншими особливостями правового розвитку, що об'єктивно передбачає модернізацію сучасного розуміння всієї державно-правової системи.

Тут важливо зважати на перехід суспільства від індустріальної до інформаційної моделі розвитку. Багато правовідносин на теперішній час пов'язані з використанням інформаційних технологій, які на ранніх історичних етапах були відсутні. Такі відносини безпосередньо пов'язані як з правами людини, так і з її безпекою, тобто з найважливішими аспектами, які визначають базові позиції основного закону суспільства. При цьому реформування не може не торкнутися і правоохоронної системи як найважливішого структурного компонента останнього. На жаль, вищезазначені процеси викликали і такі негативні явища, як зростання міжнародної злочинності, тероризм, враховуючи кіберзлочинність, усе частіше порушується питання забезпечення прав і свобод людини та громадянина в умовах запровадження міжнародних санкцій, спроб суверенізації самопроголошених республік, загострення протиріч у правовідносинах, залученими до міжнародних конфліктів. Для зменшення ризику виникнення критичних недоліків у забезпеченні законності є потрібним удосконалення національного законодавства у правоохоронній сфері. У зв'язку із цим саме правоохоронний аспект набуває особливої ваги. При цьому він безпосередньо пов'язаний із розвитком теоретико-правових поглядів, обумовлених «силовою» компонентою правоохоронної системи, дослідження якої дозволить змінити орієнтири діяльності правоохоронних структур, мінімізувати ризик втрати контролю над правопорядком для того, щоб протистояти загрозам безпеки Української держави.

На нашу думку, правоохоронні структури утворюють єдину систему, яка здатна ефективно діяти в інформаційному суспільстві з урахуванням використання можливостей механізмів соціальної комунікації. Багато завдань, функцій, форми, способи

і методи роботи наповнюються новим змістом, інші ж відкидаються як непридатні для сучасного суспільства.

Необхідним є серйозне наукове переосмислення функціональних та структурно-змістовних властивостей правоохоронної системи, а також особливостей та закономірностей її розвитку в сучасних умовах для вироблення єдиного, науково обґрунтованого підходу. У його рамках можна було б визначити пріоритетні напрямки модернізації системи, що розглядається, в умовах трансформації суспільних відносин, пов'язаних серед іншого і з цифровізацією.

При такому підході до «силової» складової правоохоронної системи, покликаної забезпечувати стратегію державного будівництва, можна віднести: органи прокуратури, органи Національної поліції України, органи служби безпеки, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань та ін. Крім того, у правоохоронній системі виокремлюється така підсистема, як «забезпечувальний блок», який представлений Державною службою України з надзвичайних ситуацій, органами з питань виконання покарань, органами Держаної митної служби, Державною службою фінансового моніторингу України та ін.

Держфінмоніторинг є органом, уповноваженим Україною на виконання функції національного центру з оцінки загроз національній безпеці, які виникають внаслідок легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму та розповсюдження зброї масового знищення, щодо вироблення заходів протидії цим загрозам.

В умовах ускладнення міжнародної політичної обстановки актуального значення набуває вибір правильних напрямів, цілей, механізмів правового впливу на суспільні та інші процеси, чому сприяє «забезпечувальний блок» правоохоронної системи. Необхідно, щоби блоки цієї системи взаємодіяли солідарно. При цьому з урахуванням трансформації елементів «силового блоку» виникають особливості правозастосовного механізму, пов'язані з мінімізацією витрат, виникає необхідність забезпечення ефективності діяльності силових структур за рахунок

забезпечувальних засобів. Слід зазначити, що дію правозастосовного механізму можна розглядати, виходячи з двох основних позицій: у статичі та динаміці. У статичі головну увагу приділяють процесам функціонування, виникаючим правоохоронним правовідносинам. Застосування цього підходу у поступовій динаміці може вирішити протиріччя, які виникають у правоохоронних органах у сучасних умовах, оптимізувати їхню діяльність і підвищити рівень її ефективності.

Удосконалення правозастосовного механізму у системі правоохоронних органів значною мірою залежить від умов взаємодії між відомствами. Тому очевидно є, наприклад, гострота протиріч між органами Національної гвардії та органами Національної поліції при здійсненні взаємодії. Важливо зазначити, що ефективна боротьба з правопорушеннями є можливою лише за умови взаємодії правоохоронних структур між собою. Механізм правозастосовної діяльності силових відомств має бути відзначений особливо, оскільки специфіка їх діяльності полягає в тому, що від того, наскільки правильним та законним буде виявлення та процесуальне закріплення вихідної інформації (юридичного факту), залежить подальший розгляд справи, тобто якість усіх стадій правозастосування.

Реформування правоохоронних структур в Україні останніми роками призвело до появи нових правозастосовних органів. Насамперед це стосується органів Національної поліції, правозастосовна діяльність якої здійснюється з урахуванням положень відповідного закону. Крім цього, створено нові антикорупційні органи, діяльність яких спрямовано на зменшення рівня корупції в органах державної влади. Відповідні зміни є характерними і для системи правосуддя, комплексне реформування якої передбачається новою Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки¹.

Таким чином, відбувається «розмивання» компетенції силового блоку шляхом передачі частини його повноважень

¹ Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

забезпечувальному, що, на наш погляд, сприяє зниженню авторитету силових відомств, а також розвитку корупційних явищ. Необхідним є дотримання балансу солідарного функціонування обох цих блоків у рамках єдиної централізованої правоохоронної системи для ефективної реалізації повноважень у сфері правовідносин при соціально-правовому контролі з боку суспільства. Мета – оптимізація умов здійснення діяльності правоохоронної системи, у тому числі за допомогою видання спеціальних правових актів щодо наглядових повноважень.

Видається, вилучення із «силового блоку» непрофільних функцій з передачею їх «забезпечувальному блоку» правоохоронної системи однозначно веде до підвищення результативності її роботи. Так, наприклад, за поліцією, має бути закріплено лише функції, безпосередньо пов'язані з підтриманням публічного порядку, забезпеченням безпеки та розслідуванням злочинів. За межами цих функцій зазначені правоохоронні структури рідко виявляються здатними ефективно виконувати поставлені перед ними завдання. У той же час передача деяких повноважень іншим відомствам не означає автоматичного підвищення якості здійснення цих функцій. Для цього потрібним є здійснення додаткових заходів, які не завжди пов'язані з діяльністю правоохоронних структур безпосередньо.

В умовах трансформації правоохоронної системи та державного будівництва слід згадати і пенсійну реформу, яку, за інформацією деяких ЗМІ планується здійснити щодо працівників силових відомств, значно, мірою збільшивши стаж служби, необхідний для виходу на пенсію. Логіка такої реформи, пов'язана з тим, щоб відповідними заходами покращити роботу правоохоронної системи, що суперечить головним цілям правоохоронної реформи. Особливо це помітно, коли не вдається досягти моментального вирішення проблем у зв'язку з дією соціальних факторів. Внаслідок цього може бути досягнуто зворотний ефект щодо результативності правоохоронної діяльності. Реформа потребує значних тимчасових витрат, а професіоналізм працівників неможливо підвищити миттєво. Втім, видається, що багато з можливих нововведень є лише ситуаційними заходами, надалі

реформа розвиватиметься з урахуванням дійсності, що трансформується.

Таким чином, з урахуванням наведеного правоохоронну систему можна визначити як сукупність державних та муніципальних структур, які здійснюють спеціалізовані правоохоронні функції у сфері забезпечення законності та безпеки суспільства з метою захисту прав і свобод громадян, їх об'єднань, державних інститутів від правопорушень різного характеру в сучасних умовах. Цей підхід є найбільш актуальним через те, що здійснення державної діяльності щодо забезпечення законності та безпеки є конституційним обов'язком правоохоронних структур та інших органів держави, діяльність яких пов'язана із забезпеченням захисту інтересів особи, суспільства та держави.

Насамкінець слід сказати, що майбутнє правоохоронної системи залежить від переосмислення цілої низки правових категорій, створення концептуально нового уявлення про неї. Осмислення того, що зміст поняття «правоохоронна система» змінюються, що в основі цієї системи лежать ефективність та результативність правоохоронної діяльності, які залежать від оперативної взаємодії всіх правоохоронних структур, важливий, але лише перший крок. У сучасних умовах на зазначені показники істотно впливає використання інформаційних технологій у правоохоронній діяльності, які відповідають сучасним викликам та провокаціям, які також потрібно враховувати для подальшого розвитку правоохоронної системи.

2. Оцінка потенціалу використання цифрових технологій в діяльності правоохоронних органів

Масштабна цифровізація практично всіх сторін життєдіяльності людини, суспільства та державних інститутів неминуче призводить до цілого ряду змін, які носять фундаментальний характер, причому зумовлених не тільки і не стільки зростанням обсягів інформації, скільки появою нових проблем у галузі безпеки, таких, як: 1) забезпечення стійкості системи державного

управління, 2) протидія загрозам соціальної стабільності суспільства на умовах фактично відкритих інформаційних кордонів, 3) охорона державної та комерційної таємниці, 4) захист персональних даних, 5) припинення протиправних дій в інформаційній сфері (т.ч. фінансової кіберзлочинності), 6) контроль дотримання нормативних вимог та якості послуг в інформаційній сфері; 7) забезпечення безперервності функціонування національного сегмента мережі інтернет і т. п.

Сьогодні виникла потреба формування принципово нового регуляторного середовища, що забезпечує такий правовий режим, який, з одного боку, дозволить упорядкувати широко-масштабне застосування в системі суспільних та економічних відносин сучасних інформаційних та комунікаційних технологій, з іншого – стимулювати їхній інтенсивний розвиток. Але це завдання суттєво ускладнюється необхідністю як закріпити вже сформовані соціальні норми й виниклі інформаційні правовідносини, так і певною мірою передбачати можливі шляхи розвитку ситуації за умов цифрової епохи, і навіть передбачати, які можуть виникнути у зв'язку з цим загрози та можливі наслідки їх реалізації.

У сучасний період велику небезпеку для стабільного розвитку держави та суспільства становить кіберзлочинність. Як показав здійснений аналіз, абсолютна більшість діянь, що являють собою суспільну небезпеку протизаконних і вчинених за допомогою інфокомунікаційних технологій, із певним ступенем умовності можна поділити на дві групи: 1) дії, пов'язані із взаємодією людини і техніки; 2) дії, пов'язані з організованою за допомоги технічних засобів взаємодією людини із людиною (групою людей). Причому на теперішній час саме друга група злочинів становить найбільшу загрозу для безпеки особистості, суспільства та держави.

З погляду об'єкта протиправного впливу, з використанням цифрових технологій здійснені дослідження дозволили виокремити: 1) кримінальні правопорушення проти особистості; 2) кримінальні правопорушення у фінансово-економічній сфері; 3) кримінальні правопорушення у сфері суспільної безпеки,

публічного порядку та суспільної моральності; 4) кримінальні правопорушення у сфері національної безпеки.

До основних особливостей кіберзлочинів та базових тенденцій розвитку кіберзлочинності можна зарахувати: 1) високі темпи зростання кількості злочинів та розмаїтість форм протиправної діяльності; 2) корисливу мотивацію; 3) ускладнення методів, способів та прийомів вчинення кіберзлочинів; 4) зростання кримінального професіоналізму осіб, що вчиняють кіберзлочини; 5) зниження віку злочинців; 6) зростання матеріальних збитків від кіберзлочинів; 7) переважне зростання кіберзлочинів з використанням глобальних мереж; 8) перехід кіберзлочинів у розряд транснаціональних; 9) високий рівень латентності злочинів у віртуальному середовищі тощо.

Необхідно зазначити, що стрімкий розвиток науково-технічного прогресу та цифрових технологій призводять як до появи нових «вікон» уразливості, що несуть безпосередні загрози інтересам особистості, громадянському суспільству та державі, так і до постійного удосконалення методів та технологій скоєння самих злочинів. Це призводить до необхідності постійного вдосконалення системи державного нормативно-правового регулювання та практики правозастосування.

Для оцінки потенціалу використання цифрових технологій у діяльності правоохоронних органів є доцільним розглянути різні аспекти якості державного управління у правоохоронній сфері (обґрунтованість державного втручання, результативність та ефективність), а також проаналізувати потреби державного управління у правоохоронній сфері, з одного боку, та виявити можливості та обмеження використання цифрових технологій для задоволення таких потреб – з іншого.

При цьому як критерії доцільності впровадження тих чи інших цифрових технологій у діяльність правоохоронних органів пропонується розглядати такі:

результативність – впровадження тієї чи іншої цифрової технології має сприяти задоволенню потреб підвищення якості здійснення правоохоронної діяльності у цьому аспекті і, отже, забезпеченню підвищення результативності здійснення

правоохоронної діяльності, її конкретних параметрів (наприклад, впровадження технології може призвести до зниження термінів виконання тих чи інших державних функцій, зниження частоти завдання шкоди тощо);

економічна ефективність – впровадження тієї чи іншої цифрової технології у правоохоронну діяльність має сприяти зниженню бюджетних витрат (як мінімум витрат на утримання апаратів, операційних витрат) та/або витрат громадян та організацій як мінімум у середньостроковій перспективі;

зовнішня конкурентоспроможність – наявність заданих зовнішніми сторонами умов та параметрів, стандартів, очікувань (наприклад, рівень розвитку та очікування громадянами якісного здійснення правоохоронної діяльності на основі досвіду їхньої взаємодії). Схему аналізу наведено на рис.1.

Оцінюючи потенціал використання цифрових технологій у діяльності правоохоронних органів, варто проаналізувати деякі проблеми існування глобального інформаційного простору.

По-перше, цифровізація багатьох технологічних процесів неминуче призведе до зростання безробіття. Так, в ідеальному просторі, професійні кадри мають направлятися на курси підвищення кваліфікації для того, щоб відповідати новим умовам виробництва. Не можна забувати ще й про географічне місце розташування, яке гарантовано забезпечує Українській державі потік трудових мігрантів, які замінюють некваліфіковані робочі місця. Взаємозв'язок між бідністю та злочинністю – це альфа та омега практично будь-якої кримінологічної школи.

Для запобігання процесові, що починається, який отримає свої зловісні обриси у вигляді різкого стрибка загальної кримінальної злочинності до 2022–2025 рр., необхідні превентивні заходи у вигляді посилення міграційного законодавства, ускладнення отримання українського громадянства і тимчасового дозволу на проживання – заходів, прямо протилежних існуючим на теперішній час тенденціям у міграційній сфері. Вважаємо, що паралельно із системою забезпечення безперервного професійного зростання, забезпеченою нині повною мірою сферою освіти, державою має бути сформовано додаткову кількість

робочих місць, які не потребуватимуть спеціальної кваліфікації, які можуть бути швидко вивільненими для громадян.

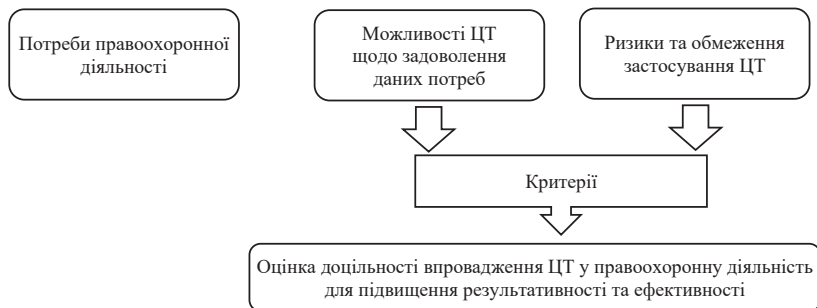


Рис. 1. Схема аналізу потенціалу використання цифрових технологій (ЦТ) у правоохоронній діяльності

Для запобігання процесові, що починається, який отримає свої зловісні обриси у вигляді різкого стрибка загально кримінальної злочинності до 2022–2025 рр., необхідні превентивні заходи у вигляді посилення міграційного законодавства, ускладнення отримання українського громадянства і тимчасового дозволу на проживання – заходів, прямо протилежних існуючим на теперішній час тенденціям у міграційній сфері. Вважаємо, що паралельно із системою забезпечення безперервного професійного зростання, забезпеченою нині повною мірою сферою освіти, державою має бути сформовано додаткову кількість робочих місць, які не потребуватимуть спеціальної кваліфікації, які можуть бути швидко вивільненими для громадян.

По-друге, згідно з матеріалами доповіді ООН у Женеві у 2019 р. про цифрову економіку, органи державної влади ще не можуть виробити адекватних заходів подолання кіберзагроз через постійну зміну пріоритетів та відсутність емпіричного матеріалу за результатами прийняття будь-якого управлінського рішення¹. Найновішою тенденцією економіки є створення

¹ Доповідь про цифрову економіку 2019. Створення вартості та отримання вигод: наслідки для країн, що розвиваються. Женева : ООН, 2019. С. 11.

інформаційних платформ із подальшою монетизацією зібраної інформації. Відповідно, у правоохоронній системі України має бути суттєво розширено існуючу на базі деяких правоохоронних органів систему аналітичного моніторингу якісної складової створюваних інформаційних платформ. Зокрема, аналіз повинен здійснюватися на підставі здобутих відомостей, що дозволяють з високим ступенем ймовірності надати відповіді на такі запитання:

а) які дані акумулюються на інформаційній платформі, що створюється?

чи мають вони персональний чи знеособлений характер;

у чому полягає практична вигода від використання інформації того чи іншого типу;

як можна у протиправних цілях використовувати інформацію, що збирається;

б) відомості, які збираються на платформі, мають закритий чи загальнодоступний характер?

як забезпечується правовий режим збирання відомостей, якщо вони належать до переліку інформації, доступ до якої є обмеженим;

якщо доступ до таких відомостей є неправомірним, яким чином це стало можливим;

для яких цілей акумулюються на платформі відомості зазначеної правової групи, що саме собою вже становить протиправну дію, і потенційні ризики від володіння та використання інформації закритого характеру;

в) інформація, що збирається, надається добровільно або в результаті застосування таких способів, як неправомірний доступ, спостереження або аналітична екстраполяція;

г) який вплив може мати об'єкт оперативного спостереження в результаті зібраної ним інформації: регіональний, національний чи міжнародний?

Складність вирішення актуальних та об'єктивних проблем трансформації законодавчої та правоохоронної систем полягає в тому, що будь-які помилки, допущені у процесі підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень у предметній

галузі, що розглядаються, можуть призводити до вкрай тяжких для держави і суспільства наслідків, а також викликати значний суспільний резонанс. Це вимагає ретельного прогностичного аналізу можливих наслідків на етапові підготовки рішень. Саме цій меті і служить використання розроблених моделей та технологій аналізу, заснованих на методології формування сценаріїв розвитку складних слабоформалізованих систем, що дозволяє проводити дослідження їхньої поведінки при різних стратегічних управлінських впливах.

Україна динамічно рухається у напрямку впровадження штучних нейронних мереж у правоохоронну діяльність. Так, для забезпечення публічної безпеки, збору доказів кримінального правопорушення, пошуку і затримання злочинців, охорони власності, дотримання правил дорожнього руху Національна поліція України використовує системи відеоспостереження силових структур і приватних власників¹. У вересні 2020 р. Міністерство юстиції України анонсувало сучасний пілотний проєкт, у рамках якого запроваджується програмне забезпечення з елементами штучного інтелекту для того, щоб аналізувати дії злочинців та визначати, чи можуть вони у майбутньому знову порушувати закон. Нова розробка Мін'юсту з елементами штучного інтелекту під назвою «Касандра» використовується з метою аналізу ймовірності повторного порушення закону певним злочинцем. Програмне забезпечення «Касандра» – це не окрема програма, а фактично одна з вкладок єдиного реєстру засуджених і взятих під варту, яка містить у собі оцінку ризиків і потреб.

Як слушно зазначає М. І. Маєтний, «ця розробка фактично автоматизує процес створення досудової доповіді, де характеризується особистість обвинуваченого та його схильність до повторного скоєння злочинів. Тут розглядається можливість аналізування

¹ Мордвинцев М. В., Хлестков О. В., Ницюк С. П. Сучасний стан систем інтелектуального відеоспосереження, які використовуються в діяльності Національної поліції України. *Застосування інформаційних технологій у діяльності правоохоронних органів* : зб. матеріалів круглого столу (м. Харків, 9 грудня 2020 р.) МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. С. 88.

«Касандрою» реєстрів не лише Міністерства юстиції, але й інших відомств. На теперішній час програма не лише поповнюється даними з реєстру, але й здійснює попередню обробку анкет людей, виставляючи їм бали. З роками «Касандра» стане більш оперативною та, маючи великі масиви даних, почне перевіряти, чи адекватно надано оцінку ймовірності рецидиву в кожному конкретному випадку. У сучасних умовах «Касандра» формується вручну, але при наповненні реєстру максимально можливими даними, цей процес відбуватиметься автоматично. Можливості для подальшого використання цього інструменту є дуже широкими як для контролю за правопорушниками, так і для запобіжних аспектів. Йдеться про належне проведення з ними спеціальної виховної роботи тощо. Таким чином, програмне забезпечення «Касандра» працює у форматі підсистеми Єдиного реєстру засуджених осіб та осіб, взятих під варту»¹.

Процеси цифровізації, які відбуваються у країні та суспільстві, істотно перетворюють весь комплекс історично сформованих суспільних відносин і механізмів соціальної взаємодії суб'єктів цих відносин, а зростання мобільності соціальних зв'язків висувають нові високі вимоги до ефективності роботи правоохоронної системи. Об'єктивною причиною такого стану є той факт, що сучасні тенденції розвитку інформаційного суспільства призвели до значного зростання деструктивного впливу зростаючих масштабів протиправної діяльності, а також нових і все більш витончених методів скоєння злочинів у віртуальному середовищі. Фактично нова реальність вимагає комплексного та ретельного аналізу цілей, завдань, повноважень та методів роботи усієї системи правоохоронних органів, враховуючи як силову складову, так і забезпечувальний блок. Уже нині очевидно, що адекватно протистояти новим викликам можна лише шляхом підвищення ефективності управління та координації діяльності різних елементів правоохоронної системи.

¹ Маєтний М. І. Штучні нейронні мережі: перспективи використання в правоохоронній діяльності. *Інформація і право*. 2021. № 3(38). С. 79. URL: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2021.3\(38\).243809](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2021.3(38).243809) (дата звернення: 09.02.2022 р.).

На стратегічному рівні, зміни, які відбуваються в країні та суспільстві, пов'язані з розвитком та масштабним впровадженням інформаційних технологій в усі сфери людської діяльності, вимагають надання правоохоронній діяльності яскраво вираженого цільового характеру. Це насамперед означає, що функціонування всіх складових елементів правоохоронної системи має координуватися і спрямовуватися на досягнення єдиної системи головних цілей, на основі яких має визначатися сукупність запланованих (бажаних) результатів їх досягнення, і на цій основі формуватися безліч завдань, що потребують вирішення, а також сукупність реалізованих правоохоронними органами функцій, методів та принципів роботи.

Визначення системи цілей є одним з найважливіших складних, вкрай актуальних і відповідальних процесів організаційного управління. Його важливість не викликає сумнівів, оскільки неправильне чи недостатньою мірою чітке визначення стратегічних цілей управління призводить до дуже серйозних (іноді катастрофічних) наслідків. І саме через це процесам планування має приділятися підвищена увага законодавчих, правоохоронних та інших органів виконавчої влади.

Не менш важливе значення має система критеріїв ефективності роботи відомств та підрозділів, які входять до правоохоронної системи. Сукупність критеріїв та оціночних показників ефективності всіх без винятку суб'єктів правоохоронної діяльності має відповідати єдиній системі цілей, оскільки результати їхньої роботи неможливо оцінювати у відриві від загальної оцінки спільної узгодженої діяльності. Одночасно із цим основою процесів оцінки ефективності правоохоронної діяльності має бути вимога її повної відповідності встановленим юридичним нормам та правовим обмеженням¹.

На відміну від цільового призначення, що визначає цілеспрямованість діяльності правоохоронної системи, сенс

¹ M. Reznik, S. Andriichenko, V. Zvozdetska, O. Zarosylo & I. Hryshko, (2020). Assessing the activities of the police as a part of the national security sector: experience and prospects. *Revista Género E Interdisciplinaridade*, 1(01). DOI: <https://doi.org/10.51249/gei.v1i01.32> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

її функціонування та комплекс найважливіших завдань, критерії ефективності є показниками, що визначають ефективність процесу досягнення мети. Екстремальне значення цього показника характеризує гранично можливу ефективність процесу досягнення мети, виражену у певних одиницях виміру. Розрізняють два основні типи критеріїв ефективності організаційного управління. Критерій ефективності першого типу відображає рівень досягнення мети системою управління. Якщо мета визначається набором значень вихідних параметрів, то вона відображається точкою у просторі виходів. Оскільки між станом будь-якої системи управління та значеннями її вихідних параметрів існує взаємозв'язок, то метою системи є досягнення нею певного стану, і критерій ефективності першого типу є оцінкою «відстані» між поточним положенням зображуючої точки і точкою мети у просторі станів об'єкта управління. Критерій другого типу дозволяє оцінювати та порівнювати різні траєкторії руху системи до мети, тобто фактично оцінювати, наскільки ефективно досягаються поставлені цілі. Дуже часто використовується і компромісний критерій ефективності, який дозволяє одночасно оцінювати як параметри шляху, так і ступінь досягнення мети системою. Необхідною умовою використання компромісного критерію є можливість вимірювання ефективності шляху та ступеня досягнення мети в однакових одиницях.

Значної уваги потребує розробка рішень, спрямованих на зниження негативного впливу адміністративних бар'єрів у діяльності правоохоронної системи. Прагнення повної ліквідації цих бар'єрів навряд чи є доцільним, оскільки їх існування є однією з об'єктивних властивостей будь-якої багаторівневої ієрархічної територіально-розподіленої системи організаційного управління. Водночас негативний вплив цих бар'єрів на кінцевий результат можна значною мірою знизити за рахунок узгодження цілей та критеріїв ефективності, а також структури та функцій правоохоронної системи.

На теперішній час є очевидним, що ефективність правозастосовних механізмів значною мірою залежить від рівня та якості міжвідомчої взаємодії всіх елементів правоохоронної системи.

Причому ця взаємодія має бути спрямованою на досягнення єдиної мети – попередження, припинення та розкриття злочинів. При цьому структурно-функціональна організація правоохоронної системи має забезпечувати комплексність, оперативний взаємозв'язок і взаємодоповнюваність відомств і підрозділів, які входять до її складу, як необхідна умова забезпечення ефективності боротьби з протиправними діями у віртуальному середовищі внаслідок складності їх попередження, виявлення, розслідування, збору юридично значущої основи, розшуку та інших процесуальних процесів.

3. Перспективи цифрової трансформації правоохоронної системи в умовах розвитку інформаційного суспільства

В умовах проведення сучасних реформ, які спрямовано на удосконалення системи правоохоронних органів, більшість із них здійснюється щодо конкретно взятих правоохоронних органів, маючи спеціалізований та вузькоспрямований характер. Разом із тим, деякі реформи мають більш комплексний характер і спрямовані на одночасне реформування цілої низки правоохоронних та інших органів держави. До таких реформ, на наш погляд, можна віднести правову та адміністративну реформи. Загалом, говорити про процес реформування системи правоохоронних органів можна як про якусь сукупність різних реформ, спрямованих на зміну її правового статусу шляхом ухвалення, зміни чи скасування будь-яких нормативно-правових актів.

Одним з основних завдань процесу реформування системи правоохоронних органів є підвищення ефективності їхньої діяльності, проте, критерії ефективності є значною мірою відносними і по-різному сприймаються суспільством та державою, маючи різну оцінку фахівців. Більше того, на наш погляд, нині немає єдиної, аргументованої позиції не лише щодо ефективності реформ системи правоохоронних органів, їх основних недоліків та досягнень, але й щодо того, які органи взагалі можна вважати правоохоронними.

Діяльність правоохоронної системи спрямовано на планомірну реалізацію завдання щодо забезпечення безпеки життя громадян, а також зниження рівня злочинності та підвищення кількості розкриття злочинів. У зв'язку з цим можна констатувати, що реформа, якої було проведено у 2015 р., стала новим етапом для еволюційного, поступового та послідовного розвитку органів поліції Української держави.

Варто зазначити, що модернізація національної правоохоронної системи в політичних, а також у соціально-економічних умовах має своєю першочерговою спрямованістю переосмислення якості функціонування поліції і необхідність належного виконання працівниками своїх обов'язків.

Видається, для удосконалення правоохоронної системи необхідно у першу чергу приділяти увагу створенню якісної систематизованої (кодифікованої та консолідованої) законодавчої бази, ретельному кадровому відбору та професійній підготовці працівників правоохоронної системи, способам та методам контролю їх діяльності, розподілу функцій, вирішувати проблему дублювання поліцейських функцій.

В умовах трансформації правоохоронної системи в Україні важливо звертати увагу на кілька векторів розвитку: ідеологічний, кадровий, науково-технічний, організаційно-структурний, правовий, управлінський, функціональний.

Для найбільш повного розгляду правового вектора модернізації необхідно приділити пильну увагу його основі – законодавчій частині, зокрема, удосконаленню поліцейського законодавства. Деякі науковці стверджують про надлишкове підзаконне регулювання, що обумовлює відповідну нормативну кодифікацію.

На думку П. Д. Біленчука та А. А. Ярмолюк, для завершення реформування органів поліції в Україні є необхідність прийняття Поліцейського кодексу, який допоміг би вирішити проблему регламентації повноважень поліції, яка має прояв у великій кількості підзаконних актів, що, на їхню думку, значно ускладнює модернізацію, що здійснюється¹.

¹ Біленчук П. Д., Ярмолюк А. А. Поліцейський Кодекс України. Яким йому бути? *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 289.

Так, Поліцейський кодекс, в якому містилися б основи відповідного законодавства з численних відомчих нормативно-правових актів, забезпечив би системне і послідовне врегулювання діяльності поліції згідно з вимогами, що пред'являються до законодавства в цілому, дозволив би удосконалити поліцейське законодавство, а також суттєво скоротив кількість правовстановлюючих актів.

Видається, закріплення законодавством України існуючого правового режиму правоохоронної системи на сучасному етапі не відповідає змісту та специфіці у цій галузі та пов'язаним із ними іншими суспільними відносинами. Серед безлічі недоліків сучасного правового регулювання діяльності поліції найбільш суттєвими є відсутність належної системності законодавства у сфері регулювання правоохоронної системи, розлагодженість його внутрішніх зв'язків.

Вищезазначені обставини зумовлюють актуальність проведення комплексної систематизації регламентуючих актів за рахунок зміни застарілих сегментів та елементів правової регламентації, які гальмують розвиток поліцейського права та діяльності поліції в цілому, а також кодифікації та консолідації як найефективніших способів систематизації поліцейського законодавства.

Систематизація поліцейського законодавства забезпечить необхідне в теперішній час послідовне регулювання діяльності поліції, оскільки закріплений чинними законодавчими та підзаконними актами правовий режим у сфері поліцейської діяльності недостатньо відображає сучасні вимоги, а також зміст та специфіку правоохоронної та правозастосовної діяльності, не відповідає вимогам забезпечення розвитку та удосконалення поліцейського законодавства.

Отже, модернізацію правоохоронної системи можна розглядати як пошук і реалізацію сукупності заходів економічного, юридичного, організаційного, виховного характеру, що забезпечують адаптацію діяльності всіх структурних підрозділів відомства та їх посадових осіб до реалій суспільно-політичного розвитку країни, а реформування – як зовнішньо активну, динамічну складову частину модернізації, як зміну, перебудову

порядків, інститутів, структур, схем, форм, методів взаємодії та реалізації повноважень, засноване на інноваціях – конкретних рішеннях, які спираються на досягнення науки, вітчизняний і зарубіжний досвід, здатний істотно вплинути на якість та ефективність функціонування відомства.

При формуванні державної політики у сфері організаційно-правового забезпечення правоохоронної системи, найважливіше значення мають різні фактори, які детермінують діяльність системи. При визначенні юридико-аксіологічних орієнтирів модернізаційних процесів необхідно враховувати ступінь поширення демократичних перетворень у суспільстві, реальність дотримання конституційних цінностей, що закріплює основи взаємовідносин людини і держави; при створенні моделі тактичних та ресурсних (кадровий, науково-технічний, фінансовий) орієнтирів – враховувати стан злочинності та правопорушень; при визначенні організаційних, інституційних і функціональних орієнтирів розвитку правоохоронної системи – спиратися на розроблену нормативну модель, що закріплює цільове призначення правоохоронних органів у суспільстві.

Таким чином, у висновку можна зазначити, що модернізація правоохоронної системи має являти собою не просто її перетворення або перебудову, а оновлення всіх сторін правоохоронної діяльності, еволюційний розвиток, що враховує: а) очікування суспільства у сфері забезпечення правопорядку та законності; б) національні традиції та особливості, у тому числі пов'язані з побудовою системи правоохоронних органів; в) досвід держав, найбільш модернізованих з точки зору правоохорони, дотримання прав і свобод людини; г) необхідність постановки перед відомством, його галузевими службами та підрозділами реальних завдань, що відповідають їх можливостям.

Продовжуючи аналіз проблемних питань щодо реформування системи правоохоронних органів в умовах цифровізації, на наш погляд, заслуговують на увагу особливості оцінки ефективності проведення реформ. Розглянута проблема має, як мінімум, дві найважливіші особливості. По-перше, не існує офіційного «реєстру» результатів реформи та офіційних оцінок їхньої

реальності, значущості та корисності. На теперішній час оцінка результатів реформ, як з боку держави, так і з боку суспільства є ускладненою і багато в чому суб'єктивною. По-друге, у зв'язку із суб'єктивним характером оцінки ефективності реформ, які проводяться, виникають значні розбіжності між їх оцінкою, що надається державними органами (у тому числі тими, що безпосередньо займаються реалізацією цих реформ) та представниками суспільства (громадськими організаціями).

У зазначеній ситуації проблеми з відсутністю системи оцінки ефективності проведених реформ у системі правоохоронних органів, не можуть не викликати побоювання, тому що неспроможність правоохоронних органів об'єктивно оцінювати власну діяльність є значною перешкодою під час проведення реформ, при розумінні їх сенсу, цілей, завдань та отримання від них очікуваних результатів, спрямованих на підвищення ефективності їх роботи.

На нашу думку, оцінювати роботу працівників правоохоронних органів потрібно не за кількістю заходів реагування, а за їх результатами, за ступенем задоволеності людей роботою правоохоронних структур. Для цього можна запропонувати здійснювати опитування населення, шляхом застосування відповідних мобільних додатків (наприклад, «Дія»). При цьому слід враховувати, що не всі громадяни використовують сучасні засоби зв'язку, маючи на увазі, що громадяни старшого покоління все ще використовують мобільні засоби зв'язку, які не підключені до інтернету – «кнопкові телефони», а це не дозволяє використовувати мобільні програми, за допомогою яких можна розширювати критерії оцінки ефективності будь-яких органів державної влади, враховуючи правоохоронні.

Якщо державними структурами буде розроблено мобільні додатки або на рівні Міністерства цифрової трансформації України буде надано можливість щодо оцінки якості роботи правоохоронних органів, то будь-який громадянин, який використовує мобільні телефони типу «смартфон» може у віддаленому доступі, з використанням відповідної платформи, брати участь в оцінці ефективності діяльності правоохоронних

органів – прокуратури, поліції, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, митних органів, органів, які здійснюють виконання кримінальних покарань та інших органів за загальними та спеціальними критеріями. Загальні критерії дають змогу оцінити загальний стан ефективності діяльності правоохоронного органу, а спеціальні критерії – залежно від тих функцій, які виконують правоохоронні органи.

Разом з тим, слід зазначити, що органи державної влади повинні створювати такі інформаційні платформи, виходячи з принципу невтручання тих чи інших органів державної влади, насамперед, діяльність яких оцінюється у роботу відомств, уповноважених проводити збір, аналіз та обробку інформації, що надійшла від громадян. Це потрібно для того, щоб виключити будь-який вплив на результати суспільної оцінки із застосуванням нових інформаційних технологій та забезпечити високий рівень їхньої об'єктивності. Фахівці зазначають, що правоохоронні органи можуть вийти на новий рівень за допомогою сучасних технологій типу: “Big data” – обробка даних величезних обсягів із різних джерел (GPS-сигнали від автомобілів, інформація про транзакції банків, поведінку людини в соціальних мережах тощо)¹.

Очевидно, що в умовах активізації процесу інформатизації суспільних відносин правоохоронні органи повинні спільно з Міністерством цифрової трансформації України розробити Концепцію цифрового розвитку всієї системи правоохоронних органів, згідно з якою у правоохоронних органах має бути забезпечено сприятливий режим реалізації «цифрової трансформації», сформовано інформаційне середовище з урахуванням потреб населення та суб'єктів економічної діяльності, запроваджено систему захисту інформації, документообігу, погоджену взаємодію правоохоронних органів з громадянами, органами влади та громадськими об'єднаннями.

¹ Lukashevych H., Deev V., Kaliuga V., Uzunova V. & Rud O. (2020). Modern law enforcement agencies of Ukraine: reform problems and development prospects. *Revista Género E Interdisciplinaridade*, 1(01). DOI: <https://doi.org/10.51249/gei.v1i01.22>

Для реалізації цифрової трансформації необхідно запропонувати забезпечити такі основні напрями інформаційного розвитку правоохоронних органів прокуратури: «високотехнологічний нагляд», «цифрова інфраструктура» та «середовище довіри». Концепція може базуватися на основних принципах, якими повинні керуватися правоохоронні органи в рамках реалізації цифрової трансформації: оптимізація, консолідація, надійність, стандартизація, єдина модель даних, уніфікація, віртуалізація, модульність, імпортозаміщення та інформаційна безпека.

Водночас слід окремо звернути увагу на принципи оперативності прокурорського реагування в умовах застосування новітніх інформаційних технологій, оскільки громадянам важливо не так те, яким чином працюватиме внутрішнє інформаційне середовище в органах прокуратури, як те, як оперативно будуть реалізовуватися заходи з охорони та захисту їх прав, свобод та законних інтересів, у тому числі як за допомогою використання цифрової трансформації буде підвищуватися ступінь оперативності прокурорського реагування на усунення причин та умов скоєння злочинів та правопорушень. При цьому необхідно зазначити, що реформа правоохоронних органів, з урахуванням інформаційного розвитку суспільства, має стосуватися всіх органів, які забезпечують законність та правопорядок; а оскільки органи прокуратури забезпечують наглядові функції, на них покладається додатковий обов'язок – належне дотримання режиму реалізації заходів щодо розвитку інформаційних технологій у діяльності підконтрольних правоохоронних органів. У цьому сенсі цифрова трансформація має торкатися не лише органів прокуратури, але й інших правоохоронних органів. Отже, із цього погляду, розробка єдиної концепції інформаційного розвитку системи правоохоронних органів є абсолютною, значущою, що обумовлює необхідність теоретичної та практичної розробки питань інформаційного розвитку правоохоронних органів у контексті їх реформування.

Важливо зазначити, що спроби реформування правоохоронної системи без визначення її концептуальних основ призводять до величезної кількості протиріч та колізій у правовому статусі державних службовців.

Вартий на увагу й інший, на наш погляд, важливий аспект інформаційного розвитку суспільства та держави, який стосується цифрової трансформації правоохоронних органів – це використання соціальних мереж для дискредитації працівників правоохоронних органів. І звичайні люди, і правоохоронці активно використовують соціальні мережі з різних причин, в основному з метою соціальної комунікації, але, вже досить давно, посадові особи оперативно-слідчих органів використовують соціальні мережі для викриття осіб, які скоїли злочини. Щодо дискредитації працівників правоохоронних органів, то слід зазначити необхідність ведення профілактичної роботи щодо працівників правоохоронних органів у частині, яка стосується розміщення інформації про особисте життя працівників правоохоронних органів, а також попередження фактів, висловлювань посадовими особами правоохоронних органів щодо їх діяльності та виконуваних функцій, недопустимості розміщення відеоматеріалів у мережі «Інтернет» та соціальних мережах, здатних завдати шкоди авторитетові правоохоронного органу, в якому така особа проходить службу.

Другою, не менш важливою, проблемою для реформування системи правоохоронних органів є кадрова політика. До найбільш поширених кадрових проблем, які притаманні різним правоохоронним органам, належать: відтік кваліфікованих кадрів, неправильна розстановка пріоритетів у професійній діяльності, неефективність підпорядкування та передачі рішень, відсутність наступності кадрів, деформація правової свідомості працівників, проблеми професійного навчання фахівців тощо. Таким чином, для правоохоронних органів є вкрай актуальною проблема із забезпечення ефективної кадрової політики. При цьому, на теперішній час складно назвати орган, який можна було б поставити як приклад іншим. Вищевикладене означає, що вирішення кадрової проблеми потребує єдиного підходу з урахуванням специфіки діяльності конкретних правоохоронних органів.

Як третю найважливішу проблему, вважаємо за можливе виокремити відсутність комплексного законодавчого підходу

до регулювання процесів проведення реформ системи правоохоронних органів, здійснення їх контролю, аналізу та удосконалення.

Таким чином, головною метою реформи правоохоронної системи в Україні в умовах цифровізації та розвитку інформаційного суспільства є її спрямування до потреб суспільства, гуманізація та усунення негативних наслідків реалізації поліцейської функції держави. Підвищення ефективності боротьби зі злочинністю необхідне, але лише за умови, що ці цілі вже будуть досягнуті хоча б частково. Багато із запропонованих заходів призведуть до підвищення ефективності їхньої роботи.

Першочерговим завданням запропонованої реформи є усунення ризиків для громадян і суспільства в цілому, пов'язаних з поточним функціонуванням правоохоронної системи. У центрі реформи перебуває формування нової концепції роботи поліції, на яку покладено більшу частину відповідальності за забезпечення безпеки та правопорядку і яка найчастіше контактує з громадянами. Найважливішим завданням цифрової трансформації правоохоронної системи в умовах розвитку інформаційного суспільства є створення міжвідомчих систем взаємного контролю, подолання закритості силових структур для контролю з боку суспільства, а також усунення існуючих у системі стимулів та умов, які на теперішній час виступають для працівників правоохоронних органів є факторами їх протиправної поведінки та вибіркового правозастосування.

Можна виокремити такі основні напрямки реалізації концепції реформування правоохоронних органів:

- оптимізація рівнів управління правоохоронними структурами;

- звільнення правоохоронних структур від непрофільних функцій та за рахунок цього скорочення їх чисельності;

- реформа системи оцінки та контролю діяльності правоохоронних органів.

Тенденція до децентралізації поліції стає у світі панівною. У правоохоронних органах більшості країн світу реалізовано принципи поділу поліції на центральну (федеральну) та місцеву (відповідно до територіально-адміністративного поділу), а також

поділу функцій боротьби зі злочинністю та забезпечення громадського порядку. Практично в усіх країнах світу існує муніципальна поліція, яка є підзвітною населенню міст чи районів. Діяльність муніципальної поліції визначається проблемами та потребами конкретних територіальних одиниць та їх громадянами.

Політика централізації правоохоронної системи в Україні в останнє десятиліття призвела до втрати зв'язку поліції з населенням та втрати довіри з боку громадян. Останнім часом спостерігається тенденція до створення муніципальних підрозділів охорони та сил самооборони, щоб заповнити вакуум в охороні правопорядку на місцевому рівні. Це об'єктивна тенденція: такі сили самооборони у будь-якому разі будуть створюватися, оскільки поліція не задовольняє суспільний попит на безпеку та правопорядок на місцевому рівні, а цей попит, з розвитком суспільства, зростає не менш швидко, ніж зменшується здатність надцентралізованої поліції його задовольнити. Необхідно заповнити цей вакуум раніше, ніж ця тенденція призведе до свавілля та збройних конфліктів між такими групами самооборони, а також між ними та поліцейськими силами.

Концепція реформи містить наближення правоохоронних органів до моделі, яка передбачає менш чисельну та краще фінансовану поліцію як у більшості розвинених країн. Подальший розвиток правоохоронної системи має будуватися інтенсивним шляхом – за рахунок структурних перетворень, підвищення витрат на одного поліцейського при одночасному зниженні чисельності за рахунок управлінських та непрофільних для виконання поліцейських функцій структур. Інакше кажучи, покращання якості правоохоронної діяльності буде досягатися за рахунок меншої кількості краще оснащених та навчених поліцейських, з яких знято непрофільні завдання та зайве бюрократичне навантаження.

Реформа системи оцінки та контролю діяльності правоохоронних органів полягає в тому, що ця концепція виходить з того, що негативні моменти в діяльності правоохоронних органів (такі, як приховування злочинів або відмова у їх реєстрації, створення фіктивної звітності, корупція, перевищення посадових

повноважень та насильство) багато в чому є наслідком поганої організаційної структури, системи управління та системи звітності. Саме ці фактори створюють спотворені стимули, викликаючи поведінку працівників правоохоронних органів, яка не відповідає їх прямим обов'язкам.

У рамках цього напрямку передбачається зміна організаційної структури основних правоохоронних відомств (поліції, прокуратури) з метою скорочення звітно-управлінського навантаження та усунення організаційних стимулів, що суперечать основним функціям. Організаційні заходи передбачають: зміну співвідношення оперативної роботи та досудового розслідування; посилення нагляду за органами досудового розслідування; посилення ролі адвоката та створення незалежного органу щодо кримінальної статистики для збору, аналізу та публікації інформації про роботу правоохоронних органів.

Одним із напрямків забезпечення системи оцінки та контролю діяльності правоохоронних органів є відкритість їх діяльності, яка є необхідною для незалежної експертної оцінки діяльності правоохоронних органів. Підвищення прозорості та підзвітності діяльності правоохоронних органів містить у собі встановлення засобів відеоспостереження у правоохоронних органах. Забезпечується вільний доступ до інформації про діяльність правоохоронних органів, крім тієї, що є секретною або призначеною для службового користування. Звіти соціологічних досліджень, відомча статистика, внутрішні накази та інструкції обов'язково публікуються у відкритих ЗМІ та інтернеті.

Цифрова трансформація управління у правоохоронній сфері не просто автоматизація та оптимізація окремих процесів при здійсненні правоохоронних функцій, у тому числі при наданні сервісних поліцейських послуг, а запровадження та використання тих чи інших сучасних інформаційно-комунікаційних технологій на користь забезпечення діяльності правоохоронних органів. Цифрова трансформація правоохоронної системи покликана якісно змінити зміст управління у правоохоронній сфері, у тому числі окремі процедури, стадії управлінського циклу, державні функції, їх склад та типи, причому така зміна має приводити

до підвищення якості управління у правоохоронній сфері: забезпечення більшої обґрунтованості державного втручання (і зниження ролі держави в цілому), підвищення результативності та ефективності діяльності правоохоронних органів. Підвищення рівня цифровізації управління у правоохоронній сфері тісно пов'язано з підвищенням результативності діяльності правоохоронних органів, зниженням корупції, поліпшенням умов ведення бізнесу.

Досвід зарубіжних країн свідчить про те, що цифрова трансформація розглядається насамперед як драйвер підвищення доступності та якості послуг. Цифрові технології дозволяють трансформувати здійснення всіх типів державних функцій, у тому числі правоохоронних та функцій щодо їх виконання – від нормотворчості до контрольно-наглядової діяльності та адміністрування доходів.

ВИСНОВКИ

Життєві реалії, безумовно, вимагають подальшого більш детального аналізу та вивчення всіх питань, які прямо чи опосередковано визначають процеси функціонування правоохоронних органів, ефективність вирішення ними конкретних правоохоронних завдань в умовах цифрової трансформації правоохоронної системи та розвитку інформаційного суспільства.

Правоохоронну систему можна визначити як сукупність державних та муніципальних структур, які здійснюють спеціалізовані правоохоронні функції у сфері забезпечення законності та безпеки суспільства з метою захисту прав і свобод громадян, їх об'єднань, державних інститутів від правопорушень різного характеру в сучасних умовах. Цей підхід є найбільш актуальним через те, що здійснення державної діяльності щодо забезпечення законності та безпеки є конституційним обов'язком правоохоронних структур та інших органів держави, діяльність яких пов'язана із забезпеченням захисту інтересів особи, суспільства та держави.

Майбутнє правоохоронної системи залежить від переосмислення цілої низки правових категорій, створення концептуально нового уявлення про неї. Осмислення того, що зміст поняття «правоохоронна система» змінюються, а в основі цієї системи

лежать ефективність та результативність правоохоронної діяльності, які залежать від оперативної взаємодії всіх правоохоронних структур, є важливим, але це лише перший крок. У сучасних умовах на зазначені показники істотно впливає використання інформаційних технологій у правоохоронній діяльності, які відповідають сучасним викликам та загрозам, які також необхідно враховувати для подальшого розвитку правоохоронної системи.

Процеси цифровізації, які відбуваються у країні та суспільстві, істотно перетворюють весь комплекс історично сформованих суспільних відносин і механізмів соціальної взаємодії суб'єктів цих відносин, а зростання мобільності соціальних зв'язків висувають нові високі вимоги до ефективності роботи правоохоронної системи. Об'єктивною причиною такого стану є той факт, що сучасні тенденції розвитку інформаційного суспільства призвели до значного збільшення деструктивного впливу зростаючих масштабів протиправної діяльності, а також нових і все більш витончених методів скоєння злочинів у віртуальному середовищі. Фактично нова реальність вимагає комплексного та ретельного аналізу цілей, завдань, повноважень та методів роботи всієї системи правоохоронних органів, враховуючи як силову складову, так і забезпечувальний блок. Уже на теперішній час є очевидним, що адекватно протистояти новим викликам можливо лише шляхом підвищення ефективності управління та координації діяльності різних елементів правоохоронної системи.

На стратегічному рівні, зміни, які відбуваються у країні та суспільстві, пов'язані з розвитком та масштабним впровадженням інформаційних технологій в усі сфери людської діяльності, вимагають надання правоохоронній діяльності яскраво вираженого цільового характеру. Це насамперед означає, що функціонування всіх складових елементів правоохоронної системи має координуватися і спрямовуватися на досягнення єдиної системи головних цілей, на основі яких повинна визначатися сукупність запланованих (бажаних) результатів їх досягнення і на цій основі формуватися безліч завдань, що потребують вирішення, а також сукупність реалізованих правоохоронними органами функцій, методів та принципів роботи.

При формуванні державної політики у сфері організаційно-правового забезпечення правоохоронної системи, найважливіше значення мають різні фактори, які детермінують діяльність системи. При визначенні юридико-аксіологічних орієнтирів модернізаційних процесів необхідно враховувати ступінь поширення демократичних перетворень у суспільстві, реальність дотримання конституційних цінностей, що закріплює основи взаємовідносин людини і держави; при створенні моделі тактичних та ресурсних (кадровий, науково-технічний, фінансовий) орієнтирів – враховувати стан злочинності та правопорушень; при визначенні організаційних, інституційних і функціональних орієнтирів розвитку правоохоронної системи – спиратися на розроблену нормативну модель, що закріплює цільове призначення правоохоронних органів у суспільстві.

Трансформація правоохоронної системи має являти собою не просто її перетворення або перебудову, а оновлення всіх сторін правоохоронної діяльності, еволюційний розвиток, що враховує: а) очікування суспільства у сфері забезпечення правопорядку та законності; б) національні традиції та особливості, у тому числі пов'язані з побудовою системи правоохоронних органів; в) досвід держав, найбільш модернізованих із точки зору правоохорони, дотримання прав і свобод людини; г) необхідність постановки перед відомством, його галузевими службами та підрозділами реальних завдань, що відповідають їх можливостям.

Очевидно, що в умовах активізації процесу інформатизації суспільних відносин правоохоронні органи повинні спільно з Міністерством цифрової трансформації України розробити Концепцію цифрового розвитку всієї системи правоохоронних органів, згідно з якою у правоохоронних органах мають бути забезпечені сприятливий режим реалізації «цифрової трансформації», сформовано інформаційне середовище з урахуванням потреб населення та суб'єктів економічної діяльності, запроваджено систему захисту інформації, документообігу, погоджену взаємодію правоохоронних органів з громадянами, органами влади та громадськими об'єднаннями.

Анотація

У роботі розглянуто проблеми сучасного розуміння правоохоронної системи та її реформування на етапові цифровізації та розвитку інформаційного суспільства, що обґрунтовано трансформацією багатьох правовідносин та динамікою розвитку загроз забезпеченню національної безпеки. Проаналізовано різні підходи до поняття «правоохоронна система» та з урахуванням сучасних умов надається сучасне розуміння цього поняття. Приділено увагу взаємозв'язку процесів цифровізації з підвищенням рівня ефективності та результативності правоохоронної діяльності. Зроблено висновок щодо того, що майбутнє правоохоронної системи залежить від переосмислення цілої низки правових категорій. Зазначено, що зміст поняття «правоохоронна система» змінюється: в основі цієї системи лежать ефективність та результативність правоохоронної діяльності, які залежать від оперативної взаємодії всіх правоохоронних структур.

Ключові слова: правоохоронна система, правоохоронні органи, цифровізація, правоохоронна реформа, правоохоронна діяльність, ефективність та результативність правоохоронної діяльності.

The paper examines the problems of the modern understanding of the law enforcement system and its reformation in the stages of digitization and development of the information society, which is justified by the transformation of many legal relations and the dynamics of the development of threats to ensuring national security. Different approaches to the concept of "law enforcement system" are analyzed and, taking into account modern conditions, a modern understanding of this concept is provided. Attention is paid to the interrelationship of digitalization processes with increasing the level of efficiency and effectiveness of law enforcement activities. It was concluded that the future of the law enforcement system depends on rethinking a number of legal categories. It is noted that the meaning of the term "law enforcement system" is changing: the basis of this system is the efficiency and effectiveness of law enforcement activities, which depend on the operational interaction of all law enforcement structures.

Keywords: law enforcement system, law enforcement agencies, digitization, law enforcement reform, law enforcement activity, efficiency and effectiveness of law enforcement activity.

Біла-Тюріна Юлія Зиновіївна

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри
міжнародного, конституційного та адміністративного права
Івано-Франківського юридичного інституту
Національний університет «Одеська юридична академія»*

РОЗДІЛ 12. ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ

ВСТУП

Стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), у тому числі інтернету, є одним із глобальних процесів сучасності, що визначає рух до нового типу економіки та суспільства, який багато вчених називають цифровою (інформаційною) економікою за аналогією з таким поняттям, як індустріальна економіка. Слід зазначити, що характерними рисами цифрової економіки є: перенесення значної частини соціальної, у тому числі господарської взаємодії в електронний простір; розвиток дистанційних форм зайнятості та передачі інформації; витіснення живої праці роботизованою та програмованою (переведення значної частини виробництва у цифровий формат); поява електронних грошей; глобалізація взаємодії економічних агентів, у тому числі за рахунок формування глобальних мереж створення вартості (зниження впливу фактора географічного розташування); розвиток електронної демократії (відкриті дані, електронне голосування, зокрема відкрите).

Інформація стає одним із стратегічних ресурсів, масштаби застосування якого можна порівняти з використанням традиційних ресурсів, а доступ до неї перетворюється на важливий фактор соціально-економічного та політичного розвитку. Трансформаційні процеси, що відбуваються на теперішній час, вимагають пошуку нових ідей та форм організації державного та суспільного життя, що забезпечують сталий розвиток та ефективне функціонування в умовах кардинальної зміни форм

комунікації та координації діяльності. ІКТ впливають на всі аспекти життєдіяльності суспільства і, насамперед, на соціально-економічну та політичну сферу, суттєво модернізуючи колишні уявлення, установки, стереотипи та моделі взаємовідносин між державою, бізнесом та громадянами. В умовах становлення цифрової економіки значення функцій держави кардинально зростає. Нові ІКТ не тільки створюють досконаліші механізми збору, обробки, зберігання та передачі інформації, а й обумовлюють нові форми соціально-економічної взаємодії, у тому числі через мережеві електронні платформи.

Ще більш значущим є те, що сучасна глобалізація значною мірою розвивається як інформаційна глобалізація. Інформатизація є і рушійною силою, і способом реалізації, і результатом глобалізації. Одним із напрямів процесів інформатизації є формування системи публічних електронних послуг, на основі якої здійснюється взаємодія держави з населенням та організаціями у таких сферах, як надання інформації, у тому числі за приватними запитами, організація державних (муніципальних) закупівель, надання публічних послуг, формування системи зворотного зв'язку (інститут скарг) тощо.

Таким чином, проблема надання електронних послуг в усіх сферах суспільного життя України є надзвичайно важливою і такою, що потребує як належного нормативно-правового регулювання, так і доктринально-прикладного забезпечення.

1. Електронна послуга як інноваційна правова категорія

Україна має серйозні передумови для розвитку системи публічних електронних послуг з огляду на те, що у державі традиційно склався та підтримується високий рівень освіти населення, а також здійснюється швидкий розвиток сектора інформаційних технологій. Євроінтеграційні прагнення України змушують державу пристосовуватися до європейських стандартів, прагнути гармонізувати політику інформатизації українських установ та організацій в інформаційний простір Європейського

Союзу, адаптувати законодавство до вимог Кодексу Адміністративних процедур¹ Європейського Союзу, який мають виконувати адміністрації (уряди) всіх країн, що входять до Європейського Союзу. Якщо брати електронні публічні послуги, то в ЄС затверджено Лісабонську Стратегію², спрямовану на розвиток інформаційного суспільства. Розвиток системи електронних державних послуг у країнах Європейського Союзу пов'язаний із прийняттям документа електронної Європи 2005 р. (eEurope 2005)³, який передбачав, зокрема, загальне забезпечення публічних послуг. Цей план був прийнятий у Севільї у червні 2002 р. і був реалізований у 2003–2005 рр. за двома напрямками:

1) стимулювання розвитку електронних послуг, додатків та контенту, спрямованих на модернізацію сфери публічних послуг для громадян та створюють динамічне середовище для бізнесу;

2) розвиток широкосмугової інфраструктури та сфери мережевої безпеки.

Наступним документом Європейського Союзу, який передбачав сприяння розвитку системи електронних публічних послуг, була програма “i2010–Європейське Товариство для зростання та зайнятості”⁴. Ця ініціатива була продовженням планів eEurope

¹ On a law of administrative procedure of the European Union. URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-4#def_1_3 (дата звернення: 09.02.2022 р.).

² EUROPE 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

³ URL: <https://www.hse.ru/news/1163613/1103379.html> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

⁴ Raport “i2010 – A European Information Society for growth and employment” URL: <https://www.google.com/search?q=Raport+%C2%ABi2010+%E2%80%93+A+European+Information+Society+for+growth+and+employment%C2%BB&oq=Raport+%C2%ABi2010+%E2%80%93+A+European+Information+Society+for+growth+and+employment%C2%BB&aqs=chrome..69i57j14l0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

2002, eEurope 2005 та Лісабонської Стратегії. Стратегія “i2010 – Європейське Товариство для зростання та зайнятості» була заснована на трьох основних напрямках:

1) завершення єдиного європейського інформаційного простору, що дає підтримку відкритому та конкурентному внутрішньому ринку в галузі інформаційного суспільства та засобів масової інформації;

2) збільшення інвестицій у наукові дослідження з питань інформаційних та комунікаційних технологій для створення нових та кращих робочих місць;

3) створення інтегрованого європейського інформаційного суспільства, яке сприятиме економічному зростанню та створенню робочих місць відповідно до принципів сталого розвитку, спрямованого насамперед на покращення рівня публічних послуг та якості життя суспільства¹.

Слід звернути увагу на те, що одним із пріоритетів плану дій i2010 було впровадження ефективної системи електронних публічних послуг. У плані дій, спрямованих на розвиток системи електронних публічних послуг, Європейська Комісія ставила за мету:

швидке зростання вигоди для всіх громадян та підприємств;

запобігання нових бар'єрів для єдиного ринку через фрагментацію та відсутність взаємодії (interoperability) системи електронних публічних послуг на національному рівні;

розширення переваг системи електронних публічних послуг на рівні Європейського Союзу, дозволяючи використовувати ефект масштабу в ініціативах держав-членів та за допомогою співпраці країн ЄС щодо вирішення спільних європейських проблем;

забезпечення співпраці всіх зацікавлених сторін у розробці концепції та реалізації системи електронних публічних послуг.

¹ Raport “i2010 – A European Information Society for growth and employment”. URL: <https://www.google.com/search?q=Raport+%C2%ABi2010+%E2%80%93+A+European+Information+Society+for+growth+and+employment%C2%BB&oq=Raport+%C2%ABi2010+%E2%80%93+A+European+Information+Society+for+growth+and+employment%C2%BB&aqs=chrome..69i57l1141j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

Відправною точкою цього плану дій була, зокрема, декларація міністрів, прийнята на третій Конференції Міністрів із систем електронних послуг. У ній було чітко сформульовано очікування щодо загальних та значущих вигод, що випливають з доступу до публічних послуг у 2010 р. План включав п'ять основних цілей системи електронних публічних послуг:

1) сприяння соціальній інтеграції за рахунок використання системи електронних публічних послуг;

досягнення високого рівня задоволеності користувачів електронними послугами, прозорості та підзвітності дій установ, зменшення адміністративної роботи та підвищення ефективності системи електронних публічних послуг;

реалізація основних послуг для громадян та підприємств;

можливість використання громадянами та компаніями вигідного, безпечного, інтероперабельного та авторизованого доступу до публічних послуг по всій Європі до 2010 р.;

зміцнення громадянської участі та демократизації прийняття рішень, надання інструментів для ефективного громадського обговорення та участі у процесах демократичного прийняття рішень¹.

Отже, Європейський Союз стимулює розвиток систем електронних публічних послуг, надання електронних послуг шляхом проведення досліджень їх доступності та рівня зрілості в країнах-членах Європейського Союзу.

ІКТ проникли у всі сфери життєдіяльності суспільства: від спілкування в соціальних мережах – до розробки, виробництва та управління складними технічними системами. Масове застосування отримав інтернет, який суттєво вплинув на світову фінансову систему, змінив вигляд глобального ринку праці та міжнародної торгівлі. ІКТ є однією з базових технологій п'ятого технологічного устрою, що пронизує майже всі сфери сучасного соціального та економічного життя та істотно впливає на розвиток суспільства. На основі використання ІКТ формуються нові інститути взаємодії між державними установами, бізнесом

¹ Там само.

та громадянами, зокрема, інститути системи публічних електронних послуг, електронного менеджменту, електронної торгівлі, електронних закупівель тощо. При цьому важливо зазначити, що, як це часто буває в періоди бурхливого розвитку та впровадження нових технологій, їхнє правове регулювання суттєво відстає від нових суспільних відносин, що швидко розвиваються.

З огляду на вищезазначене, слід виокремити такі основні напрямки застосування електронних технологій у сфері послуг:

1) використання електронних накопичувачів (сховищ) інформації як приватних (медичні книжки, щоденники, відомості про нагороди, соціальні пільги тощо), так і загальнодоступних (інформація про органи державної влади, нормативні акти, реєстри підприємств та установ тощо);

2) електронні способи виконання зобов'язань: сплата податків, штрафів та інших обов'язкових платежів. Сучасні технології дозволяють здійснювати ці операції в автоматичному режимі шляхом списання необхідні суми з рахунку платника;

3) електронні способи управління майном: укладання угод в електронній формі та електронне управління розрахунковими рахунками. Йдеться не лише про придбання товарів та послуг в інтернет-магазинах, а й про замовлення путівок, квитків, бронювання номерів у готелях тощо;

4) електронна реєстрація прав, у тому числі реєстрація юридичних осіб, прав на майно, угод, що підлягають державній реєстрації, тощо;

5) електронне регулювання черги до державних установ (записи в дитячі садки, школи, лікарні тощо), запис на прийом до органів державної та муніципальної влади;

6) електронні запити та електронне надання інформації та документів: відомостей, довідок, дозволів, документів;

7) електронний документообіг: надання бухгалтерської, податкової та статистичної інформації в електронному вигляді;

8) електронне узгодження: програма електронного формування бюджету, що дозволяє погоджувати (коригувати) прогностичні дані бюджету з багатьма відомствами у режимі «онлайн»;

9) електронні консультації громадян та організацій;

10) електронне оформлення документів, у тому числі, податкових та митних декларацій;

11) електронні торги (участь в електронних конкурсах, аукціонах, переговорах);

12) електронні способи здійснення народовладдя (електронне голосування, опитування, обговорення проєктів нормативних актів).

Звертає на себе увагу те, що розвиток системи електронних публічних послуг є надзвичайно вигідним, з одного боку, як для підприємств, так і для громадян, а з іншого – для державної адміністрації. Можливість використання даних в електронній версії дозволяє досягти економії часу, пов'язаної з необмеженим тимчасово-просторовим доступом до будь-якої записаної інформації.

На теперішній час існують різні підходи щодо визначення поняття «послуги», «публічні послуги», «адміністративні послуги», «електронні послуги», «державні електронні послуги», «адміністративні електронні послуги». Різноманіття визначень обумовлено тим, що, як вітчизняні, так і зарубіжні науковці акцентують увагу на різних аспектах і принципах впровадження та функціонування електронних послуг¹.

При розкритті поняття «послуга» насамперед варто звернутися до етимології цього терміна. Послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх-небудь потреб. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення². За визначенням А. П. Румянцева та Ю. О. Коваленко будь-які послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням

¹ Полярна В. Л., Рябець В. В. Європейські практики надання електронних послуг в правоохоронній діяльності та перспективи їх впровадження в Україні. Київ, 2017. С. 9.

² Малікіна О. А., Фуртатов В. С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління. *Наукові праці. Державне управління*. 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 57.

(або вид діяльності, який задовольняє певну людську потребу)¹. На думку К. Афанасьєва, послуга – це будь-який захід, діяльність або вигода, які одна зі сторін може запропонувати іншій стороні і які в основному невловимі і не приводять до оволодіння чим-небудь². Отже, послуга – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання³. Зважаючи на важливу роль концепції служіння держави людині в Україні, слід погодитися з думкою тих науковців, які вважають, що термін «послуги» акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Діяльність із задоволення публічних та приватних інтересів як для суспільства у цілому і його окремих верств, тобто для необмеженого кола суб'єктів коригування, так і окремого громадянина, зокрема, відображає поняття «публічні послуги». Українські вчені, які займаються цією проблематикою (О. В. Курінний, В. П. Тимошук, А. Є. Шастітко), одностайні у тому, що загальним поняттям повинні виступати «публічні послуги»⁴. За визначенням В. П. Тимошука, публічними є всі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада⁵. А. Є. Шастітко пропонує розглядати поняття публічних послуг через їх завдання, яке

¹ Румянцев А. П., Коваленко Ю. О. Міжнародна торгівля послугами : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. С. 251–252.

² Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги : навчальний посібник. Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. С. 82.

³ Буханевич О. Поняття «адміністративна послуга» в контексті адміністративної реформи України. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2015. № 3. С. 232.

⁴ Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування / за ред. В. П. Тимошук ; авт. колектив: В. П. Тимошук, О. В. Курінний та ін. Київ : Центр політико-правових реформ, 2015. 428 с.

⁵ Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України. / І. Б. Коліушко (відп. ред.), В. П. Тимошук (авт.-упоряд.). Київ : Центр політико-правових реформ, 2003. С. 117.

має вияв у підвищенні ефективності державного управління, та надає таке тлумачення: під публічними послугами розуміються послуги, надані у зв'язку з виконанням владних функцій органами виконавчої влади і їхніми установами при безпосередній взаємодії з громадянами¹. У спеціальному значенні публічна послуга означає вчинення дій уповноваженим суб'єктом для задоволення потреб і прав інших осіб. У цих відносинах первинним є законний інтерес громадянина або юридичної особи, внаслідок якого виникає обов'язок державних службовців, органів і організацій його задовольнити у межах своєї компетенції. Надання послуги завжди орієнтовано на споживача. тому діє така юридична конструкція: клієнт має право отримувати послуги, орган зобов'язаний їх надати.

Щодо терміна «електронні послуги», то найбільш поширеним підходом щодо його визначення поняття є підхід, запропонований С. А. Чукут, на думку якої «електронна послуга – це послуга, яка надається електронним чином»². При цьому легальне визначення терміна «електронні послуги» надає Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»³, в якому зазначено, що «електронна публічна послуга – послуга, що надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, у тому числі адміністративна послуга (у тому числі в автоматичному режимі), яка надається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного

¹ Шаститко А. Е. Публичные услуги и организационные рамки их предоставления. *Бюро экономического анализа: Инф.-аналит. бюллетень*. 2014. № 54. С. 9.

² Почепцов Г. Г., Чукут С. А. Інформаційна політика : навчальний посібник. Київ : Вид-во Знання, 2008. С. 25.

³ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 р. Дата оновлення: 01.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

вебпорталу електронних послуг), або без подання такої заяви (звернення, запиту)»¹. Названий Закон закріпив також поняття «публічна послуга», зокрема вона розглядається, як юридично або соціально значуща дія суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги, у тому числі адміністративна послуга, за заявою (зверненням, запитом) суб'єкта звернення або без такого звернення, у результаті якої набуваються, змінюються чи припиняються права та/або обов'язки суб'єкта звернення, надаються відповідні матеріальні та/або нематеріальні блага суб'єкту звернення².

Слід звернути увагу на те, що термін «адміністративна послуга», порядок надання яких регулюється Законом України «Про адміністративні послуги»³, включено до терміна «публічна послуга». Також цим Законом окреслено коло суб'єктів звернення для отримання послуг, надано визначення суб'єкта надання публічної (електронної публічної) послуги. Окрім цього Законом впроваджено такі нові терміни, як «автоматичний режим надання електронної публічної послуги», який передбачає автоматизоване надання послуг без додаткового опрацювання суб'єктом надання послуг, «комплексна електронна публічна послуга», тобто отримання декількох послуг на підставі однієї заяви та низку інших термінів пов'язаних з наданням та отриманням електронних публічних послуг.

Важливо зазначити, що електронні послуги необхідно розуміти як виконавчий механізм або як інструмент (від лат. *instrumentum* – знаряддя) в системі якісної взаємодії бізнесу, влади і суспільства. При цьому, така послуга може бути будь-якою з врахуванням такої особливості, як надання через засоби інформаційно-комунікативних технологій. Основні

¹ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 р. Дата оновлення: 01.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

² Там само.

³ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

завданням електронних послуг зводяться до поліпшення і підвищення надійності діяльності систем державного обслуговування; забезпечення широких верств населення необхідними послугами та інформацією. А в рамках програми електронного уряду в найбільш широкому плані результатом практичного впровадження електронних послуг є більш якісне управління¹.

Аналіз положень Закону щодо порядку надання публічних (електронних публічних) послуг свідчить про те, що основним принципом надання відповідних послуг в режимі *paperless*, є максимальна мінімізація кількості інформації та документів, які має подати юридична або фізична особа для отримання публічної послуги. Реалізація відповідного принципу простежується в усіх варіантах надання публічних (електронних публічних) послуг, зазначених у цьому Законі.

Так, у випадку, якщо для отримання послуги законодавством вимагається подання інформації та/або документів, що знаходяться в інформаційно-телекомунікаційних системах, то відповідна інформація та/або документи не подаються, при цьому в заяві про надання публічної послуги зазначаються необхідні для надання такої послуги відомості. У цьому разі інформація та/або документи, необхідні для надання відповідної публічної (електронної публічної) послуги, отримуються без участі суб'єкта звернення суб'єктом надання послуг в автоматичному режимі шляхом електронної інформаційної взаємодії інформаційно-телекомунікаційних систем через систему електронної взаємодії цих систем або шляхом доступу до відповідних інформаційно-телекомунікаційних систем, на підставі зазначених у заяві відомостей.

У разі, коли законодавством для отримання публічної (електронної публічної) послуги вимагається подання документів та/або інформації, що не міститься в інформаційно-телекомунікаційних системах, які видані/створені або перебувають у володінні та/або користуванні, та/або розпорядженні суб'єкта надання публічних (електронних публічних) послуг, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних реєстраторів,

¹ Полярна В. Л., Рябець В. В. Європейські практики ... С. 8.

суб'єктів державної реєстрації, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, такі документи та/або інформація не подаються, а в заяві (зверненні, запиті) про надання публічної (електронної публічної) послуги зазначаються відомості, необхідні для надання такої послуги, або до такої заяви додаються копії відповідних документів, засвідчені підписом суб'єкта звернення.

У цьому разі суб'єкт надання публічних (електронних публічних) послуг або програмні засоби відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи в автоматичному режимі надсилають до суб'єкта, який видав документ (правонаступнику, а в разі його відсутності – суб'єкту, який забезпечує надання відповідної публічної (електронної публічної) послуги, відповідному державному нотаріальному архіву), запит щодо підтвердження видачі такого документа та/або достовірності відомостей через систему електронної взаємодії електронних ресурсів¹.

Слід, також, звернути увагу на те, що у разі, коли законодавством для отримання публічної (електронної публічної) послуги вимагається подання документів у паперовій формі, такі документи можуть подаватися у формі електронного відображення інформації, що міститься у відповідному документі, засобами інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі через Єдиний державний вебпортал електронних послуг)².

З наведеного вбачається, що законодавець поклав обов'язок з обробки та пошуку інформації та документів, необхідних для надання публічних послуг, на суб'єкти, які мають надавати такі послуги, тим самим спростивши процес отримання послуг для їх отримувачів.

Цим Законом, також, визначено особливості ідентифікації особи звернення при наданні публічних послуг. Так, у разі, коли законодавством для отримання публічної послуги вимагається встановлення фізичної особи, яка подає документи в паперовій формі, для надання електронних публічних послуг належним дотриманням цієї вимоги вважається електронна ідентифікація фізичної особи, яка подає такі

¹ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 12.07.2021 р.

² Там само.

документи з використанням електронного підпису, що базується на кваліфікованому сертифікаті електронного підпису.

При цьому, перевірка повноважень представників фізичних та юридичних осіб, при отримання публічних послуг буде здійснюватися такими способами: 1) з використанням відомостей (документів), що містяться в інформаційно-телекомунікаційних системах; 2) за довіреністю, виданою в порядку, встановленому законодавством; 3) за примірником документа, що посвідчує повноваження представника, засвідченим нотаріусом шляхом накладення кваліфікованого електронного підпису та завантаженням нотаріусом до відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи. У такому разі в документах, поданих для надання електронної публічної послуги, зазначається реєстраційний номер документа, що посвідчує повноваження представника, у відповідній інформаційно-телекомунікаційній системі¹.

Також цікавою новелою Закону є така процедура, як надання послуг без подання заявником заяви, тобто суб'єкт надання послуг пропонує за власної ініціативи особі отримати послугу і така послуга може бути отримана у разі отриманого підтвердження від особи, яка підтвердила згоду на отримання такої послуги. Порядок надання таких послуг має визначити Кабінет Міністрів України.

2. Змістовно-видова характеристика електронних послуг, що надаються Національною поліцією України

Наведені вище особливості надання публічних послуг дозволяють із впевненістю зараховувати до їхнього складу і послуги, що надаються Національною поліцією² (тобто поліцейські послуги). Національна поліція (далі – поліція), яка прийшла на зміну органам міліції, попри відокремлення в системі ОВС

¹ Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 12.07.2021 р.

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

спеціалізованого структурного підрозділу з надання адміністративних послуг – Головного сервісного центру МВС, продовжує виконувати окремі функції з надання адміністративних послуг безпосередньо, а також є суб'єктом їх надання через Центри надання адміністративних послуг. У цьому контексті слід зазначити, що метою діяльності Центру з надання послуг є задоволення потреб фізичних і юридичних осіб в отриманні послуг, запровадження сучасних технологій, поліпшення обслуговування споживачів послуг. Такий крок зумовлений нагальною потребою покращення якості, підвищення оперативності та об'єктивності надання сервісних послуг з оформлення дозволів, посвідчень, свідоцтв, довідок, дублікатів документів, полегшення отримання цих послуг для громадян, запобігання проявам корупції у цій сфері.

Відповідно до чинного законодавства, у процесі надання поліцейських послуг поліція виконує такі, покладені на неї, завдання:

1) забезпечує публічну безпеку і порядок, тобто поліцейські послуги спрямовано на захист життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного та (або) штучного характеру;

2) забезпечує охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави. Це завдання передбачає реалізацію органами і посадовими особами комплексу організаційно-правових заходів, спрямованих на захист прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, а також прав і законних інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, забезпечення безпечних умов для їх (прав, свобод і законних інтересів) нормальної та безперешкодної реалізації;

3) забезпечення протидії злочинності. У рамках зазначеного завдання поліція здійснює комплекс організаційно-правових, управлінських та виховних заходів, спрямованих на виявлення й ліквідацію наявної у суспільстві злочинної активності, усунення завданих нею шкідливих наслідків, виявлення та усунення умов і факторів, що сприяють виникненню та процвітанню злочинності;

4) забезпечення надання допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Виконання поліцією цього завдання передбачає надання побутової, правової, домедичної та (або) психологічної допомоги фізичним особам, які потрапили у екстрену ситуацію чи з інших причин потребують такої допомоги і не мають змоги отримати її з інших джерел. Зазначене завдання поліцейських послуг досить яскраво підкреслює переорієнтацію Національної поліції саме на її ефективну взаємодію з суспільством шляхом надання населенню відповідної допомоги¹.

Визначені Законом «Про Національну поліцію» сфери реалізації її задач з надання послуг отримали назву «поліцейських послуг», жодним чином не збігаються із розумінням змісту «адміністративні послуги» і не можуть визнаватися тільки такими. Отже, із цього слід зробити закономірний висновок про те, що поліція як орган державної влади і суб'єкт надання публічних послуг здійснює сервісну діяльність комплексно і не обмежується наданням виключно поліцейських послуг.

Уважне вивчення завдань поліції, її повноважень, закріплених як у названому Законі, так і в інших нормативно-правових актах дає підстави стверджувати, що вся система діяльності поліції може бути представлена як комплекс публічних послуг, серед яких за функціональним спрямуванням поліцейської діяльності доцільно виокремити: професійні (правоохоронні), адміністративні, інформаційні, соціальні послуги.

Як видається, характеристику поліцейських послуг слід розпочати з адміністративних послуг, які є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюється самими громадянами і стосуються їх суб'єктивних прав².

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р.

² Кріцак І. В. Функція надання послуг населенню органами внутрішніх справ України: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. С. 101.

Закон України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративну послугу, як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Відповідно суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади АРК, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги¹. Стаття 9 Закону визначає порядок надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг. Закон також поділяє адміністративні послуги на платні та безоплатні (ст. 5, 11). Крім того, слід звернути увагу на те, що сфера дії вищевказаного закону не поширюється на відносини щодо: здійснення державного нагляду (контролю) (п. 1 ч. 2 ст. 2); дізнання, досудового слідства (п. 4 ч. 2 ст. 2); оперативно-розшукової діяльності (п. 5 ч. 2 ст. 2); судочинства, виконавчого провадження (п. 6 ч. 2 ст. 2); виконання покарань (п. 8 ч. 2 ст. 2) тощо.

Серед офіційно визначених законодавством України адміністративних послуг у сфері діяльності поліції за змістом адміністративної діяльності щодо їх надання слід виокремити такі їх види: 1) видача спеціальних дозволів (погоджень, висновків) на здійснення певних дій; 2) сертифікація продукції; 3) ліцензування певних видів господарської діяльності; 4) державна реєстрація з веденням реєстрів; 5) підтвердження (посвідчення) певного юридичного статусу та/або факту.

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг» затверджено перелік у тому числі адміністративних

¹ Про адміністративні послуги : Закон України 6.09.2012 р.

послуг, що надаються вказаними центральними органами виконавчої влади. До платних адміністративних послуг, що надаються підрозділами експертної служби належать: сертифікація зброї, конструктивно схожих із нею виробів, набоїв, виробів піротехнічних побутового призначення та феєрверків з видачею сертифікатів (за схемами згідно з ДСТУ 3413)¹.

Платними адміністративними послугами що надаються підрозділами поліції є: 1) видача дозволів на придбання і перевезення вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; 2) видача дозволу на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація): нагородної зброї, мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система; 3) переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого; 4) видача дозволу (оформлення документів) на відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого Постановою КМУ від 12 жовтня 1992 р. № 576; 5) видача ліцензії: а) на виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; б) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; в) надання послуг з охорони власності та громадян; г) на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; д) на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення

¹ Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова КМУ від 26.10.2011 р. Дата оновлення: 08.12.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

та функціонування мисливських стендів; б) видача дублікатів документів дозвільного характеру, у разі їх втрати або пошкодження¹.

Слід виокремити оплатні адміністративні послуги, що надаються територіальними органами з надання сервісних послуг МВС: видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами; видача свідоцтва про підготовку водіїв транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (із складенням іспитів); видача свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів; реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дубліката та номерних знаків; видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів у зв'язку з його пошкодженням або непридатністю, внесенням змін до реєстраційного документа або для виїзду за кордон; видача тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом (за заявою власника або за дорученням); зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок; повторне прийняття таких іспитів з подальшим оформленням документів на право керування транспортними засобами з видачею екзаменаційної картки; оформлення та видача дозволу на встановлення і використання на транспортних засобах спеціальних звукових та/або світлових сигнальних пристроїв синього чи жовтого кольору; розгляд проєктів нормативно-технічної документації щодо погодження проєктів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог щодо забезпечення безпеки дорожнього руху з видачею свідоцтва про погодження конструкції; підготовка документів та оформлення висновку про подальшу експлуатацію транспортного засобу, ідентифікаційні номери кузова (рами) якого підроблені, прийшли в непридатність або який розшукується правоохоронними органами іноземних держав; видача висновку щодо можливості: а) дублювання ідентифікаційних номерів транспортних засобів; б) нанесення ідентифікаційних номерів транспортних засобів; виготовлення

¹ Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова КМУ від 26.10.2011 р.

макетів індивідуальних номерних знаків транспортних засобів, які виготовляються на замовлення власників транспортних засобів, з видачею номерних знаків; оформлення та видача погодження (висновку) на заміну номерного агрегату транспортного засобу, а також на переобладнання транспортного засобу без заміни номерних агрегатів; оформлення дозволу на видачу документів, транзитних номерних знаків, пов'язаних з придбанням або реалізацією транспортних засобів та кузовів (рам) тощо¹.

Щодо інформаційних послуг поліції слід зазначити, що ці послуги стосується повноважень поліції, насамперед, у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, та полягають у тому, що поліція:

1) здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для реалізації своїх повноважень, визначених цим законом;

2) формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС; користується базами (банкми) даних МВС та інших органів державної влади;

3) здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу;

4) здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями.

У контексті Концепції програми інформатизації системи МВС України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України, на 2021–2023 роки² вище зазначені послуги, що надаються поліцією для продовження позитивних напрацювань з гармонізації

¹ Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова КМУ від 26.10.2011 р.

² Концепція програми інформатизації системи МВС України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через міністра внутрішніх справ України, на 2021–2023 роки. : Наказ МВС України від 22 квітня 2021 року № 301. URL: <https://mvs.gov.ua/upload/document/wofKDy2dpxguC64WHt8e7crKUsx3WsaUGUEIGH24.pdf> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

можливостей органів системи МВС, які були реалізовані упродовж останніх трьох років відповідно до Стратегії розвитку системи МВС України до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р.¹, мають відповідати концепції впровадження галузевої програми інформатизації на період 2021–2023 рр. З врахуванням цього, до основних завдань системи електронних публічних послуг, що надаються поліцією слід належить:

- 1) координація та адміністрування взаємодії між поліцією та іншими державними структурами;
- 2) організація обслуговування громадян поліцією;
- 3) видача громадянам інформації, пов'язаної з діяльністю поліції;
- 4) створення форм правління за участю громадян;
- 5) забезпечення рівної доступності благ незалежно від місця проживання громадянина;
- 6) забезпечення електронними публічними послугами всього населення;
- 7) забезпечення відстеження статусу документів, що посилаються, в органи поліції, що дозволяє дізнатися на якому етапі реалізації вони знаходиться;
- 8) розширення спектру послуг, що надаються поліцією онлайн;
- 9) реорганізація та реформування високовитратних державних структур влади;
- 10) підвищення використання та якості інформації щодо всього суспільства;
- 11) забезпечення системи електронних публічних послуг механізмами для прозорості діяльності поліції та інших державних установ та процесів взаємодії з ними².

¹ Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період 2020 року : Розпорядження КМУ від 15.11.2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-rozvitku-organiv-sistemi-ministerstva-vnutrishnih-sprav-na-period-do-2020-roku> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

² Концепція програми інформатизації системи МВС України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується

Таким чином, діалог громадян із поліцією онлайн дозволить організувати взаємодію між ними цілодобово та у будь-який час, а взаємодія поліції з іншими державними органами за допомогою ІКТ призведе до зменшення витрат на документообіг, завдяки чому досягається орієнтований на потреби населення та справедливий підхід до надання публічних електронних послуг. Крім того, варто звернути увагу на той факт, що внаслідок епідеміологічної ситуації, що склалася у світі на теперішній час, надання послуг в електронному вигляді є основним способом взаємодії органів поліції із споживачами послуг.

За даними роботи поліції станом на 1.02.2022 р.¹, значну частину послуг переведено в електронний формат, зокрема, створено цифрову базу даних щодо порушень, запущено систему електронних повідомлень про штрафи. До прикладу, за даними регіонального сервісного центру ГСЦ МВС в Полтавській області (філія ГСЦ МВС) у січні 2022-го адміністратори сервісних центрів МВС провели 6158 реєстраційних операцій – це на 1684 більше, ніж у січні минулого року. Видали 2781 посвідчення водія, що є на 417 посвідчень більше. Видали 1063 довідки про несудимість – у минулому році їх було 767. Прийняли 1915 теоретичних іспитів – це на 356 екзамнів більше. А щодо практичного іспиту, то тут спостерігається незначне зниження складання – та лише тільки на 10 одиниць. Загалом цього січня прийняли 1791 практичний іспит. Такий кількісний і якісний ріст показників, не зважаючи на карантинні обмеження, став можливим завдяки упровадженню електронної черги та низки онлайн послуг. Серед найпопулярніших, які можна замовити через електронний кабінет водія, або через сайт сервісного центру виступають: обмін посвідчення водія, замовлення довідки про несудимість та призначення належного користувача².

і координується КМУ через міністра внутрішніх справ України, на 2021–2023 роки. : Наказ МВС України від 22 квітня 2021 року № 301. URL: [https://mvs.gov.ua/upload /document/wofKDy2dpxguC64WHt8e7crKUx3WsaUGUEIGH24.pdf](https://mvs.gov.ua/upload/document/wofKDy2dpxguC64WHt8e7crKUx3WsaUGUEIGH24.pdf) (дата звернення: 09.02.2022 р.).

¹ Офіційний сайт Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

² URL: <http://pol.hsc.gov.ua/2022/02/08> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

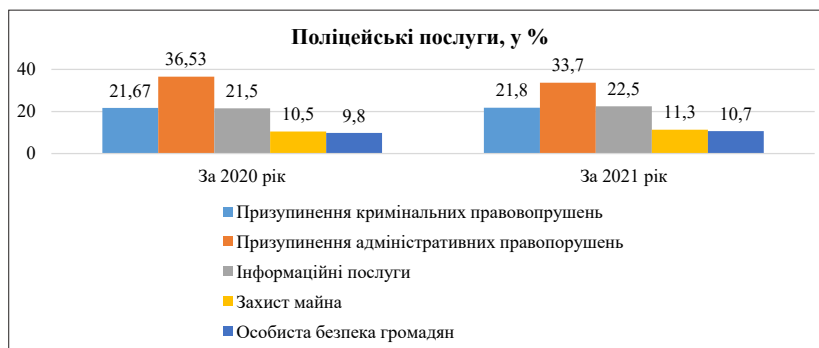
За даними дослідження Київського міжнародного інституту соціології¹, більшість питань, за якими впродовж 2020 р. громадяни зверталися до поліції, стосувалися інформаційних послуг, захисту майна, особистої безпеки, призупинення кримінальних чи адміністративних порушень. Серед яких домінує місце посідають послуги з призупинення адміністративних та кримінальних правопорушень (36,53 % та 21,67% відповідно), за ними слідує інформаційні послуги (21,5 %), захист майна (10,5 %) та забезпечення особистої безпеки громадян (9,8 %). У цілому, враховуючи соціально-політичну ситуацію в державі, впродовж 2020 р., населення пов'язувало відносини з поліцією саме з протиправними діями. За даними звіту поліції за 2021 р.², впродовж звітного періоду більша частина звернень громадян була пов'язаною з призупиненням адміністративних та кримінальних правопорушень (33,7 % та 21,8% відповідно), проте зросла кількість інформаційних послуг у порівнянні із попереднім роком (22,5 %), затребуваність послуг із захисту майна також зросла (11,3 %), як і забезпечення особистої безпеки громадян (10,7 %). Для зручності порівняння слід подати дані у вигляді діаграми (мал. 1).

З діаграми можна простежити, що 2021 р. відзначився незначним зростанням інформаційних послуг, послуг із захисту майна та забезпеченням особистої безпеки громадян, що можна пояснити підвищенням якості самих послуг та зручністю їхнього формату – можливість надання в електронному вигляді, адже в умовах цифровізації як економічних процесів, так і процесів адміністрування в публічному секторі, додається ще один важливий компонент, який в остаточному підсумку визначає рівень задоволеності громадянина від отриманої публічної послуги – швидкість. В епоху інформаційно-комунікаційних технологій все більше громадян надають перевагу отриманню послуг онлайн,

¹ Офіційний сайт Київського міжнародного інституту соціології. URL: <https://www.kiis.com.ua> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

² Офіційний сайт Національної поліції України. URL: <https://www.pri.gov.ua> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

переходячи на інтерактивні технології взаємодії. Виходячи з цього, важливим завданням поліції є впорядкування механізмів надання послуг населенню, врахування інтересів та запитів споживачів всіх вікових груп, для того щоб зробити процес обслуговування більш швидким, зручним, результативним.



Мал. 1. Найзатребуваніші послуги Національної поліції протягом 2020–2021 років

Протягом 2020–2021 рр. поліцією¹ в рамках реалізації пакета підтримки «Інформаційно-комунікаційні технології для Національної поліції України» у межах проєкту міжнародної технічної допомоги «Підтримка реформ з розвитку верховенства права в Україні (ПРАВО)», за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу в Україні та Офісу Управління Організації Об'єднаних Націй з обслуговування проєктів в Україні, забезпечено розбудову основного та резервного центрів обробки даних поліції модульного типу (далі – МЦОД НПУ), а саме: здійснено постачання, встановлення та тестування інженерної інфраструктури МЦОД НПУ з відповідною системою електроживлення, кондиціонування, моніторингу та диспетчеризації, пожежної безпеки, контролю доступу, відеонагляду та структурованої кабельної системи тощо, встановлення та налаштування сучасного

¹ Лист Національної поліції України від 01.03.2021 № 2535/03/27-2021 (дата звернення: 09.02.2022 р.).

серверного та телекомунікаційного обладнання, а також обладнання захисту інформації, оснащення ліцензійним програмним забезпеченням: загальносистемним, віртуалізації та керування базами даних.

Однак, це лише одна частина виконаної роботи. Йдеться, насамперед, про те, що при отриманні публічних послуг виключено прямий контакт громадян із поліцією, отже тепер громадяни можуть подавати заявки на послуги у будь-який зручний час, який не залежить від режиму роботи державних органів. Це дозволило розширити можливості отримання послуг, що надаються поліцією, зокрема, щодо цифровізації сфери дорожнього руху – у двох основних напрямках: а) підвищення якості та доступності державних послуг; б) автоматизація нагляду за дорожнім рухом. Як свідчать статистичні дані, найпопулярніші послуги серед населення – реєстрація транспортних засобів (2,5 млн щорічно) та отримання посвідчень водіїв (1 млн щорічно)¹. При цьому, повністю виключено будь-який контакт співробітників поліції з сервісоодавачами та працівниками ЦНАПів. Поліцейські лише перевіряють повноту електронних копій документів та здійснюють перевірку за кримінальними обліками, що дозволило унеможливити корупційні ризики при наданні послуг. На теперішній час права можна поміняти в онлайн-форматі не тільки після закінчення їх терміну, але й достроково: при втраті або зміні паспортних даних. Однією з найпопулярніших поліцейських послуг є продаж та перереєстрація авто².

Слід зазначити, що нова галузева програма інформатизації зосереджена на розбудові публічних сервісів єдиної інформаційної системи МВС, упровадженні та модернізації національних електронних інформаційних ресурсів як складових Єдиної інформаційної системи МВС, створенні інноваційної інфраструктури органів системи МВС. При цьому важливо

¹ Лист Національної поліції України від 01.03.2021 № 2535/03/27-2021 (дата звернення: 09.02.2022 р.).

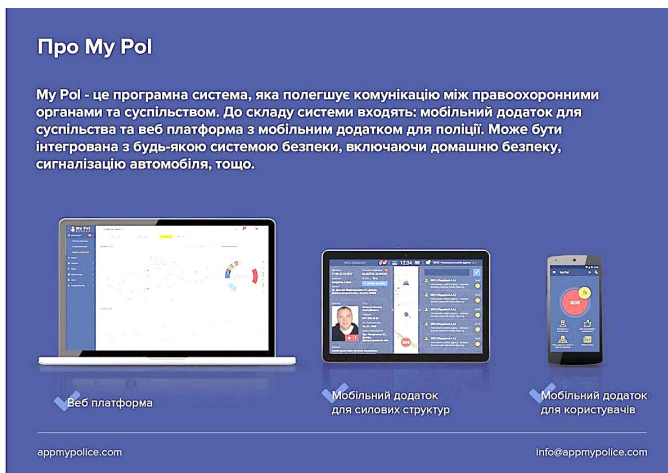
² Офіційний сайт Національної поліції України. URL: <https://www.pri.gov.ua> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

акцентувати увагу на те, що передбачено реалізацію галузевих проєктів інформатизації, закріплена у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р., яким схвалено такі проєкти цифрової трансформації системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2023 р., зокрема: «Безпечна країна»; «Система 112»; Модернізація електронних інформаційних ресурсів у сфері безпеки дорожнього руху; Єдиний реєстр зброї; Реєстр відомостей про статус особи у кримінальному провадженні та судимості; Єдиний сервіс ідентифікації фізичних осіб; Єдиний Державний реєстр територіальних громад; Система планування та управління об'єднаними силами із забезпечення громадської безпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій; Модернізація загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення; Територіальна автоматизована система централізованого оповіщення; Єдина база сил цивільного захисту; Модернізація підсистеми Реєстрації місця проживання Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами в Україні; Створення підсистеми Статистики та аналітики Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами в Україні; Поліцейські послуги (My Pol); Розвиток сервісів для осіб, що перетинають державний кордон; Автоматизація ділових процесів працівників прикордонної служби¹.

Розглянемо більш детально такий проєкт інформатизації, як додаток “My Pol”², тобто програмна система, яка полегшує комунікацію між правоохоронними органами та суспільством. До складу системи входять: мобільний додаток для суспільства та вебплатформа з мобільним додатком для поліції. Може бути інтегрована з будь-якою системою безпеки, включаючи домашню безпеку, сигналізацію автомобілів, тощо.

¹ Деякі питання цифрової трансформації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 р. № 365-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2021-r#Text> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

² Офіційний сайт мобільного додатку “My Pol”. URL: <https://arpmypolice.com/ua/> (дата звернення: 09.02.2022 р.).



Мал. 2. Додаток “My Pol”

Однією з основних функцій цієї програми є те, що за допомогою однієї кнопки швидкий виклик поліції. У додатку є можливість натиснути на кілька секунд “SOS”, якщо є загроза життю або здоров’ю, і дані, які користувач ввів при реєстрації в додатку – це ті дані, які зазвичай говорять при дзвінку на «102» (при реєстрації користувачеві необхідно ввести свої дані: ПІБ, адреса електронної пошти, мобільний номер телефону, а також адреса проживання і дату народження), при цьому геолокація відправляється в поліцію та разом з даними потрапляє відразу ж диспетчеру.

При цьому комплексне рішення для прийняття та обробки термінових викликів від громадян передбачає цикл послідовних дій, зокрема: поліцейський диспетчер отримує дзвінок; поліцейський диспетчер додає інформацію у загальну систему; система автоматично надсилає виклик до найближчого поліцейського; поліцейський прямує на місце злочину; поліцейський диспетчер стежить за прогресом (мал. 3).

Як свідчить практика в областях України, це скорочує час реагування на виклик на 40 %¹ (див. мал. 4).

¹ Офіційний сайт мобільного додатку “My Pol”. URL: <https://appmypolice.com/ua/> (дата звернення: 09.02.2022 р.).



Мал. 3. Комплексне рішення для прийняття та обробки термінових викликів від громадян



Мал. 4. Час реагування на виклик поліції

У додатку, також, є й такі функції, як:

моніторинг роботи поліцейських – це функція додатку “Му Pol”, за допомогою якої користувачі програми можуть оцінити роботу поліцейського за п’ятибальною шкалою. Для цього достатньо ввести номер жетону поліцейського у спеціальному полі та залишити свою оцінку. Оцінювання роботи поліцейських покликане допомогти боротися з фактами корупції та перевищення повноважень в поліції;

функція “Push-сповіщення» – це інструмент, за допомогою якого користувач має змогу отримувати надважливі термінові оповіщення від поліції про оперативну ситуацію в тій чи іншій частині міста. Завдяки цій інформації громадяни можуть коригувати свої маршрути та плани, а також піклуватись про особисту та колективну безпеку;

інтерактивна мапа, за допомогою якої користувачі мають змогу відшукати найближче відділення, куди можна звернутися по допомогу:

рекомендації щодо спілкування з поліцейськими підкажуть громадянам, як правильно поводитись у тій чи іншій ситуації, а також як мають поводитись представники поліції. Так, є приклади типових ситуацій, у яких може опинитися будь-який громадянин незалежно від сфери його діяльності, рівня громадянської активності чи політичної позиції. При цьому знання закону, своїх прав та обов’язків необхідне для того, щоб спілкування, пройшло максимально безболісно і без неприємних наслідків. У додатку зібрані матеріали, що пояснюють різні аспекти роботи поліції та інших правоохоронних органів, та поради, як поводитися у тій чи іншій ситуації.

можливість ознайомлення з національними та регіональними новинами української поліції. Зокрема, можна стежити за діяльністю поліції, адже така можливість спрямована на підвищення відкритості органів правопорядку.

З огляду на вищенаведене слід зазначити, що додаток “Му Pol” працює з Головними управліннями Національної поліції областей та МВС України на всій підконтрольній території України, крім окупованих районів Донецької, Луганської

областей та АР Крим. Таким чином, його користувачі мають такі можливості:

телефонувати та керувати дзвінками, необхідних для можливості дзвонити з пристрою, якщо неможливо відправити екстрений виклик SOS через інтернет або SMS – автоматично здійснюється виклик 102;

доступ до геоданих пристрою, необхідного для визначення місцезнаходження при відправці виклику SOS, оцінки поліцейського, визначення регіону;

надсилати та переглядати SMS повідомлення, необхідні для відправки екстреного виклику SOS через SMS, якщо неможливо відправити через інтернет та для відправки SMS довірєній особі;

доступ до фотографій, мультимедійного вмісту та файлів на мобільному пристрої, необхідно для додавання фото до профілю та виклику SOS;

доступ до контактів, необхідно для вибору номера телефону довірєної особи з телефонної книги.

Варто зазначити, що структура інформаційного порталу для реалізації системи електронних публічних послуг, що надаються поліцією, повинна містити оперативну та довідкову інформацію про послуги та спосіб їх отримання. Користувач порталу повинен із задоволенням заходити на портал та легко знаходити відповідні дані.

Метою створення порталу системи електронних публічних послуг, що надаються поліцією для громадян є підвищення ефективності надання публічних послуг. Воно спрямовано на спрощення обробки справ та офіційних запитів та дозволяє отримати інформацію про те, як їх оформити. Ухвалена форма дозволяє зібрати в одному місці справи (питання), що входять до компетенції різних адміністративних підрозділів та надати доступ до процедур даних послуг в інтернеті. Щоб реалізація послуг була можливою та здійснювалася на відповідному рівні, необхідні громадські точки доступу до інтернету, які виконують чотири основні функції:

1) популяризація інтернету, особливо серед людей, які не мають можливості використання комп'ютера та послуг, доступних через інтернет;

2) полегшення доступу до інформаційних та адміністративних послуг, що пропонуються через інтернет поліцією та пов'язаними з нею установами;

3) популяризація вільного програмного забезпечення, яке дозволяє використовувати комп'ютери та інтернет людям з низькими доходами;

4) доповнення та розширення спектру електронних публічних послуг, що надаються поліцією.

Слід звернути увагу на те, що специфіка системи електронних публічних послуг, які надаються поліцією, є такою, що вже на законодавчому рівні викладено певні вимоги до структури та змісту сайтів, які надають електронні державні послуги для фізичних та юридичних осіб. При цьому, структура он-лайнової системи електронних публічних послуг, що надаються поліцією має містити у собі:

1) інтернет – загальнодоступні сервери, що надають доступ до електронних державних послуг;

2) безкоштовні контакт-центри, поєднані з мережею телефонні callцентри, які дозволяють надавати послуги для громадян, які не мають доступу до інтернету;

3) поштову службу для надсилання документів та матеріалів письмово;

4) інтранет для підвищення ефективності роботи державних службовців.

3. Особливості надання поліцією електронних послуг у зарубіжних країнах

Цікавим є зарубіжний досвід надання електронних послуг поліцією, вивчення якого визначає можливості запровадження окремих елементів цього досвіду в умовах України. Розвинені країни у плані відкритості та ефективності державного сектора та готовності здійснювати електронні послуги, знаходяться на передньому краї, коли справа доходить до економічних показників та конкурентоспроможності. Це доказ того, що існує тісний зв'язок між конкурентоспроможністю, інноваційністю

та якістю державного управління у різних країнах. У міру розширення Європейського Союзу, при одночасному підвищенні його різноманітності, з'являються нові потреби ефективного надання публічних транскордонних послуг, підвищення мобільності громадян та потреб європейських підприємств. Електронні публічні послуги можуть допомогти урядам у вирішенні цих проблем та задоволенні потреб суспільства. Цільова концепція у країнах Європейського Союзу передбачає використання системи електронних послуг у різних країнах, а також реалізацію загальноєвропейських послуг. Реалізація цієї концепції перебуває під постійним контролем Європейської Комісії через послідовне проведення досліджень рівня розвитку системи електронних публічних послуг.

Існує чотири рівні зрілості електронних публічних послуг:

інформаційний: офіси публікують інформацію на вебсайті, а користувачі переглядають сайт офісів на комп'ютері або спеціальних інформаційних кіосках, отримуючи необхідну інформацію;

інтерактивний: односторонній – користувачі можуть спілкуватися в електронному вигляді з окремими офісами;

двосторонній – і користувачі, і офіси можуть спілкуватися між собою через інтернет;

угода: користувачі можуть спілкуватися в електронному вигляді з окремими офісами, а офісні програми електронним шляхом їм відповідають.

Правоохоронні органи багатьох країн узяли на озброєння і на теперішній час активно реалізують так звану модель Compstat Policing, що є синтезом традиційних тактик боротьби зі злочинністю та участі громадськості у цій роботі. "Compstat Policing", по суті, стала новою філософією поліцейської діяльності, за якою поліція сформована згідно з принципом децентралізації її структури, діє на проактивній основі у тісній співпраці з громадянами, спільно визначаючи проблеми та розв'язуючи їх.

У Чехії основні завдання щодо забезпечення виконання сервісної функції відповідно до Закону «Про поліцію», прийнятому 1991 р., покладають саме на регіональну та муніципальну

поліції, підрозділи яких є більш гнучкими до місцевих проблем, ніж національна поліція. Прикладом організаційних змін щодо обслуговування поліцією звичайних громадян є створення так званого «електронного столу скарг» у кожному поліцейському відділку¹.

У системі надання послуг органами поліції населенню цікавим видається й досвід Грузії. В цій країні функціонує Сервісне агентство Міністерства внутрішніх справ Грузії – це підрозділ, який надає будь-які послуги, пов'язані з транспортними засобами, у тому числі їх розмитнення, прийом платежів, пов'язаних із цим, огляд експертами, виготовлення державного номерного знака, посвідчення водія, складання теоретичного та практичного екзамену з надання права на керування, видачею дозволу на купівлю різного виду зброї, її реєстрація та переоформлення, надання довідок про несудимість, виконання функцій по стилю тощо².

Так, дозвіл на придбання зброї можна оформити протягом одного робочого дня. Завдяки розвиненій комп'ютерній системі на державному рівні, для отримання будь-якого дозвільного документа відсутня необхідність надання додаткових довідок, різного роду підтверджень з інших установ, що максимально спрощує видачу громадянину потрібного документа. Система вибудована таким чином, щоб людина не витратила багато часу на бюрократичні процедури, у результаті чого практично зникли черги, хоча щодня в Сервісному агентстві поліції обслуговують тисячі осіб.

Таким чином, у Грузії надання адміністративних послуг поліцією відбувається на основі світових стандартів, де людина виступає головною цінністю, і якісне задоволення її потреб є головним пріоритетом у функціонуванні органів державної

¹ Organization of Czech Republic police force. Офіційний сайт поліції Чехії. URL: <http://www.czech.cz/en/czech-republic/security/security-forces/the-czech-republic-police-force> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

² Service agency. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ Грузії: URL: <http://police.ge/ge/lepl/momsakhurebis-saagento?sub=488> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

влади. Саме тому досвід Грузії є прикладом для інших країн пострадянського простору, зокрема й України, у питанні щодо реформування органів внутрішніх справ та організації її діяльності з надання адміністративних послуг населенню¹.

Поліція Болгарії серед публічних електронних послуг, які нею надаються, виокремлює такі, як: видача посвідчуючих особу документів (особисті картки, документи на право водіння транспортного засобу, паспорт); послуги дозвільного характеру стосовно вибухових речовин, вогнепальної зброї та боєприпасів; послуги сигнально-охоронного характеру; послуги дорожньої поліції (реєстрація транспортних засобів та їх власників, внесення необхідних змін); міграційна робота (реєстрація іноземців, продовження терміну перебування іноземцям, видача документів, підтверджуючих право постійного проживання у країні, оголошення недійсним втрачених документів)².

Департамент поліції Естонії у 2005 р. запровадив проєкт щодо створення віртуальних послуг, метою якого є розширення можливостей електронного спілкування громадян та організацій з поліцією. Зазначені послуги надаються у двох напрямках: перший – послуги вільного доступу, наприклад, показ поліцейської дільниці на карті з контактними телефонам, її працівників та прийомними годинами; другий – обмеженого доступу: послуги які потребують ідентифікації особи, наприклад, продовження терміну дії дозволу на носіння зброї, отримання інформації про стан розгляду скарги, контакти слідчих тощо³.

Важливо акцентувати увагу на такому важливому напрямку як «самоцифровізація держави», у тому числі й органів поліції, тобто, цифровізація операцій держави та державних компаній. Самоцифровізація – це завдання, яке необхідно реалізувати

¹ Яценко О.В. Аналіз міжнародного досвіду надання адміністративних послуг правоохоронними органами. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.29-2/part_2/29.pdf (дата звернення: 09.02.2022 р.).

² Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ Болгарії. URL: <https://www.mvr.bg> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

³ Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ Естонії. URL: <https://www.siseministeerium.ee> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

будь-якій державі, спрямованій на максимізацію створення вартості в економіці, зростання добробуту, гідне місце у рейтингах ведення бізнесу та рівня життя.

У самоцифровізації на рівні держави існує два ключові напрямки:

1) цифровізація державного управління: цифровий документообіг, принципи digital by default та digital first, перегляд неефективних процесів. У цій логіці самоцифровізація охоплює весь спектр сервісів: внутрішню взаємодію держструктур – G2G, взаємодію Космосу з громадянами – G2C, взаємодію Космосу з бізнесом – G2B;

2) цифровізація суб'єктів квазідержавного сектора, де держава, як і раніше, у тій чи іншій формі відповідає за більшість робочих місць в економіці, а значить і за зростання продуктивності праці.

Так, Данія активно інвестує у цифровізацію поліції. На теперішній час кожен громадянин та кожен бізнес мають особистий кабінет, за допомогою якого відбувається спілкування з органами поліції у режимі реального часу. З 2015 р. всі громадяни зобов'язані спілкуватися з держорганами, у тому числі й органами поліції, лише через інтернет (у Данії 95 % домогосподарств мають доступ до інтернету), кожен громадянин має цифровий паспорт (digital ID), а всі державні органи та муніципалітети пов'язані в єдину мережу, що дозволяє взаємодіяти з усіма відомствами за допомогою єдиного особистого кабінету. Бізнес, крім комунікації, має можливість здійснювати всі операції через інтернет, отримувати виписки, сплачувати податки та надсилати звіти (в електронному вигляді надсилання та отримання документів займає 5 хвилин порівняно з 5-ма днями під час відправлення у паперовому вигляді). Подібна система дозволяє щорічно заощаджувати 10–20 % бюджету¹.

Таким чином, важливо зазначити, що інформаційні та телекомунікаційні технології стали дуже суттєвим та важливим

¹ Офіційний сайт поліції Данії. URL: <https://politi.dk> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

засобом покращення (підвищення) ефективності надання послуг поліцією. У сучасних умовах інформаційне забезпечення реалізовує вже не допоміжні функції діяльності поліції, а стало необхідним, майже основним елементом цієї діяльності. Нові інформаційно-телекомунікаційні технології дозволяють багато в чому розширити права населення та організацій шляхом надання їм доступу до публічної інформації, у тому числі щодо роботи органів поліції.

Варто зазначити, що на теперішній час активного переходу на нові інформаційні технології розвитку всього суспільства, у тому числі перехід від суспільства індустріального, що сформувалося раніше, внаслідок розвитку науково-технологічного процесу, до інформаційного (цифрового), в якому основним критерієм зв'язку громадянина та держави є інформація та можливість її отримання, у якому більшість працюючих зайняті саме виробництвом, зберіганням, переробкою та реалізацією інформації, особливо вищої її форми – знань.

Ухвалення Закону «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» визначило нормативну правову основу переходу на надання публічних, в тому числі поліцейських, послуг в електронній формі. Водночас сама робота з переходу на надання поліцейських послуг в електронному вигляді почалася задовго до цього.

Важливо зазначити, що саме інформаційні технології на теперішній час стають основним чинником оптимізації та реконструкції діяльності державних органів, зокрема поліції. За рахунок їх застосування не тільки продуктивність праці конкретного співробітника підвищується, а й ліквідуються зайві адміністративні бар'єри, а також знижується можливість корупційної складової. Така доступність та швидкість надання послуги є можливою, насамперед, завдяки міжвідомчій та міжрівневій взаємодії поліції з державними органами та населенням. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про Деякі питання реформування державного управління України» було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки, та затверджено план заходів

з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки¹.

Незважаючи на весь перелік позитивних сторін надання публічних електронних послуг поліцією, варто звернути увагу на ряд існуючих недоліків. Так, при наданні публічних електронних послуг поліцією проблеми виникають у зв'язку з нестачею інформаційних ресурсів за недостатньої технологічної оснащеності в органах внутрішніх справ. Варто звернути увагу на те, що зараз триває комплекс заходів з централізації та інтеграції наявних інформаційних ресурсів на платформі єдиної інформаційної системи центрів обробки даних. Однак тут виникають проблеми несумісності інформаційних продуктів, раніше розроблених і використовуваних різними державними органами виконавчої влади.

Видається, що для можливості здійснення процесу взаємодії поліції з іншими державними органами та структурами необхідно завершити заходи щодо реєстрації територіальних інформаційних центрів МВС України у єдиній системі інформаційного аналітичного забезпечення діяльності МВС. Одночасно має місце необхідність створення дзеркального програмного забезпечення у всіх державних структурах та органах поліції. Підтримка працездатності всіх технічних засобів має відповідати вимогам інформаційної безпеки, а конкретні обов'язки закріплюються у посадових регламентах (посадових інструкціях) уповноважених осіб. Однак, таке широке застосування автоматизованих процесів у діяльності органів правопорядку не обійшлося без недоліків в інформаційній забезпеченості, зокрема, працівники відзначають такі аспекти: недостатня оснащеність сучасною комп'ютерною технікою (особливо на рівні управлінь поліції); недостатня пропускна спроможність локальних мереж; недосконалість програмного забезпечення; ненадійність обладнання, що не компенсується одночасною вимогою

¹ Про Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 831-р від 21.07.2021 р. Дата оновлення: 01.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text> (дата звернення: 09.02.2022 р.).

ведення обліку у паперовій формі; відсутність довгострокової технічної підтримки з боку розробників тощо.

Важливою проблемою є питання безпеки під час передачі, обробки та зберігання електронних даних. Враховуючи технологічну оснащеність поліції, а також звертаючи увагу на ряд заходів безпеки, які вживає держава для зберігання електронних даних, все ще існують кібератаки, які, у свою чергу, призводять до витоку інформації, що зберігається в електронному вигляді. Проблемним питанням на теперішній час є порядок зберігання електронних документів, що, однак, не є перешкодою для відпрацювання електронних документів без їх дублювання на паперових носіях.

При взаємодії поліції з населенням важливою проблемою залишається той факт, що, незважаючи на електронне звернення, здебільшого, надання кінцевого результату потребує особистої присутності громадянина або його представника. На жаль, враховуючи чинне законодавство, вирішення цієї проблеми стає неможливим, оскільки, наприклад, отримання водійського посвідчення вимагає ідентифікації особи заявника. Крім того, отримання електронних послуг є недоступним для громадян похилого віку, інвалідів, а також тих осіб, які мають обмежений доступ до електронних комунікаційних каналів зв'язку та інтернету.

Для зміни ситуації пропонується: забезпечити громадянам зручність і передбачуваність процедур взаємодії з органами поліції при отриманні послуг, тобто мінімізувати тимчасові та фінансові витрати громадян, пов'язані з повним циклом отримання послуг; забезпечити громадянам доступність різних каналів отримання послуг, а також єдину точку доступу до послуг.

Аналізуючи правову базу можна назвати кілька напрямів щодо надання електронних публічних послуг поліцією:

- 1) робота з електронними документами та ведення діловодства, у тому числі з використанням сучасних інформаційних технологій;
- 2) організація комунікації із суспільством шляхом створення спеціальних сайтів;
- 3) застосування інформаційних технологій у роботі правових підрозділів системи МВС України.

Таким чином, подальше вдосконалення нормативної правової бази має бути зосереджено на забезпеченні максимальної зручності заявників при отриманні послуг, що надаються органами поліції шляхом організації клієнтоорієнтованих інтерфейсів інформаційних систем, що беруть участь у наданні послуг, які надають органи поліції. Процедури отримання таких послуг мають бути спрямовані на виправлення діючих прогалин та відповідати обґрунтованим очікуванням населення, сформованим його досвідом взаємодії з організаціями, що працюють на конкурентних ринках.

ВИСНОВКИ

Дослідження присвячено аналізу надання електронних публічних послуг Національною поліцією України. Виокремлено та проаналізовано основні напрямки застосування електронних технологій у сфері послуг: використання електронних накопичувачів (сховищ) інформації як приватних, так і загальнодоступних; електронні способи виконання зобов'язань: сплата податків, штрафів та інших обов'язкових платежів; електронна реєстрація прав, у тому числі реєстрація юридичних осіб, прав на майно, угод, що підлягають державній реєстрації; електронне регулювання черги до державних установ, запис на прийом до органів державної та муніципальної влади; електронні запити та електронне надання інформації та документів: відомостей, довідок, дозволів, документів; електронний документообіг: надання бухгалтерської, податкової та статистичної інформації в електронному вигляді; електронне узгодження: програма електронного формування бюджету, що дозволяє погоджувати (коригувати) прогнозні дані бюджету з багатьма відомствами у режимі «онлайн» тощо.

Встановлено, що електронні послуги можна трактувати як виконавчий механізм або як інструмент в системі якісної взаємодії бізнесу, влади і суспільства. При цьому, така послуга може бути будь-якою з врахуванням такої особливості, як надання через засоби інформаційно-комунікативних технологій.

Зазначено, що інформаційні послуги поліції полягають у тому, що поліція: 1) здійснює інформаційно-аналітичну

діяльність виключно для реалізації своїх повноважень, визначених цим законом; 2) формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС; користується базами (банксами) даних МВС та інших органів державної влади; 3) здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу; 4) здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями.

Специфіка системи електронних публічних послуг, які надаються поліцією, є такою, що вже на законодавчому рівні викладено певні вимоги до структури та змісту сайтів, які надають електронні державні послуги для фізичних та юридичних осіб.

Запропоновано подальше удосконалення надання електронних послуг поліцією шляхом: забезпечення громадянам зручності і передбачуваності процедур взаємодії з органами поліції при отриманні послуг; мінімізації тимчасових та фінансових витрат громадян, пов'язаних з повним циклом отримання послуг; забезпечення громадянам доступності різних каналів отримання послуг, а також єдиної точки доступу до послуг.

Анотація

Дослідження присвячено аналізу надання електронних публічних послуг Національною поліцією України. Виокремлено та проаналізовано основні напрямки застосування електронних технологій у сфері послуг. Зазначено, що інформаційні послуги поліції полягають у тому, що поліція: 1) здійснює інформаційно-аналітичну діяльність виключно для реалізації своїх повноважень, визначених цим законом; 2) формує бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС; користується базами (банксами) даних МВС та інших органів державної влади; 3) здійснює інформаційно-пошукову та інформаційно-аналітичну роботу; 4) здійснює інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями.

Проаналізовано міжнародний досвід надання електронних послуг поліцією. Запропоновано подальше удосконалення надання електронних послуг поліцією шляхом: забезпечення громадянам зручності і передбачуваності процедур взаємодії з органами поліції при отриманні послуг;

мінімізації тимчасових та фінансових витрат громадян, пов'язаних з повним циклом отримання послуг; забезпечення громадянам доступності різних каналів отримання послуг, а також єдиної точки доступу до послуг.

Ключові слова: публічна послуга, електронна послуга, Національна поліція України, інформаційно-телекомунікаційні технології, взаємодія.

The study is devoted to the analysis of the provision of electronic public services by the National Police of Ukraine. The main areas of application of electronic technologies in the service sector have been identified and analyzed. It is noted that the information services of the police consist in the fact that the police: 1) carries out information and analytical activities exclusively for the implementation of their powers, defined by this law; 2) forms databases (banks) of data included in the unified information system of the Ministry of Internal Affairs; uses data bases (banks) of the Ministry of Internal Affairs and other state authorities; 3) carries out information-search and information-analytical work; 4) carries out information interaction with other state authorities of Ukraine, law enforcement agencies of foreign countries and international organizations.

The international experience of providing electronic services by the police is analyzed. It is proposed to further improve the provision of electronic services by the police by: providing citizens with convenience and predictability of procedures for interaction with police bodies when receiving services; minimization of citizens' time and financial costs associated with the full cycle of receiving services; providing citizens with the availability of various channels for receiving services, as well as a single point of access to services.

Keywords: public service, electronic service, National Police of Ukraine, information and telecommunication technologies, interaction.

Маслова Яна Іванівна,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 13. ЦИФРОВА МОДИФІКАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

ВСТУП

В умовах втілення концепції «електронного урядування» в Україні та інтенсифікації тенденцій використання інформаційно-телекомунікаційних засобів у суспільних відносинах, діяльність органів державної влади набула нових рис та форм реалізації повноважень. Постійний технологічний прогрес дозволяє виконувати поставлені перед органами державної влади завдання, у спосіб, що є порівняно більш ефективним та прозорим. Станом на теперішній час, головними постають проблеми якості реалізації повноважень органів державної влади в умовах цифровізації, належного слідування принципам цифрового розвитку під час вибору стратегічних цілей впорядкування суспільних відносин, налагодження взаємодії між державними інституціями та інститутами громадянського суспільства за допомогою сучасних технологій.

Встановлення змістовних ознак, що характеризують антикорупційний механізм та окремі його заходи, було предметом досліджень таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як: Д. В. Гудков¹, О. Р. Дашковська, І. А. Дьомін², С. А. Задорожній³,

¹ Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук. Суми : Запорізький нац. ун-т, 2018. 249 с.

² Дьомін І. А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 18 с.

³ Задорожній С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої публічної влади : дис... кандидата наук з державного управління : 25.00.02 – механізми державного управління. Київ, 2016. 251 URL: https://www.nung.edu.ua/files/attachments/zadorozhnyy_dis.pdf (дата звернення: 20.03.2022).

О. В. Клок¹, Т. О. Коломоєць², Д. Г. Михайленко³, Р. О. Рева⁴, В. В. Нонік⁵, Т. В. Хабарова⁶, М. І. Хавронюк⁷, А. М. Черенков⁸ та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, змістовно-процедурні питання застосування сучасних технологій щодо забезпечення діяльності осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в межах чинного правового регулювання в науці є малодослідженими, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Впровадження інформаційно-телекомунікаційних засобів у діяльність окремих органів державної виконавчої влади, вплинуло на існуючі форми їх діяльності та створило нові способи реалізації ними своїх повноважень. Не виключенням, є модифікація діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції

¹ Клок О. В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 214 с.

² Коломоєць Т. О. Моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: пошук «новаційних інструментів» реалізації законодавчої моделі в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 9. С. 164–170.

³ Михайленко Д. Г. Протидія корупційним злочинам засобами кримінального права: концептуальні основи : монографія. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2017. 582 с.

⁴ Рева Ю. О. Антикорупційне декларування: теорія, правове регулювання, практика. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : дис. ... д-ра філософії. Одеса, 2020.

⁵ Нонік В. В. Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. Миколаїв, 2019. 402 с.

⁶ Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук (д-ра філософії). Харків, 2017. 216 с.

⁷ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М. І. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

⁸ Черенков, А. М. Розслідування декларування недостовірної інформації. 12.00.09 – Кримінальний процес та криміналістика ; судова експертиза ; оперативно-розшукова діяльність. Київ. 2020. С. 270. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/16673/1/dysert_cherenkov.pdf (дата звернення: 20.03.2022).

(далі – НАЗК). За таких умов важливого значення набуває теоретичне осмислення процесів цифровізації діяльності НАЗК, виокремлення засобів антикорупційного механізму, що реалізуються за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій, тощо.

Тому, метою дослідження є формування наукового підходу до наявних ретроспективних та якісно-змістовних ознак діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, що є модифікованою через впровадження у практичну площину нових технологій.

Методологія: при здійсненні цього дослідження використовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання: метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічний метод та структурно-функціональний, а також ряд емпіричних методів.

1. Інституційні засади цифрової модифікації діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції

Поштовхом до актуалізації питань цифровізації в Україні стало підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 р., якою було активовано процес забезпечення комплексного розвитку електронного урядування відповідно до європейських вимог¹. Як зазначено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, яка затверджена Розпорядженням КМУ від 20.09.2017 р. № 649-р, діяльність органів державної влади має слідувати таким основоположним ідеям:

- 1) пріоритетно реалізовуватись, незалежно від виду, шляхом застосування електронної форми;
- 2) планування та реалізація реформ, проєктів чи завдань має здійснюватись із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій;

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27.06.2014 р. Дата оновлення від 30.11.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 20.03.2022).

3) пріоритетним є впровадження таких форм збору інформації, що передбачатимуть одноразове введення інформації з дотриманням вимог захисту інформації та персональних даних;

4) впровадження інформаційно-телекомунікаційних засобів має відбуватися відповідно до єдиних вимог та стандартів для формування основи їх подальшої сумісності, електронної взаємодії та повторного використання тощо¹.

Одночасно, у цей період створено Державне агентство з питань електронного урядування України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і на якого покладено питання реалізації державної політики у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства².

Наступним кроком на шляху впровадження ідей перефармування управлінської діяльності, стало утворення Міністерства цифрової трансформації як органу державної виконавчої влади через реорганізацію Державного агентства з питань електронного урядування шляхом його перетворення у 2019 р.³. Виокремлення нової інституції в системі суб'єктів публічного адміністрування дозволили переадресувати технічну складову щодо здійснення заходів із впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій від органів державної виконавчої влади до Міністерства цифрової трансформації в частині створення та забезпечення

¹ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#top> (дата звернення: 20.03.2022).

² Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 492. Дата оновлення: 20.04.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

³ Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 р. № 829. Дата оновлення: 20.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

функціонування: системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; інтегрованої системи електронної ідентифікації; єдиного державного вебпорталу відкритих даних; онлайн-платформи взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства тощо¹.

Окремим вектором впровадження цифрових технологій у практику діяльності органів державної влади стала зміна їх профілю, що має на меті формування такого типу впорядкування, якого засновано на використанні інформаційно-телекомунікаційних технологій. Не виключенням є НАЗК.

Щодо категорії «цифровізація», то вона походить від англійської і в перекладі означає «оцифровування», «діджиталізація», або ж «приведення в цифрову форму» та означає не просто технологічний механізм обробки інформації, а певний соціальний, культурний та антропологічний процеси². Спільним у межах наукових розробок є тлумачення цифровізації як:

- а) способу приведення будь-якого різновиду інформації до цифрової форми;
- б) прийняття або збільшення використання цифрових і комп'ютерних технологій в організації суспільних відносин;
- в) способу побудови сфер соціального життя навколо цифрових комунікацій та медіа інфраструктури³.

Слушним видається твердження О. Р. Кібенко щодо визначення цифровізації як формату відносин “end-to-end direct online procedure”, який передбачає наявність трьох складників:

¹ Питання Міністерства цифрової трансформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. Дата оновлення: 13.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

² Тетерятник Б. С. Тенденції діджиталізації як вектор сучасного розвитку світового господарства. *Науковий вісник МГУ. Серія: Юридичні науки*. 2017. № 29. С. 21–23. С. 21.

³ Жигалкевич Ж. М. Діджиталізація як основний фактор розвитку бізнес-структур. *Електронний журнал «Ефективна економіка»*. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/11_2020/99.pdf (дата звернення: 20.03.2022).

1) безперервна процедура он-лайн (англ. end-to-end), за якої зникає необхідність використання паперового носія чи фізичної присутності особи;

2) пряма процедура он-лайн (англ. direct), яка проводиться без втручання посередника чи компетентного органу, тобто самостійно кінцевим споживачем;

3) процедура он-лайн (англ. on-line), яка здійснюється шляхом використання вебмережі і є доступною для кінцевих споживачів послуг¹.

Таким чином, цифрова трансформація детермінує: а) перетворення, зміну певних явищ чи процесів з нецифрового на цифровий формат; б) створення певних явищ чи здійснення процесів на основі цифрових комунікацій та медіа інфраструктури. У межах цього дослідження, слід звернути увагу на вплив цифрової трансформації на діяльність НАЗК.

Функціонування спеціально уповноваженого державного органу, до сфери відання якого належать забезпечення формування та реалізація державної антикорупційної політики – НАЗК, опосередковує доктринальне тлумачення його правового статусу як:

1) органу державної виконавчої влади із спеціальним статусом;

2) суб'єкта публічного адміністрування у сфері запобігання корупції.

При цьому, у першому значенні, акцентовано увагу на наявності спеціальної компетенції, а в другому – на форматі реалізації цієї компетенції відповідно до ідеалів людиноцентризму та верховенства права. Цифрова трансформація за таких умов впливає саме на характеристики правового статусу НАЗК як суб'єкта публічного адміністрування. Але, спеціальний статус НАЗК у системі органів державної виконавчої влади залишається незмінним.

¹ Кібенко О. Р. Діджиталізація як нова ера розвитку корпоративного права. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/145948-didzhitalizatsiya-yak-nova-erarov-zvitku> (дата звернення: 20.03.2022).

Загалом, публічне адміністрування є діяльністю уповноважених суб'єктів публічної влади, зміст якої має вияв у погодженому впорядкуванні конкретно визначених суспільних відносин шляхом застосування конкретно визначених способів, методів, форм для забезпечення публічного інтересу¹, тобто НАЗК є уповноваженим суб'єктом, діяльність якого спрямовано на впорядкування суспільних відносин щодо запобігання корупції через застосування конкретно визначених способів, методів, форм для забезпечення публічного інтересу. Процеси цифрової трансформації торкнулися безпосередньо способів, методів та форм, які становлять зміст діяльності НАЗК, модифікуючи їх у відповідному напрямі. Підтвердженням означеного є виокремлення у межах «Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2021 рік» напряму щодо формування та розвитку нової організаційної культури та інституційної розбудови НАЗК, що здатна забезпечити динамічну, ефективну роботу інституції. При цьому, під інституційною розбудовою НАЗК розуміються:

- залучення кваліфікованого персоналу;
- розбудова зрозумілих та ефективних процесів;
- повна діджиталізація;
- клієнтоорієнтовані процедури, електронний документообіг;
- забезпеченість достатніми фінансовими та технічними ресурсами;
- якісні й надихаючі внутрішні та зовнішні комунікації;
- комфортні робочі місця та місця загального користування, сприйняття офісу як спільного простору, комфортного для спільної ефективної роботи;
- постійний розвиток працівників та підвищення їх професійного рівня;
- взаємоповага, толерантність та неупередженість;
- система внутрішнього контролю, яка унеможливило вплив зовнішніх негативних факторів та забезпечує доброчесність усеєдині.

¹ Білоус-Осінь Т. І. Публічне адміністрування у сфері наукової діяльності. *Juris Europensis Scientia*. Вип. 3. 2021. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/3_2021/15.pdf (дата звернення: 20.03.2022).

Для досягнення мети впорядкування ІТ-процесів та побудови цифрової культури в діяльності НАЗК обрано такі напрями цифрової модифікації:

оновлення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, введення у промислову експлуатацію Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, створення інформаційно-комунікаційних порталів для викривачів, уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) із питань запобігання та виявлення корупції;

розробка та запуск у роботу інформаційно-телекомунікаційної системи «Система управління справами»;

забезпечення функціонування автоматизованої системи логічного і арифметичного контролю, що застосовується до всіх декларацій;

забезпечення безпосереднього автоматизованого доступу Національного агентства до державних реєстрів і баз даних, необхідних для перевірки декларацій;

впровадження ІТ-продуктів та надійної інфраструктури;

підвищення культури цифрової взаємодії, забезпечення відкритості даних та постійне удосконалення бізнес-процесів тощо¹.

Як наслідок, НАЗК є одним із перших державних органів, яким практично втілено Постанову КМУ «Деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації» від 3 березня 2020 р.

¹ Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2021 рік : рішення колегії НАЗК від 17.05.2021 р. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/> (дата звернення: 20.03.2022).

№ 194. Відповідно, цим нормативно-правовим актом передбачено обов'язковість введення у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади посаду заступника керівника відповідного органу з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації (CDTO)¹.

У подальшому, наказом НАЗК від 23.10.2020 р. № 475/20 «Про затвердження Положення про Відділ цифрової трансформації та інноваційного розвитку» в його апараті утворено структурний підрозділ з однойменними обов'язками. До основних завдань Відділу цифрової трансформації та інноваційного розвитку віднесено: забезпечення цифрового перетворення та стратегічного оновлення НАЗК шляхом оновлення процесів діяльності структурних підрозділів за допомогою інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій; формування стратегії і детального плану дій щодо цифрової трансформації процесів НАЗК; здійснення розробки нових та перепроєктування наявних процесів у структурних підрозділах апарату; забезпечення належного рівня залучення зовнішніх і внутрішніх експертів до цифрової трансформації; здійснення аналітичних розрахунків, ведення динамічних рядів даних, підготовка проєктів аналітичних матеріалів щодо діяльності у сфері цифрової трансформації; розробка документів стратегічного планування у сфері цифрової трансформації; участь в інформаційному наповненні вебсайту НАЗК².

Таким чином, інституційне забезпечення цифрової трансформації в діяльності НАЗК покладено на окремий структурний

¹ Деякі питання діяльності підрозділів з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації центральних та місцевих органів виконавчої влади та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 194. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

² Про затвердження Положення про Відділ цифрової трансформації та інноваційного розвитку : Наказ НАЗК від 23.10.2020 р. № 475/20. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/185-Polozhennya-pro-Viddil-nakaz.pdf> (дата звернення: 20.03.2022).

підрозділ, який практично втілює цифровий підхід та впроваджує заходи щодо модифікації роботи антикорупційної інституції.

Окремо слід зазначити, що цифровізація вплинула не лише на структуру та цілі НАЗК, але й на спосіб реалізації його повноважень. Виходячи з конституційно встановленого обов'язку органів державної влади діяти виключно в межах та відповідно до закону (ч. 2 ст. 19 Конституції України), цифрова модифікація способу реалізації компетенції НАЗК має бути заснованою на відповідних положеннях законодавства.

Аналіз антикорупційного законодавства дозволяє стверджувати про наявний дуалістичний підхід до нормативного впорядкування виконання повноважень НАЗК із застосування цифрових технологій. З одного боку, у законодавстві прямо передбачено виконання повноважень у форматі діджиталізації (наприклад, забезпечення ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення), а з іншого – встановлено конкретне повноваження, а вибір форми його реалізації деталізується у рішеннях НАЗК (наприклад, здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру)¹.

Щодо реалізації повноважень НАЗК зазначимо таке. За своєю сутністю повноваження є юридично можливими та необхідними варіантами поведінки їх носія, тобто сукупність його прав і обов'язків. Слід зазначити, що повноваження як публічно-правова категорія, будучи єдністю прав і обов'язків владних суб'єктів, опосередковує певну специфіку порівняно із сукупністю прав та обов'язків приватних суб'єктів. Основною властивістю

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. Дата оновлення: 09.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

повноважень державно-владних суб'єктів є їх закріплення на рівні відповідного нормативно-правового акта¹.

Залежно від підходу, перелік прав та обов'язків, що формують повноваження, може бути вичерпним або ж містити відсилючі норми, які передбачають можливість встановлення прав та обов'язків іншими нормативно-правовими актами. Не будь-які повноваження може бути надано суб'єктові публічної адміністрації, а лише ті, яких змістовно спрямовано на виконавчо-розпорядчу діяльність, надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності та забезпечення прав громадян під час публічного адміністрування. Таким чином, НАЗК наділено виключними повноваженнями у сфері запобігання корупції, які мають вираження через сукупність прав та обов'язків НАЗК та закріплюються нормами права.

Реалізація повноважень НАЗК здійснюється у межах обраної форми за допомогою застосування певних методів та у визначений спосіб. Для того, щоб встановити якісні показники впливу цифровізації на реалізацію повноважень НАЗК, необхідно звернути увагу на елементи, що характеризують механізм реалізації повноважень: форми та методи.

Форми реалізації повноважень змістовно дотичні до форм публічного адміністрування в цілому. Як зазначено О. А. Шатило, під формами управлінської діяльності слід розуміти зовнішні, постійно й типово фіксовані прояви практичної активності органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо формування й реалізації управлінських цілей та функцій і забезпечення їхньої власної життєдіяльності². Форми публічного адміністрування можна поділити на: правові

¹ Винник О. В. Повноваження штабних підрозділів органів внутрішніх справ. *Форум права*. 2014. № 4. С. 38–42.

² Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») / О. А. Шатило ; Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

та неправові. Не акцентуючи уваги на розрізнених доктринальних підходах до визначення сутності й градації форм публічного адміністрування, погодимось із твердженням В. Р. Білої, а саме:

а) до правових форм публічного адміністрування включено усі прояви активності публічної адміністрації, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у сфері публічного адміністрування: нормативні акти управління, акти-плани, управлінські програми, індивідуальні акти (адміністративні акти), адміністративні договори, юридично значущі дії, адміністративні процедури, автоматичні правові механізми¹;

б) організаційні форми не спричиняють настання юридичних наслідків у сфері публічного адміністрування, що, однак, не підтверджує їх неспроможності встановлювати, змінювати і припиняти приватні правовідносини².

Таким чином, до правових форм діяльності НАЗК належить: прийняття нормативно-правових актів, яких спрямовано на запобігання корупції; розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання; прийняття індивідуальних актів (наприклад, прийняття припису щодо усунення порушень антикорупційного законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності); укладення адміністративних договорів та вчинення юридично значущої дії. При цьому, цифрова трансформація не вплинула ні на градацію правових форм НАЗК, ні на їх видові ознаки.

Методи реалізації повноважень доцільно тлумачити як способи й прийоми аналізу й оцінювання управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм, впливу на суб'єктів у керованих суспільних відносинах. Методи реалізації повноважень НАЗК охоплюють способи, прийоми, дії, які

¹ Біла В. Р. Види правових форм публічного адміністрування. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Том 30 (69) № 4. С. 94–99.

² Біла В. Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 112–115.

пов'язані з підготовкою й реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової й організаційної державно-управлінської діяльності. Вагомим значенням для цілей цього дослідження є класифікація методів реалізації повноважень за організаційними властивостями шляхом врахування типу впливу, способу здійснення впливу, часової характеристики впливу, особливості впливу. Можна припустити, що процес цифровізації вплинув на методи впливу через застосування в управлінсько-розпорядчій діяльності електронних засобів та інформаційно-телекомунікаційних технологій, враховуючи електронний обмін даними. Одночасно, змінено спосіб реалізації повноважень НАЗК, тобто заходи, які застосовуються для втілення наданої компетенції.

Слід зазначити, що вказана модель функціонування має стати превалюючою не лише для НАЗК, але й інших органів державної влади. Відповідно до Постанови КМУ «Деякі питання цифрового розвитку» від 30 січня 2019 р., застосування принципів державної політики цифрового розвитку під час реалізації прав та свобод громадян має забезпечуватись органами виконавчої влади у процесі підготовки проєктів нових нормативно-правових актів або внесення змін до нормативно-правових актів і реалізації владних повноважень шляхом застосування цифрових технологій¹. Значення указанного нормативно-правового акта полягає у тому, що використання цифрового інструментарію є обов'язком органу державної виконавчої влади. Не виключенням є НАЗК, якого зобов'язано слідувати таким цифровізаційним принципам впорядкування суспільних відносин:

1) відкритості, що досягається шляхом забезпечення відкритого доступу до відомчих даних (інформації) у межах, визначених законом;

2) прозорості, що досягається шляхом забезпечення можливості використання відкритих зовнішніх інтерфейсів

¹ Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56. Дата оновлення: 05.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/56-2019-%D0%BF#n18> (дата звернення: 20.03.2022).

до відомчих інформаційних систем, включаючи інтерфейси прикладного програмування;

3) багаторазовості, що досягається шляхом використання відкритого міжвідомчого обміну рішеннями та їх повторного використання;

4) технологічної нейтральності і портативності даних, що досягається шляхом забезпечення доступу до відомчих сервісів і даних та повторного використання незалежно від технологій або їх продуктів;

5) орієнтованості на громадян, що досягається шляхом забезпечення первинного врахування потреб громадян під час прийняття рішень щодо форм чи способів здійснення функцій держави;

6) інклюзивності та доступності, що досягається шляхом забезпечення можливості користуватися новітніми досягненнями інформаційних технологій доступу до сервісів;

7) безпечності та конфіденційності, що досягається шляхом забезпечення безпечного та надійного середовища, в якому відбувається електронна взаємодія з державою, включаючи повну його відповідність правилам і вимогам, встановленим законами України щодо захисту персональних даних та інформації, що належить державі, електронної ідентифікації та довірчих послуг тощо.

Для формування однотипного підходу до процесу цифровізації та принципів його втілення в діяльність державних органів, КМУ сформовано методичні рекомендації щодо дотримання засад державної політики цифрового розвитку, які містять:

визначення категорій, що формують ідею цифровізації (наприклад, е-взаємодія, е-послуги, е-ресурси, сучасні технології, цифрова екосистема, цифрова трансформація);

деталізацію мети та завдань державного органу, яких спрямовано на дотримання принципів цифровізації органами державної влади (наприклад, реалізація повноважень відповідно до «відкритості» означає, що орган державної влади створює та модернізує е-ресурси як «цифрові за замовчуванням», визнає належні йому дані відкритими у межах закону,

забезпечує рівні можливості для програмного забезпечення з відкритим кодом та демонструє активне й вмотивоване запровадження програмного забезпечення з відкритим кодом і т. д.);

перелік рекомендації щодо способів реалізації повноважень, які є дотичними до цифрового розвитку (наприклад, приймати рішення, які сприятимуть більш широкому використанню та розвитку цифрових технологій, використанню підходів щодо впровадження технологій та їхніх продуктів, що базуються на потребах громадян, запроваджувати нові підходи до управління, розгортаючи все більшу кількість продуктів цифрових технологій та розширеної аналітики, проводити реінжиніринг та оновлення адміністративних процесів, оптимізуючи їх з використанням сучасних технологій тощо)¹.

Модифікація реалізації повноважень НАЗК торкнулась практично усіх складових його діяльності. Наприклад, Наказом НАЗК «Про затвердження Вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»» від 2 квітня 2020 р., до типів захищених анонімних каналів віднесено канали отримання повідомлень із використанням:

- а) офіційного вебсайту установи;
- б) електронних поштових скриньок;
- в) технології IP-телефонії (анонімна гаряча лінія).

Захист анонімних каналів зв'язку здійснюється шляхом побудови інформаційно-телекомунікаційної системи із застосуванням комплексної системи захисту інформації, що має забезпечувати конфіденційність та гарантувати анонімність особи, яка здійснює повідомлення.

¹ Про забезпечення реалізації деяких питань цифрового розвитку : Наказ Державного агентства з питань електронного урядування України від 09.04.2019 р. № 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0024883-19> (дата звернення: 20.03.2022).

Прогресивним слід вважати положення щодо ідентифікації, автентифікації та авторизації операторів шляхом використання персонального логіна та пароля або кваліфікованого електронного підпису, а у випадку використання мережевого телефонного зв'язку загального користування – така ідентифікація, автентифікація та авторизація взагалі не потрібна¹.

Специфіка діяльності НАЗК опосередковує значний інтерес до недопущення та виявлення корупції у самій інституції. Одним із способів дотримання доброчесності працівниками НАЗК, якого засновано на сучасних технологіях, стало впровадження автоматизованого способу розподілу обов'язків щодо проведення перевірок між працівниками НАЗК, який жодним чином не впливає на змістовні складові проведення перевірок. Такий спосіб розподілення повноважень є автоматизованим та характеризується такими ознаками:

відбувається за допомогою спеціально створеної автоматизованої системи, яка є програмним комплексом;

його спрямовано на об'єктивний та неупереджений автоматизований розподіл повноважень за принципом випадковості;

облік вибору та усіх дій, що супроводжують розподіл, відбувається автоматично;

його може бути застосовано до: проведення перевірок щодо організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування, юридичних особах публічного права; повних перевірок антикорупційних декларацій; спеціальних перевірок; перевірок звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; перевірок з питань, що належать до повноважень підрозділу внутрішнього контролю;

¹ Про затвердження Вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.04.2020 р. № 127/30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0370-20#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

результати автоматизованого розподілу фіксуються у протоколі в автоматичний спосіб без участі реєстратора. При цьому, доступ до коригування інформації у протоколі заблоковано¹.

Слід зазначити, що НАЗК приділено значну увагу до вироблення нових способів реалізації наданих повноважень з використанням сучасних технологій. Доцільним є їх групування залежно від конкретного напрямку діяльності НАЗК, на:

1) способи внутрішньо-організаційної діяльності НАЗК, які охоплюють цифровізовані підходи до ведення діловодства, організацію засідань, планування роботи, розподілення повноважень між уповноваженими особами НАЗК тощо;

2) способи правозастосовної діяльності НАЗК, які охоплюють цифровізовані підходи до: здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; перевірки стосовно можливих фактів порушень встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; державного контролю за дотриманням установлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій

¹ Про затвердження Порядку автоматизованого розподілу обов'язків з проведення перевірок між уповноваженими особами Національного агентства з питань запобігання корупції : Наказ НАЗК від 29.05.2020 р. № 231/20. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/dokument-231_0_7-20-Poryadok-avtomat.-rozpodilu.pdf (дата звернення: 20.03.2022).

про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей у порядку та в межах, визначених законом тощо.

Підсумовуючи, доходимо висновку, що процеси цифрової трансформації торкнулися безпосередньо способів реалізації повноважень, які становлять зміст компетенції НАЗК, модифікуючи їх у відповідному напрямі. Наявність інституційного забезпечення цифрової трансформації у структурі НАЗК та використання сучасних технологій для практично усіх його повноважень свідчить про те, що вказана антикорупційна інституція функціонує відповідно до ідеї електронного урядування та повної діджиталізації.

2. Використання принципів цифрового розвитку у правозастосовній діяльності НАЗК

Первинно використання сучасних технологій у межах правозастосовної діяльності НАЗК прослідковується у повноваженнях щодо адміністрування реєстрів, яких спрямовано на запобігання та протидію корупції. У цілому, правові, організаційні і фінансові аспекти створення та функціонування публічних електронних реєстрів, а також використання інформації у публічних електронних реєстрах врегульовано Законом України «Про публічні електронні реєстри»¹. Відповідно, публічним електронним реєстром є інформаційно-комунікаційна система, якої спрямовано на забезпечення збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації. Серед загальних засад ведення публічних

¹ Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text> (дата звернення: 10.04.2022 р.).

електронних реєстрів, які стосуються і антикорупційних реєстрів, виокремлено:

1) функціонування публічного електронного реєстру засновано на єдиних принципах, наприклад: інтероперабельності; гарантуванні об'єктивності, актуальності, достовірності, повноти та захищеності реєстрових даних та реєстрової інформації від несанкціонованих змін; презумпції достовірності реєстрових даних та інформації; впровадженні найбільш досконалих та ефективних технічних та технологічних заходів для забезпечення ведення реєстрів; захистові реєстрових даних та реєстрової інформації (у тому числі персональних даних) від несанкціонованого доступу тощо;

2) електронна (технічна та інформаційна) взаємодія реєстрів здійснюється безперервно;

3) до повноважень держателів реєстрів належать повноваження щодо: забезпечення формування та/або реалізація державної політики у сфері відповідних реєстрів; здійснення нормативно-правового регулювання у сфері відповідних реєстрів; розробка та організація виконання державних чи інших цільових програм із розвитку відповідних реєстрів; організація електронної (технічної та інформаційної) взаємодії реєстрів; організація роботи з підготовки та підвищення кваліфікації публічних реєстраторів відповідних реєстрів; здійснення контролю за дотриманням суб'єктами у сфері реєстрів законодавства, порядку ведення реєстрів, створення реєстрової інформації тощо;

4) інформація про об'єкти реєстрів вважається: а) офіційною з моменту її внесення до відповідного реєстру; б) достовірною, тобто такою, що може бути використана державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами при здійсненні ними повноважень, визначених законом, а також фізичними та юридичними особами при вчиненні правочинів;

5) підставою для створення реєстру є встановлення під час регулювання суспільних відносин, що виникають при вирішенні економічних, соціальних, правоохоронних або інших завдань потреби факту реєстрації;

б) діяльність із забезпечення захисту реєстрів полягає у здійсненні держателем реєстру або адміністратором таких дій: створення, модернізації та забезпечення безперервного функціонування засобів технічного і криптографічного захисту реєстрових даних та інформації, у тому числі з використанням запроваджених підсистем захисту; впровадження та забезпечення використання засобів технічного і криптографічного захисту інформації під час ведення реєстру; застосування засобів та технологій резервного копіювання реєстрової інформації та фізичного збереження її носіїв; застосування засобів автентифікації з метою підтвердження цілісності інформації, яка вноситься до реєстру, та реєстрової інформації, що передаються через Систему електронної взаємодії, а також ідентифікації публічних реєстраторів, створювачів та осіб, які користуються реєстровою інформацією у порядку спеціального доступу; здійснення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки об'єктів критичної інформаційної інфраструктури.

Станом на теперішній час реєстри НАЗК не віднесено до групи базових, що означає відсутність поширення на них відповідних вимог функціонування електронного реєстру. До реєстрів, держателем, яких є НАЗК, належать: Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. При цьому, забезпечення ведення двох перших реєстрів прямо передбачено п. п. 9 п. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції». Натомість, формування та адміністрування Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру прямо не передбачено як повноваження НАЗК, а є способом державного контролю за дотриманням установлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування

їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Серед правових засад, які визначають порядок функціонування реєстрів та баз даних, звернемо увагу на Постанову КМУ 2015 р. «Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»¹, у першій редакції якої – НАЗК не було віднесено до переліку розпорядників публічної адміністрації, які забезпечують доступ до відповідної інформації. Лише у 2019 р. НАЗК визначено як суб'єкта, що має забезпечувати публічний доступ до: «Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, антикорупційних програм міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів, а також інших державних органів та органів місцевого самоврядування». Указана норма означає, що НАЗК як розпорядник публічної інформації має завантажувати у формі відкритих даних набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, та несе згідно із законом відповідальність за достовірність і актуальність оприлюднених наборів даних.

Незважаючи на те, що такі нововведення були прогресивними в межах цифровізації антикорупційного механізму, за результатами оцінки стану оприлюднення й оновлення відкритих даних розпорядниками інформації у 2019 році НАЗК віднесено до «Оутсайдерів» (Національне агентство з питань запобігання корупції та Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками набрали найменшу кількість

¹ Про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835. (у редакції від 21 жовтня 2015 р.). Дата оновлення: 23.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

балів)¹. Низький показник діяльності НАЗК спричинено тим, що у 2019 р. не було впроваджено так званих «унікальних наборів інформації» – суспільно важливих наборів інформації, які уповноважено збирати лише конкретного розпорядника, а саме: Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, антикорупційних програм міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних цільових фондів, а також інших державних органів та органів місцевого самоврядування.

Загалом, оцінка стану оприлюднення й оновлення відкритих даних проводиться Державним агентством з питань електронного урядування із дотриманням принципів об'єктивності, достовірності, доступності, прозорості та у взаємодії з розпорядниками інформації у два етапи: опитування розпорядників інформації, аналіз результатів опитування та визначення оцінки (на підставі таких показників: політика відкритих даних; потенціал обробки та аналізу відкритих даних; якість відкритих даних; залучення користувачів до системи оприлюднення відкритих даних; вплив відкритих даних)². Відповідний звіт про оцінку стану оприлюднення й оновлення відкритих даних за 2021 р. ще не оприлюднено, проте, виходячи з діючих реєстрів, що адмініструє НАЗК, можна припустити фактичне покращання показників діяльності антикорупційної інституції у цьому напрямі.

Розглянемо окремо нормативно-правові засади та трансформацію підходу НАЗК до забезпечення ведення кожного з антикорупційних реєстрів. Так, Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

¹ Оцінка стану оприлюднення та оновлення відкритих даних: звіт. Київ, 2019 р. URL: https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/Otsinka-stanu-opryliudnennia-VD_zvit.pdf (дата звернення: 20.03.2022).

² Порядок щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2019 р. № 409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

місцевого самоврядування (далі – Реєстр антикорупційних декларацій) було впроваджено внаслідок законодавчого закріплення у профільному законодавстві вимоги до електронного декларування шляхом внесення інформації на сайті НАЗК. Законом України «Про запобігання корупції» 2014 р. окреслено порядок подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Одночасно, відсутністю нормативної детермінації окремих питань, що стосувались декларування, опосередковано встановлення перехідного періоду для налагодження роботи Реєстру антикорупційних декларацій.

Лише у 2016 р. для виконання положень Розділу VII Закону України «Про запобігання корупції», яким визначено заходи здійснення фінансового контролю у сфері запобігання корупції: подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, облік та оприлюднення декларацій; контроль та перевірку декларацій; встановлення своєчасності подання декларацій; повну перевірку декларацій; моніторинг способу життя суб'єктів декларування закладено правові основи ведення Реєстру антикорупційних декларацій.

Система подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, розпочала функціонувати в два етапи:

1) перший етап – з 00 годин 00 хвилин 01 вересня 2016 р. для таких типів декларацій (повідомлень) та суб'єктів декларування, як щорічні декларації за 2015 р. службових осіб, які станом на 01 вересня 2016 р. займають відповідальне та особливо відповідальне становище протягом 60 календарних днів; декларації осіб, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, службових осіб, які 01 вересня 2016 р. або пізніше цієї дати припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, та станом на день такого припинення займають згідно відповідальне та особливо відповідальне становище; повідомлення про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування, службових осіб, які станом на 01 вересня 2016 р.

або пізніше цієї дати займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

2) другий етап – з 00 годин 00 хвилин 01 січня 2017 р. для всіх інших суб'єктів декларування та декларацій (повідомлень), передбачених законодавством України¹.

Реєстру антикорупційних декларацій складався з двох частин: 1) публічна частина (дані з Реєстру антикорупційних декларацій, які розміщувалися на офіційному вебсайті НАЗК через застосування сукупності програмних засобів, розміщених за унікальними адресами в обчислювальній мережі: декларації та повідомлення про суттєві зміни у майновому стані); 2) конфіденційна частина (дані з Реєстру антикорупційних декларацій, які не розміщувалися на офіційному вебсайті НАЗК та є конфіденційними). Серед основних характеристик адміністрування Реєстру антикорупційних декларацій, виокремимо:

1) ведення виключно в електронній формі;

2) до користувачів антикорупційного ресурсу віднесено: зареєстрованих суб'єктів декларування, уповноважених працівників НАЗК, адміністраторів системи, які здійснюють керування обліковими записами, уповноважені осіб інших державних органів, фізичних та юридичних осіб щодо публічної частини;

3) функціонально Реєстр антикорупційних декларацій спрямовано на: створення, збереження, подання та перегляд електронних документів суб'єктів декларування; моніторинг дій користувачів (виключення становлять особи, які здійснюють доступ до публічної частини Реєстру); наявність зручних для користувачів інтерфейсів та сервісів; електронну ідентифікацію користувачів; інтеграцію та обмін даними з інформаційно-телекомунікаційними і довідковими системами, реєстрами, банками даних, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування тощо;

¹ Про початок роботи системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Рішення Національного агентства запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 2. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 136.

4) встановлений режим роботи Реєстру антикорупційних декларацій з окресленням меж технічного обслуговування, рівня захисту даних та виду програмного забезпечення тощо¹.

Проблемним при використанні Реєстру антикорупційних декларацій стала відсутність можливості автоматичного заповнення інформації, яка містилася в базах даних та реєстрах інших державних органів. Актуальним на теперішній час, є висновки Ю. О. Реви щодо створення єдиної уніфікованої інформаційної системи через інтеграцію вебпорталів (офіційних вебсайтів суб'єктів владних повноважень) з інтегрованою системою електронної ідентифікації та автентифікації; створення та функціонування електронного кабінету громадянина для доступу до електронних послуг та інформації з державних реєстрів та його інтеграції до Єдиного державного порталу адміністративних послуг; забезпечення інтеграції кваліфікованого електронного підпису та інших схем електронної ідентифікації, зокрема з використанням мобільного електронного підпису (Mobile ID) до вебпорталів (сайтів) органів виконавчої влади, через які надаються електронні послуги (сервіси) тощо².

У 2021 р. було прийнято оновлений Порядок адміністрування Реєстру антикорупційних декларацій³, яким передбачено фактичне впровадження технології розподіленого реєстру

¹ Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16#Text> Втрата чинності від 01.12.2021 р. (дата звернення: 20.03.2022).

² Рева Ю. О. Антикорупційне декларування: теорія, правове регулювання, практика. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : дис. ... доктора філософії : 081-Право. Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2020.

³ Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 липня 2021 р. № 448/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0986-21#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

даних – “Blockchain”. Це виражено у тому, що кожен документ, який вноситься до Реєстру антикорупційних декларацій, наділяється унікальним ідентифікатором автоматичним шляхом та закріплюється електронною печаткою, що унеможливорює внесення несанкціонованих змін до поданого документа (забезпечує цілісність документа). Подання документів одночасно підтверджується шляхом надсилання повідомлення суб’єктові декларування на адресу його електронної пошти, зазначену в персональному електронному кабінеті, та до персонального електронного кабінету суб’єкта декларування. Із цього моменту дані документів, яких внесено до Реєстру, зберігаються у структурованому вигляді, а також у зручній для візуального сприйняття формі, зокрема у форматі HTML. Серед основних змін, слід виокремити також те, що:

1) додано наскрізний пошук щодо вмісту всіх поданих документів (чек бокс «шукати скрізь» біля поля для пошуку). Це дає можливість пошуку декларацій за будь-яким об’єктом декларування;

2) після відкриття будь-якої декларації є можливим без додаткового пошуку переглядати інші документи цього суб’єкта декларування (додано блок «Інші документи суб’єкта декларування», який містить посилання на всі документи, які суб’єкт декларування попередньо подавав);

3) спрощено роботу з кваліфікованими електронними підписами (далі – КЕП). Якщо при зміні КЕП ідентифікаційні дані суб’єкта декларування не змінилися, не потрібно проводити процедуру зміни КЕП у Реєстрові антикорупційних декларацій. Суб’єктові декларування надається можливість заповнювати документи з різних пристроїв та КЕП для входу до Реєстру. При створенні нової декларації на основі попередньої забезпечено перенесення персональних даних суб’єктів декларування до нового документа, незалежно від пристрою;

4) для суб’єкта декларування доступно завантаження його документів із системи. Суб’єкт декларування має можливість: переглянути й завантажити всі подані ним документи з персональними даними у форматі HTML і PDF зі свого електронного

кабінету; змінити поштову скриньку для користування Реєстром декларацій; отримати доступ до персонального електронного кабінету за допомогою процедури «Я змінив поштову скриньку» тощо.

Щодо Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – “POLITDATA”), то його формування та ведення не виокремлено як повноваження НАЗК Законом України «Про запобігання корупції». Застосування у цій сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій пов'язано з тим, що:

1) профільним законодавством за НАЗК закріплено обов'язок щодо «...здійснення державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, звітів про надходження та використання коштів фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду ініціативної групи, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей» (п. п. 8⁻¹ ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»);

2) Законом України «Про політичні партії в Україні», серед обов'язків політичних партій, виокремлено – щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, подання до НАЗК звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (у тому числі її місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу

юридичної особи) шляхом його заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (ст. 17)¹;

3) звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру визначено публічною інформацією, яка підлягає оприлюдненню;

4) тенденції до інтенсифікації використання сучасних технологій органами державної влади торкнулись усіх сторін діяльності НАЗК.

Загалом, “POLITDATA” є порталом, якого розроблено НАЗК для акумуляції фінансових даних щодо політичних партій, які функціонують в Україні. Цей реєстр створено для спрощення процесу подання звітності для політичних партій, а також забезпечення доступу до цієї інформації для всіх громадян². Електронна система подання та оприлюднення звітів політичних партій “POLITDATA” (інформаційно-телекомунікаційна система «Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру») розпочала функціонувати 11 травня 2021 р.³

Функціонально “POLITDATA” дозволяє:

- 1) створювати, зберігати, подавати та переглядати звіти та додатки до них, інші електронні документи;
- 2) здійснювати пошук інформації;
- 3) моніторити відвідування та дії, що вчинялися користувачами;

¹ Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 р. № 2365. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 20.03.2022).

² Офіційний сайт єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. URL: <https://politdata.nazk.gov.ua/#/> (дата звернення: 20.03.2022).

³ Про прийняття в постійну (промислову) експлуатацію інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 07.05.2021 р. № 252/21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v252_884-21#Text (дата звернення: 20.03.2022).

4) захищати дані (у тому числі персональні) від несанкціонованого доступу, знищення, зміни та блокування доступу до них шляхом здійснення організаційних і технічних заходів, впровадження засобів та методів технічного захисту інформації;

5) користуватися зручними інтерфейсами та сервісами;

6) ідентифікувати користувачів електронним способом (без врахування користувачів публічної частини “POLITDATA”;

7) інтегрувати та здійснювати обмін даними з інформаційно-телекомунікаційними і довідковими системами, реєстрами, банками даних, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування тощо¹.

Використання Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (далі – Реєстр корупціонерів) як інструменту запобігання корупції передбачено, крім іншого, ст. 59 Закону України «Про запобігання корупції». Відповідно, в Реєстрі корупціонерів міститься як публічна інформація (відомості про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку із вчиненням корупційного правопорушення) та інформація з обмеженим доступом (відомості про осіб, які входять до особового складу органів, що провадять оперативно-розшукову або розвідувальну чи контррозвідувальну діяльність, належність яких до вказаних органів становить державну таємницю, та яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень). Порядок ведення Реєстру

¹ Порядок формування та ведення Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.02.2021 р. № 102/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0508-21#n4> (дата звернення: 20.03.2022).

корупціонерів було деталізовано у 2018 р.¹, де також вказано, що це електронний ресурс. Метою впровадження електронної фіксації відомостей про корупціонерів є як забезпечення єдиного обліку осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку із вчиненням корупційного правопорушення, так і спрощена процедура аналізу цих відомостей.

Виходячи з того, що підставою для внесення відомостей до Реєстру корупціонерів, є:

а) електронна копія рішення суду, яке набрало законної сили, з Єдиного державного реєстру судових рішень;

б) засвідчена в установленому порядку паперова копія розпорядчого документа про накладення дисциплінарного стягнення.

НАЗК та Державною судовою адміністрацією України було прийнято спільний порядок взаємодії.

Так, електронні копії судових рішень мають бути направлені до Реєстру корупціонерів шляхом їх передачі з Єдиного державного реєстру судових рішень за допомогою спеціального програмного забезпечення у вигляді електронних файлів з використанням електронного цифрового підпису. Указана передача електронних файлів додатково забезпечується: захищеними телекомунікаційними каналами, унікальністю імен електронних файлів; строковістю (файли мають бути передані не пізніше наступного робочого дня з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру судових рішень)².

¹ Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.02.2018 р. № 166. Дата оновлення: 28.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18#n13> (дата звернення: 20.03.2022).

² Порядок надсилення копій судових рішень щодо осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та щодо юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного діяння : Спільний наказ НАЗК та Державної судової адміністрації від 10.04.2018 р. № 167. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/NAK_167_54_18copy.pdf (дата звернення: 20.03.2022).

Останні оновлення Реєстру корупціонерів відбулися за підтримки проєкту USAID/UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS», у межах підтримки розвитку сфери відкритих даних в Україні. Завдяки оновленому Реєстру корупціонерів та доданий інтеграції із Prozorro державні установи можуть швидко дізнатися, чи є в Реєстрі корупціонерів установа, яка бере участь у їхньому тендері. Одночасно, приватним суб'єктам, які беруть участь у тендерах, не потрібно витрачати додатковий час на формування відповідної довідки¹.

Спільним для функціонування антикорупційних реєстрів є те, що вони є електронними інструментами:

- а) за допомогою яких, НАЗК реалізує надані повноваження;
- б) складають зміст відокремлених повноважень НАЗК щодо адміністрування визначених антикорупційних реєстрів, що означає обов'язковість їх виконання та відповідальність за якість реалізації.

Для порівняння у роботі НАЗК використані й інші електронні інструменти, які є способом відображення дотримання НАЗК принципу прозорості та забезпечення доступу до інформації громадян, але не окремими повноваженнями. До таких електронних інструментів належать:

1) «База знань» НАЗК, що розміщується на офіційному веб-сайті інституції – є інформаційним ресурсом, що полегшує пошук роз'яснень із таких питань, як: декларування, конфлікт інтересів, антикорупційні уповноважені, запобігання політичній корупції, викривачам корупції та реєстру корупціонерів²;

2) «Антикорупційний портал» НАЗК є інформаційним ресурсом, що складається з окремих структурних блоків: каталог корупційних ризиків за сферами публічного управління та типовими ризиками, які виникають у діяльності державних органів

¹ Офіційний сайт НАЗК. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/reestr-koruptsioneriv/> (дата звернення: 20.03.2022).

² «БАЗА ЗНАНЬ» – інформаційний ресурс для легкого пошуку роз'яснень. URL: https://ch-tmo.mvs.gov.ua/files/documents/1613128840_БАЗА%20ЗНАНЬ%20інформаційний%20ресурс%20НАЗК.pdf (дата звернення: 20.03.2022).

та органів місцевого самоврядування, антикорупційні програми, антикорупційна мапа, ефективність уповноважених, методичні рекомендації та он-лайн-навчання.

Однією з основних проблем функціонування антикорупційних реєстрів є наявність ризиків неавторизованого доступу до даних у реєстрі. Рольові моделі, створені для цілей доступу в реєстрах, не мають розподілення на необхідні категорії користувачів. Це значною мірою ускладнює розуміння обсягу та доступу до функціоналу окремими категоріями користувачів, а також створює невідповідності з переліком користувачів, які мають право на такий доступ згідно з нормативно-правовими актами. До найчастіших випадків незаконного доступу до реєстрів належать випадки викрадення ключа доступу за допомогою фішингової розсилки листів із вірусом або інсценування його викрадення¹.

У цій частині дослідження проаналізовано використання сучасних технологій у межах правозастосовної діяльності НАЗК на прикладі адміністрування реєстрів, яких спрямовано на запобігання та протидію корупції: Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Визначено, що спільним для функціонування антикорупційних реєстрів є те, що вони є електронними інструментами: а) за допомогою яких, НАЗК реалізує надані повноваження; б) становлять зміст відокремлених повноважень НАЗК щодо адміністрування визначених антикорупційних реєстрів,

¹ Аналіз поточного стану державних електронних реєстрів та оцінка потенційних корупційних ризиків. ГО «Офіс ефективного регулювання» у межах USAID/UK aid проєкту 02 «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах/TAPAS», що реалізується Фондом Євразія, та за сприяння Міністерства цифрової трансформації України. 2021. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/09/Zvit_Analiz-potochnogo-stanu-reestriv-UA.pdf (дата звернення: 20.03.2022).

що означає обов'язковість їх виконання та відповідальність за якість реалізації. Для порівняння у роботі НАЗК використані й інші електронні інструменти, які є способом відображення дотримання НАЗК принципу прозорості та забезпечення доступу до інформації громадян, але не окремими повноваженнями (наприклад, «База знань» та «Антикорупційний портал» НАЗК).

ВИСНОВКИ

Намагаючись адаптувати процеси цифровізації до публічного адміністрування, в Україні окреслено програму заходів щодо впровадження нових способів реалізації повноважень органами державної влади, яких засновано на використанні сучасних технологій. Відповідно, реалізацію повноважень, які становлять зміст компетенції НАЗК, модифікована у відповідному напрямі. Зазначено, що цифрова трансформація впливає на характеристики правового статусу НАЗК як суб'єкта публічного адміністрування, а спеціальний статус НАЗК у системі органів державної виконавчої влади – залишається незмінним.

Встановлено, що інституційне забезпечення цифрової трансформації в діяльності НАЗК покладено на окремий структурний підрозділ, який практично втілює цифровий підхід та впроваджує заходи щодо модифікації роботи антикорупційної інституції. Зроблено висновок щодо наявного дуалістичного підходу до нормативного впорядкування виконання повноважень НАЗК із застосування цифрових технологій: 1) у законодавстві прямо передбачено виконання повноважень у форматі діджиталізації (наприклад, забезпечення ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення); 2) у законодавстві прямо не передбачено використання сучасних технологій, натомість встановлено конкретне повноваження, а вибір форми його реалізації деталізовано у рішеннях НАЗК (наприклад, здійснення у порядку та в межах, визначених

законом, державного контролю за своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру).

На підставі аналізу профільного антикорупційного законодавства, доходимо висновку, що видозмінено шляхом цифрової модифікації такі напрями діяльності НАЗК: здійснення аналізу як стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності уповноважених суб'єктів у сфері запобігання та протидії корупції; так і статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; забезпечено ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; інформування громадськості про здійснювані НАЗК заходи щодо запобігання корупції; залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики.

Проаналізовано використання сучасних технологій у межах правозастосовної діяльності НАЗК на прикладі адміністрування реєстрів, яких спрямовано на запобігання та протидію корупції: Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Визначено, що спільним для функціонування антикорупційних реєстрів є те, що вони є електронними інструментами: а) за допомогою яких НАЗК реалізує надані повноваження; б) становлять зміст відокремлених повноважень НАЗК щодо адміністрування визначених антикорупційних реєстрів, що означає обов'язковість їх виконання

та відповідальність за якість реалізації. Для порівняння в роботі НАЗК використані й інші електронні інструменти, які є способом відображення дотримання НАЗК принципу прозорості та забезпечення доступу до інформації громадян, але не окремими повноваженнями (наприклад, «База знань» та «Антикорупційний портал» НАЗК).

Анотація

Дослідження присвячено визначенню якісних характеристик функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції відповідно до ідеї електронного урядування та повної діджиталізації. Встановлено, що цифрова трансформація впливає на характеристики правового статусу НАЗК як суб'єкта публічного адміністрування. Але, спеціальний статус НАЗК у системі органів державної виконавчої влади залишається незмінним. Виокремлено способи реалізації повноважень НАЗК з використанням сучасних технологій залежно від конкретного напрямку діяльності: 1) ті, що реалізуються у межах внутрішньо-організаційної діяльності та охоплюють цифровізовані підходи до ведення діловодства, організацію засідань, планування роботи, розподіл повноважень між уповноваженими особами НАЗК тощо; 2) ті, що реалізуються в межах правозастосовної діяльності та охоплюють, наприклад, цифровізовані підходи до здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Проаналізовано використання сучасних технологій у межах правозастосовної діяльності НАЗК на прикладі адміністрування реєстрів, які спрямовані на запобігання та протидію корупції. Визначено, що спільним для функціонування антикорупційних реєстрів є те, що вони є електронними інструментами: а) за допомогою яких, НАЗК реалізує надані повноваження; б) становлять зміст відокремлених повноважень НАЗК щодо адміністрування визначених антикорупційних реєстрів, що означає обов'язковість їх виконання та відповідальність за якість реалізації.

Ключові слова: Національне агентство з питань запобігання корупції, внутрішньо-організаційна діяльність, правозастосовна діяльність, цифрова модифікація, інформаційно-телекомунікаційні технології, електронний інструмент.

Research is sanctified to determination of quality descriptions of functioning of the National agency on corruption prevention in accordance with the idea of electronic management and complete digitization. It is set that digital transformation influences on descriptions of legal status of as a subject of public administration. But, the special status of National agency on corruption prevention in the system of executive public authorities remains unchanging. The methods of realization of plenary powers are distinguished with the use of modern technologies depending on concrete direction of activity: 1) those that will be realized within the limits of inwardly-organizational activity and embrace the going near the conduct of office work, organization of meeting, planning of work, plenary powers between the authorized persons and others like that; 2) those, that will be realized in limits methods of activity and the going embrace, for example, near realization of monitoring and control after implementation of acts of legislation on questions.

The use of modern technologies is analysed within the limits of activity of National agency on corruption prevention on an example administrations of registers, that is sent to prevention and counteraction to the corruption. Certainly, that general for functioning of anticorruption registers is that they are electronic instruments: a) by means of that, National agency on corruption prevention will realize the given plenary powers; б) fold maintenance of the separated plenary powers in relation to administration of certain anticorruption registers, that means their implementation and responsibility for quality of realization.

Keywords: *National agency on corruption prevention, inwardly-organizational activity, law enforcement, digital modification, information-telecommunication technologies, electronic tools.*

ЧАСТИНА 2. ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ СЛУЖБОВОГО ПРАВА

Біла-Тіунова Любов Романівна,

*доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри
адміністративного і фінансового права*

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 14. ЗАХИСТ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ У СУЧАСНОМУ ЦИФРОВОМУ ВИМІРІ

ВСТУП

Подальший розвиток правового інституту державної служби та його трансформація у службове право України зумовлюють необхідність детермінування державно-службових відносин у відповідності до сучасних реалій, їхнього належного правового забезпечення та всебічного доктринального переосмислення. Серед правових інститутів службового права України важливого значення набувають інститут права на державну службу та його невід’ємна складова – захист права на державну службу. Власне кажучи, без реалізації права на державну службу (та його захисту) навряд чи можна було б говорити про державну службу як правову інституцію.

Варто зазначити, що питанням захисту права на державну службу приділялася певна увага¹. Однак, по-перше, ряд наукових

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар’єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с. ; Панова Н. С. Державна адміністративна служба: теоретико-правова характеристика : монографія. Одеса : Фенікс, 2020. 366 с. ; Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. ; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручн. для студ. вищ. навч. закл. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с. ; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Закон «Про державну службу України» : науково-практичний коментар. Одеса : Фенікс, 2009. 692 с.

доробок було здійснено до внесення відповідних змін до чинного Закону України «Про державну службу»¹ (зокрема, ст. 11), по-друге, вони мають фрагментарний характер і не надають цілісного теоретичного уявлення про всі вектори захисту права на державну службу.

Водночас, питання захисту права на державну службу і в доктринальному, і в нормативному, і в практичному аспектах набуває особливого значення у контексті і подальшого удосконалення законодавства про державну службу, і адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС, і цифровізації публічних послуг², які надаються державними службовцями.

Необхідність теоретико-методологічного дослідження захисту права на державну службу зумовлено також і тією обставиною, що попередній Закон України «Про державну службу» (1993)³ не передбачав ані самого захисту права на державну службу, ані його механізму. Таким чином, новітнє положення чинного Закону України «Про державну службу» щодо захисту права на державну службу потребує і теоретичного, і методологічного, і нормативно-правового осмислення цього права у контексті сучасного доктринально-правового виміру. При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що початкова редакція ст. 11 «Захист права на державну службу» Закону України «Про державну службу» зазнала суттєвих змін, тобто має місце подальше удосконалення чинного законодавчого положення, яке потребує, насамперед, всебічного аналізу як нормативно-правових положень, так і їх практичної реалізації.

Перш ніж перейти до характеристики основних елементів захисту права на державну службу, слід звернути увагу на окремі

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. Дата оновлення: 19.10.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.07.2021 р. Дата оновлення: 01.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#top> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

³ Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (не чинний).

доктринальні положення, які є важливими для з'ясування його сутності, зокрема, щодо співвідношення понять «захист права на державну службу» і «право на захист права на державну службу». Як видається, «захист права на державну службу» являє собою сукупність послідовно здійснюваних відповідними суб'єктами (державним службовцем, керівником державної служби, адміністративним судом) дій, передбачених законом, щодо встановлення наявності або відсутності порушення права на державну службу. Таким чином, у цьому разі йдеться про механізм захисту права на державну службу, який становлять:

а) нормативно-правові засади – Закон України «Про державну службу», КАС України;

б) інституційні засади – керівник державної служби, адміністративний суд;

в) процедурні засади – порядок здійснення захисту права на державну службу.

Стосовно сутнісної характеристики «права на захист права на державну службу» слід зазначити, що цьому питанню уже приділялася увага в теорії адміністративного права. Так, Н. С. Панова у своєму монографічному дослідженні «Державна адміністративна служба: теоретико-правова характеристика» надала сутнісно-правову характеристику права на захист права на державну службу як структурного елементу конституційного права на державну службу¹. Погоджуючись з окремими теоретичними положеннями Н. С. Панової щодо названого права, слід звернути увагу на те, що це право (тобто право на захист права на державну службу) слід розглядати у широкому та вузькому розумінні в залежності від суб'єктів звернення по захист. У широкому розумінні це право стосується як осіб, які вступають на державну службу (тобто вони реалізують своє конституційне право на вступ на державну службу), так і державних службовців під час проходження державної служби. Вузьке розуміння права на захист права на державну службу передбачає

¹ Панова Н. С. Державна адміністративна служба: теоретико-правова характеристика : монографія. Одеса : Фенікс, 2020. 366 с.

звернення по захист саме державних службовців під час проходження державної служби, і саме вузьке розуміння цього поняття передбачено ст. 11 Закону України «Про державну службу».

Таким чином, право на захист права на державну службу являє собою законодавчо визначену можливість громадянина України і державного службовця (у широкому розумінні) і державного службовця (у вузькому розумінні) на захист своїх правоможностей щодо державної служби. У цьому дослідженні увагу акцентовано на захистові державним службовцем права на державну службу.

1. Підстави захисту права на державну службу

Характеристика особливостей захисту права на державну службу є неможливою без звернення до підстав виникнення такого права у державного службовця. При цьому слід зазначити, що законодавець не залишає це питання на розсуд державного службовця, а передбачає положення, яке окреслює основний напрямок визначення таких підстав: «...порушення наданих цим Законом (тобто Законом України «Про державну службу») прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав...». Оскільки йдеться про права державного службовця, надані йому Законом України «Про державну службу», необхідно зупинитися, насамперед, на основних моментах щодо визначення цих прав.

Слід взяти до уваги те, що йдеться тільки про права державного службовця, яких надано йому тільки Законом України «Про державну службу», тобто основні права державного службовця. Інші права державного службовця, які не охоплюються ст. 11 Закону України «Про державну службу», але визначаються названим Законом, також підпадають під захист права на державну службу. Натомість, посадові права державного службовця (тобто права, передбачені посадовою інструкцією) не підпадають під судовий захист. Так, ст. 7 Закону України «Про державну службу» визначає перелік основних прав державного службовця, тобто прав, що є притаманними усім державним

адміністративним службовцям незалежно від державного органу, де вони проходять державну службу, який є вичерпним. Не надаючи детальної характеристики змістові цих прав з огляду на їхнє дослідження в інших наукових працях¹, важливо акцентувати увагу на обставинах, пов'язаних з порушенням цих прав, особливо враховуючи той факт, що чинний Закон «Про державну службу» їх не визначає:

1) право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб. Це право є похідним від конституційного положення щодо того, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Вчинення державним службовцем правопорушень може бути підставою тільки для притягнення до юридичної відповідальності, однак не може бути підставою для приниження людської гідності, грубого поводження з боку керівника чи інших осіб. Виконуючи свої посадові обов'язки, державний службовець представляє державу, що зумовлює шанобливе ставлення до нього як керівників, так і співробітників та інших осіб. Таким чином, порушення цього права може мати вияв у: приниженні, грубому поводженні, зневазі, презирстві тощо;

2) право на чітке визначення посадових обов'язків. Це право забезпечується обов'язком керівника державної служби державного органу чітко окреслити коло службових обов'язків державного службовця, інформувати державного службовця про їх зміни. Чітке визначення посадових обов'язків безпосередньо пов'язано з повноваженнями державного службовця безпосередньо виконувати свої посадові обов'язки та його дисциплінарною відповідальністю. Невиконання, неналежне або неповне

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с. ; Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. ; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні : підручн. для студ. вищ. навч. закл. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с. ; Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Закон «Про державну службу України» : науково-практичний коментар. Одеса : Фенікс, 2009. 692 с.

виконання посадових обов'язків є підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності. При цьому слід звернути увагу на те, що йдеться тільки про недостатнє визначення посадових обов'язків, але не йдеться про їх цілковите не визначення. Порушення цього права може мати прояв у: нечіткому (поверхневому, розпливчастому) його визначенні;

3) право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення. Виконання посадових обов'язків є можливим за умови створення державному службовцеві безпечних і здорових умов праці, враховуючи норми з техніки безпеки, освітлення, опалення, вентиляції, а також усунення шкідливих наслідків шуму та інших факторів, які впливають на здоров'я державного службовця. Цей обов'язок покладається на державний орган і гарантується чинним законодавством, зокрема п. 12 ст. 17 чинного Закону «Про державну службу», який визначає, що керівник державної служби в державному органі забезпечує створення належних умов та матеріально-технічного забезпечення для виконання державним службовцем своїх службових обов'язків. На керівника державної служби державного органу покладається обов'язок не тільки чітко визначити посадові обов'язки державного службовця, але й створити належні матеріально-технічні умови для забезпечення їхнього виконання. Йдеться про надання державному службовцеві відповідного робочого місця (кабінет, стіл, крісло, комп'ютер, інша необхідна оргтехніка тощо)¹. Отже, порушення цього права може мати прояв у: нестворенні належних умов, ненаданні робочого місця, незабезпеченні необхідною оргтехнікою тощо;

4) право на оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення). Заробітна плата державних службовців має забезпечувати зацікавленість державних службовців у виконанні

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. С. 119.

службових обов'язків, просуванні по службі, а її розмір має бути пов'язаним із кінцевими результатами роботи, якістю та ефективністю виконання управлінських функцій. Важливо зазначити, що оплата праці державного службовця залежить від: а) займаної посади державної служби (ст.ст. 6, 51 Закону); б) результатів службової діяльності (ст. 44 Закону); в) стажу державної служби (ст. 46 Закону); г) рангу державного службовця (ст. 39 Закону); д) умов контракту про проходження державної служби¹. Право на оплату праці регламентується чинним законодавством. Порушення цього права може мати прояв у невідповідності оплати праці установленим критеріям;

5) право на відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону. Цього права спрямовано на створення відповідного режиму державної служби (система організаційних і матеріальних умов, соціально-побутових та державно-правових гарантій реалізації державним службовцем свого правового статусу), який сприятиме державному службовцеві у виконанні службових обов'язків. Важливими чинниками режиму державної служби є відпустки (ст.ст. 57–59 Закону), соціальне забезпечення (ст. 54 Закону) і пенсійне забезпечення (ст. 90 Закону). Порушення цього права може мати прояв у: ненаданні відпустки, наданні неповної відпустки, ненаданні у визначеному порядку службового житла і матеріальної допомоги, непризначенні пенсії тощо;

б) право на професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, інтеграція України в Європейське співтовариство, здійснення адміністративної реформи та реформи системи державної служби передбачають підготовку державних службовців, які здатні неухильно відстоювати права і свободи людини і громадянина та які володіють професійними вміннями і навичками, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, аналітичними здібностями

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. С. 119.

та майстерністю застосування засобів і методів управлінської науки, стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для прийняття та успішної реалізації управлінських рішень. Пріоритетним напрямом кадрової політики є створення дієвого механізму підготовки та залучення до роботи на державній службі висококваліфікованих фахівців, забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці. Важливо зазначити, що у підвищенні рівня професійної компетентності зацікавлені як державний службовець, так і державний орган. Важливим є те, що державний службовець має право на підвищення рівня професійної компетентності за кошти державного бюджету та інших джерел, не заборонених законом (ст.ст. 48, 49 Закону)¹. Порушення цього права може мати прояв у: ненаданні відпустки для навчання, незабезпечення державними коштами для навчання тощо;

7) право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків. Це право логічно впливає із права на державну службу і полягає у можливості державного службовця просуватися по державній службі: а) за посадами; б) за рангами. Таким чином державному службовцеві надається право здійснювати службову кар'єру (ст. 40 Закону). Порушення цього права може мати прояв у: ненаданні можливості участі у конкурсі на зайняття вищої посади, неприсвоєння рангу відповідно до чинного законодавства тощо;

8) право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів. Це право державного службовця впливає із ч. 3 ст. 36 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів². Водночас слід зазначити, що це конституційне право уперше

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с.

² Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

передбачено у чинному Законі, а його сутність полягає в тому, що державному службовцеві, таким чином, надається правова гарантія захисту своїх прав та інтересів. Порушення цього права може мати прояв у його забороні, обмеженні тощо;

9) право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій, у випадках, передбачених чинним Законом. Це право державного службовця обумовлено ст.ст. 35 і 36 Конституції України щодо права громадян на свободу: світогляду і віросповідання¹ та об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів². При цьому слід зазначити, що право державного службовця на об'єднання у політичні партії є, певною мірою, усіченим, оскільки для окремих категорій державних службовців передбачено обмеження цього права. Це, насамперед, стосується державних службовців, що займають посади державної служби категорії «А» (п. 1 ч. 3 ст. 10 Закону). Для всіх державних службовців передбачено обмеження щодо обіймання посади у керівних органах політичних партій (п. 2 ч. 3 ст. 10 Закону). Порушення цього права може мати прояв у: забороні (крім закону); обмеженні (крім закону); переслідуванні; поширенні заборони на тих, хто під неї не підлягає, тощо;

10) право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності. Слід мати на увазі, що ст. 55 Конституції України

¹ Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 р. Дата оновлення: 31.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.) ; Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. Дата оновлення: 02.05.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.) ; Про політичні партії : Закон України від 05.04.2001 р. Дата оновлення: 12.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

гарантує кожному право на захист своїх прав і свобод у суді, а також на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади... На підтвердження зазначеного, відповідно до Рішення Конституційного Суду України, кожен має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування ... якщо вважає, що їх рішення, дії чи бездіяльність порушують або ущемляють його права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту у суді¹. Окрім того, ч. 3 ст. 8 Конституції України забезпечує особі право оскаржити рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень безпосередньо на підставі Конституції України. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України спори щодо прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби належать до компетенції адміністративних судів. Питання щодо накладення дисциплінарних стягнень, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності державного службовця, належать до проходження державної служби. Порушення цього права може мати прояв у: неприйнятті скарги, залишенні скарги без розгляду, ненаданні документів (копій документів) для звернення із скаргою тощо;

11) право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону. Це право державного службовця є новітнім і його покликано гарантувати державному службовцеві при виконанні ним своїх посадових обов'язків, у т. ч. й у питаннях законності функціонування державного органу або діяльності посадових осіб цього органу. При цьому слід звернути увагу на те, що йдеться про порушення вимог

¹ У справі за конституційним зверненням Дзюби Г. П. щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження у суді неправомірних дій посадової особи); Рішення КСУ від 25.11.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

саме чинного Закону України «Про державну службу» як державним органом, так і посадовими особами. Важливо зазначити, що це право державного службовця є досить абстрактним, оскільки із його формулювання не визначається, чи йдеться тільки про порушення вимог чинного Закону державним органом або його посадовими особами, в якому здійснює свою діяльність державний службовець, чи йдеться про будь-які державні органи та їх посадових осіб. Порушення цього права може мати прояв у: неприйнятті скарги або залишенні її без розгляду, ненаданні документів (копій документів) для звернення зі скаргою тощо;

12) право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до їх повноважень, у випадках, установлених законом. Це право передбачає отримання не будь-якої інформації, а тільки тієї, яка стосується питань, що належать до відання державного службовця. Право на таку інформацію покликано забезпечити можливість добросовісного виконання ним своїх посадових обов'язків, підвищити ефективність діяльності державного органу. Реалізація цього права гарантується обов'язком керівників державних органів, підприємств, установ і організацій надавати відповідну інформацію на вимогу державного службовця у строки, передбачені чинним законодавством. У ряді випадків чинне законодавство передбачає юридичну відповідальність за порушення цього положення. Так, згідно зі ст. 166⁴ КУпАП «Ненадання, несвоєчасне надання інформації посадовими особами органів виконавчої влади ... Антимонопольному комітету України тягне накладення штрафу»¹. Порушення цього права може мати прояв у: ненаданні інформації, несвоєчасному наданні інформації, наданні неповної або неналежної інформації тощо;

13) право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у т. ч. висновками

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. Дата оновлення: 15.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

щодо результатів оцінювання його службової діяльності. Проходження службовцем державної служби документується й відображується в особовій справі державного службовця, яка оформляється відповідно до Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців¹ (ст. 37 Закону). Державному службовцеві надається право безперешкодного ознайомлення з документами щодо проходження ним державної служби. У разі, якщо видається наказ (розпорядження) про певні дії щодо державного службовця, він в обов'язковому порядку з ними ознайомлюється. Безперешкодне ознайомлення означає, що державний службовець може: по-перше, у будь-який момент робочого часу побачити документи щодо проходження ним державної служби; по-друге, побачити будь-який документ щодо проходження державної служби; по-третє, побачити будь-який документ щодо проходження державної служби без дозволу керівника державної служби чи керівника підрозділу на його показ. Це право надає можливість державному службовцеві контролювати хід документального оформлення проходження ним державної служби та уберегти його від свавілля керівника. Водночас, важливо зазначити, що жоден нормативно-правовий акт не передбачає права державного службовця на ознайомлення із своєю особовою справою у цілому. Порушення цього права може мати прояв у: неознайомлені або несвоєчасному ознайомлені з наказом (розпорядженням), ознайомлення не з усіма документами щодо проходження державної служби, вимоги щодо отримання дозволу керівника державної служби або керівника підрозділу для ознайомлення тощо;

14) право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри. Це право тісно пов'язано з правом на повагу до своєї особистості, гідності, справедливого та шанобливого ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб,

¹ Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців : Наказ НАДС від 22.03.2016 р. Дата оновлення: 03.02.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0567-16#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

оскільки реалізується з метою зняття безпідставних, на думку державного службовця, звинувачень або підозр щодо нього та своєї реабілітації. Порушення цього права може мати прояв у: неприйнятті заяви щодо проведення службового розслідування, відмові в його проведенні, затягуванні його проведення тощо.

Як уже зазначалося вище, не тільки ст. 7 чинного Закону «Про державну службу» передбачає права державного службовця, а вони містяться також і в інших статтях цього Закону, а отже, їх порушення є підставою для захисту права на державну службу. До таких прав належать:

1) право висловити зауваження щодо оцінювання результатів його службової діяльності, які долучаються до його особової справи (п. 8 ст. 44 Закону). Оцінювання результатів службової діяльності державного службовця є центральним елементом проходження державної служби, оскільки від результатів оцінювання залежить і оплата праці, і преміювання, і просування за посадами і рангами, і, власне, перебування на державній службі, оскільки негативний результат є підставою для припинення державної служби. З огляду на зазначене державному службовцеві надається можливість брати активну участь у процедурі оцінювання, у т. ч. й щодо висловлювання зауважень щодо оцінювання, тобто щодо: дотримання вимог процедури оцінювання; відповідності встановленим критеріям; показників результативності, ефективності та якості виконання посадових обов'язків; пропозицій щодо результатів оцінювання тощо. Порушення цього права може мати прояв у: неознайомленні з критеріями оцінювання, ненаданні можливості висловити свою думку з приводу тих чи інших зауважень, неознайомленні з пропозиціями щодо результатів оцінювання тощо;

2) право на ознайомлення з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед прийняттям рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення (ч. 1 ст. 76 Закону). При цьому слід мати на увазі, що: а) ознайомлення державного службовця з матеріалами дисциплінарної справи – це його право (а не обов'язок), яке він може на свій розсуд не реалізувати; б) ознайомлення державного службовця з матеріалами

дисциплінарної справи може відбуватися у будь-який час під час здійснення дисциплінарного провадження; в) для ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи державний службовець повинен письмово звернутися до секретаря дисциплінарної комісії, який повідомляє про таке ознайомлення голову цієї дисциплінарної комісії; г) право на ознайомлення з дисциплінарною справою становить право на: виписки з документів справи; копії документів, які містяться в ній. Отже, порушення цього права може мати прояв у: ненаданні дисциплінарної справи для ознайомлення; встановленні часу для ознайомлення з матеріалами; забороні робити виписки з документів справи або їх копії;

3) право вносити зауваження до висновку, клопотання про вжиття додаткових заходів щодо встановлення обставин, які мають значення для справи, надавати додаткові пояснення та додаткові документи і матеріали, що стосуються зазначених обставин, які долучаються до справи (ч. 2 ст. 76 Закону). Це право передбачає активну поведінку державного службовця щодо: а) внесення зауважень до висновку дисциплінарної комісії; б) клопотання про вжиття додаткових заходів (затребування комісією додаткових документів і матеріалів, опитування інших осіб, вивчення додаткових матеріалів тощо); в) надання додаткових (окрім тих, що уже надавалися) пояснень, документів і матеріалів. Порушення цього права може мати прояв у: ненаданні можливості внести зауваження щодо висновку; невжитті додаткових заходів; неприйнятті додаткових пояснень, документів, матеріалів або недолучення їх до справи тощо;

4) право на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному Законом порядку (ч. 6 ст. 74 Закону). Це право державного службовця може бути реалізовано тільки в судовому порядку відповідно до КАС України. Порушення цього права може мати прояв у: ненаданні копій документів дисциплінарної справи або копій електронних доказів, порушенні строків надання копій документів і матеріалів тощо;

5) право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі

не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення (ч. 1 ст. 86 Закону). Це право державного службовця є похідним від його конституційного права на державну службу, тобто на: вступ на державну службу, її проходження та припинення. При цьому важливо зазначити, що причина звільнення, яка охоплюється поняттям «власне бажання» (небажання перебувати на державній службі; особисті обставини, сімейні обставини тощо), не має значення для процедури звільнення. При реалізації цього права на державного службовця покладається обов'язок, який становлять такі умови: а) попередити про це тільки суб'єкта призначення; б) попередити тільки у письмовій формі; в) попередити не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення. Відсутність хоча б однієї з названих умов свідчатиме про порушення встановленого порядку звільнення з вини державного службовця. Порушення цього права може мати прояв у: відмові у звільненні, встановленні іншого строку звільнення у разі, якщо це законодавством не передбачено, тощо.

Другою групою підстав для захисту права на державну службу є «виникнення перешкод у реалізації прав», наданих державну службовцеві Законом України «Про державну службу». Щодо цього положення слід зазначити, що воно є досить абстрактним і таким, що, на відміну від попереднього, повністю надається на розсуд державного службовця. Жоден нормативно-правовий акт не передбачає хоча б примірного переліку таких перешкод. Важливо також звернути увагу на те, що ця група підстав є досить тісно пов'язаною з попередньою, тобто виникнення перешкод в реалізації прав державного службовця є нерозривним з порушенням прав державного службовця, і в ряді випадків досить складно провести розмежування між ними. Так, порушення права на чітке визначення посадових обов'язків, яке має прояв у поверхневому (нечіткому, неконкретному) його визначенні, водночас, може бути і перешкодою в реалізації цього права.

На окрему увагу заслуговує питання щодо права державних службовців на підвищення рівня цифрових компетентностей як складової права на державну службу. Побудова в Україні

спроможної сервісної та цифрової держави на основі європейських стандартів та досвіду є головною метою реформування державного управління в Україні на найближчу перспективу. У результаті реформування суспільство отримає професійну публічну службу, орієнтовану на ефективні та підзвітні громадянам державні інституції, які формують державну політику й успішно її реалізують для забезпечення сталого розвитку держави.

Одним із важливих напрямків подальшої трансформації державної служби та підвищення рівня професійної компетентності державного службовця як невід'ємної складової захисту права на державну службу є формування та розвиток цифрових компетентностей державних службовців. У контексті зазначеного звертає на себе увагу Меморандум, підписаний між Міністерством цифрової інформації України та НАДС щодо інформаційної та консультативно-методологічної підтримки у сфері цифровізації, створення корисних навчальних курсів для розвитку цифрового суспільства та відповідних компетентностей публічних службовців.

Відповідно до цього Меморандуму сторони співпрацюватимуть у питаннях:

- а) сприяння підвищенню рівня цифрової грамотності;
- б) формування та розвитку цифрових компетентностей публічних службовців;
- в) удосконалення процесу оцінювання та вимог щодо цифрової компетентності кандидатів на зайняття посад державної служби;
- г) розробки навчальних курсів, здійснення навчання та тестування з цифрової грамотності;
- д) методологічної та консультативної підтримки у сфері цифровізації, розвитку цифрового суспільства та цифрових компетентностей публічних службовців.

Важливо акцентувати увагу на тому, що цифрова грамотність є важливою вимогою теперішнього часу для всіх членів суспільства в усіх сферах суспільного життя. Особливої ваги це набуває для державних службовців, які обов'язково мають володіти

сучасними професійними цифровими компетентностями. Саме тому, перелік потреб у професійному навчанні для державних службовців розширено компетентністю «Цифрова грамотність». Відповідні пропозиції підтримано на засіданні Уряду та закріплено Постановою Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 р. «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України»¹. При цьому слід зазначити, що йдеться не просто про вміння користуватися комп'ютером, ноутбуком чи планшетом, а про здатність ефективно використовувати сучасні цифрові технології як в роботі, так і в професійному та особистісному розвитку. З огляду на широке використання цифрових технологій в державній службі, урядовцям є необхідними компетенції для належного втілення цифрових змін. Технології стають дедалі складнішими, різноманітнішими та розвиваються швидкими темпами, що вимагає від державних службовців постійного підвищення рівня власної цифрової компетентності, яка містить у собі не лише вміння використовувати комп'ютерні засоби у професійній діяльності, але й відповідати викликам кібер-ризиків, уникати небезпек у цифровому просторі, зберігати конфіденційні дані, вміти ефективно впроваджувати електронні послуги для громадян та вирішувати проблемні ситуації за допомогою цифрових технологій.

Слід звернути увагу на те, що на платформі «Дія. Цифрова освіта»² вже є декілька освітніх серіалів із цифрової грамотності для державних службовців. Первинно державні службовці можуть дізнатися про власний рівень цифрової грамотності, пройшовши відповідні тестові завдання. Визначивши свій рівень, можна переходити на більш складні рівні і, тим самим, оволодівати сучасними цифровими компетентностями, оскільки кількість бюрократичних, паперових процедур скорочується, і діяльність державного службовця набуває і стрімко набуватиме

¹ Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 09.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/940-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Дія. Цифрова освіта. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

у подальшому новітнього цифрового змісту. У процесі підвищення рівня цифрової компетентності державного службовця особливого значення набуває мотивація щодо подальшого удосконалення володіння цифровим інструментарієм, що сприятиме ефективності та результативності його службової діяльності. Так, пройти національний тест для державних службовців та оцінити 30 цифрових компетентностей можна за посиланням: <https://osvita.diia.gov.ua/digigram>.

Звернення до аналітичних та статистичних даних свідчить про такі дані щодо потреб професійного навчання державних службовців у 2022 р.:

12 державних службовців категорії «А» (вищого корпусу державної служби) потребують удосконалення такої компетентності, як цифрова грамотність (для порівняння: такої компетентності, як «управління змінами», потребують 59 осіб);

4317 державних службовців (11,9 %) категорії «Б» потребують навчання за загальними короткостроковими програмами, спрямованими на удосконалення такої професійної компетентності, як цифрова грамотність;

14 089 державних службовців (16,2 %) категорії «В» (найбільший показник серед інших компетентностей) потребують навчання за загальними короткостроковими програмами, спрямованими на удосконалення такої професійної компетентності, як цифрова грамотність¹.

Таким чином, аналіз індивідуальних потреб державних службовців показав, що пріоритетним у 2022 р. є удосконалення таких компетентностей:

1) для категорії «А» (представників вищого корпусу державної служби) – управління змінами, професійні знання, комунікація та взаємодія, лідерство, управління ефективністю та розвиток людських ресурсів, прийняття ефективних рішень;

2) для державних службовців категорії «Б» та «В» – професійні знання, цифрова грамотність, впровадження

¹ Звіт про узагальнення індивідуальних потреб у професійному навчанні державних службовців на 2022 р. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/професійне%20навчання/zvitip2022-1.pdf> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

та сприйняття змін, комунікація та взаємодія (командна робота та взаємодія).

2. Адміністративний і судовий захист права на державну службу

Як уже зазначалося вище, ст. 11 «Захист права на державну службу» чинного Закону «Про державну службу» визначає не тільки захист права на державну службу, але й механізм такого захисту, який становлять, зокрема, адміністративний та судовий способи захисту. Щодо адміністративного способу захисту права на державну службу слід акцентувати увагу на таких моментах.

Державний службовець має право звернутися з відповідною тільки письмовою скаргою до керівника державної служби в державному органі. При цьому, Закон «Про державну службу» чітко визначає:

- а) форму скарги – письмова;
- б) вид звернення – скарга;
- в) строк звернення – 30 днів з дня, коли стало відомо або мало стати відомо про порушення прав;
- г) адресат скарги – керівник державної служби державного органу. Частина 3 ст. 11 Закону визначає порядок надання відповіді на скаргу державного службовця – протягом 20 календарних днів з дня отримання скарги надати обґрунтовану письмову відповідь (рішення). При цьому слід зазначити, що названа стаття не передбачає випадків продовження зазначеного строку.

При цьому йдеться про два види скарги, з якими державний службовець може звернутися до керівника державної служби державного органу у разі порушення його права на державну службу, зокрема скарга:

- 1) з викладенням фактів порушення його прав або перешкод у їхній реалізації;
- 2) з викладенням фактів порушення його прав або перешкод у їхній реалізації й вимогою утворення комісії для перевірки викладених у ній фактів.

Важливо звернути увагу на те, що така вимога державного службовця є його правом (може вимагати), а не обов'язком.

При розгляді питання щодо адміністративного способу захисту права на державну службу слід мати на увазі, що в структурі НАДС створено Управління контролю за реалізацією права на державну службу (далі – Управління контролю), до складу якого входять два підрозділи: відділ контролю і відділ спеціальних перевірок.

На Управління контролю покладено основні завдання, якими є: здійснення контролю за додержанням визначених Законом України «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу; забезпечення направлення до відповідних державних органів запитів про перевірку відомостей щодо кандидатів на зайняття посад (крім посад судді), призначення (обрання) на які здійснюється Президентом України, Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України, та узагальнення отриманої інформації відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»¹.

Відповідно до завдань, Управління контролю здійснює такі функції: в установленому порядку забезпечує здійснення НАДС заходів контролю щодо реалізації громадянами права на державну службу; виявляє невідповідності та/або порушення Закону при здійсненні державним органами процедур, пов'язаних з реалізацією громадянами права на державну службу; готує пропозиції (рекомендації) щодо удосконалення діяльності державних органів, пов'язаної із забезпеченням умов реалізації громадянами права на державну службу відповідно до Закону, усунення виявлених невідповідностей та/або порушень Закону, а також їх попередження у подальшому; в установленому порядку забезпечує направлення до державних органів запитів про перевірку відомостей щодо кандидатів на зайняття посад (крім посад судді), призначення (обрання) на які здійснюється

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 09.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

Президентом України, Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України, та узагальнює отриману інформацію відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»¹.

Враховуючи те, що однією з головних функцій Управління контролю є здійснення нагляду за додержанням Закону України «Про державну службу», діяльність цього Управління яскраво демонструє, що саме перевірки є важливим інструментом нагляду за дотриманням прав державних службовців. Так, лише за рік відсутності повноважень НАДС з проведення контролю кількість позовів до суду з питань призначення, проходження та звільнення з публічної служби зросла майже втричі – з 11 000 у 2019 р. до 30 000 у 2020 р.².

У січні-вересні 2021 р. фахівцями здійснено 82 заходи контролю згідно з Порядком здійснення НАДС, його територіальними органами контролю за додержанням визначених Законом «Про державну службу» умов реалізації громадянами права на державну службу. За їх результатами встановлено 671 невідповідність та порушення державними органами вимог чинного законодавства про державну службу. Найбільшу кількість порушень зафіксовано щодо питань проходження державної служби та дотримання організаційно-правових засад реалізації державної політики у сфері державної служби. Протягом 2022 р. планується здійснити 139 заходів контролю в ряді міністерств, центральних органах виконавчої влади та їх територіальних підрозділах, інших органах державної влади.

Не менш важливою є функція забезпечення проведення спеціальних перевірок – одного із запобіжників, передбачених Законом «Про запобігання корупції», яка є комплексним вивченням інформації про особу, яка бажає обіймати посаду,

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 09.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Управління контролю за реалізацією права на державну службу. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/основні%20функції%20структурних%20підрозділів%20НАДС/zrazok-dlya-utochnennya-strukturnimi-pidrozdilamidox-11.pdf> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

призначення (обрання) на яку здійснюється Президентом, Верховною Радою або Кабінетом Міністрів України. Суть цього інструменту полягає у перевірці даних про таких осіб на відповідність заданим законодавством умовам та обмеженням. Так, у 2021 р. було направлено більш ніж 3230 запитів, із них шляхом автоматизованого електронного направлення криптографічних повідомлень через систему взаємодії органів влади з використанням ОТР КСЗІ більше 550 запитів, а також сформовано понад 300 узагальнень інформації за результатами проведення.

Окрім адміністративного способу захисту права на державну службу ст. 11 Закону «Про державну службу» передбачено право державного службовця звернутися із скаргою до суду у разі:

1) неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу, тобто у тому разі, коли по закінченні 20 календарних днів з дня отримання скарги керівник державної служби не надав державному службовцеві обґрунтовану письмову відповідь (рішення);

2) незгоди з відповіддю керівника державної служби. У цьому разі йдеться про те, що державний службовець вчасно одержав відповідь на скаргу, однак його не задовольняє її вирішення.

Важливо акцентувати увагу на тому, що право на судовий захист прав державного службовця є конституційним правом людини і громадянина, закріплене у ч. 3 ст. 8 Конституції України, відповідно до якої норми Конституції України є нормами прямої дії, а звернення до суду по захист конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Враховуючи Рекомендації щодо застосування під час здійснення правосуддя безпосередньо норм Конституції викладено у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя»¹, державний службовець

¹ Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму ВСУ від 01.11.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

вправі звернутися до процедури судового захисту своїх прав та свобод без дотримання встановленої ст. 11 Законом «Про державну службу» позасудової процедури подання і розгляду його скарги. Таким чином, звернення до судового захисту права на державну службу є незалежним від дотримання порядку адміністративного звернення по захист цього права.

Таким чином слід важливо акцентувати увагу на те, що за своєю сутністю ст. 11 Закону «Про державну службу» не відповідає повною мірою ч. 3 ст. 8 Конституції України, оскільки передбачає можливість звернення по судовий захист тільки у разі дотримання, попередньо, позасудового порядку вирішення питання щодо порушення прав державного службовця, тобто передбачає усічений варіант звернення по судовий захист. Видається, що названу статтю необхідно привести у відповідність до п. 3 ст. 8 Конституції України, передбачивши два порядку захисту права на державну службу: адміністративний і судовий – за вибором державного службовця.

Слід звернути увагу на те, що у ст. 11 Закону йдеться про оскарження державним службовцем:

1) рішень державного органу чи його посадових осіб, що перешкоджають реалізації його прав. Йдеться про рішення як про: а) нормативно-правовий акт (встановлює, змінює чи скасовує правила поведінки, що мають не персоніфікований характер і розраховані на неодноразове застосування); або б) правовий акт індивідуальної дії [є результатом правозастосування, містить приписи з конкретних питань щодо конкретної особи (осіб), його дія вичерпується, як правило, одноразовим застосуванням], який видається державним органом або його посадовою особою¹;

2) дій державного органу та його посадових осіб, що перешкоджають реалізації його прав. Йдеться про дію як про активну форму поведінки, яка може мати вплив на права, свободи, інтереси, обов'язки державного службовця, що не оформлюється правовим актом (напр., надання усного доручення);

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. С. 154.

3) бездіяльності державного органу та його посадових осіб, що перешкоджають реалізації його прав. Йдеться про бездіяльність як про пасивну поведінку, пов'язану з невчиненням дій, які державний орган чи посадова особа мали вчинити, що може мати вплив на права, свободи, інтереси, обов'язки державного службовця (напр., не ознайомлення з наказом, не створення належних умов праці, ненадання необхідних матеріалів для виконання службових обов'язків тощо).

При цьому слід мати на увазі, що відповідно до КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи щодо публічно-правових спорів: а) із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 19); б) стосовно оскарження рішень атестаційних, конкурсних комісій, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування (п. 9 ч. 1 ст. 19); в) стосовно формування складу державних органів, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб (п. 10 ч. 1 ст. 19).

3. Право на захист права на державну службу

Завершальним елементом структури права на державну службу у цілому є право на його захист. Право на захист права на державну службу є результатом виконання конституційного закріпленого положення щодо захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, результатом демократизації державної служби і приведення правового регулювання функціонування цього суспільно-правового інституту у відповідність до норм та стандартів Європейського Союзу. Вбачається за необхідне акцентувати увагу на тому, що право на судовий захист визначається уперше чинним Законом, який, на відміну від попередніх законів (Закону–1993, і Закону–2011), передбачає як саме право на захист права на державну службу, так і основні засади механізму такого захисту.

Слід зазначити, що право на захист права на державну службу мають як громадяни (тобто ті, що не є державними службовцями, але бажають ними стати), так і, власне, державні службовці.

Стосовно права громадянина на захист права на державну службу варто зазначити таке: громадянин України має право на захист права на державну службу під час: 1) вступу на державну службу; 2) призначення на посаду державної служби.

Стосовно вступу на державну службу слід, насамперед, зазначити, що це право, окрім ст. 38 Конституції України, передбачається низкою нормативно-правових актів, зокрема:

а) визначається Законами України: «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади»¹, «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»², «Про громадянство»³, «Про забезпечення функціонування української мови як державної»⁴, «Про вищу освіту»⁵, КК України⁶, КУпАП⁷, ПК України⁸ тощо;

¹ Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. Дата оновлення: 20.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06.09.2012 р. Дата оновлення: 30.05.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

³ Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 р. Дата оновлення: 19.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

⁴ Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25.04.2019 р. Дата оновлення: 16.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

⁵ Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. Дата оновлення: 02.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

⁶ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. Дата оновлення: 15.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. Дата оновлення: 15.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

⁸ Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. Дата оновлення: 30.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

б) регулюється (окремі питання реалізації права на державну службу): постановами і розпорядженнями КМУ: «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій»¹, «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»², «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби»³, «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»⁴ тощо; наказами НАДС: «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби»⁵, «Про затвердження Переліку тестових питань»⁶,

Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення: 06.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

¹ Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова КМУ від 03.04.1993 р. Дата оновлення: 11.03.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення: 06.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

³ Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби : Постанова КМУ від 25.03.2016 р. Дата оновлення 16.10.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/243-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

⁴ Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» : Постанова КМУ від 22.07.2016 р. Дата оновлення: 06.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

⁵ Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби : Наказ НАДС від 12.04.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0786-16#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

⁶ Про затвердження Переліку тестових питань : Наказ НАДС від 06.05.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0097859-16#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

«Про затвердження типових завдань для перевірки професійних знань (Типові завдання для перевірки знань)»¹, «Про затвердження Положення про Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби»² тощо.

Аналіз ст. 19 Закону «Про державну службу» наочно свідчить про те, що основні засади реалізації конституційного права особи на державну службу визначаються, перш за все, відповідними факторами, якими є такі.

1. Критерії, яким має відповідати особа (тобто загальні та спеціальні вимоги, що висуваються до особи, яка претендує на посаду державної служби. Такими є загальні та спеціальні вимоги, яких визначено, насамперед, Законом «Про державну службу», зокрема: 1) загальні вимоги: повноліття, громадянство України, вільне володіння державною мовою, присвоєний ступінь вищої освіти; 2) спеціальні вимоги (тобто вимоги щодо професійної компетентності особи, яка претендує на посаду державної служби). Ці вимоги, у свою чергу, поділяються також на загальні та спеціальні. При цьому важливо зазначити, що Закон «Про державну службу» визначає тільки загальні вимоги в залежності від категорії посади державної служби:

посади категорії «А»:

1) загальний стаж не менше 7 років, тобто йдеться про сумарну тривалість роботи робітником або службовцем, або в іншій суспільно-корисній діяльності, якщо їх включення у трудовий стаж передбачено чинним законодавством. На теперішній час у чинному законодавстві використовується поняття «страховий стаж» – період (строк), протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню

¹ Про затвердження типових завдань для перевірки професійних знань (Типові завдання для перевірки знань) : Наказ НАДС від 19.09.2017 р. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/NPA/govten/190-19.pdf> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Про затвердження Положення про Центр оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби : Наказ НАДС від 19.04.2019 р. URL: <https://usg.org.ua/concept-ukra-nsku-shkolu-uryadu/polozhennya-pro-centr-ociniyuvannya-kandidativ/> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

та за який щомісяця сплачено страхові внески в сумі, не меншій, ніж мінімальний страховий внесок. Будь-який період роботи, який відповідно до закону зараховується до страхового стажу, включається і загальний стаж¹. Загальний стаж слід відрізняти від спеціального стажу, тобто тривалості роботи у певних сферах, або на певних посадах (напр.: у сфері державної служби; на керівних посадах тощо);

2) досвід роботи. Важливо звернути увагу на те, що, на відміну від загального стажу роботи, який є неконкретизованим, вимоги щодо досвіду роботи є більш чіткими: а) на посадах державної служби категорій «А» чи «Б»; б) на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування; в) на керівних посадах у відповідній сфері (мається на увазі сфера державної служби, сфера служби в органах місцевого самоврядування) не менш як 3 роки. При цьому слід зазначити, що необхідним є один із трьох названих досвідів роботи. Щодо поняття «керівна посада» слід зазначити, що чинне законодавство не надає визначення цього поняття та не розкриває його змісту. Виходячи з поняття та сутності таких термінів, як «безпосередній керівник» і «посада державної служби», можна зробити висновок, що керівні посади (у контексті цього положення) – це посади публічної служби, які заміщують публічні службовці, і до посадових обов'язків яких належить виконання виконавчо-розпорядчих повноважень;

3) володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи: англійська та французька мови². Ця вимога відповідно до абз. 1 п. 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону «Про державну службу» набрала чинності з 01.05.2018 р.

¹ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. Дата оновлення: 01.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Стаття 12 Статуту Ради Європи від 05.09.1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001. Ратифікований 31.10.1995 р. : Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України від 31.10.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

На теперішній час порядок атестації осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», і завдання затверджує Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Так, 12.06.2018 р. на засіданні Комісії затверджено відповідні тестові завдання¹, які мають відповідати критеріям рівня володіння мовою B1 за системою володіння іноземними мовами, що використовуються в ЄС (CEFR). Тестові завдання містять у собі лексико-граматичний тест, перевірку розуміння письмового тексту, умінь і навичок сприйняття усного мовлення (аудіювання), умінь і навичок висловлювати свою думку іноземною мовою. Усі тестові завдання, окрім тих, яких обрано кандидатами для проходження щодо перевірки володіння іноземною мовою кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А», є конфіденційними. Рекомендований час написання тестування має становити 2 години з моменту отримання кандидатами відповідного тестування, з яких 15 хвилин має бути виділено для аудіювання. Тестування оцінюється за 100-бальною шкалою, з яких прохідними є 75 балів і вище. Оцінювання тестування здійснюють залучені експерти. Критерії для проведення оцінювання володіння іноземною мовою затверджено рішенням Комісії (прот. № 10 засідання Комісії від 12.06.2018 р.)²;

посади категорії «Б» в державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті: досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше 2 років, вільне володіння державною мовою;

посади категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста

¹ Тестові завдання з англійської і французької мови. URL: <https://nads.gov.ua/vyshhyj-korpus-derzhavnoyi-sluzhby/testuvannia/testuvannia-navolodinnia-inozemnoiu-mo/> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Критерії оцінювання володіння іноземною мовою. URL: <http://nads.gov.ua/page/protokol-no-10-zasidannyakvks-vid-12-cherhvnya-2018-roku> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

Києва або Севастополя, та його апараті: досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В», або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;

посади категорії «Б» в іншому державному органі, окрім тих, що зазначені вище: досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше 1 року, вільне володіння державною мовою. При цьому слід зазначити, що документом для визначення відповідного досвіду роботи може бути як трудова книжка, так і інші документи, зокрема: довідки, виписки з наказів, дані, наявні в реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також копії контрактів, копії установчих документів та інші дані, які можуть бути підтвердженими документально;

посади категорії «В»: наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра за рішенням суб'єкта призначення, вільне володіння державною мовою. При цьому слід звернути увагу на те, що в первинній редакції цього положення словосполучення «за рішенням суб'єкта призначення» щодо ступеня бакалавра або молодшого бакалавра не було.

Щодо спеціальних вимог слід зазначити, що вони визначаються підзаконним нормативно-правовими актами. Прикладом таких вимог можуть бути спеціальні вимоги до осіб, які претендують на посади категорії «А»:

1) кваліфікаційні вимоги: а) освіта (якщо це передбачено спеціальними законами); б) досвід роботи (його тривалість і відповідна сфера, галузь, посади);

2) вимоги до компетентності: а) лідерство; б) комунікація та взаємодія; в) розуміння сфери державної політики; г) стратегічне бачення; д) управління змінами та інновації; ж) доброчесність та дотримання правил етичної поведінки; з) абстрактне мислення;

3) професійні знання: а) знання законодавства і спеціального законодавства, пов'язаного із завданнями та змістом роботи державного службовця; б) визначаються суб'єктом призначення або керівником державної служби; в) визначаються суб'єктом призначення або керівником державної служби.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням рекомендацій, затверджених НАДС. Так, їх визначає суб'єкт призначення шляхом затвердження умов проведення конкурсу за формами, визначеними Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, а розробляє їх СУП державного органу. За змістом спеціальні вимоги є описом вимог до досвіду роботи осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», їх освіти, компетентностей, професійних знань, необхідних для ефективного виконання обов'язків за відповідною посадою державної служби. При цьому вимоги щодо освіти та досвіду роботи можуть мати уточнюючий характер щодо галузей знань та/або спеціальностей, за якими здобуто вищу освіту, досвіду роботи у конкретній сфері. Слід зазначити, що спеціальні вимоги визначаються з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, положення про державний орган, завдань та змісту роботи, яку зобов'язаний виконувати державний службовець відповідно до положення про структурний підрозділ та посадової інструкції. Ці вимоги описуються з рівнем деталізації, достатнім для відбору осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, з одночасним встановленням компонентів кожної такої вимоги.

2. Обставини, за наявності яких особа не може вступити на державну службу (тобто обмеження права на вступ на державну службу). Вичерпний перелік таких обставин передбачає ст. 19 Закону «Про державну службу» і цей перелік не підлягає розширеному тлумаченню: в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої є обмеженою; має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо таку судимість не погашено або не знято

в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; має громадянство іншої держави; не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоди на її проведення; підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»¹.

3. Особистісні характеристики, щодо яких недопустимими є будь-які форми дискримінації. Говорячи про дискримінацію, слід мати на увазі, що дискримінація – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмежень у визнанні, реалізації або в користуванні правами і свободами у будь-якій формі, встановленій Законом «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», окрім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Визначення поняття «дискримінація» надано у ст. 2¹ КЗпП², відповідно до якого – це порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейного та майнового стану, сімейних

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. С. 197–209.

² Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. Дата оновлення: 15.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів по захист своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захистові їх прав, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання. Під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством, зокрема йдеться про такі форми, як: пряма дискримінація; непряма дискримінація; підбурювання до дискримінації; пособництво у дискримінації; утиск¹.

Стосовно призначення на посаду державної служби слід мати на увазі, що відповідно до ст. 31 Закону «Про державну службу» тільки переможець конкурсу призначається на посаду державної служби. При цьому важливо зазначити, що: а) переможцем конкурсу є кандидат, якого як переможця визначено суб'єктом призначення або керівником державної служби із запропонованих Комісією або конкурсною комісією кандидатів (не більше трьох осіб на одну посаду); б) навіть переможець конкурсу не має 100 % права щодо призначення на посаду державної служби, зокрема у разі прийняття рішення про відмову у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки². Не надаючи детальної характеристики питанням спеціальної перевірки з огляду на те, що ці питання досліджувалися в теорії адміністративного права³, важливо зазначити, що рішення про відмову у призначенні (обранні) на посаду за результатами спеціальної перевірки може бути оскаржено до суду.

Не менш важливим є питання щодо присяги державного службовця, якому присвячувалася певна увага в теорії

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. С. 207–208.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. Дата оновлення: 09.12.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

³ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. С. 262–264.

адміністративного права¹. Видається, що варто зупинитися тільки на новітніх положеннях Закону «Про державну службу» щодо присяги, які дозволяють більш чіткіше та детальніше зрозуміти правову природу присяги та особливостей її правового регулювання. По-перше, порівняльний аналіз текстів Присяги державного службовця, передбачений чинним Законом «Про державну службу» та аналогічним Законом 1993 р., свідчить про певні відмінності між ними, які, насамперед, стосуються переліку тих обов'язків, яких покладають на себе службовці, приймаючи Присягу. Так, новітніми є такі положення у тексті нової Присяги: а) *поважати* та охороняти права, свободи і законні інтереси *людини* і громадянина, *честь держави*; б) сумлінно виконувати свої *службові* обов'язки. По-друге, новітнім є положення про те, що особа, якої призначено на посаду державної служби уперше, виголошує Присягу у присутності: а) державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено; б) представників служби управління персоналом відповідного державного органу та керівника державної служби у цьому органі або апараті. Таким чином, виголошення Присяги особою, якої призначено на посаду державної служби, має характер урочистості, яка повинна підкреслити особливий статус державного службовця і його відповідальність за цей статус. По-третє, у чинному Законі «Про державну службу» уперше передбачено момент набуття особою статусу державного службовця – з дня складення Присяги державного службовця.

Заслуговує на увагу й положення щодо того, що у разі відмови особи від складення Присяги державного службовця: а) вона вважається такою, що відмовилася від зайняття посади державної служби; б) акт про призначення цієї особи на посаду державної служби скасовується суб'єктом призначення; в) застосовується відкладене право суб'єкта призначення на повторне визначення переможця конкурсу.

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с. ; Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. С. 291–293.

Характеризуючи право на захист права на державну службу під час реалізації вищенаведених прав, варто акцентувати увагу на тому, що йдеться, насамперед, тільки про судовий захист права на державну службу. Чинне адміністративне процесуальне законодавство, насамперед КАС України, і законодавство про державну службу, тобто Закон «Про державну службу», у цьому разі не передбачають позасудового захисту права на державну службу. Питання захисту права громадянина на державну службу віднесено виключно до юрисдикції адміністративних судів – п.п. 2 і 9 ст. 19 КАС України, аналіз яких свідчить про те, що чинним КАС України передбачено два види спорів щодо публічної служби, які належать до юрисдикції адміністративних судів:

пункт 2: «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби». Це положення, як видається, безпосередньо стосується захисту громадянином свого права на державну службу під час призначення на посаду державної служби, яке здійснюється суб'єктом призначення або керівником державної служби. Таким чином, у цьому разі йдеться про оскарження відмови у призначенні на посаду. Цікавим видається аналіз судової практики щодо розгляду адміністративними судами справ, пов'язаних зі спорами, що виникають у зв'язку з призначенням, проходженням та звільненням з публічної служби у цілому, та державної служби, зокрема. Щодо оскарження рішення про звільнення у зв'язку із встановленням невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування розглядалася справа Шостим Апеляційним адміністративним судом України (справа № 826/10649/18 від 15.01.2020 р.). За результатом розгляду справи було прийнято рішення щодо неправомірності звільнення особи з посади державної служби категорії «Б», оскільки в матеріалах справи є відсутніми докази неналежного виконання обов'язків позивачем під час випробувального строку, з огляду на наявність підготовленого проєкту інформаційної довідки, а також на відсутність в матеріалах справи будь-яких доказів щодо визначеного керівником позивача характеру, обсягу та строків для виконання поставленого завдання,

відповідно до яких можна було б визначити невідповідність існуючої довідки поставлений позивачем меті¹. Варто звернути увагу на неоднозначність судової практики щодо розгляду та вирішення справ з однаковим змістом оскарження. Аналогічною є підстава оскарження рішення керівника державної служби щодо припинення державної служби, однак у цьому випадку цей же суд, проте у складі іншої колегії, дійшов висновку щодо правомірності звільнення особи у зв'язку із встановленням невідповідності державного службовця займаний посаді протягом строку випробування (справа № 826/19218/16 від 11.02.2019 р.²);

пункт 9: «оскарження рішень атестаційних, конкурсних та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади». У цьому положенні йдеться про реалізацію права на вступ на державну службу, яке здійснюється шляхом конкурсного відбору. Важливо зазначити, що у попередній редакції КАС України ст. 17, яка визначала компетенцію адміністративних судів щодо вирішення адміністративних спорів, передбачала тільки один пункт – п. 2 «спори з приводу прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби». Відповідно до Закону «Про державну службу», Комісія або конкурсна комісія за результатами конкурсу рекомендує суб'єктові призначення або керівникові державної служби не більше трьох осіб на одну посаду державної служби, з яких визначається переможець конкурсу. Отже, особи, які не потрапили до рейтингового списку трьох осіб, або ж які потрапити до списку, але не згідно з рейтинговим розміщенням у ньому, вправі оскаржити результати конкурсу у судовому порядку. Однак, це не узгоджується з положенням п. 6 ст. 28 чинного Закону «Про державну службу», який встановив, що кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, має право оскаржити рішення Комісії або Конкурсної комісії. Таким

¹ Рішення Шостого Апеляційного адміністративного суду України від 15.01.2020 р., судова справа № 826/10649/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86989285> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Там само.

чином, йдеться тільки про переможця конкурсу, якого визначає не Комісія або конкурсна комісія, а суб'єкт призначення або керівник державної служби. Отже, кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, не повинен мати претензій до Комісії або конкурсної комісії, які визначили його кандидатом серед п'яти інших кандидатів (тобто Комісія або конкурсна комісія виконала своє завдання), та оскаржувати їх рішення, а повинен оскаржувати рішення суб'єкта призначення або керівника державної служби. Таким чином, має місце колізія між п. 1 і п. 6 ст. 28 чинного Закону «Про державну службу». При цьому слід звернути увагу на два обов'язкові елементи такого оскарження.

1. Підстави. Підставами для оскарження у цьому разі є:

1) порушення умов проведення конкурсу – зокрема наявність порушення нормативно передбачених правил здійснення конкурсної процедури на різних її етапах. Такі порушення можуть стосуватися:

- а) прийняття рішення про оголошення конкурсу;
- б) розгляду інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі;
- в) проведення тестування та визначення його результатів;
- г) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів;
- д) проведення співбесіди та визначення її результатів;
- ж) складення загального рейтингу кандидатів;
- з) оприлюднення результатів конкурсу.

Як приклад, у Касаційному адміністративному суді Верховного Суду України було розглянуто справу № 804/6325/17 від 21 листопада 2019 р. щодо визнання незаконною, та скасування вимоги щодо повторного проведення конкурсу. Так, на етапові конкурсу «розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів» на зайняття вакантної посади державної служби категорії «Б», які полягають у досягненні максимальної об'єктивності при перевірці ситуаційних завдань членами конкурсної комісії на умовах анонімності особи, яка розв'язала ситуаційне завдання, було встановлено, що в нижньому правому куті кожного аркуша розв'язання ситуаційного завдання стоїть

особистий підпис конкурсанта, який виконав це завдання. Суд встановив, що допущені з боку конкурсної комісії порушення принципу анонімності (проставлення підписів на кожному аркуші бланків відповідей) створило передумови для ідентифікації кандидатів і, відповідно, для необ'єктивної оцінки відповідних робіт. Відповідні обставини створили умови для визнання результатів конкурсу не дійсними та відповідно спричинили необхідність повторного проведення конкурсу на зайняття відповідної посади¹;

2) порушення порядку проведення конкурсу. У цьому разі йдеться про наявність порушень щодо:

а) вимог стосовно оприлюднення інформації про посади державної служби та оголошення про проведення конкурсу;

б) формування складу, порядку формування та повноважень конкурсної комісії;

в) порядку прийняття та розгляду інформації для участі у конкурсі;

г) етапів оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби та порядку їх проведення;

д) обрання та застосування методів оцінювання кандидатів на зайняття посад державної служби.

Як свідчить судова практика, навіть у разі наявності порушень порядку проведення конкурсної процедури, суд може визнати ці обставини недостатніми для скасування підсумкового рішення конкурсу (Справа № 815/4701/16 від 20.12.201 р. Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду)².

Цікавою є позиція суду щодо спору у справі, який виник у зв'язку з тим, що за наслідками конкурсу на заміщення вакантної посади конкурсна комісія не визначила кандидата на зайняття

¹ Рішення Верховного Суду України від 21.11.2019 р., судова справа № 804/6325/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85804125> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

² Рішення Верховного Суду України від 20.12.2018 р., судова справа № 815/4701/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78771572> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

ції посади. Причиною такої ситуації стало те, що два кандидати на вказану посаду, у рейтинговому списку набрали однакову кількість балів, а за результатами відкритого голосування, яке ініціював голова конкурсної комісії, жоден із них не отримав більшості голосів. Так, Верховний Суд України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду встановив, що оскільки конкурс пройшов усі необхідні етапи, хоча конкурсна комісія не проводила повторної співбесіди, за наведеного правового регулювання та встановлених обставин справи, рішення щодо проведення повторного конкурсу є правомірним та обґрунтованим¹.

2. Наслідки. Порушення, наведені у п. 1, могли істотно вплинути на результати конкурсу. При цьому слід звернути увагу на те, що йдеться не про будь-яке порушення умов проведення конкурсу, а тільки про те, яке істотно вплинуло на його результат. Оскільки чинне законодавство про державну службу не визначає змісту поняття «істотно», видається, що це питання вирішується за розсудом кандидата, який подає таку скаргу.

ВИСНОВКИ

Реалізація конституційного права на державну службу є можливою тільки за умови створення дієвого та ефективного організаційно-правового механізму захисту права на державну службу, який становлять такі елементи: а) законодавча основа, тобто сукупність законодавчих актів, які визначають підстави та порядок захисту права на державну службу); б) інституційна основа, тобто система державних органів (посадових осіб), які забезпечують захист права на державну службу; в) процесуальна основа, тобто сукупність послідовно здійснюваних дій, спрямованих на забезпечення захисту права на державну службу.

Захист права на державну службу – це державно-правова гарантія реалізації права на державну службу у порядку, визначеному чинним законодавством.

¹ Рішення Верховного Суду України від 24.04.2019 р., судова справа № 826/2198/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81431713> (дата звернення: 15.06.2022 р.).

Право на захист права на державну адміністративну службу – це законодавчо визначена можливість громадянина (при вступі на державну службу) або державного службовця (при проходженні державної служби) оскаржити в адміністративному або судовому порядку рішення, дії чи бездіяльність державних органів чи посадових осіб, які перешкоджають реалізації його права на державну адміністративну службу. Чинним законодавством визначено два способи захисту права на державну адміністративну службу: а) позасудовий (адміністративний) – спосіб розв’язання публічно-правового спору шляхом подання скарги суб’єктові призначення та/або керівникові; б) судовий – розгляд та вирішення публічно-правового спору щодо виникнення, зміни або припинення державно-службових відносин у порядку адміністративного судочинства.

Враховуючи невідповідність змісту ст. 11 «Захист права на державну службу» Закону «Про державну службу» п. 3 ст. 8 Конституції України, внести відповідні зміни до ст. 11, виклавши її у такій редакції: *«У разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод в реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівникові державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації або звернутися з відповідною скаргою до суду.»*

На теперішній час найбільше уваги приділяється цифровізації такого важливого напрямку захисту права на державну службу як професійне навчання державних службовців з виокремленням та забезпеченням нових компетентностей державних службовців – цифрових компетентностей державних службовців. У контексті зазначеного, основну увагу спрямовано на вирішення таких питань: а) сприяння підвищенню рівня цифрової грамотності; б) формування та розвитку цифрових компетентностей публічних службовців; в) удосконалення процесу оцінювання та вимог щодо цифрової компетентності кандидатів на зайняття посад державної служби; г) розробки навчальних курсів, здійснення навчання та тестування з цифрової грамотності;

д) методологічної та консультативної підтримки у сфері цифровізації, розвитку цифрового суспільства та цифрових компетентностей публічних службовців.

Для отримання оперативної статистичної інформації про стан професійного навчання державних службовців в Україні доцільно в НАДС на базі вебпорталу управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями» утворити інформаційну систему автоматизованого збору інформації, яка дозволить у режимові реального часу отримувати актуальну інформацію про організацію професійного навчання державних службовців у системі державної служби та в аспекті окремих державних органів.

Анотація

У роботі розглянуто проблеми захисту права на державну службу у контексті цифровізації сфери державної служби. Приділено увагу питанню співвідношення понять «захист права на державну службу» і «право на захист права на державну службу». Охарактеризовано способи захисту права на державну службу – адміністративний і судовий та виявлено невідповідність ст. 11 Закону «Про державну службу» і п. 3 ст. 8 Конституції України та надано пропозицію щодо її усунення. Досліджено особливості захисту права на державну службу кандидатами на посаду державної служби (при вступі на державну службу) і державними службовцями (при проходженні державної служби). Приділено увагу цифровим компетентностям державного службовця.

Ключові слова: *цифрова компетентність державного службовця, захист права на державну службу, цифрова грамотність державного службовця, професійна компетентність державного службовця, право на державну службу, судовий захист права на державну службу.*

The paper examines the problems of protecting the right to public service in the context of digitalization of the public service sphere. Attention is paid to the question of the relationship between the concepts “protection of the right to public service” and “the right to protect the right to public service”. The methods of protecting the right to public service are characterized – administrative and judicial, and the inconsistency of Art. 11 of the Law “On Civil Service” and clause 3 of Art. 8 of the Constitution of Ukraine

and a proposal for its elimination was submitted. Peculiarities of protection of the right to civil service by candidates for civil service positions (when entering civil service) and civil servants (when completing civil service) are studied. Attention is paid to the digital competences of civil servants.

Keywords: *digital competence of a public servant, protection of the right to public service, digital literacy of a public servant, professional competence of a public servant, right to public service, judicial protection of the right to public service.*

*Даниленко Юлія Сергіївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

РОЗДІЛ 15. УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

ВСТУП

Важливою умовою інтеграції України до світової спільноти, її вступу до Європейського Союзу з перспективою набуття повноцінного членства є реформування усіх державних інституцій та відносин за участю держави, що вимагає докорінного перегляду підходів до формування нормативного забезпечення, з урахуванням необхідності впровадження цифрових технологій у діяльність органів державної влади в цілому, та державних службовців, зокрема. Безперечним фактом є те, що результативність будь-яких реформаційних процесів, насамперед, залежить від ефективності діяльності кадрового потенціалу, що потребує впровадження новітніх підходів управління.

Варто сказати, що на теперішній час стан інформаційно-аналітичного забезпечення державних органів щодо управління людськими ресурсами не відповідає потребам розвитку України як цифрової держави в частині реформування державної служби. Актуальність наукових пошуків підсилюється відсутністю автоматизації процесів управління людськими ресурсами у більшості державних органів; недосконалим механізмом здійснення моніторингу результативності та ефективності діяльності державних службовців; недостатньою відкритістю інформації щодо людських ресурсів в органах державної влади; низьким рівнем електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів тощо. Більше того, серед значної кількості нерозв'язаних проблем функціонування інституту державної служби в Україні – фрагментарність правового регулювання сфери управління людськими ресурсами та низький рівень

її цифровізації, зокрема відсутність динаміки впровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS). Зазначена система має на меті покращати моніторинг внутрішнього переведення державних службовців та проведення конкурсу на заміщення посад державної служби; формування кадрового резерву; здійснення фінансової аналітики, у тому числі виокремлення складових фонду оплати праці; забезпечення перспектив здійснення службової кар'єри на підставі аналізу даних щодо оцінювання результатів службової діяльності, підвищення кваліфікації (з урахуванням напрямку забезпечення цифрової грамотності державних службовців).

1. Теоретико-правові засади управління кадровим потенціалом у державній службі

Основу сучасних концепцій управління кадровим потенціалом становлять: по-перше, зростаюча роль державного службовця у функціонуванні державної служби; по-друге, знання щодо мотиваційних установок та умінь їх спрямовувати відповідно до кінцевих стратегічних завдань діяльності. Управління кадровим потенціалом у державній службі за таких умов набуває особливої значущості, дозволяє узагальнити і реалізувати цілий спектр питань адаптації до зовнішніх умов з урахуванням особистісного чинника тощо¹.

Щодо змісту поняття «управління кадровим потенціалом» варто зазначити, що воно є синонімічним до таких понять, як: «управління людськими ресурсами» та «управління персоналом», маючи широке застосування в теорії управління. Так, Енциклопедія державного управління термін «управління персоналом» тлумачить як цілеспрямовану скоординовану діяльність керівників та фахівців щодо формування та ефективного

¹ Рачинський А. Служби управління персоналом: особливості створення і функціонування. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/3/04.pdf> (дата звернення: 10.01.2022 р.).

використання трудового потенціалу, яка містить розробку концепції і стратегії кадрової політики, принципів і методів управління персоналом, формування системи управління персоналом¹.

Зазначене трактування акцентує увагу перш за все на діяльнісному аспекті спеціально уповноважених суб'єктів щодо здійснення управління визначеним об'єктом для досягнення кінцевого результату. Змістовне навантаження поняття «управління» вказує на його багатоаспектність, що має своє поширення на безліч процесів, явищ, об'єктів (державні, суспільні, господарські, технічні системи). Уявляється, що під управлінням слід вважати: 1) самостійну науку; 2) планомірний організуючий вплив суб'єкта управління на підпорядкований об'єкт з метою зміни його першочергового стану та/або поведінки; 3) окремий вид діяльності, що має на меті досягнення цілей функціонування або організації окремого об'єкта управління, водночас забезпечуючи її оптимальний розвиток; 4) відносини влади – підпорядкування, змістовні компоненти яких визначаються у залежності від правового становища об'єктів.

Щодо управління кадровим потенціалом у державній службі, варто більшою мірою акцентувати увагу на цілеспрямованому впливові визначених законодавством про державну службу суб'єктів щодо планування, організації, мотивації і контролю державних службовців з метою досягнення передбачених результатів діяльності. Зазначене передбачає визначення поняття «управління кадровим потенціалом» саме з урахуванням спеціального об'єкта управління – державних службовців, оскільки реалізація ними свого потенціалу більшою мірою детермінована професійною діяльністю, у процесі освоєння і розвитку якої виникають функціональні стани та нові поєднання властивостей і якостей особистості.

Варто погодитися з думкою О. А. Багрім, яка зазначає, що потенціал державних службовців може зменшуватись або збільшуватись у процесі їх професійної діяльності, в залежності

¹ Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2. 2011. 692 с. С. 473.

від обсягу робочого часу, приділеного для його розвитку і підтримання. Реалізувати власний потенціал державні службовці можуть лише за умови активної професійної діяльності на базі сформованої системи підтримки формування потенціалу державної служби шляхом здійснення результативного управління. Основною передумовою формування й відтворення кадрового потенціалу державної служби у процесі діяльності є створення належних умов для сприяння цьому процесові¹.

Щодо сутнісного визначення вченими самого поняття «управління кадровим потенціалом», слід зазначити, що єдиної думки з приводу дефініції на доктринальному рівні немає, водночас найбільш поширеними є такі точки зору:

безперервний процес, що покликаний забезпечити потреби підприємства, установи, організації не лише кількісно, але й якісно. Зазначене передбачає виконання трьох завдань: добір, управління кар'єрою та оплата праці²;

здійснення усіх функцій менеджменту щодо планування, добору на посади, професійного розвитку, заохочення, реалізації потенціалу людських ресурсів. Цей перелік також доповнюється такими аспектами як: аналіз трудової діяльності, здійснення кваліфікаційної характеристики, оцінювання, навчання тощо;

особлива діяльність керівників і працівників кадрових служб усіх рівнів, яка спрямована на мобілізацію людей і мотивацію їх праці, а також на забезпечення умов для їх професійного удосконалення, задоволеності у процесі виконання функціональних обов'язків на державній службі³.

Отже, поняття «управління кадровим потенціалом» визначається науковцями за допомогою виокремлення основних

¹ Багрім О. А. Формування потенціалу державної служби України в умовах аксіологічного транзиту. Дніпро, 2020. 261 с. С. 53.

² Крушельницька О.В. Управління персоналом : навч. посіб. Київ : Кондор, 2003. 294 с. С. 89.

³ Пархоменко-Куцевіл О. І. Сучасна система управління персоналом державної служби України: проблеми та перспективи розвитку. *Демократичне врядування*. 2010. Вип. 5. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik5/fail/+Parhomenko.pdf (дата звернення: 10.01.2022 р.).

напрямків діяльності уповноважених структурних підрозділів органів державної влади, підприємств, установ та організацій щодо ефективного, результативного та якісного використання людських ресурсів для досягнення кінцевих цілей. Як уявляється, управління кадровим потенціалом у державній службі являє собою нормативно визначений цілеспрямований, регулятивний вплив спеціально уповноважених суб'єктів на професійний корпус державних службовців з метою забезпечення реалізації кадрової політики державної служби; добору висококваліфікованих фахівців на вакантні посади; підвищення професійної компетентності державних службовців шляхом впровадження механізму безперервного навчання; підготовки службовців, здатних захищати права і свободи громадян, брати на себе відповідальність і проявляти ініціативу і творчість у виконанні посадових обов'язків¹.

Категоріальне визначення управління кадровим потенціалом надає підстави щодо виокремлення таких специфічних ознак:

регламентується законодавством про державну службу;

є формою реалізації особливого виду публічно-владної діяльності – публічного адміністрування;

здійснюється за обов'язкової участі спеціально уповноважених суб'єктів (загальної та/або спеціальної компетенції);

виконує такі функції, як: регулювання; планування; прогнозування; розпорядження; організаційна; кадрова; інформаційно-аналітична; контрольна; мотиваційна;

завданням є: забезпечення єдиної державної кадрової політики; підвищення професійної компетентності державних службовців; здійснення професійного навчання; прийняття ефективних кадрових рішень з метою підвищення результативності та якості функціонування органів державної влади тощо.

Щодо регламентування та нормативного упорядкування питань управління кадровим потенціалом органів державної

¹ Даниленко Ю. С., Койчева О. С. Цифровий розвиток управління людськими ресурсами у державній службі. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2021. № 4. С. 27–33. С. 29.

влади, слід відзначити, що воно здійснюється законодавством про державну службу, як на законодавчому, так і підзаконному рівні. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про державну службу» (далі – Закон – 2015) правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби¹. Принагідно варто зазначити, що у Рішенні Конституційного Суду України 09.07.1998 р. № 12-рп/98² увагу акцентовано на тому, що термін «законодавство» слід розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті у межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

Отже, законодавством закріплено широкий підхід до розуміння правового регулювання інституту державної служби. Водночас з огляду на дослідження окремої сфери управління державною службою, а саме управління її кадровими ресурсами, доречним є виокремлення двох підходів щодо розуміння його правового регулювання. У широкому розумінні правове регулювання управління кадровим потенціалом являє собою систему способів та організаційних заходів, які є структурними компонентами загального

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення 14.01.2020 р. 04.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 29.01.2022 р.).

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98. Дата оновлення: 09.07.1998. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98> (дата звернення 30.01.2022 р.).

механізму правового регулювання, тобто норми права, правозастосовні акти, юридичні договори та ін., завдяки яким створюються необхідні умови для упорядкування суспільних відносин, у сфері державної служби. Вузьке ж розуміння передбачає віднесення до правового регулювання системи нормативно-правових актів різної юридичної сили, за допомогою яких упорядковуються та врегульовуються правовідносини щодо управління державними службовцями під час проходження ними служби.

Видається за можливе підтримати думку Я. В. Лазура, який зазначає, що незважаючи на позитивні демократичні зміни в Українській державі, зокрема у сфері публічного управління, покращання стану реалізації прав і свобод громадян, характеризується наявністю численних проблем, до яких належать: по-перше, недосконалість нормативно-правової бази, що обумовлено такими факторами: відсутність або недостатня ефективність правового механізму реалізації закріплених у Конституції та законах України прав і свобод громадян у сфері публічного управління; неузгодженість законів та підзаконних правових актів з вимогами міжнародних правових документів (у тому числі і ратифікованих Україною), в яких визначаються права та свободи громадян в означеній сфері; суперечності між законами і підзаконними правовими актами, переважно прийнятими на відомчому рівні; по-друге, недостатньо високий рівень правосвідомості представників органів державної влади та/або місцевого самоврядування, що знаходить свій прояв першочергово під час прийняття індивідуальних правових рішень (адміністративних актів) і характеризується наявністю встановлених не передбачених Конституцією і законами України заборон щодо реалізації певних прав та свобод тощо¹.

Одним з основних напрямів покращання управління кадровим потенціалом у державній службі є впровадження сучасних цифрових технологій. Станом на 2018 р. за світовим індексом

¹ Лазур Я. В. Механізм забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління. *Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України. № 1(4). С. 33–38. С. 35.

розвитку електронного уряду ООН (E-Government Development Index), Україна зайняла 62 місце серед 193 країн, з урахуванням таких трьох напрямів цифровізації публічного управління: вебприсутність органів державної влади, побудова дієвих телекомунікаційних інфраструктур, наявність людських ресурсів. Це засвідчило надзвичайно низькі темпи цифрового розвитку сфери державної служби.

Цифровізація управління кадровим потенціалом у державній службі є обумовленою необхідністю, оскільки на теперішній час склалася ситуація, коли дані про державну службу (за виключенням інформації про загальну чисельність державних службовців) є занадто обмеженими. Крім того, усі органи державної влади мають власні інформаційні системи управління, які є неузгодженими між собою та як наслідок непридатними для порівняння. Однак необхідність впровадження цифрових технологій передбачає детальне правове регулювання цих питань.

Уявляється за необхідне більш детально розглянути питання нормативного регулювання цифровізації управління кадровим потенціалом у державній службі, оскільки нормативне упорядкування загальних питань управління кадровими ресурсами відзначається належним рівнем, зокрема Законом – 2015 визначено: систему суб'єктів управління, їх повноваження; виокремлено основні напрямки професійного розвитку державних службовців та способи їх втілення на практиці тощо.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр.¹ одним з основних напрямів реформування державної служби є забезпечення функціонування у структурі органів державної влади ефективних служб управління персоналом, з урахуванням необхідності покращання їх спроможності (можливості самостійно та/або за допомогою взаємодії з іншими структурними підрозділами органу влади виконувати у повному обсязі покладені на неї завдання

¹ Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. Дата оновлення: 21.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-p#Text> (дата звернення: 28.01.2022 р.).

та функції) та впровадження новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій управління людськими ресурсами. Таким чином, цифровий розвиток управління кадровим потенціалом повинен сприяти створенню ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням провідних способів та засобів е-урядування. Уявляється, система управління державною службою із застосуванням інформаційно-комунікативних технологій здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Зазначене має бути одним із першочергових завдань реформування сучасного інституту державної служби.

Основні засади цифрового розвитку інституту державної служби закріплено у профільному Законі – 2015, зокрема щодо питань прозорості функціонування органів державної влади та підзвітності перед суспільством за допомогою інформаційно-телекомунікаційних систем. Окрема увага законодавця звертається на те, що¹ цифровізація має своїм спрямуванням розширення обсягу інформації щодо вступу на державну службу та її проходження: своєчасне опублікування даних щодо наявних вакантних посад на Єдиному порталі вакансій державної служби, обробка інформації службами управління персоналом щодо відомостей про кандидатів на посади; забезпечення функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи з питань добору кадрів і обліку проходження ними служби, підвищення рівня їх професійної компетентності, проходження державними службовцями внутрішньо-організаційних процедур (оцінювання, стажування, переведення тощо), що безпосередньо сприятиме підвищенню ефективності, результативності та якості діяльності як органів державної влади в цілому, так і кожного державного службовця, зокрема.

Правові засади цифровізації управління кадровим потенціалом у державній службі закріплено у ряді інших нормативно-правових актів підзаконного характеру, зокрема таких, як:

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII... (дата звернення: 29.01.2022 р.).

Розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації» та «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах» від 01.12.2017 р. № 844-р¹ – метою зазначених актів є визначення напрямів, механізму і строків впровадження ефективної інформаційної системи з метою створення умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного публічного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Більше того, Концепцією виокремлюються основні чинники низьких темпів цифрового розвитку управління кадровим потенціалом у державній службі, серед яких такі:

відсутність належної правової регламентації механізму функціонування сучасної інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, зокрема наявні підзаконні нормативно-правові акти лише поверхово регулюють питання її функціонування;

не систематизованість даних у межах єдиної інформаційної бази щодо державних службовців та інших працівників органів державної влади;

недостатній рівень транспарентності щодо інформації про людські ресурси у межах конкретного державного органу;

відсутність інтегрованості державних електронних інформаційних ресурсів;

низький рівень цифрової грамотності державних службовців та низькі темпи розробки програм підвищення кваліфікації за напрямками цифрового розвитку державної служби;

не готовність служб управління персоналом щодо практичного впровадження інформаційної системи, зокрема що пов'язано з відсутністю автоматизації відповідних процесів;

¹ Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації» від 01.12.2017 р. № 844-р. Дата оновлення 20.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2017-p#Text> (дата звернення: 20.01.2022 р.).

Постанова КМУ «Про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах» від 28.12.2020 р. № 1343¹ – врегульовує питання визначення порядку функціонування інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах у сфері державної служби як автоматизованої системи збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо державних службовців, інших працівників державних органів, що формується (створюється) та використовується для забезпечення функціонування централізованої бази даних державних службовців, інших працівників державних органів, а також для задоволення потреб щодо автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій з питань управління персоналом;

Наказ НАДС «Про затвердження Положення про вебпортал управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями»» від 26.11.2019 р. № 209-19² – визначає призначення, структуру та функціональні можливості вебпорталу управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями» і встановлює порядок роботи з ним. Зазначений наказ є правовим підґрунтям для інформування закладами, що надають освітні послуги інформації щодо наявних освітньо-професійних та освітньо-наукових програм підготовки державних службовців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», загальних та спеціальних програм підвищення кваліфікації. За допомогою функціонування вебпорталу управління знаннями державних службовців здійснюється електронна взаємодія уповноважених суб'єктів з метою

¹ Про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах: від 28.12.2020 р. № 1343. Дата оновлення 28.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2020-p#Text> (дата звернення: 20.01.2022 р.).

² Про затвердження Положення про вебпортал управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями» : Наказ НАДС від 26.11.2019 р. № 209-19. Дата оновлення 26.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1234-19#Text> (дата звернення: 20.01.2022 р.).

забезпечення професійного розвитку кадрового потенціалу державної служби.

Отже, цифровий розвиток управління кадровим потенціалом у державній службі здійснюється на підставі правових актів різної юридичної сили, що забезпечує його повноцінне функціонування. Слід підтримати думку про те, що «функція управління персоналом повинна стати надзвичайно важливим, стратегічним інструментом трансформування системи державної служби України та перетворення її у систему, яка б мала кращі показники діяльності, краще реагувала на потреби дня та функціонувала б згідно з прийнятими нормами та цінностями ЄС»¹.

У зв'язку з адаптацією чинного законодавства про державну службу до стандартів Європейського Союзу надзвичайно важливого значення набувають правові приписи, що містяться у міжнародних нормативно-правових актах, стандартах, договорах тощо. Так, на підставі аналізу європейських стандартів управління персоналом публічної служби, видається за можливе виокремити дві групи таких стандартів у залежності від їх змістовного компоненту: а) ті, що сприяють підвищенню якості кадрового потенціалу; б) ті, що передбачають впровадження інноваційних технологій.

До першої групи варто віднести такі стандарти ЄС щодо управління персоналом:

1) Total Quality Management, тобто система тотального управління якістю – об'єктом управлінського впливу є якість діяльності персоналу. Уперше така управлінська практика була розпочата в Японії і США, головна ідея якої полягала в тому, що ефективне управління підприємством, установою або організацією є можливим лише за умови, якщо об'єктом буде не лише кінцевий результат діяльності, але і якість роботи в цілому, враховуючи роботу персоналу. Це все передбачає постійне удосконалення трьох складових: якості результатів діяльності, якості

¹ Акер Л. Оцінка системи управління персоналом в органах виконавчої влади України. Київ : Центр спр. інституц. розв. держ. служби, 2005. 31 с. С. 4.

організації процесів і рівня кваліфікації персоналу, що дозволяє досягти швидшого та ефективнішого професійного розвитку¹;

2) Common Assessment Framework – це інструмент загального управління якістю (TQM), який виник на основі європейської моделі досконалості (EFQM) і забезпечує оцінку та порівняння можливостей і результатів, а також управління для підвищення продуктивності за двома блоками критеріїв. Перший блок містить п'ять критеріїв: лідерство, управління персоналом, політика та стратегія, партнерство та ресурси, процеси. Другий блок містить у собі чотири критерії: результати, пов'язані з персоналом; результати, що стосуються замовників; результати, пов'язані із суспільством; основні результати діяльності організації²;

3) SA 8000 “Social Accountability” («Соціальна відповідальність») – це міжнародний стандарт, що встановлює соціальну відповідальність і зобов'язання організацій перед персоналом та усім суспільством і визначає умови впровадження соціальних якостей надання роботи. Разом із визначенням стандартів трудових прав працюючих SA 8000 базується на принципах Конвенції Міжнародної Організації праці, Загальної Декларації прав людини і Конвенції ООН з прав дитини³;

4) “Investors in People” («Інвестори в людей») – єдина стандартизована технологія у світі, націлена на побудову ефективної моделі управління людськими ресурсами для досягнення цілей і завдань організації шляхом підвищення ефективності роботи співробітників⁴.

¹ Total Quality Management – філософія загального управління якістю. URL: <http://www.progressive-management.com.ua/glossary-management/57-tqm-total-quality-management>. (дата звернення: 30.01.2022 р.).

² CAF – Common Assessment Framework. URL: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> (дата звернення: 30.01.2022 р.).

³ SA 8000 (Social Accountability 8000) «Стандарты социальной ответственности». URL: <http://etr-spektr.com.ua/sa-8000-social-accountability-8000-standarty-socialnoj-otvets>. Html (дата звернення: 30.01.2022 р.).

⁴ Міжнародний стандарт / Investors in People. URL: <https://www.investorsinpeople.com/iip-standard> (дата звернення: 30.01.2022 р.).

Друга група стандартів управління персоналом містить стандарти, які визначають інноваційні концепції, підходи та інструменти для впровадження сучасних технологій управління кадровим потенціалом і найбільш часто використовуються у бізнесі, водночас і мають місце застосування в органах публічної влади: управління талантами і лідерством; управління знаннями (менторство, корпоративний університет, наставництво (коучинг), кар'єрний портал, соціальна карта співробітника), методи підбору персоналу: аутстафінг, аутсорсинг (лізинг персоналу), а також скринінг, рекрутинг і хедхантинг, методику LAB-profile, метод використання гнучкого графіка роботи персоналу тощо¹.

2. Інституційні засади цифровізації управління кадровим потенціалом у державній службі

Інституційні засади цифровізації управління кадровим потенціалом у державній службі є важливою складовою загальної системи управління державною службою, яка являє собою нормативно передбачене застосування спеціально-уповноваженими суб'єктами, що регулюють відносини у визначеній сфері або суб'єктів, що провадять у ній діяльність, комплексу заходів різного характеру, зокрема правового, організаційного та технічного, спрямованих на забезпечення єдиної державної кадрової політики; підвищення професійної компетентності державних службовців; здійснення професійного навчання; прийняття ефективних кадрових рішень з метою підвищення результативності та якості функціонування органів державної влади.

Варто акцентувати увагу на тому, що коло суб'єктів, які здійснюють управління кадровим потенціалом у державній службі, є досить численним, що пов'язано з необхідністю вирішення значної кількості внутрішньо організаційних питань (переведення, оцінювання, стажування, професійне навчання, заохочення, оплата праці

¹ Євтушенко Г. І., Мороз О. О. Управління персоналом на державній службі: європейські стандарти. *БізнесІнформ*. № 11. 2019. С. 362–367. С. 365.

тощо). До правомочностей таких суб'єктів віднесено застосування різноманітних заходів правового та організаційного характеру, яких спрямовано на професіоналізацію державної служби шляхом впливу на ефективність розстановки кадрів; добору на посади лише висококваліфікованих осіб; підвищення рівня професійної спроможності службовців для їх результативного, ефективного та якісного виконання службових повноважень.

На теперішній час Законом – 2015 створено єдину систему управління державною службою, що являє собою організаційну та компетенційну сукупність суб'єктів публічної адміністрації, що наділені відповідними публічно-владними повноваженнями у сфері державної служби. Така система є п'ятиланковою та характеризується структурою вертикалі єдиної організації виконання на чолі з урядом. Зокрема до неї включено: Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби (далі – НАДС), Комісія з питань вищого корпусу державної служби та конкурсні комісії, керівники та служба управління персоналом або спеціаліст із питань персоналу¹. Система управління державною службою покликана виконувати такі основні завдання: а) здійснення кадрової політики в державній службі та її професіоналізація; б) підвищення ефективності та якості виконання завдань і функцій держави; в) покращання функціонування інституту державної служби шляхом адаптації до стандартів ЄС з урахуванням національних особливостей; г) нормативно-правове забезпечення функціонування єдиної системи державної служби; д) забезпечення подальшого інституційного розвитку державної служби; е) впровадження компетентнісного підходу до формування кадрового корпусу державних службовців; є) застосування інформаційних та цифрових технологій в системі державної служби; ж) створення єдиної системи оцінювання державних службовців; з) правовий і соціальний захист державних службовців, фінансування державної служби тощо².

¹ Про державну службу: Закон України... (дата звернення: 30.01.2022 р.).

² Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. С. 157.

Специфіка кадрового, інформаційного, методичного та фінансового забезпечення цифровізації управління людськими ресурсами у державній службі надає підстави для здійснення поділу усіх уповноважених суб'єктів у залежності від їх впливу на об'єкт управління:

суб'єкти загальної компетенції – здійснюють забезпечення управління шляхом нормативно-правового та методичного впливу на цифровий розвиток сфери управління кадровим потенціалом державних органів, що у цілому не передбачає встановлення прямих зв'язків із державними службовцями. У процесі своєї діяльності такі суб'єкти виконують функції щодо нормативно-правового, інформаційного та фінансового забезпечення досліджуваної сфери. До цієї групи суб'єктів слід віднести: Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство економіки України, Міністерство цифрової трансформації України;

суб'єкти спеціальної компетенції – характеризуються наявністю сталих правових зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління (державним службовцем та/або іншим працівником органу державної влади) у вигляді взаємних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків з метою впровадження провідних цифрових технологій у процес проходження державної служби, здійснення ним управління та впливу на результативність та ефективність діяльності кожного державного службовця. До цієї групи суб'єктів належать: НАДС, Рада управління людськими ресурсами державної служби при Національному агентстві України з питань державної служби, служби управління персоналом, керівники та/або суб'єкти призначення.

Уявляється за необхідне звернути увагу на характеристику правового статусу групи суб'єктів спеціальної компетенції, оскільки саме вони більшою мірою здійснюють практичне впровадження цифрових технологій у сферу управління кадровим потенціалом у державній службі. Так, правовий статус НАДС як центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує політику у сфері державної служби, визначається ст. 13 Закону – 2015 та Постановою КМУ «Про затвердження

Положення про Національне агентство України з питань державної служби»¹, відповідно до яких, цей суб'єкт, виконуючи найбільший обсяг організаційно-правового, кадрового, інформаційного забезпечення та упорядковуючого впливу на сферу державної служби, виконує такі основні завдання, як: 1) забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері державної служби; 2) участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; 3) здійснення функціонального управління державною службою².

Поряд із загальними завданнями НАДС у сфері управління державною службою варто звернути увагу саме на наявність досить значного обсягу повноважень у сфері цифровізації управління кадровим потенціалом органів державної влади. Відповідно до чинного законодавства, НАДС є власником та розпорядником інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (далі – HRMIS). Це означає, що саме НАДС є уповноваженим суб'єктом щодо володіння, обробки та використання інформації, що зберігається у центральній підсистемі HRMIS, натомість подібними повноваженнями в обмежених законодавством межах щодо функціональних підсистем можуть наділятися інші уповноважені суб'єкти (як приклад, керівники державної служби в державному органі). Доступ уповноважених суб'єктів до інформаційної системи здійснюється з використанням засобів електронної ідентифікації.

Адміністрування та організаційне забезпечення HRMIS здійснюється НАДС, яке здійснює контроль за ефективністю функціонування системи шляхом перевірки:

своєчасності внесення повної інформації;

даних щодо надання та/або припинення доступу користувачам до інформаційної системи через функціональні підсистеми;

¹ Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова КМУ від 01.10.2014 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF> (дата звернення: 25.01.2022 р.).

² Про державну службу : Закон України (дата звернення: 25.01.2022 р.).

наявності технічних проблем, що виникають під час функціонування системи та шляхи їх вирішення¹.

Окрім цього, НАДС як адміністратор інформаційної системи виконує завдання щодо: 1) забезпечення: адміністрування, технічної підтримки та безперебійності функціонування інформаційної системи; розроблення програмного забезпечення; електронної інформаційної взаємодії суб'єктів інформаційної системи; впровадження заходів щодо захисту персональних даних та іншої інформації, що міститься в системі; 2) здійснення: спостереження за технічним станом інформаційної системи та захищеності інформації, що міститься в ній; впровадження механізмів електронної ідентифікації особи; визначення порядку підключення уповноважених суб'єктів до інформаційної системи; доступу або його припинення користувачам системи; обліку користувачів інформаційної системи, яким надано доступ до неї з повним фіксуванням відомостей про дату і час отримання доступу, обсяг інформації, до якої отримано доступ; технічної та інформаційної підтримки користувачів, зокрема за допомогою відкритих вебресурсів, телефонного інформаційного центру; 3) проведення навчання користувачів інформаційної системи під час її впровадження та функціонування².

Повноваженнями щодо здійснення управління кадровим потенціалом наділено також окремі структурні підрозділи НАДС, заклади та установи, що належать до сфери управління, зокрема Раду управління людськими ресурсами державної служби при Національному агентстві України з питань державної служби (далі – Рада управління). Правовий статус Ради управління визначено Наказом НАДС «Про Раду управління людськими ресурсами державної служби при Національному агентстві України з питань державної служби» від 15.02.2018 р.

¹ Про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах : Постанова КМУ...

² Там само.

№ 47¹. Рада управління є постійним консультативно-дорадчим органом, який складається з представників HR-департаментів усіх центральних органів виконавчої влади. Слід сказати, що цей орган здійснює координацію державної політики у сфері управління людськими ресурсами та забезпечує впровадження новітніх кадрових технологій з метою оптимізації процесу управління та досягнення усіх поставлених стратегічних завдань.

Організаційно-методичне та інформаційне забезпечення функціонування Ради управління здійснює Генеральний департамент НАДС, що забезпечує формування державної політики у сфері управління персоналом на державній службі та в органах місцевого самоврядування. Основними завданнями Ради управління в сфері цифровізації є:

взяття участі у визначенні основних пріоритетних напрямків та механізму інституційного, інформаційного, технологічного та іншого забезпечення реалізації державної політики щодо управління людськими ресурсами на державній службі;

формування пропозицій щодо адаптації та практичного застосування міжнародного досвіду щодо впровадження електронних інформаційних систем з управління кадровим складом органів державної влади;

заохочення до використання сучасних інструментів управління людськими ресурсами та професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;

підготовка пропозицій до роботи ІТ-систем з питань управління персоналом, зокрема Єдиного порталу вакансій державної служби, інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах, вебпорталу управління знаннями у сфері професійного навчання тощо².

¹ Про Раду управління людськими ресурсами державної служби при Національному агентстві України з питань державної служби : Наказ НАДС від 15.02.2018 р. № 47. Дата оновлення 15.03.2019 р. URL: <https://nads.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-polozhennya-pro-radu-upravlinnya-lyudskimi-resursami-pri-nads> (дата звернення: 30.01.2022 р.).

² Про Раду управління людськими ресурсами державної служби при НАДС... (дата звернення: 29.01.2022 р.).

Повноваження щодо реалізації державної політики з питань управління персоналом у державному органі здійснює служба управління персоналом, яка відповідно до ч. 2, ст. 18 Закону України «Про державну службу» окрім зазначеного, сприяє добору персоналу, плануванню та організації заходів із питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документального оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів щодо проходження державної служби, а також інших функцій, передбачених законодавством¹.

Деталізований перелік завдань служб управління персоналом та визначення основних векторів їх діяльності визначено Наказом НАДС «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 р. № 46². Як уявляється, служба управління персоналом виконує найбільший обсяг повноважень у сфері організаційно-методичного забезпечення управління кадровим потенціалом державного органу та підпорядковується у своїй діяльності керівникові або суб'єктові призначення. Слід зазначити, що наповнення HRMIS даними щодо всіх працівників здійснюється на підставі інформації, що є у розпорядженні зазначеного суб'єкта, зокрема це: штатний розпис державного органу, перелік посад, список державних службовців та інших працівників державного органу, інформація про вступ/проходження/припинення державної служби службовцями та прийняття/проходження/припинення трудової діяльності іншими працівниками органу. Окрім того, служби управління персоналом є уповноваженими суб'єктами роботи з HRMIS, тобто розпорядниками інформаційної системи, що мають доступ у належному для роботи обсязі.

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с. С. 345.

² Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ НАДС від 03.03.2016 р. № 46. Дата оновлення 31.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#Text> (дата звернення: 30.01.2022 р.).

Службам управління персоналом у своїй діяльності доцільно запроваджувати та використовувати сучасні ІТ-технології та методи роботи з персоналом, брати відповідальність за комунікацію з працівниками та керівниками структурних підрозділів під час розроблення індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, а також із керівником державної служби щодо висвітлення результатів професійного розвитку та особистих досягнень членів колективу з метою їх мотивації до ініціативної і результативної роботи¹.

Можна констатувати, що правове регулювання служб управління персоналом у державній службі не повною мірою відповідає вимогам сьогодення, оскільки поза межами правового та методологічного забезпечення залишається значна кількість питань щодо впровадження сучасних інноваційних цифрових HR-технологій управління людськими ресурсами.

3. Основні напрямки цифровізації управління кадровим потенціалом у державній службі

Проектом Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби від 31.12.2021 р. серед запропонованих новацій міститься пропозиція щодо доповнення ч. 1 ст. 2 таким терміном, як: «інформаційна система управління людськими ресурсами в державних органах» (далі – HRMIS), що являє собою автоматизовану систему збирання, оброблення, зберігання та захисту інформації щодо державних службовців, інших працівників державних органів, що формується (створюється) та використовується в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, для забезпечення функціонування централізованої бази даних державних службовців, інших працівників державних органів, а також для

¹ Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / С. М. Сербогін, Є. І. Бородін, К. В. Комарова, Н. А. Липовська, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 200 с. С. 36.

задоволення потреб щодо автоматизації та цифровізації процесів, пов'язаних із виконанням функцій з питань управління персоналом¹. Варто акцентувати увагу на тому, що такі законодавчі зміни обумовлюються впровадженням відповідних інформаційних систем до функціонування усіх органів державної влади, які за своїми характеристиками є неузгодженими між собою та непридатними для порівняння. З огляду на зазначене важливим кроком до цифровізації державної служби в цілому, та сфери управління персоналом, зокрема, є впровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі (HRMIS) та стандартизація наборів даних, необхідних для здійснення заходів з управління людськими ресурсами, з відповідною дезагрегацією їх за гендерною ознакою².

HRMIS – це дієвий інструмент розвитку інформаційного суспільства, механізм цифровізації державної служби, що покликаний сприяти створенню умов для забезпечення повноцінної транспарентності публічного адміністрування, за допомогою використання інформаційно-телекомунікаційних технологій. Ця система у своїй структурі містить чотири основних модуля, які за своїм змістом охоплюють усі функціональні напрямки управління персоналом державної служби. Такими модулями є:

переведення державних службовців та заміщення посад державної служби у результатів проведення конкурсів;

підготовка фінансової аналітики та визначення складових фонду оплати праці;

ведення особових справ державних службовців, що структурно містять інформацію щодо кар'єри, щорічного оцінювання, професійної компетентності, підвищення кваліфікації тощо);

¹ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби від 31.12.2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73553 (дата звернення: 29.01.2022 р.).

² Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 рр...

моніторинг кадрів у системі державних органів та їх автоматичний пошук у разі необхідності¹.

Ці чотири модулі передбачають функціонування у трьох основних параметрах: а) організаційно-функціональному – організаційні структури, функції та процеси управління кадровим потенціалом; б) інституційному – виокремлення переліку посад в органах державної влади; в) технічному – механічна робота інформаційної системи в попередньо зазначених параметрах та вимоги щодо рівнів захисту інформації.

Уявляється, що структура HRMIS побудована таким чином, щоб її функціонування надавало можливість досягненню інформаційних, організаційно-методичних та управлінських цілей. Серед основних варто назвати наступні:

наявність єдиної інтегрованої бази даних не лише усіх державних службовців (незалежно від займаної посади), але й інших працівників органів державної влади (патронатних службовців, осіб, що виконують функції з обслуговування);

практична реалізація принципу прозорості щодо інформації про кадровий потенціал державних органів;

оптимізація та цифровізація внутрішньо організаційних процедур управління кадровим потенціалом у державній службі, у тому числі щодо прийняття індивідуальних управлінських рішень (адміністративних актів) з кадрових питань;

оцінка ефективності та результативності функціонування системи управління кадровим потенціалом та безпосередній моніторинг якості діяльності органів державної влади щодо її впровадження;

забезпечення електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів в частині питань управління персоналом;

ведення ефективного бухгалтерського обліку шляхом дотримання таких принципів його здійснення: достовірності, оперативності, повноти, доступності, надійності тощо;

¹ Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-r#Text> (втратив чинність).

надання доступу працівникам органів державної влади до інформації щодо проходження ними служби за допомогою електронного кабінету користувача HRMIS.

Аналіз статистичних даних НАДС свідчить про те, що первинне практичне застосування інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах розпочато у 19 центральних органах виконавчої влади. Зазначена інформаційна система містить узагальнену інформацію у відповідності до 4 структурних модулів щодо 20 тис. працівників. Водночас, такі темпи є занадто повільними, враховуючи первинні строки її розробки та початку дослідної експлуатації.

Покращання стану впровадження HRMIS є можливим у разі дотримання рекомендацій, що зазначені у Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах. Серед основних варто звернути увагу на такі: 1) використання досвіду зарубіжних країн щодо впровадження найбільш ефективних світових практик функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем управління людськими ресурсами у державній службі; 2) спрощення роботи користувачів з інформаційною системою шляхом гарантування її простоти, дієвості та зручності в роботі, формування максимально зручного інтерфейсу для полегшення процесу освоєння інструментів самообслуговування; 3) сприяння розвитку ініціатив державних службовців та інших працівників державних органів із впровадження та удосконалення інформаційної системи; 4) забезпечення високого рівня безпеки інформаційної системи та виконання вимог щодо сертифікації інформаційної системи для забезпечення її безпеки; забезпечення захисту інформації, включаючи персональні дані, в інформаційній системі згідно із законодавством¹.

Окремим напрямком забезпечення цифрового розвитку управління кадровим потенціалом у державній службі є впровадження інформаційної системи “PoClick”, яка передбачає

¹ Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами...

можливість управління дистанційно за допомогою використання телефонних пристроїв. Зазначене обумовлюється необхідністю практичного втілення концепції Президента України «державна служба у смартфоні». Система “PoClick” має на меті:

- по-перше, підвищення ефективності прийняття індивідуальних управлінських рішень;

- по-друге, налагодження горизонтальної інтеграції та координації процесів управління людським ресурсами з можливістю доступу користувачів через єдине вікно (забезпечення процесів управління людськими ресурсами в державних органах; формування кадрової документації в електронному вигляді);

- по-третє, забезпечення вільного доступу громадян до інформації про людські ресурси та фонд оплати праці в державних органах відповідно до чинного законодавства¹.

Зміст цифровізації полягає у пропорційному поєднанні кадрового потенціалу та програмних ресурсів, підґрунтям яких є штучний інтелект. У разі інтегрування штучного інтелекту в структуру управління державною службою буде здійснюватися автоматичне виконання таких завдань: а) автоматизованість аналізу даних про працівників органу державної влади (їх резюме, оцінка ефективності та результативності діяльності, виконання окремих стратегічних завдань); б) ведення статистичних даних вакантних посад та аналізування потреби у спеціалістах окремих галузей; в) виконання однотипних повторюваних завдань (як приклад, управління запитами на надання інформації за допомогою використання вебботів); г) здійснення першочергового відбору кандидатів на зайняття посади державної служби на підставі поданих ними документів для участі у конкурсі (шляхом визначення їх відповідності встановленим законодавством вимогам); д) узагальнення когнітивних обчислень та фактичне їх здійснення (обчислення може здійснюватися на підставі попередньо

¹ Впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (PoClick) в державних органах України. URL: <http://www.center.gov.ua/component/k2/item/3456-впровадження-інформаційної-системи-управління-людськими-ресурсами-roslick-в-державних-органах-україни> (дата звернення: 20.01.2022 р.).

встановлених параметрів, як приклад, визначення кількості працівників, які володіють навичками управління та можуть претендувати на зайняття вищої посади).

Впроваджуючи зазначені зміни, необхідним є одночасне підвищення професійної компетентності державних службовців в частині їх цифрової грамотності. Цифровізація управління кадровим потенціалом у державній службі передбачає, окрім забезпечення повноцінного функціонування HRMIS та дистанційного управління окремими внутрішньо організаційними питаннями, впровадження таких основних стратегічних цифрових технологій у діяльності будь-якого органу державної влади:

цифрове робоче місце – це віртуальний еквівалент фізичного робочого місця, який вимагає належної організації, користування та управління, оскільки воно має стати запорукою підвищеної ефективності державних службовців та створення для них більш сприятливих умов праці. Уявляється, цифровим робочим місцем може бути особистий електронний кабінет користувача HRMIS, електронна пошта, засоби миттєвих повідомлень, корпоративні соціальні мережі та інструменти для проведення віртуальних зустрічей (як приклад, онлайн-платформа ZOOM). Наявність у розпорядженні працівників органів державної влади такого цифрового робочого місця не виключає необхідності перебувати на фактичному робочому місці, за винятком проходження служби за контрактом та передбаченням за його умовами дистанційного виконання службових повноважень. Водночас обладнання та повноцінне функціонування цифрового робочого місця потребує додаткових ресурсів, зокрема таких, як: пристрої доступу (як приклад, комп'ютери, мобільні пристрої), єдину внутрішню (у межах органу державної влади) інфраструктуру комунікацій; телекомунікаційні інструменти робочого місця тощо;

застосування «розумних» засобів та смарт-машин – надає можливість щодо використання глибоких нейронних мереж, автономних транспортних засобів, віртуальних помічників, радників та секретарів, які інтелектуально взаємодіють з іншими машинами та людьми;

блокчейн (Blockchain) – це технологія розподіленої одно-рангової мережі загального користування, яка може зберігати інформацію про транзакції (правочини) на постійній основі і без можливості її зміни, і яка захищена криптографічними засобами. Мережі блокчейн можуть забезпечити багато опцій для різних цілей, особливо в державному секторі: електронні референдуми, е-петиції, е-голосування, електронне урядування. Блокчейн забезпечує безпрецедентно високий рівень захисту інформації та дозволяє створювати повністю децентралізовані системи¹;

відкритість даних – передбачає прозорість не лише щодо діяльності органу державної влади, що має прояв в опублікуванні даних на офіційних вебсторінках (звіти, оголошення, прийняті рішення, інформація про керівництво, засади діяльності тощо), але й щодо інформації про діяльність державного службовця;

цифрові державні платформи – це інформаційна система, що структурована за блоковим принципом та функціонує для виконання такого пріоритетного завдання, як бути технологічною базою для комунікації великої кількості користувачів та розроблення і застосування програмних продуктів. Варто сказати, що за допомогою цифрових платформ, що використовуються для ефективного здійснення публічного управління, здійснюється комунікація безпосередньо представників державної влади і громадян (як кінцевих споживачів послуг, що надаються), які отримують можливість взаємодії без посередників. Окрім цього, застосування таких цифрових платформ надає можливість опубліковувати інформацію та поширювати її, покращуючи процес прийняття кінцевих рішень. Прикладом національної онлайн-платформи для розвитку цифрової грамотності є Дія «Цифрова освіта»;

електронна ідентифікація громадян – необхідна умова для звернення і отримання до державних електронних сервісів, їх особливою ознакою є постійне технічне удосконалення

¹ Проєкт «Цифрова адженда України – 2020» («Цифровий порядок денний» – 2020). Концептуальні засади: першочергові сфери, ініціативи, проєкти «цифровізації» України до 2020 року. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (дата звернення: 29.01.2022 р.).

і винайдення нових видів електронної ідентифікації. На теперішній час фізичні особи користуються більш за все сервісом мобільної ідентифікації, оскільки це найпростіший спосіб, тому всі державні електронні послуги, які нині впроваджують, вже за замовчуванням містять можливість входу за допомогою MobileID.

Серед основних досягнень НАДС у період з 2019 р. до 2021 р. у сфері діджиталізації слід відмітити: переведення HR-процесів в електронний вигляд – створення HELP DESK для кандидатів, HRMIS, Career.gov.ua, Career-бот, інтеграція порталу вакансій державної служби Career.gov.ua з Work.ua та Robota.ua); забезпечення належних умов для професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (запущено Портал управління знаннями), посилення інституційної спроможності НАДС тощо¹.

Таким чином, розвиток інформаційного суспільства на основі цифрових технологій та впровадження їх у державну службу сприяє посиленню ролі цифрової освіти та цифрового управління. Розвиток електронного навчання державних службовців на основі Smart-технологій спрямований на забезпечення їх безперервної освіти шляхом доступності для кожного з них усіх форм і типів освітніх послуг, рівності для повної реалізації здібностей, таланту, всебічного безперервного розвитку. Таким чином, враховуючи актуальність та складність зазначеного питання, велику роль має бути відведено формуванню та розвитку цифрової грамотності державних службовців².

Варто погодитися із думкою С. П. Кушніра щодо того, що цифрова грамотність являє собою наявність достатнього обсягу знань щодо цифрових технологій, інформаційно-телекомунікативних інструментів, інтернет-мереж для доступу до інформації, управління нею та можливості використання їх у професійній

¹ Публічний звіт Голови НАДС про підсумки діяльності у 2019 році. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/плани%20та%20звіти/zvit-2019-ost-versiya.pdf> (дата звернення: 29.01.2022 р.).

² Прудис Л. В. Управління якістю державної служби в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. Дніпро, 2018. 517 с. С. 318.

діяльності. Цифрова грамотність державних службовців на теперішній час є необхідністю, що обумовлюється впровадженням цифрових технологій в діяльність усіх органів державної влади та передбачає наявність: а) знань: сучасного стану державної інформаційної політики України; основних напрямів електронної взаємодії між державою та суспільством; інструментальних технологій електронного надання управлінських послуг органами публічної влади; базових цифрових трендів реального сектора національного публічного управління; б) умінь щодо використання цифрових технологій, інформаційних інтернет-мереж, телекомунікаційних інструментів тощо¹.

Зазначене, дозволяє дійти висновку, що цифрова грамотність будучи невід'ємною професійною компетенцією усіх державних службовців, незалежно від категорії займаної посади, повинна виокремлюватися на нормативному рівні та враховуватися під час добору кандидатів на посади та під час здійснення оцінки проходження ними служби. Отже, доцільно внести зміни та доповнення до Закону – 2015, зокрема: ч. 1 ст. 2 шляхом доповнення дефініцією «цифрова грамотність державного службовця»; ч. 2 ст. 44 Закону–2015 шляхом доповнення такого показника оцінювання, як цифрова грамотність.

Аналіз практики європейських країн щодо цифрового розвитку публічного сектора свідчить, що цифрова компетентність (грамотність) визнана ЄС однією з восьми основних компетенцій не лише для можливості займатися окремими напрямками діяльності, але й для повноцінного життя. У відповідності до оновленої програмної платформи Digital Competence станом на 2019 рік, цифрова грамотність у своїй структурі поєднує 5 основних блоків компетенцій (знань, вмінь та навичок), серед яких такі:

інформаційно-телекомунікаційна грамотність (вміння та навички щодо роботи з даними, які містяться на електронних

¹ Кушнір С. П. Професійна компетентність державного службовця: сутісно-понятійна характеристика та правове регулювання. Одеса, 2021. 214 с. С. 149.

носіях): уміння здійснювати пошук необхідної інформації на доступних та коректних інформаційних ресурсах, визначати вірність та хибність даних, можливість їх застосування у професійній діяльності; здатність до оцінки знайдених або наявних у розпорядженні даних, інформації та/або цифрового контенту; вміння використовувати цифровий контент;

цифрова комунікативність та здатність до взаємодії – сукупність вмінь та навичок щодо: а) спілкування між співробітниками органу державної влади та з громадянами за допомогою використання цифрових технологій (використання електронної пошти, соціальних мереж та ін.); б) поширення інформації та даних завдяки використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж; в) співпраці з представниками громадськості, користування публічними послугами в електронному форматі; г) використання знань у сфері нетикету (правила поведінки та етикету в цифровому середовищі); д) управління особистими електронними кабінетами та вміле застосування цифрової ідентичності (створення та управління окремими акаунтами);

управління цифровим контентом – передбачає навички у державних службовців щодо можливості: створення грамотного цифрового контенту; внесення змін, його покращання, використання у практичній діяльності та з метою створення нового контенту; програмування, тобто вміння писати програмний код. Окрім того, зазначена компетентність має на меті підвищення рівня знань щодо авторських прав та політики ліцензування відносно інформації та цифрового контенту;

відчуття безпеки та захищеності не лише інформації та даних, що містяться у цифровому просторі, але і пристроїв, що є у користуванні державного службовця. Ця компетенція об'єднує знання щодо: заходів безпеки, ризиків та загроз; способів захисту персональних даних та приватності контенту; збереження здоров'я та інших з точки зору як екології використання цифрових технологій, так і ризиків, загроз безпеці громадян; захисту навколишнього середовища, тобто розуміння впливу цифрових технологій на екологію, навколишнє середовище, з точки зору їх утилізації, а також їх використання, що може

завдати шкоди, наприклад, об'єктам критичної інфраструктури¹. Важливими є також уміння та навички щодо захисту індивідуальних цифрових пристроїв та інформаційних систем управління персоналом, що використовуються в органах державної влади;

здатність до управління ризиками та вирішення проблем передбачає можливість: по-перше, своєчасного вирішення різного характеру технічних проблем, що виникають під час застосування цифрових технологій, програмного забезпечення, інтернет-мереж, інформаційних платформ тощо; по-друге, визначення необхідності у прийнятті належних технічних рішень та/або оптимізації цифрових технологій до особистих потреб; по-третє, самостійного визначення потреби щодо підвищення рівня професійної компетентності в частині отримання додаткових знань, умінь та навичок в сфері цифровізації.

ВИСНОВКИ

Визначено, що управління кадровим потенціалом у державній службі – це нормативно визначений цілеспрямований, регулятивний вплив спеціально уповноважених суб'єктів на професійний корпус державних службовців з метою забезпечення реалізації кадрової політики державної служби; добору висококваліфікованих фахівців на вакантні посади; підвищення професійної компетентності державних службовців шляхом впровадження механізму безперервного навчання; підготовки службовців, здатних захищати права і свободи громадян, брати на себе відповідальність і виявляти ініціативність і творчість у виконанні посадових обов'язків.

З'ясовано, що на теперішній час стан інформаційно-аналітичного забезпечення державних органів щодо управління людськими ресурсами не відповідає потребам розвитку України як цифрової держави в частині реформування державної служби, що обумовлює першочергову необхідність щодо: впровадження та підвищення темпів дослідної експлуатації інформаційної

¹ Проєкт «Цифрова адженда України – 2020». С. 19.

системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS); впровадження інформаційної системи “PoClick”; підвищення цифрової грамотності державних службовців. Виокремлено три основні структурні параметри HRMIS: а) організаційно-функціональний – організаційні структури, функції та процеси управління кадровим потенціалом; б) інституційний – виокремлення переліку посад в органах державної влади; в) технічний – механічна робота інформаційної системи у попередньо зазначених параметрах та вимоги щодо рівнів захисту інформації.

Встановлено, що впроваджуючи зміни в управління кадровим потенціалом у державній службі у період цифрового розвитку, необхідним є одночасне підвищення професійної компетентності державних службовців у частині їх цифрової грамотності. Цифровізація управління кадровим потенціалом у державній службі передбачає, окрім забезпечення повноцінного функціонування HRMIS та дистанційного управління окремими внутрішньо організаційними питаннями, впровадження таких основних стратегічних цифрових технологій у діяльності будь-якого органу державної влади: цифрове робоче місце, відкритість даних, цифрові державні платформи, застосування «розумних» засобів та смарт-машин, електронна ідентифікація громадян, блокчейн.

Анотація

Монографічне дослідження присвячено вивченню теоретичних та методологічних аспектів цифрового розвитку управління кадровим потенціалом у державній службі. Особливої уваги приділено питанням правового регулювання управління людськими ресурсами у державній службі та акцентовано увагу на його недоліках у частині регламентування сучасних інноваційних цифрових HR-технологій.

Визначено, що поняття «управління кадровим потенціалом» є синонімічним до поняття «управління людськими ресурсами». Акцентовано увагу на необхідності впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами, що є дієвим інструментом розвитку інформаційного суспільства та механізмом цифровізації державної служби. Обґрунтовано необхідність впровадження інформаційної

системи “PoClick”, яка передбачає можливість управління людськими ресурсами у державній службі дистанційно, за допомогою використання телефонних пристроїв. Проаналізовано статистичні дані на підставі звітів НАДС щодо цифровізації державної служби в цілому, та впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами зокрема.

Ключові слова: державна служба, кадровий потенціал, цифровізація, цифровий розвиток, управління людськими ресурсами.

The monographic study is devoted to the study of theoretical and methodological aspects of the digital development of personnel management in the public service. Particular attention is paid to the issues of legal regulation of human resources management in the public service and emphasis is placed on its shortcomings in terms of regulation of modern innovative digital HR technologies.

It was determined that the concept of “management of personnel potential” is synonymous with the concept of “human resources management”. Attention is focused on the need to implement an information system of human resources management, which is an effective tool for the development of the information society and a mechanism for the digitization of the public service. The need to implement the PoClick information system, which provides for the possibility of managing human resources in the public service remotely, using telephone devices, is substantiated. Statistical data was analyzed on the basis of NADS reports on the digitalization of the public service in general, and the implementation of the human resources management information system in particular.

Keywords: public service, personnel potential, digitalization, digital development, human resources management.

Корнута Людмила Михайлівна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 16. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРАКТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ МІГРАЦІЙНИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

ВСТУП

Стрімкий розвиток України як правової, соціальної та демократичної держави, а також активні євроінтеграційні процеси та процеси реформування системи органів публічного управління, свідчать про необхідність у дослідженні особливостей функціонування окремих органів державного управління, зокрема дослідження правового статусу та психологічного стану державних службовців таких органів з метою вивчення проблеми їх адаптації в умовах активних реформ та особливих умовах кризового стану. Серед таких державних органів окреме місце посідає Державна міграційна служба України, що є центральним органом виконавчої влади. Діяльність органу координується Кабінетом Міністрів України. Державна міграційна служба у своїй діяльності покликана реалізувати державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), а також протидії нелегальній та незаконній міграції, урегулюванні питань громадянства, реєстрації фізичних осіб-іноземців, а також біженців та інших визначених законодавством України категорій мігрантів. Варто констатувати, що на теперішній час відбуваються зміна сутності паспортно-реєстраційної системи, перехід від контрольного її характеру до наглядового, основним призначенням якого є забезпечення реалізації передбачених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина. Правова основа діяльності Державної міграційної служби знаходиться на стадії

реформування та удосконалення функціонування й відповідно вимагає внесення певних змін та доповнень в існуючі нормативно-правові акти як у частині організації роботи відповідного органу, так і в частині урегулювання питань порядку проходження державної служби працівниками міграційного органу.

Проблематика вивчення особливостей правового регулювання та практичних особливостей професійної діяльності працівників міграційних органів також є актуальною звертаючи увагу також на соціально-економічну ситуацію в Україні. Варто зазначити, що напрям професійної підготовки фахівців міграційної служби є надзвичайно актуальним та потрібним, адже у цій галузі відбуваються активні зміни у сфері правового регулювання як внутрішньої будови органу управління, так і у питаннях реалізації забезпечення державної міграційної політики на арені світових змін та міжнародної політики України. Перехід до нової структури, системи та повноважень Державної міграційної служби України супроводжується суттєвими значними змінами у питаннях кадрової підготовки, що спрямовано на забезпечення формування високопрофесійних службовців, здатних ухвалювати законні, чіткі та оптимальні рішення. Професійна діяльність працівників міграційної служби передбачає наявність умінь ухвалювати своєчасні, відповідальні та законні рішення, нести відповідальність за їх наслідки та виконання. Багатогранність умов, за яких реалізується службова діяльність працівників міграційних органів, і визначає необхідність їх всебічного постійного розвитку та удосконалення функціонування, а також формування психологічної готовності до діяльності у кризових ситуаціях. Здійснені соціологічні дослідження та статистичні дані свідчать, що Україна є країною з високим рівнем зовнішньої міграції, а у зв'язку з підписанням договору про асоціацію із Європейським союзом та спрощенням процедури в'їзду громадян в європейські країни, кількість перетинань іноземними громадянами українського кордону значною мірою збільшилась. Виходячи з такого стану речей, важливим є питання професійної підготовки службовців міграційних органів. Фахівці Державної міграційної служби мають бути спроможними не лише

ефективно виконувати власні повноваження, але й постійно розвиватися та удосконалювати професійні навички, застосовувати критичне мислення та креативність у власній діяльності, готові ефективно працювати у кризовій ситуації. За таких умов особливо актуальним є формування чіткої нормативної позиції, а також психологічної готовності працівників міграційних органів до прийняття рішення у кризових умовах та ситуаціях, що є можливим за рахунок удосконалення системи професійної підготовки та професійного навчання.

1. Правові основи професійної діяльності службовців міграційних органів

Нове століття для України ознаменувалося новим етапом реалізації суспільних перетворень, спрямованих на утвердження демократичних, правових цінностей, поглиблення соціальної орієнтованості держави. Демократичні зміни на сучасному етапові вимагають відмови від жорсткої централізованої вертикалі управління державою та потребують політичної активізації населення, а також представницьких органів, які ними були обрані. Окрім того, в Україні відбувається процес радикального реформування органів публічного управління усіх рівнів, внаслідок чого за останні роки відбулись істотні кількісні та якісні зміни на рівні центральних та місцевих органах виконавчої влади, а також органах місцевого самоврядування. Із реформуванням питань реалізації кадрового забезпечення функціонування публічної служби до управлінських органів прийшла значна кількість нових службовців, які не завжди мають достатню фахову підготовку, практичний досвід роботи й належний рівень правової культури. У той же час, складна кадрова ситуація загострюється ще однією проблемою – недосконалістю національної нормативної бази, яка детально регламентувала б відносини у службовій сфері, а процес відпрацювання необхідних нормативних актів ще й донині відбувається повільно й суперечливо. Слід також зазначити, що проблеми, пов'язані з професійною підготовкою кадрів державної служби

та їх підвищенням кваліфікації стали предметом пильної уваги держави ще з 2000 року. Зокрема, значною мірою зросла зацікавленість до діяльності установ, що спеціалізуються на підготовці кваліфікованих кадрів – державних службовців. Ще однією гострою проблемою є нестабільність кадрів. Варто констатувати, щороку з державної служби звільнялося близько 30 % працівників. Усі ці фактори негативно впливають на стан і якість кадрового потенціалу державної служби, на який в Україні згідно із Законом «Про державну службу» покладається забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади на рівні державних органів та органів місцевого самоврядування в нових соціально-економічних умовах¹. Перелічені фактори зумовили об'єктивну необхідність невідкладного створення й розвитку ефективної системи професійної підготовки державних службовців на сучасних засадах і принципах, які відповідали б вимогам сьогодення та європейським стандартам. Адже, не викликає заперечень той факт, що успіх соціально-економічних і політичних перетворень у країні, її утвердження як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави залежить, не в останню чергу, від її кадрової політики. Тому розробка засад удосконалення системи професійного навчання державних службовців, комплектування органів державної влади висококваліфікованими працівниками, спроможними забезпечити економічний та соціальний розвиток, особливо в умовах глибокого реформування публічного управління, набула першочергового значення.

Система публічного управління та організація державного апарату, що залишилася в Україні ще від радянських часів, не відповідає вимогам часу та новим політичним реаліям. Тому, впродовж останніх років тривають активні зміни та реформування органів публічного управління на всіх рівнях управлінської діяльності. Ринкова економіка та активний розвиток громадянського суспільства також вимагають перетворення

¹ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. Дата оновлення : 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 03.02.2022 р.).

бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, професійну діяльність якої буде спрямовано на задоволення потреб населення та забезпечення їх прав, свобод та законних інтересів. У зв'язку із цим виникла необхідність переосмислення ролі держави та публічної влади, а також готовність функціонуючого апарату виконувати покладені на них завдання і реалізувати повноваження. На теперішній час визначальним критерієм для таких змін є впровадження у професійну діяльність державних службовців України європейських стандартів та цінностей обслуговування громадян, та професійність у повсякденній діяльності, та у разі прийняття управлінських рішень. «Зокрема на державного службовців має бути покладено обов'язок щодо ефективного виконання покладених на нього завдань та функцій відповідно до особливостей займаної посади, забезпечення її реалізації, у тому числі розробку проєктів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також адміністративне обслуговування громадян України та іноземців. Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через тягар радянського минулого та відсутність достатніх професійних знань та умінь у сфері демократичного урядування. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках, проблем належав і інститут державної служби»¹. Тому, слід констатувати, що своєчасно та чітко виконувати визначені повноваження та покладені завдання можуть лише високоосвічені, професійно підготовлені та психологічно витривалі особи, що займають відповідні посади. Отже, варто детально зупинитися на правових та організаційних особливостях функціонування службовців міграційних органів, визначивши місце та роль Державної міграційної служби в системі органів публічного управління. Згідно з визначеними законодавчими нормами «Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через

¹ Вачевський М. В. Маркетинг. Формування професійної компетенції : підручник. Київ : Професіонал, 2005. 512 с. С. 35.

Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі проти-дії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів». Окрім того, варто зазначити, що «Державна міграційна служба у своїй діяльності керується нормами Конституції та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства»¹.

У контексті розгляду проблеми правового регулювання та практичних особливостей професійної діяльності службовців міграційних органів у сучасних умовах, важливим є розкриття особливостей професійної діяльності, а також визначення основних завдань цього органу. На особливість такої діяльності впливає політична ситуація, що склалася в Україні, а також вектор розвитку міжнародних відносин між Україною та зарубіжними державами. Відповідні обмеження строку перебування іноземців в Україні, а також інші норми перебування іноземців на території Української держави можуть порушуватися, виявлення таких порушень досить часто відбувається саме міграційними органами під час безпосереднього діалогу з порушником². За таких умов діяльність службовця міграційних органів здійснюється у досить складних обставинах, що вимагають як професійної підготовки на рівні нормативного та процедурного характеру, так і професійного уміння приймати рішення при психологічно несприятливих, специфічних умовах професійної діяльності.

¹ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. Дата оновлення : 04.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.02.2022 р.).

² Kornuta L.M. Public administration in the field of provision of administrative services to foreigners and stateless persons. Public administration under modern conditions : concept, features, challenges : Collective monograph. Riga : Izdevniecība "Baltija Publishing", 2020. P. 176–193. P. 177.

Перш ніж перейти до аналізу проблеми особливостей професійної готовності фахівців міграційних органів, варто зупинитися на визначенні основних повноважень Державної міграційної служби, адже зазначення та аналіз таких повноважень дозволить зрозуміти, наскільки багатогранною, важливою та об'ємною є професійна діяльність службовців міграційних органів, що, у свою чергу, надасть можливість акцентувати увагу на психологічних факторах, що є необхідними для реалізації таких повноважень.

Так, згідно з Положенням, основними завданнями Державної міграційної служби є:

1) «реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів»¹.

У свою чергу, Державна міграційна служба, відповідно до покладених на неї завдань реалізує цілу низку повноважень, які умовно можна поділити на кілька основних груп, зокрема:

1) «реалізація практичних повноважень щодо прийняття профільних рішень, наприклад, до цієї групи можна віднести: здійснення, у межах компетенції органів, провадження з питань прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України, подання відповідних документів на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечення виконання рішень Президента України з питань громадянства; прийняття відповідно до законодавства рішення про

¹ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. Дата оновлення : 04.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.02.2022 р.).

встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування; прийняття рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу; прийняття рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про добровільне повернення або примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження, звертається до судів з позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, здійснення заходів, пов'язаних із примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України; прийняття рішення про визнання іноземців та осіб без громадянства біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і про скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; здійснення розгляду звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Державної міграційної служби, її територіальних органів та територіальних підрозділів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління; а також виконання у межах повноважень, передбачених законом, правозастосовні і правоохоронні функції»;

2) «реалізація та керівництво безпосередньою роботою з нормативно-правовими актами та юридичними документами, зокрема міграційні органи: здійснюють оформлення і видачу документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, вилучає такі документи та проставляє в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках; здійснюють оформлення і видачу громадянам України документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, тимчасово затримуює та вилучає такі документи у передбачених законодавством випадках; здійснюють ідентифікацію осіб, в тому числі тих, які звернулися із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, а також іноземців

та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії; виконують функції замовника з виготовлення та постачання бланків документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, і документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, а також товарів, робіт і послуг для забезпечення створення і функціонування Єдиного державного демографічного реєстру; здійснюють розроблення зразків заяв про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та довідки про звернення за захистом в Україні; здійснюють оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано додатковий захист в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством для даних категорій осіб; видають проїзні документи іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами-учасниками Конвенції про статус біженців 1951 року та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967 року^{1, 2}; оформлюють, видають, обмінюють, пересилають, вилучають, повертають державі, знищують документи з безконтактним електронним носієм тощо»;

3) «забезпечення реалізації інформаційної політики у публічній сфері свого відання, зокрема міграційні органи: надсилають компетентним органам влади інших держав запити щодо наявності в таких державах членів сім'ї осіб, які подали заяви про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, чи яких було визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, і правових підстав для воз'єднання сімей; можуть розглядати скарги на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або

¹ Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. / Організація Об'єднаних Націй. Дата приєднання : 10.01.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text (дата звернення: 03.02.2022 р.).

² Протокол щодо статусу біженця від 16 лютого 1966 р. / Організація Об'єднаних Націй. Дата приєднання : 10.01.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_363#Text (дата звернення: 03.02.2022 р.).

особою, яка потребує додаткового захисту, і скасування зазначених рішень, якщо вони були прийняті з порушенням законодавства; міграційні органи у встановленому законом порядку надають органам ведення Державного реєстру виборців та іншим органам виконавчої влади передбачені законодавством відомості; забезпечують створення, удосконалення, розвиток, супроводження та підтримку функціонування Єдиного державного демографічного реєстру, Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, розпорядником яких є органи міграційної служби, а також здійснюють заходи із захисту інформації в них, також надає послуги з видачі засобів електронного цифрового підпису в установленому законодавством порядку; забезпечують у межах повноважень, передбачених законом, формування інформаційних ресурсів (баз, банків даних) щодо персональних даних фізичних осіб (у тому числі їх біометричних даних, параметрів), інших інформаційних ресурсів, необхідних для виконання покладених на міграційну службу завдань; здійснюють відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства; здійснюють активне міжнародне співробітництво, беруть участь у розробленні проєктів та укладенні міжнародних договорів України з питань громадянства, міграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту, реєстрації фізичних осіб та реадмісії, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України; проводять, відповідно до законодавства, державний контроль за дотриманням законодавчих норм у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів у передбачених законодавством випадках, притягують порушників до адміністративної відповідальності; здійснюють управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління міграційної служби»;

4) «реалізують прогностично-аналітичну управлінську функцію: проводять роботу щодо узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляють пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подають їх Міністрові внутрішніх справ; проводять аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розробляють поточні та довгострокові прогнози із зазначених питань; готують пропозиції щодо визначення квоти імміграції на календарний рік; беруть участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства; збирають та аналізують інформацію про наявність у країнах походження біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту в Україні, умов, за яких такий захист надається; забезпечують функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні; беруть участь у реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги біженцям; подають Міністерству внутрішніх справ України для подальшого внесення Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо необхідності прийняття рішення про тимчасовий захист (припинення тимчасового захисту), ведуть реєстрацію осіб, яким надано такий захист; контролюють дотримання органами реєстрації законодавства з питань реєстрації місця проживання фізичних осіб, також надає органам реєстрації методологічну та технічну допомогу у забезпеченні взаємодії між реєстрами територіальних громад; ведуть облік осіб, які отримали або які претендували на отримання статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, осіб, які набули (припинили) громадянство України, та осіб, яким надано (скасовано) дозвіл на імміграцію в Україну, на всіх етапах проведення відповідних процедур»¹.

¹ Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 /

На особливу увагу серед актів, що визначають статус Державної міграційної служби, заслуговує Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»¹. Адже відповідно до зазначеного акта в Україні активно триває процес поступового впровадження документів, що міститимуть безконтактний електронний носій з біометричними даними власника документа, що є важливим кроком на шляху до цифровізації у сучасній країні. Проте, не зважаючи на таку важливість законодавчого акта, багато дискусійних питань, що знаходяться у полі його регулювання, залишаються не визначеними та дискусійними й досі. По-перше, в Законі існує плутанина термінів, а саме: замість паперового внутрішнього паспорта застосовується термін «пластикові карта», проте вона зберігає попередню назву – «паспорт громадянина України». Варто звернути увагу, що виходячи із закордонної практики, паспортом є документ, оформлений у вигляді книги, призначений для виїзду за кордон, а внутрішній пластиковий ідентифікатор, як правило, має назву «посвідчення особи» (ID-карта). У багатьох країнах світу взагалі існує єдиний документ – ID-карта з чіпом, куди занесено ті чи інші біометричні дані. У той же час, в Україні залишаються два окремі документи – це внутрішній паспорт та паспорт для виїзду за кордон. По-друге, відсутність у паспорті громадянина України нового зразка відомостей про місце проживання. Свого роду це викликає незручності, оскільки багато адміністративних, а також соціальних послуг мають прив'язку до місця проживання, громадянам доводиться надавати додаткову інформацію.

Кабінет Міністрів України. Дата оновлення : 04.03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.02.2022 р.).

¹ Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI. Дата оновлення : 12.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text> (дата звернення: 03.02.2022 р.).

«На жаль, на теперішній час, не дивлячись на активну цифровізацію на рівні публічного управління, не завжди вдається потрібну інформацію отримати на рівні роботи державного органу та вчасно. Хоча частина 9 ст. 21 Закону і передбачає можливість внесення до паспорта громадянина України додаткової змінної інформації, передбаченої Законом, проте, не розкривається зміст такої додаткової інформації, що інколи призводить до бюрократичних перепон»¹. Не слід також забувати, що особливості та специфіка діяльності міграційної служби регламентується цілою низкою внутрішніх нормативно-правових актів.

Варто звернути увагу ще на один акт, який дає розуміння та орієнтир щодо основного вектору напрямку руху України у сфері розвитку міграційної політики держави, а також щодо забезпечення такої політики міграційними органами. Зокрема, мова йде про Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року². Потребу у прийнятті Стратегії було обумовлено значними змінами та реформами, що відбулися у міграційних процесах і в Україні й у світі, а також масовими внутрішніми переміщеннями всередині країни у зв'язку з анти-терористичною операцією, набуттям громадянами України можливості здійснювати безвізові подорожі до країн Євросоюзу та переорієнтацією вектору міграції українців у західному напрямку тощо. Варто зазначити, що порівняно із попередніми спробами концептуалізації міграційної політики, зазначений акт відзначається більш глибоким і комплексним підходом. Стратегія містить низку нових і прогресивних елементів, про які у попередніх нормативних та управлінських документах практично не йшлося. Зокрема, передбачено зниження

¹ Максименко А. В. Адміністративно-правовий статус Державної міграційної служби України. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 63–68. URL: <http://pd.onu.edu.ua/article/view/44318> (дата звернення: 03.02.2022 р.).

² Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р / Кабінет Міністрів України. Дата оновлення : 12.07.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.02.2022 р.).

адміністративних бар'єрів для свободи пересування населення України, передбачено нові спрощені підходи дозвільного характеру оформлення документів для виїзду чи залишення за кордоном. «Окреслюються завдання щодо сприяння реінтеграції українських мігрантів, які повертаються на Батьківщину, розвитку співпраці з українською діаспорою та заохочення репатріації закордонних українців. Відповідно до потреб соціального, культурного та економічного розвитку держави передбачено залучення висококваліфікованих іноземних фахівців у сферу публічного управління. Окрему увагу приділено інтеграції іммігрантів в українське суспільство як двосторонньому процесу, в якому беруть участь і мігранти, і місцеве населення. Важливе місце в Стратегії посідає удосконалення обліку мігрантів, інформаційне та статистичне забезпечення міграційної політики»¹.

Однак, на основі здійснюваного аналізу правового статусу Державної міграційної служби як органу виконавчої влади, а також зазначених особливостей правового статусу службовців міграційних органів варто звернути увагу, що такий стан речей є некоректним та порушує конституційні норми. Адже, відповідно до ч. 1 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та у межах повноважень, а також у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України². Проблематика питань визначення правового статусу, ролі та місця Державної міграційної служби в системі органів державної влади в Україні ускладнюється постійною оптимізацією системи органів виконавчої влади, яка активно триває з 2011 року. У той же час, аналіз надважливих повноважень

¹ Малиновська О. А. Інституційне забезпечення міграційної політики держави : пропозиції до вдосконалення. Електронний ресурс. URL: http://old.niss.gov.ua/content/articles/files/111_Malynovska-2b112.pdf (дата звернення: 03.02.2022 р.).

² Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення : 01.01.2022 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.02.2022 р.).

та особливий статус міграційних органів у взаємодії з правоохоронними органами та іншими державними структурами у питаннях реалізації та забезпечення власних повноважень органу дає змогу зрозуміти важливість місця та ролі Державної міграційної служби в реалізації та забезпеченні державної політики у сфері міграції, вирішення питань вступу до громадянства, надання адміністративних послуг, а також забезпечення реалізації права на вільне пересування для громадян України тощо. Тому, принципово важливим є прийняття окремого акта, який на рівні закону має закріпити правовий статус органу, а також визначити повноваження, права та обов'язки державних службовців міграційних органів, виходячи зі специфіки напрямків їх діяльності. Таким актом може стати власне Закон України «Про Державну міграційну службу України».

Окрім визначених особливостей, що пов'язані з проблемою правового статусу Державної міграційної служби, важливим є також окреслення проблеми особливостей власне правового статусу службовців міграційних органів. Такі особливості статусу пов'язані зі специфікою повноважень та особливою сферою діяльності працівників міграційних структур. Адже, для виконання професійних повноважень у міграційних органах мають працювати висококваліфіковані службовці, які здатні поєднувати професійні навички та високий рівень професійної культури, бути спеціалістами у сфері комп'ютерних технологій, мати високий рівень володіння іноземними мовами та бути психологічно стійкими у прийнятті професійних рішень. Отже, виходячи з викладеного вище, враховуючи статус та особливості функціонування в системі органів управління, а також звертаючи увагу на перелік визначених повноважень Державної міграційної служби, можна зробити висновок щодо висування високих стандартів професійної підготовки службовців міграційних органів. Окрім того важливі та досить об'ємні до виконання повноваження вимагають психологічної готовності службовця працювати в складних умовах та кризових ситуаціях.

2. Особливості формування та реалізації професійних та психологічних якостей службовців міграційних органів

Активний розвиток державності в Україні, євроінтеграційні процеси та побудова нового демократичного суспільства окреслюють цілий ряд важливих проблем, зокрема таких, що пов'язані з підготовкою компетентних державних службовців, здатних адекватно сприймати зміни в суспільному житті та постійно професійно зростати. Серед таких службовців особливе місце відводиться працівникам міграційних органів, адже виходячи з нормативно закріплених повноважень та визначених напрямків роботи, безумовно, компетенція та психологічна готовність до виконання професійних повноважень службовців міграційних органів є вкрай важливим. Державний службовець міграційних органів, з огляду на специфіку роботи, може стикатися із ситуаціями, що зумовлюють виникнення таких станів як невизначеність, напруженість, стан власної тривоги, а також страху за життя та здоров'я, тощо. Варто підкреслити, що професійна діяльність службовця міграційної служби – це специфічний напрямок, що має вираження у застосуванні спеціальних знань, навичок та умінь, а також в реалізації його професійно значущих якостей та здібностей. Такий професійний напрямок діяльності вимагає володіння інтелектуальним, психологічним та моральним потенціалом, мати хорошу фізичну підготовку та бути готовим до ризику, а також мати високий рівень патріотизму.

Внутрішні управлінські акти Державної міграційної служби України наголошують, що виходячи із специфіки роботи, службовці повинні уміти ухвалювати самостійні, виважені та нестандартні рішення, здійснювати аналіз та критично оцінювати, планувати та контролювати оперативно-службову діяльність, у державному органі має бути чітко організований порядок проходження служби за різних умов, з використанням при цьому як традиційно відомих та урегульованих, так і інноваційних засобів і методів роботи.

Окрім цього, державний службовець міграційної служби повинен мати високий рівень професійної підготовки та практичні навички професійної діяльності, яка інтегрує професійні теоретичні знання та уміння, практичні навички, професійно-особистісні цінності та якості, забезпечувати управлінську діяльність на основі та у рамках норм права, гарантувати свідомий вибір затверджених моделей поведінки в різних умовах професійної службової діяльності. А отже, можна зазначити, що основною вимогою до професійно-особистісних характеристик службовця міграційних органів є психологічна готовність до перебування у стресовій та нестандартній ситуації, що передбачає прийняття рішення, критичний підхід, а також діяльність в емоційно складних ситуаціях. Окрім того, варто зазначити, що у науковій літературі досить часто наголошується, що робота службовців міграційних органів пов'язана з перебуванням у складних, екстремальних та кризових ситуаціях. У такому разі необхідним є здійснення короткого аналізу таких понять, як: «ситуація», «надзвичайна ситуація», «екстремальна ситуація», «кризова ситуація», що дозволить розмежувати визначені категорії, з'ясувати їх суть та значення. Якщо досить коротко окреслити поняття «ситуація», у такому разі можна визначити, що це обставини, положення, що виникли на основі збігу, сукупності умов і подій; поєднання умов і обставин, що створюють певне становище. Окремі автори розглядають категорію «ситуація» як систему зовнішніх стосовно суб'єкта умов, що спонукають і опосередковують його активність. Окрім того, «ситуація» розглядається як будь-яке становище у суспільстві, соціальній або професійній групі, яке є результатом взаємодії безлічі чинників, подій, людей; сукупність умов і обставин, що створюють певні відносини, стан, становище; а також як збіг обставин, який вимагає від будь-кого будь-яких дій. Варто також зазначити, що поняття «ситуація» визначає систему зовнішніх впливів, а також подій, обставин, певних умов, що можуть виникати як наслідок попередніх дій суб'єкта, так і поза ними.

У той же час «поняття «надзвичайна ситуація» розкривається в наукових дослідженнях через специфіку її впливу

на особистість. Так, ситуація, що склалася на певній території в результаті аварії, катастрофи, стихійного лиха, які тягнуть за собою людські жертви, значні матеріальні втрати та порушення життєдіяльності людей, наносять шкоду здоров'ю людей чи оточуючому середовищу»¹. Екстремальна ситуація зазвичай визначається як ситуація, що виникла раптово та сприймається особистістю такою, що загрожує її життю та здоров'ю, причому як психологічному, так і фізичному. У словниках поняття «кризова ситуація» здебільшого визначається як ситуація, що характеризується різкою зміною стану показників групи зовнішніх і внутрішніх процесів, які діють на об'єкти, у часових рамках триває протягом короткого часу і може спричинити або уже спричинила зниження захищеності об'єктів. Окрім того, кризова ситуація може розглядатися як ситуація інтелектуального та емоційного стресу, що потребує певної зміни уявлень про навколишній світ та про себе, а також про перспективи подальшого існування.

Варто звернути увагу, що екстремальні та кризові ситуації супроводжуються певним впливом на службовців міграційних органів цілим рядом таких негативних факторів, як: відчуття загрози для життя, небезпека, раптовість, дефіцит інформації, невизначеність, здійснення незапланованих дій, новизна обстановки, ситуація шоку, відчуття відповідальності за оточуючих їх життя. Усі ці фактори у сукупності впливають на можливість прийняття адекватних та своєчасних професійних компетентних рішень службовцями міграційних органів, а також заважають нормальному виконанню професійних обов'язків та повноважень.

Важливим у контексті визначення окресленої проблеми дослідження є з'ясування сутності поняття «прийняття рішення». Так, найчастіше в літературі воно визначається як вибір мети і способу дії для її реалізації. Цей процес містить у собі співвіднесення цілей, оцінок реалізації та мотивів. Окрім зазначеного вище, прийняття рішення є стартовим елементом

¹ Щетинська А. В. *Фактори, що впливають на організацію і здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон* : збірник статей слухачів першого факультету № 4 / НАДПСУ. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2013. С. 266–272.

складної вольової дії, акт формування послідовності дій, що ведуть до досягнення мети на основі перетворення вихідної інформації в ситуації невизначеності. Процес прийняття рішення є центральним на всіх рівнях переробки інформації та психічної регуляції в системі цілеспрямованої діяльності органу публічного управління. Основні етапи процесу прийняття рішення містять інформаційну підготовку рішення і власне процедуру прийняття рішення – формування і зіставлення альтернатив, вибір, побудову та корекцію еталонної гіпотези або програми дій. При цьому, структуру прийняття рішення утворюють мета, результат, способи досягнення результату, критерії оцінки та правила конкретної професійної поведінки.

Отже, варто зазначити, що сам порядок прийняття рішень має чітко урегульований процес, у свою чергу, такий процес пов'язаний із рядом зовнішніх і внутрішніх факторів. У той же час прийняття рішення у кризових ситуаціях характеризується невизначеністю, дефіцитом або надлишком інформації, строками виконання, надходженням або оновленням інформації, об'єктивним чи суб'єктивним дефіцитом часу на розпізнавання тощо. У цьому разі окремі науковці стверджують, що прийняття рішення у нестандартних та кризовій ситуаціях службовцями міграційних органів залежить від об'єктивних джерел інформації, невизначеності часових рамок, невизначеності, наявності недостовірної інформації, особистісних особливостей. У таких ситуаціях можна стверджувати, що прийняття рішення є невід'ємним елементом діяльності публічних службовців загалом. Результатом їх професійної діяльності є конкретні рішення, що регулюють безпеку життєдіяльності суспільства в цілому. У такому разі можна виокремити умови прийняття рішень публічними службовцями, у тому числі і службовцями міграційних органів, серед яких варто згадати такі: погана прогнозованість результату ситуації, що відбувається, дефіцит інформації, яку необхідно мати для прийняття обґрунтованого рішення, обмеженість у часі, високий ризик та стресогенність умов роботи, підвищена відповідальність за ухвалене рішення, висока ціна помилки, жорстка регламентованість дій фахівця вимогами

нормативів та інструкцій, необхідність приймати та аналізувати нестандартні рішення в нестандартних ситуаціях, необхідність працювати в команді і узгоджено діяти у кризовій ситуації.

Аналіз окреслених вище понять дозволяє стверджувати, що службовці міграційних органів повинні володіти низкою професійних, психологічних знань та особистісних якостей для прийняття зважених рішень та виконання покладених на них повноважень. Втім, науковці визначають суттєві відмінності у професійній мотивації високоефективних та малоефективних державних службовців міграційних органів. Для перших характерними є такі особливості, як: усвідомлення суспільної значущості діяльності, прагнення переборювати труднощі служби, самовдосконалення. У службовців другої групи спостерігаються: сильна потреба в соціальному схваленні, неадекватність уявлень про професію, відсутність планів на майбутнє, кар'єризм тощо. Отже, виходячи із викладеного, можна визначити механізм прийняття рішення у кризових умовах та відобразити його так: оцінка ситуації, оцінка ступеня ризику та похибки, обрання процедури прийняття рішення (професійне, креативне, ситуаційне, стандартне, інтуїтивне мислення).

Також варто звернути увагу, що соціально-психологічні дослідження науковців приводять до висновку, що прийняття рішень в умовах ризику до певної міри залежить також від статі керівника. Так зване гендерне питання державної служби. Зокрема цікавим є те, що згідно з дослідженнями, у більш досвідчених керівників державних органів як чоловіків, так і жінок, готовність до прийняття рішення в умовах ризику є нижчою, за готовність службовців-керівників із меншим стажем роботи. Заявлено також, що чоловіки при ухваленні рішень у кризових умовах схильні до прийняття рішень із більш високим ступенем ризику.

Науковці-дослідники стверджують, що на готовність до прийняття рішення у кризовій ситуації впливає і особистісний фактор – рівень агресивності, впевненості в собі, задоволеність життям тощо. Перебування недостатньо підготовленого фахівця у кризових ситуаціях може бути небезпечним для його психологічного та фізичного здоров'я. Окрім того, такий службовець

не здатний діяти професійно, часто приймає хибні рішення, інколи може порушувати норми закону. У той же час, жінки обирають обережніші стратегії, але у них готовність до ризику при ухваленні рішення реалізується в умовах впевненості у результаті. Наприклад, в умовах стресу, нервової напруги, при переживанні почуття розчарування такі можливості знижуються. Дослідники також описують алгоритм прийняття рішення у кризових умовах: загострення уваги, орієнтування в ситуації, визначення пріоритетного сигналу, оцінка параметрів, оцінка ситуації в цілому, прийняття рішення, вироблення алгоритму дії, дія, результат.

Отже, безумовно важливими факторами, що впливають на прийняття рішення службовців міграційних органів, безумовно, є професійний рівень підготовки, а також стрес та психологічний стан. При цьому, стрес може проявлятися досить по різному, зокрема мати вираження у надмірній активності, а також у спробах не звертати уваги на труднощі, або навпаки, мати вираження у бездіяльності, безініціативності і недбалості. У спеціалізованій літературі досить часто зазначається, що нестандартні та кризові ситуації можуть зумовити зміну уявлень особи про світ у цілому, а також спричинити зниження відчуття психологічної захищеності особистості, такий стан речей створює емоційне навантаження та, у більш складних випадках може призвести до непрофесійної поведінки та прийняття необґрунтованих рішень.

Професійну діяльність на посаді державного службовця міграційних органів, безумовно, можна зарахувати до екстремальних професій, адже вона передбачає наявність високого рівня стрес-фактору: небезпека (усвідомлення працівником загрози здоров'ю і життю); раптовість (несподівані події у ході виконання завдання); невизначеність (відсутність, нестача або суперечливість інформації про зміст або умови виконання завдання); новизна (наявність раніше невідомих фахівцю професійних задач); збільшення темпу дій та дефіцит часу для прийняття управлінських рішень. В умовах дії стрес-фактору від службовця вимагається швидко ухвалити рішення та нести

відповідальність за його прийняття, що потребує від особистості, окрім професійної компетентності, ще і відповідної психологічної підготовки.

Стверджується, що державний службовець міграційної служби повинен мати достатній рівень психологічної підготовки, адже він несе службу інколи і в екстремальних, кризових умовах, також можливі нестандартні ситуації, що пов'язані з ризиком для життя та є важливими для безпеки та незалежності України. Тому службовець міграційної служби повинен мати такі професійні якості, як впевненість у собі, енергійність, стійкість, сміливість, рішучість у прийнятті рішень, дисциплінованість, самостійність, цілеспрямованість, ініціативність та організованість, вміння критично мислити та знаходити нові, унікальні рішення і засоби їх реалізації та послідовно втілювати їх у практичну реалізацію. Окрім цього, важливою є спроможність брати особисту відповідальність за власні дії та вчинки в нестандартних та кризових ситуаціях, виявляти велику наполегливість при подоланні зовнішніх і внутрішніх перешкод, ухвалювати рішення та відповідати за наслідки таких рішень. Вкрай важливими є також комунікаційні здібності, адже службовці міграційної служби реалізують повноваження щодо надання адміністративних послуг громадянам, тому, окрім усього, як було зазначено при визначенні правового статусу органу, міграційна служба є ще і сервісним органом.

Враховуючи перелічені вище уміння та професійні навички, варто зазначити, що наявність професійних якостей державного службовця, а також психологічної підготовки, є основою успішної роботи працівника міграційної служби. Можна стверджувати, що службовцю міграційних органів мають бути притаманні такі риси: високий рівень професійної підготовки, глибокі теоретичні та практичні професійні знання, принциповість та відданість справі, любов до своєї професії, чесність, скромність, хороші організаторські здібності, ділові якості, уміння підтримувати все нове та передове, дисциплінованість, цілеспрямованість, ініціативність, витримка, наполегливість, сміливість, уміння долати труднощі, висока вимогливість у поєднанні

з турботою, справедливістю та повагою до людської гідності, відсутність дратівливості, запальності. Варто наголосити, що «службовець міграційних органів повинен бути відданий справі, відповідальний, упевнений у собі, мати оптимізм, психологічну стійкість, силу волі, організованість, наполегливість, працьовитість, здатність до тривалої розумової й фізичної напруги, уміння швидко ухвалювати рішення у кризових ситуаціях»¹. Натомість окремі науковці твердять, що специфіка служби в міграційних органах вимагає прояву здібностей до передбачення, готовності до неочікуваної ситуації та прийняття життєво-важливих самостійних рішень, уміння брати відповідальність за них.

Таким чином, до професійно-особистісних характеристик службовця міграційних органів можна зарахувати професійну підготовленість, відданість справі, принциповість та працьовитість, ділові якості, відкритість новому досвіду, уміння нестандартно та критично мислити, самодисципліну, цілеспрямованість, упевненість у собі, оптимізм та самостійність. Слід зазначити, що «професійно-особистісні характеристики психологічної готовності працівника міграційної служби до професійної діяльності складають: професійні інтереси, прагнення, ціннісні орієнтації, оцінка своїх можливостей, психологічна зрілість, духовність, любов до своєї професії, відданість, сумлінність, старанність, відповідальність, справедливість, принциповість, чесність, працьовитість, відкритість до пізнання, самодисципліна, цілеспрямованість, ініціативність, витримка, наполегливість, сміливість, уміння долати труднощі, упевненість у собі, оптимізм, психологічна стійкість, здатність до тривалої напруги, уміння швидко ухвалювати рішення, уміння брати відповідальність за самостійно ухвалене рішення»². Науковці зазначають, що одним із важливих критеріїв професійності спеціаліста є його психологічна підготовка до перебування у кризових

¹ Литвин М. М. Інтегроване управління кордонами : підручник. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2012. 416 с.

² Розов В. І. Адаптивні здібності людини в умовах травматичного стресу. *Соціальна психологія*. 2006. № 3(17). С. 23–28.

та екстремальних умовах. Досить часто у дослідженнях наголошується на питанні життєстійкості особистості, діяльність якої пов'язана із психологічно складними умовами, оскільки така стійкість охороняє особистість від дезінтеграції, створює основу внутрішньої гармонії, високої працездатності, характеризує міру здатності особистості витримувати стресову ситуацію особи, яка знаходиться при виконанні професійних повноважень. Службовці міграційних органів, як і правоохоронних, безумовно, повинні мати психологічну стійкість. Така психологічна стійкість сприяє витримці чисельних психологічних навантажень, адже професійний державний службовець формується саме у досвіді екстремальних навантажень, переживання тривоги, страху невдачі, що загартовує його особистість для діяльності в умовах кризи. Таким чином, екстремальні навантаження та кризові ситуації загартовують службовця, якщо він є психологічно готовим, але у разі недостатньої професійної підготовки суб'єкт може мати травмуючий досвід та надалі потребувати психологічної реабілітації. Діяльність державного службовця в екстремальних ситуаціях вимагає сформованості спеціальних навичок та вмінь: уміння працювати в колективі, швидко ухвалювати рішення, розробляти тактику дій. Варто зазначити, що усі визначені вище вміння та навички набуваються службовцем не одразу, а протягом тривалого часу професійної, психологічної та фізичної підготовки та практичної діяльності. Окрім того, на жаль при підготовці майбутніх спеціалістів для державних органів питанню психологічної готовності не приділяється необхідної достатньої уваги, що на теперішній час є важливою та актуальною проблемою.

Отже, психологічна готовність службовців міграційних органів до діяльності у кризовій ситуації потребує наявності таких якостей, як: уміння адаптуватися у різних ситуаціях, надійність, професіоналізм, швидка реакція, відповідальність, впевненість у собі, знижена тривожність, критичне оцінювання ситуації, виконання наказів, уміння оперативно ухвалювати рішення в емоційно складній ситуації. Важливо звернути увагу на те, що готовність до діяльності в нестандартних та кризових

ситуаціях залежить від особистісних показників та характеристик службовця, зокрема від типу темпераменту, акцентуацій характеру тощо.

3. Практичні особливості психологічної готовності працівників міграційних органів до професійної діяльності у кризових ситуаціях в сучасних умовах

Проблема психологічної підготовки державних службовців в цілому та службовців міграційних органів, зокрема, уже давно досліджується як психологами, так і юристами. Спеціалізована література стверджує, що найбільш істотними факторами, що діють на психіку службовця, який перебуває у нестандартній для нього, а можливо і кризовій ситуації при виконанні професійних повноважень, є: страх власного каліцтва або смерті, поранення чи загибель колег або оточуючих. Слід зазначити, що важливим є перш ніж перейти до аналізу проблеми психологічної підготовки службовців міграційної служби, варто звернути увагу на основні кризові ситуації та фактори, які можуть виникнути та призвести до кризового стану під час функціонування Державної міграційної служби. Фактори, що можуть спричинити кризові ситуації, вивчалися рядом дослідників, при цьому вчені розрізняють суб'єктивні фактори, тобто недостатнє облаштування державного органу та робочого місця; неукомплектованість персоналом необхідної фізичної підготовки; недостатні правові знання, інформованість осіб, які перетинають державний кордон, непрофесійні дії та розпорядження посадових осіб міграційних органів; неузгодженість дій під час проведення спільних операцій з іншими органами публічного управління тощо. А також об'єктивні фактори, а саме зміни порядку та правил перебування іноземців, біженців та осіб без громадянства на території України; надзвичайні ситуації техногенного чи природного походження; виявлення порушень порядку та правил перетинання державного кордону України та перевищення законного строку перебування в Україні, різке збільшення в'їзду в країну іноземців з метою подальшого перетину кордону

з країнами Європейського Союзу, помилки в оформленні документів на право перетинання державного кордону України; провокаційні дії з боку іноземців, що звертаються до міграційних органів; поширення із суміжних держав епідемій (епізоотій), особливо небезпечних хвороб людей і тварин тощо. Зазначена проблема стоїть особливо гостро, враховуючи сучасні умови боротьби з поширенням COVID-19.

На основі теоретично напрацьованого матеріалу та практичного досвіду професійної діяльності державних службовців міграційних органів варто спробувати визначити основні кризові ситуації, які можуть виникнути в сучасних умовах, що у подальшому можуть впливати на професійну діяльність працівників міграційних органів, зокрема: виявлення наркотиків та інших заборонених товарів, що переміщують особи; виявлення осіб, яким заборонено в'їзд в Україну; погроза або шантаж державних службовців; проведення правоохоронними органами оперативних заходів у пунктах пропуску; дії терористичного характеру, зокрема збройний напад на працівників міграційних органів або захоплення заручників; а також безпосереднє спілкування з іноземцями, які можуть бути носіями особливо небезпечних (у тому числі карантинних та ін. небезпечних для людей) інфекційних хвороб.

На особливу увагу заслуговує діяльність працівників міграційних органів у зоні антитерористичної операції, зокрема в таких умовах до кризових ситуацій можна віднести: загострення військових конфліктів та погіршення криміногенної обстановки; непередбачуваність та раптовість дій у зоні проведення військових операцій; новизну обстановки та її не прогнозовану зміну, високий рівень несподіванки; небезпеку, що може закінчитися загрозою для життя, людські жертви, невідповідність норм забезпечення реальним потребам сучасного бою; тривале перебування та виконання професійних повноважень у зоні антитерористичної операції; нестандартність засобів і прийомів дій при виконанні завдань; загрозу смерті та каліцтв.

У спеціалізованій науковій літературі зазначається, що реакції службовців органів державного управління в цілому та службовців міграційних органів, зокрема, на кризові ситуації залежать

від рівня їх психологічної підготовки. Так на ситуації, пов'язані з ризиком для життя (погроза або шантаж працівника, захоплення заручників терористичного характеру, озброєний напад; виявлення засобів терору тощо) недостатньо підготовлений службовець міграційної служби може проявляти реакції страху, розгубленості та неспроможності виконувати професійні повноваження. Іншим перебігом емоційних станів характеризується ситуація, яка пов'язана з нервовим напруженням (очікування операції по затриманню порушника закону, неузгодженість дій під час проведення спільних операцій з правоохоронними органами та митними органами тощо), що може супроводжуватися агресивною поведінкою чи пасивністю в роботі. В результаті постійного стресу службовці міграційних органів стають дратівливими, нестриманими, конфліктними у взаєминах з керівником та колегами. Схильність до фізичної і вербальної агресії може заважати службовцеві міграційної служби конструктивно вирішувати конфлікти і розбіжності, що виникають, приймати своєчасні та законні професійні рішення. При цьому роздратування та образа сприяють наростанню гніву аж до активної форми прояву, зрозуміло, що від цього страждає професійна діяльність та відносини в колективі. У той же час, діяльність міграційних органів характеризується великою кількістю фізичних і вербальних контактів, спілкуванням з громадянами держави, іноземцями, біженцями та особами без громадянства, з особами, які потребують додаткового правового захисту, при цьому, службовці не завжди отримують достовірну інформацію, необхідну в службовій діяльності.

Отже, можна стверджувати, що продуктивне розв'язання кризових ситуацій, що виникають у діяльності службовців міграційної служби, залежить не тільки від теоретичних знань та практичних умінь службовця державного органу, але й від його психологічної готовності до виконання професійних повноважень та прийняття зважених рішень. Психологічна готовність містить у собі так званий «адаптаційний потенціал», що передбачає такі складові, як: нервово-психічну стійкість, толерантність до стресу; адекватну самооцінку, що визначає ступінь

адекватності сприйняття своїх можливостей та оцінювання своїх професійних повноважень; почуття значущості власної діяльності; низький рівень конфліктності тощо.

Науковці О. Кокур, І. Пішко та Н. Лозінська, вивчаючи особливості негативних психічних станів цивільних службовців та військовослужбовців, наголошують, що найчастіше шкідливо впливають на виконання різних видів професійної діяльності стрес, нервово-психічна напруга, стомлення, депресія, тривога та ін. «У переважної більшості службовців, які отримали різного роду фізичні та психічні травми, діагностується депресивний стан та виражені негативні особистісні зміни за шкалами іпохондрії та істерії. У той же час, виокремлено специфічні і неспецифічні чинники негативних психічних станів. До групи специфічних чинників негативних психічних станів дослідники відносять: ситуації, що загрожують життю і фізичній цілісності службовців; поранення, травми, каліцтва; загибель близьких людей і товаришів по службі, що сталося під час виконання професійних повноважень; події, у результаті яких постраждали честь і гідність службовця. До групи неспецифічних чинників відносяться такі стресори: підвищений рівень перманентної потенційної загрози для життя; тривала напружена діяльність; тривала депривація основних біологічних і соціальних потреб; різкі та несподівані зміни умов несення служби і життєдіяльності; важкі екологічні умови життєдіяльності; відсутність контакту з близькими та рідними; неможливість змінити умови свого існування; інтенсивні та тривалі міжособистісні конфлікти всередині колективу чи поза ним; підвищена відповідальність за свої дії»¹. Зважаючи на теоретичні напрацювання та практичні дослідження варто визначити такі етапи процесу адаптації майбутніх фахівців до кризових умов: 1) стартове психічне напруження; 2) гострі психічні реакції входу; 3) психічна реадптація; 4) завершальне психічне напруження; 5) гострі психічні реакції

¹ Кокур О. М. Особливості негативних психічних станів військовослужбовців. *Вісник Національного університету оборони України*. 2014. Вип. 5(42). С. 185–190.

виходу. У недостатньо підготовлених до перебування в надзвичайній ситуації державних службовців може спостерігатися вибухова реакція, напади люті, невмотивована пильність, зловживання власним професійним становищем шляхом незаконного впливу на інших осіб, непрофесійний підхід до виконання власних повноважень.

Можна стверджувати, що від психологічної підготовки службовців будь-якого виду державної служби залежать особливості їх реагування в екстремальній ситуації, зокрема здатність контролювати емоційний стан, швидко адаптуватися до нових та незвичних умов, а також умов, які несуть небезпеку життю та здоров'ю. Варто звернути увагу, на те, що вірним вважається твердження, щодо того, що психологічна підготовка службовців міграційної служби має супроводжуватися психологічною підтримкою. При цьому важливим є те, щоб така психологічна підтримка мала місце під час підготовки майбутніх кадрів до міграційних органів, а також під час власне походження професійної служби. Така психологічна підтримка може мати вираження у психологічному забезпеченні. У той же час, під психологічним забезпеченням варто розуміти комплекс заходів щодо формування, зміцнення і розвитку у працівників-держслужбовців відповідних профільних якостей, що забезпечують їх високу психологічну стійкість і готовність виконувати свої професійні повноваження за будь-якої обстановки та за будь-яких умов. Причому, психологічне забезпечення являє собою ряд послідовних етапів: аналітико-прогностичного, цільової психологічної підготовки, психологічного супроводу, реабілітації та відновлення службовців, які отримали психічну травму. Ідеологія психологічного супроводу службовців міграційних органів має такі особливості: 1) супровід спирається на особистісні досягнення, які реально є у людини, і знаходиться в логіці розвитку особистості; 2) у процесі супроводу психолог спонукає особистість до знаходження самостійних рішень, допомагає взяти на себе відповідальність за власне життя та зрозуміти важливість прийнятих рішень та вчинків. Водночас психологічний супровід не ставить собі за мету активно спрямований вплив

на прийняття професійних рішень у процесі виконання повноважень, а також на ті соціальні умови, в яких особистість живе, розвивається, працює.

Отже, на основі викладеного можна стверджувати, що взаємозв'язок минулого досвіду людини пов'язаний зі специфікою переживання конкретної особи та реакцією на кризову ситуацію. Успішність у сфері професійної діяльності в нестандартних та кризових ситуаціях обумовлюється психологічною готовністю державного службовця. Психологічна готовність передбачає впевненість службовця у власних знаннях і навичках та впевненість у собі при виконанні професійних повноважень, впевненість у підтримці керівництва, такий стан сприяє вирішенню кризових та проблемних ситуацій. У зв'язку із зазначеним необхідними є виокремлення та аналіз психологічних складових підготовки службовців до професійної діяльності у кризових ситуаціях, зокрема особистісних якостей, що забезпечують ефективність виконання професійних повноважень та поставлених завдань.

Так, поняття «психологічна готовність», як правило, визначається як один зі складників загальної готовності до дії, що визначається психологічними факторами. У той же час розрізняють загальну психологічну готовність (завчасну, тривалу) і ситуативну (тимчасову) готовність. Загальна психологічна готовність – це раніше придбані установки, знання, навички, уміння, мотиви діяльності. На її основі виникає стан психологічної готовності до виконання тих чи інших професійних завдань діяльності – ситуативна готовність, що передбачає актуалізацію, пристосування, створення психологічних можливостей для успішних дій у поточний момент, мобілізацію всіх сил на активні і доцільні дії. «Психологічна готовність» розуміється також як особливий стан людини, що супроводжується адекватною формою психічної напруженості та виявляється у готовності людини до дій в очікуванні тієї чи іншої події. Він містить психофізіологічні, у тому числі емоційні, механізми, які активізують діяльність людини. Таким чином, на основі аналізу визначених понять можна стверджувати, що психологічна готовність – це стан психічної мобільності до перебування в ситуації,

що є емоційно складною, яка вимагає від особи службовця активізації усіх життєвих сил організму.

У контексті досліджуваної проблематики варто приділити увагу також поняттю «готовність до професійної діяльності», адже вона є основним критерієм психологічної готовності службовця міграційних органів до реалізації своїх професійних повноважень. У науковій літературі поняття «готовність до професійної діяльності» визначається по-різному, зокрема як: цілеспрямоване вираження особистості в сукупності її відносин, мотивів, установок, вольових, індивідуальних, професійних та інших якостей; психологічний стан; цілісний прояв властивостей особистості, що містить пізнавальний, емоційний і мотиваційний компоненти. Окремі науковці визначають психологічну готовність до професійної діяльності як цілісне утворення, що містить інтерес до діяльності, потребу в досягненні результату; розуміння функціональних обов'язків, завдання професійної діяльності, оцінку її значущості для досягнення мети діяльності; почуття професійної та соціальної відповідальності, упевненість в успіху, самоконтроль, зосередженість на виконанні завдання.

Тому, варто констатувати, що психологічна готовність до професійної діяльності формується як свого роду психічний стан, для якого є характерною мобілізація психологічних ресурсів для виконання певної діяльності протягом певного часу, а також сукупність прав, свобод і повноважень та порядок їх реалізації. Загалом дослідженню психологічної готовності до професійної діяльності присвячено чимало наукових та практичних досліджень. Варто зазначити, що більшість науковців виокремлюють тривалу та тимчасову готовність до професійної діяльності. Зокрема, тривалу психологічну готовність до професійної діяльності розуміють як «передстартовий стан», стан «оперативного спокою» і стан «пильності». Довготривалу готовність варто також розглядати як стійку систему професійно важливих якостей особистості (позитивне ставлення до професії, організованість, уважність, спостережливість тощо), її досвід, знання, вміння та навички, необхідні для успішної професійної

діяльності у різних ситуаціях. Тимчасова психологічна готовність службовців до професійної діяльності є функціональним станом, що характеризується динамічністю, цілісністю, внутрішньою налаштованістю на певну поведінку, актуалізацією усіх ресурсів для успішного виконання дій на заданий проміжок часу.

Далі у межах дослідження варто також звернути увагу на визначення основних видів та відповідних їм компонентів психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в екстремальних умовах, в межах більш детальної характеристики тривалої та короткочасної готовності. Тим паче, що, як свідчить наукова література, підхід наукової спільноти до зазначеної категорії є досить неоднозначним та різноплановим. Так, тривала готовність передбачає особистісну та функціональну готовність службовців. Особистісна готовність має вираження також за допомогою моральної готовності, що має прояв в усвідомленні відповідальності за прийняті рішення, обов'язку виконати необхідні дії, небезпеки для життя, професійній діяльності, що має прояв соціального характеру, активна життєва позиція та власна думка на речі, що відбуваються, самокритичність, потреба у професійному самовдосконаленні. Вольова ж готовність службовців демонструє власну впевненість, сміливість, зібраність, здібність, рішучість та вольовий характер, самоконтроль та професійна витримка. Виокремлюють також комунікативну професійну готовність службовців, яка у свою чергу, демонструє наявність загальних та професійних комунікативних якостей державного службовця, до яких варто віднести комунікабельність, переконливість, володіння професійною мовою, уміння керівника ставити чіткі завдання, повагу до колег у колективі, готовність до взаємодопомоги та відкритість до комунікації тощо. Загально-психологічна готовність демонструє оптимальний рівень особистісної тривожності, високі здібності саморегуляції психічного стану; розвинені інтелектуальні якості, здібності до планування, моделювання, програмування, оцінки результатів діяльності тощо. У той же час, короткочасна психологічна готовність до професійної діяльності – це мотиваційна готовність, причому мотивацію

спрямовано на виконання чітких професійних завдань; орієнтація на готовність відображає знання та уявлення про особливості та умови поточної професійної діяльності, завдань, що вирішуються, вимог, які вона висуває до особистості, тощо. Теоретики також виокремлюють оперативну готовність службовців до професійної діяльності та характеризують її як «актуальну можливість до реалізації наявних умінь і навичок, необхідних для виконання професійних завдань та повноважень, активне виконання функцій держави. Про оцінювальну готовність можна заявити як про готовність, що виражається в адекватній самооцінці своїх можливостей щодо виконання професійних завдань та реалізації повноважень. Важливим є також виділення емоційної готовності, як оптимального рівня ситуативної тривожності, позитивне налаштування на реалізацію професійних повноважень, зібраність, впевненість у своїх силах та ін.»¹. Отже, підсумовуючи зазначене варто звернути увагу, що психологічна готовність до професійної діяльності державних службовців міграційних органів характеризується рядом умінь та навичок, що пов'язані зі сферою професійної діяльності службовців, мобільністю психологічних ресурсів, демонструють відсутність психологічних проблем, вмотивованість та динамічність професійного росту. Окрім того, варто наголосити, що наявність таких психологічних станів, як відчуття безперспективності службової кар'єри, відсутність інтересу до професійного навчання та розвитку, апатія до виконання професійних повноважень, а також небажання розвиватися, здатна нівелювати професіоналізм службовця. Цікавим є той факт, що «значну кількість досліджень стану психологічної готовності до професійної діяльності службовців у кризових ситуаціях було проведено в психології спорту, де вона, як правило, розглядається як один із передстартових станів: сприятливий передстартовий стан підвищеної фізичної працездатності, наявність астеничних емоцій, загострення процесів сприйняття

¹ Коkun О. М. Зміст та структура психологічної готовності фахівців до екстремальних видів діяльності. *Проблеми екстремальної та кризової психології* : зб. наук. праць. Вип. 7. Харків : УЦЗУ, 2010. С. 182–190.

і мислення, збільшення обсягу уваги з високою зосередженістю»¹. Таким чином, психологічну готовність до професійної діяльності можна вважати активним психологічним станом, внутрішньою впевненістю, психологічною мобілізацією на дію, а також готовністю до самопожертви.

Отже, на основі визначеного вище можна стверджувати, що психологічна готовність до професійної діяльності службовців міграційних органів є активним психологічним станом, внутрішньою готовністю особи, психологічною мобілізацією на дію та готовністю до самопожертви. Психологічна готовність працівників міграційної служби до виконання професійних повноважень та завдань дозволяє ефективно виконувати поставлені задачі та цілі, а також діяти законно та впевнено під час нестандартних та кризових ситуацій. Проблема психологічної готовності до професійної діяльності державних службовців у сфері публічного управління в кризових умовах розкрито у численних дослідженнях науковців, теоретиків та практиків. Як правило, у представлених дослідженнях психологічна готовність розуміється як сукупність психологічного стану та наявність у службовця професійної підготовки. Така сукупність характеризується відповідальністю, впевненістю, професійним самовизначенням службовця, психологічною стійкістю, фізичною витривалістю тощо. Зокрема, теоретик та практик Д. Єрьоменко, досліджуючи формування психологічної готовності військовослужбовців стверджує, що психологічна готовність у даній категорії суб'єктів до діяльності в нестандартних та кризових ситуаціях є необхідною, адже передбачає можливість ухвалювати професійні рішення, а також уміння брати на себе відповідальність у психологічно складних умовах та обставинах, знаходячись при виконанні професійних повноважень, тощо².

¹ Грибенюк Г. С., Капля А. М., Щерба Т. О. Правове забезпечення діяльності пожежно-рятувальних підрозділів : нав.-метод. комплекс. Черкаси : ЧНПБ, 2005, 34 с.

² Єрьоменко Д. Ю. Сутність та зміст психологічної стійкості прикордонників та її структурні компоненти. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: «Педагогічні та психологічні науки»* / гол. ред. О. В. Діденко. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2015. № 1(74). С. 404–415.

У свою чергу, психологічна готовність працівника міграційних органів полягає у його відповідності професії, зокрема бажанню працювати. Можна констатувати, що для державних службовців міграційних органів має місце ряд професійної не відповідності щодо своєї професії. Для сфери державної служби така проблема є вкрай важливою та потребує негайного вирішення, адже має публічний характер та може негативно відобразитися на реалізації державної політики у тій чи іншій сфері. Сутність стану психологічної готовності службовців міграційних органів до діяльності у кризовій ситуації також полягає у здатності службовця до своєчасного прийняття законного, професійного та оптимального рішення у конкретній ситуації, відповідно до поставлених цілей і задач діяльності, у можливості безупинного контролю і регуляції результатів кожної вчиненої цілеспрямованої дії. У такому разі стан психологічної готовності службовця можна розглядати як такий, що має цілісну структуру, є стійким у визначений період часу, представляє єдність переживання і психічної діяльності, залежить від ситуації, стану організму і, безумовно, наявних професійних навичок та умінь. Стан психічної готовності до дії характеризується впевненістю в своїй професійній підготовці, прагненням активно професійно розвиватися задля досягнення результату, здатністю вільно керувати діями, почуттями, думками, усією поведінкою під час виконання професійних повноважень. Важливим є також окреслення ознак психологічної готовності службовців до прийняття рішень у професійній діяльності. Отже, можна стверджувати, що психологічна готовність службовців до діяльності в нестандартних та кризових ситуаціях визначається мотивацією та професійною підготовкою, налаштуванням на кар'єрний успіх, чіткою впевненістю у професійних діях та позитивному результаті, супроводжується позитивними емоціями, зосередженістю, а також загостреним сприйняттям оточуючого світу та здатністю керувати своєю поведінкою професійно. Психологічну готовність варто розуміти як сукупність професійних навичок та психологічних проявів, передумову цілеспрямованої діяльності, її регуляції, стійкості, ефективності, що допомагає успішно виконувати державним службовцям свої обов'язки, правильно використовувати

знання, досвід, особистісні якості, зберігати самоконтроль і перебудовувати активність з появою непередбачених перешкод. Отже, зміст поняття «психологічна готовність до професійної діяльності» містить такі складові: професійні складові, наявність психологічних знань, умінь і навичок, емоційний стан, фізичні можливості особистості тощо. Варто пам'ятати, що основними універсальними структурними компонентами психологічної готовності до професійної діяльності є мотиваційний, професійний, операційний, пізнавальний та когнітивний. Окрім того, можна стверджувати, що визначені компоненти досить тісно взаємопов'язані між собою та виражають динамічну єдність. Теоретики наголошують на вагомості усіх структурних компонентів, зокрема основними є мотиваційний та пізнавальний компоненти.

ВИСНОВКИ

На основі здійсненого дослідження варто звернути увагу на окремі положення, що мають важливе значення у межах зазначеної проблематики. У сучасних умовах питання професійної підготовки державних службовців міграційної служби є надзвичайно актуальними та потребують відповідної уваги та вивчення. Звертаючи увагу на активні зміни у сфері правового регулювання як внутрішньої будови Державної міграційної служби, так і у питаннях реалізації забезпечення державної міграційної політики на арені світових змін та міжнародної політики держави. Перехід до нової структури, системи та повноважень Державної міграційної служби України супроводжується значними змінами і в питаннях кадрової підготовки, що спрямовано на забезпечення підготовки високопрофесійних службовців, здатних ухвалювати законні, чіткі та оптимальні рішення.

Професійна діяльність працівників міграційної служби передбачає наявність умінь ухвалювати своєчасні, відповідальні та законні рішення, нести відповідальність за їх наслідки та їх виконання. Багатогранність умов, за яких реалізується службова діяльність працівників міграційних органів, і визначає необхідність їх всебічного постійного розвитку як на рівні професійної підготовки, так і на рівні психологічної готовності

до діяльності на державних посадах у сучасних умовах. У першу чергу, професійна підготовка та відповідний кваліфікаційний рівень підготовки для службовців міграційних органів є необхідними, зважаючи на відповідний статус державного органу та особливі повноваження, які реалізуються органом, виходячи з правового обґрунтування специфіки діяльності та повноважень Міграційної служби. Окрім того, в сучасних реаліях невід'ємною складовою успішної професійної діяльності службовця є також характеристика його психологічної готовності до виконання покладених на нього завдань та обов'язків. Державний службовець міграційних органів з огляду на специфіку роботи може стикатися із ситуаціями, що зумовлюють виникнення таких станів, як невизначеність, напруженість, стан власної тривоги а також страху за життя та здоров'я тощо. Варто підкреслити, що професійна діяльність службовця міграційної служби – це специфічний напрямок, що має вираження у застосуванні спеціальних знань, навичок та умінь, а також реалізуються його професійно значущі якості та здібності. Такий професійний напрямок діяльності вимагає володіння інтелектуальним, психологічним та моральним потенціалом, мати хорошу фізичну підготовку та бути готовим до ризику, а також мати високий рівень патріотизму.

Аналіз окресленої проблематики дозволяє стверджувати, що службовці міграційних органів повинні володіти рядом професійних, психологічних знань та особистісних якостей для прийняття зважених рішень та виконання покладених на них повноважень у сучасних умовах та у кризових ситуаціях. У свою чергу, продуктивне розв'язання кризових ситуацій, що виникають у діяльності службовців міграційної служби, залежить не тільки від теоретичних знань та практичних умінь службовця державного органу, але й від його психологічної готовності до виконання професійних повноважень та прийняття зважених рішень. Психологічна готовність містить у собі адаптаційний потенціал, що передбачає такі складові, як: нервово-психічну стійкість, толерантність до стресу; адекватну самооцінку, що визначає ступінь адекватності сприйняття своїх можливостей

та оцінювання своїх професійних повноважень; почуття значущості власної діяльності; низький рівень конфліктності тощо.

Анотація

У сучасних умовах активного становлення управлінських процесів в Україні, а також активної оптимізації системи органів виконавчої влади, визначення статусу та особливостей функціонування Державної міграційної служби як органу публічного управління є безумовно актуальним, особливо враховуючи, що правова основа діяльності Державної міграційної служби знаходиться на стадії реформування та удосконалення функціонування й відповідно вимагає внесення певних змін та доповнень в існуючі нормативно-правові акти як у частині організації роботи відповідного органу, так і в частині врегулювання питань порядку проходження державної служби працівниками міграційного органу. Перехід до нової структури, системи та повноважень Державної міграційної служби України супроводжується суттєвими значними змінами у питаннях кадрової підготовки, що спрямовано на забезпечення формування високопрофесійних службовців, здатних ухвалювати законні, чіткі та оптимальні рішення. Професійна діяльність працівників міграційної служби передбачає наявність умінь ухвалювати своєчасні, відповідальні та законні рішення, нести відповідальність за їх наслідки та виконання. Багатогранність умов, за яких реалізується службова діяльність працівників міграційних органів, і визначає необхідність їх всебічного постійного розвитку та удосконалення функціонування, а також формування психологічної готовності до діяльності у кризових ситуаціях в сучасних умовах. Аналіз окресленої проблематики дозволяє стверджувати, що службовці міграційних органів повинні володіти рядом професійних, психологічних знань та особистісних якостей для прийняття зважених рішень та виконання покладених на них повноважень у сучасних умовах та у кризових ситуаціях. У свою чергу, продуктивне розв'язання кризових ситуацій, що виникають в діяльності службовців міграційної служби, залежить не тільки від теоретичних знань та практичних умінь службовця державного органу, але й від його психологічної готовності до виконання професійних повноважень та прийняття зважених рішень.

Ключові слова: публічна служба, правовий статус, професійна діяльність, службовці міграційних органів, психологічна готовність, кризові ситуації.

In the modern conditions of the active formation of management processes in Ukraine, as well as the active optimization of the system of executive authorities, determining the status and features of the State Migration Service as a public management body is definitely relevant, especially considering that the legal basis of the State Migration Service is at the stage of reform and improvement of functioning and, accordingly, requires the introduction of certain changes and additions to the existing normative legal acts, both in terms of the organization of the work of the relevant body, and in terms of regulating issues of the procedure for public service by employees of the migration body. The transition to a new structure, system and powers of the State Migration Service of Ukraine is accompanied by significant changes in personnel training aimed at ensuring the formation of highly professional employees capable of making legal, clear and optimal decisions. The professional activity of migration service employees requires the ability to make timely, responsible and legal decisions, to bear responsibility for their consequences and implementation. The multifaceted nature of the conditions under which the official activities of employees of migration authorities are implemented determines the need for their comprehensive continuous development and improvement of functioning, as well as the formation of psychological readiness for activities in crisis situations in modern conditions. The analysis of the outlined issues allows us to assert that employees of migration authorities must possess a number of professional, psychological knowledge and personal qualities in order to make informed decisions and fulfill the powers entrusted to them in modern conditions and in crisis situations. In turn, the productive resolution of crisis situations arising in the activities of employees of the migration service depends not only on the theoretical knowledge and practical skills of the employee of the state body, but also on his psychological readiness to exercise professional powers and make informed decisions.

Keywords: public service, legal status, professional activity, employees of migration authorities, psychological readiness, crisis situations.

Негара Родіон Віталійович,

доктор філософії в галузі права (PhD),

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 17. ПЕРЕВЕДЕННЯ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ПРОЦЕДУРА ЗДІЙСНЕННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

ВСТУП

Передбачені законодавством про державну службу способи вступу на державну службу (заміщення/зайняття посад державної служби), які будучи зовнішньою формою реалізації кожним громадянином права рівного доступу до державної служби, гарантованого ч. 2 ст. 38 Конституції України¹, також спрямовано на визначення найкращих із таких громадян, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, оперативне заміщення посад державної служби, забезпечення стабільності державної служби та безперервного функціонування державних органів тощо. Ефективне досягнення окреслених цілей вимагає збалансованого використання існуючих способів вступу на державну службу (заміщення/зайняття посад державної служби), оскільки кожному із них властиві свої як переваги, так і недоліки. У цьому контексті видаються актуальними наукові розвідки усіх передбачених законодавством про державну службу способів вступу на державну службу (заміщення/зайняття посад державної служби), як окремо, так і в їх системному взаємозв'язку, з метою їх порівняння.

Переведення в державній службі як один із передбачених законодавством про державну службу способів заміщення посад державної служби, який, незважаючи на визначення конкурсу

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 26.01.2022).

основним способом вступу на державну службу (ч. 1, 2 ст. 21 Закону України «Про державну службу»¹ (далі – Закон № 889), залишається витребуваним і часто застосовуваним на практиці.

Статистичні дані кількісного складу державних службовців (далі – КСДС), які щоквартально опубліковуються НАДС, свідчать, що значна частина державних службовців призначається на посади саме за переведенням, при чому кількість державних службовців, призначених за переведенням, подекуди переважає кількісні показники державних службовців, призначених за конкурсом. Наприклад, у 2019 р. за переведенням було призначено 36 049 державних службовців² [за I квартал 2019 р. – 2536 (із них за категоріям: «А» – 0, «Б» – 503, «В» – 2033)³; за II квартал 2019 р. – 4197 (із них за категоріями: «А» – 0, «Б» – 1002, «В» – 3195)⁴; за III квартал 2019 р. – 22 216 (із них за категоріями: «А» – 1, «Б» – 5042, «В» – 17 173)⁵; за IV квартал 2019 р. – 7 100 (із них за категоріями: «А» – 4, «Б» – 1725, «В» – 5379)⁶].

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 26.01.2022).

² Статистичні дані КСДС (2019 рік) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv> (дата звернення 26.01.2022).

³ Аналітична довідка про кількісний склад державних службовців у органах державної влади станом на 31 березня 2019 року / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/1-kv-2019.pdf> (дата звернення 26.01.2022).

⁴ Аналітична довідка про кількісний склад державних службовців у органах державної влади станом на 30 червня 2019 року / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/dovidka-ksds-za-ii-kv-2019-r.doc> (дата звернення 26.01.2022).

⁵ Аналітична довідка про кількісний склад державних службовців у органах державної влади станом на 30 вересня 2019 року / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/плани%20та%20звіти/dovidka-ksds-za-iii-kv-2019-r-1.doc> (дата звернення 26.01.2022).

⁶ Аналітична довідка про кількісний склад державних службовців у органах державної влади IV квартал 2019 року (станом на 31.12.2019) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/PRO%20NADS/PLANI%20TA%20ZVITI/analitichna-dovodka-iv-kv.pdf> (дата звернення 26.01.2022).

За конкурсом у 2019 р. призначено 28 659 державних службовців¹ [за I квартал 2019 р. – 4685 (із них за категоріями: «А» – 3, «Б» – 903, «В» – 3779)²; за II квартал 2019 р. – 12 786 (із них за категоріями: «А» – 4, «Б» – 2119, «В» – 10 663)³; за III квартал 2019 р. – 5377 (із них за категоріями: «А» – 10, «Б» – 859, «В» – 4508)⁴; за IV квартал 2019 р. – 5811 (із них за категоріями: «А» – 17, «Б» – 893, «В» – 4901)⁵].

У 2020 р. за переведенням призначено – 11 297 державних службовців⁶ [за I квартал 2020 р. – 5421 (із них за категоріями: «А» – 8, «Б» – 1243, «В» – 4170)⁷, за II квартал 2020 р. – 2 156 (із них за категоріями: «А» – 3, «Б» – 654, «В» – 1533)⁸, за III квартал 2020 р. – 2162 (із них за категоріями: «А» – 5, «Б» – 499, «В» – 1658)⁹, за IV квартал 2020 р. – 1558 (із них за категоріями: «А» – 1, «Б» – 311, «В» – 1246)¹⁰]. За конкурсом

¹ Статистичні дані КСДС (2019 рік).

² Аналітична довідка ... станом на 31 березня 2019 року.

³ Аналітична довідка ... станом на 30 червня 2019 року.

⁴ Аналітична довідка ... станом на 30 вересня 2019 року.

⁵ Аналітична довідка ... IV квартал 2019 року (станом на 30 вересня 2019 року).

⁶ Статистичні дані КСДС (2020 рік) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv> (дата звернення 26.01.2022).

⁷ Інформація про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за I квартал 2020 року (станом на 31.03.2020) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/плани%20та%20звіти/ksds_2020/ksds-1-kv.pdf (дата звернення 26.01.2022).

⁸ Інформація про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за II квартал 2020 року (станом на 30.06.2020) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/2-kv-2020.pdf> (дата звернення 26.01.2022).

⁹ Інформація про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за III квартал 2020 року (станом на 30.09.2020) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/dani-za-iii-kvartal-2020-roku.pdf> (дата звернення 26.01.2022).

¹⁰ Там само.

протягом 2020 р. призначено – 4894¹ державних службовців² [за I квартал 2020 р. – 3757 (із них за категоріями: «А» – 12, «Б» – 920, «В» – 2825)³; за II квартал 2020 р. – 1113 (із них за категоріями: «А» – 7, «Б» – 352, «В» – 754)⁴].

Статистичні дані КСДС за 2021 р. містять лише кількість призначених державних службовців, а саме 67 734 державних службовців⁵ [за I квартал 2021 р. – 24 298 (із них за категоріями: «А» – 18, «Б» – 5697, «В» – 18 583)⁶; за II квартал 2021 р. – 13 672 (із них за категоріями: «А» – 11, «Б» – 3 016, «В» – 10 645)⁷; за III квартал 2021 р. – 18 410 (із них за категоріями: «А» – 24, «Б» – 3371, «В» – 15 015)⁸; за IV квартал 2021 р. – 17 069

¹ Зниження кількості державних службовців, призначених за результатами конкурсу, обумовлюється тимчасовим, на період дії карантину, зупиненням дії положень Закону України «Про державну службу» в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу (відповідно до п. 8 розділу II Закон України від 13.04.2020 р. № 553-IX, який набрав чинності 18.04.2020 р.). Відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби відбулося 06.03.2021 р., з набранням чинності Законом України від 23.02.2021 р. № 1285-IX.

² Статистичні дані КСДС (2020 рік).

³ Інформація про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за I квартал 2020 року.

⁴ Інформація про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за II квартал 2020 року.

⁵ Статистичні дані КСДС (2021 рік) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv/kilkisnij-sklad-derzhavnih-sluzhbovciv> (дата звернення 26.01.2022).

⁶ Інформація про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за I квартал 2021 року (станом на 31.03.2021) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/1-kvartal-variant5.pdf> (дата звернення 26.01.2022).

⁷ Інформація про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за II квартал 2021 року (станом на 30.06.2021) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/2-kvartal-f.pdf> (дата звернення 26.01.2022).

⁸ Інформація про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за III квартал 2021 року (станом на 30.09.2021) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/плани%20та%20звіти/ksds_2020/ksds-3-kvartal.pdf (дата звернення 26.01.2022).

(із них за категоріями: «А» – 46, «Б» – 2808, «В» – 14 215)¹], без їх диференціація за процедурою призначення, зокрема за курсом, переведенням, добором на період дії карантину, що унеможлиблює їх врахування.

Поряд із цим, рівень уваги наукової спільноти до дослідження проблематики переведення в державній службі, його ознак, видів, умов та процедури здійснення залишається низьким, через що в законодавстві про державну службу зберігаються численні прогалини та колізії, невизначеність окремих умов здійснення переведення, переважання дискреційних повноважень суб'єктів призначення та керівників державної служби тощо, у зв'язку з чим стримується потенціал розвитку переведення як ефективного способу заміщення посад державної служби, закладаються умови порушення права на проходження державної служби та посилюються корупціогенні ризики в державній службі під час заміщення посад державної служби.

Актуальність обраної тематики також підтверджується продовженням адміністративної реформи та пов'язаною із цим трансформацією системи державних органів, корпус державних службовців яких формується шляхом переведення державних службовців із їхніх правонаступників (органів, які виконували відповідні повноваження та функції) або інших органів, принаймні на початку їх функціонування; антикорупційним потенціалом переведення як заходу врегулювання конфлікту інтересів (п. 5 ч. 1 ст. 29, ст. 34 Закону України «Про запобігання корупції»²); а також подальшими реформаційними процесами впровадження належного врядування, одним із напрямів яких є формування професійної, доброчесної, політично нейтральної, заснованої на заслугах та орієнтованої на громадян державної

¹ Інформація про кількісний склад державних службовців у органах державної влади за IV квартал 2021 року (станом на 31.12.2021) / *Офіційний сайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/statistichni-dani-za-iv-kvartal.pdf> (дата звернення 26.01.2022).

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 09.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 26.01.2022).

служби, що неодмінно передбачає удосконалення способів заміщення посад державної служби, у тому числі переведення (хоча в Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, затвердженої розпорядженням КМУ від 21.07.2021 р. № 831-р¹ про необхідність удосконалення переведення у державній службі не згадується), впровадженням у сферу державної служби інструментів цифровізації, зокрема процедур вступу на державну службу (заміщення посад державної служби) та активізацією законопроектної роботи, в частині удосконалення законодавства про державну службу, у тому числі стосовно переведення та процедури його здійснення (одним із останніх є урядовий законопроект від 31.12.2021 р. № 6496²).

1. Поняття та умови переведення в державній службі

Інститут переведення є міжгалузевим та зустрічається майже в усіх видах публічної служби, а також в законодавстві про працю. У науково-практичній літературі доречно зазначається, що Закону № 889 уперше визнав переведення інститутом державної служби, який становлять, переважно, норми адміністративного права. До цього моменту переведення у державній службі здійснювалося на підставі норм Кодексу законів про працю України³. Поряд із цим подальше оформлення інституту переведення в державній службі вимагає визначення та законодавчого забезпечення поняття, основних рис та особливостей переведення, умов його здійснення та процедур реалізації.

¹ Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. Дата оновлення: 21.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80> (дата звернення 26.01.2022).

² Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби від 31.12.2021 р. № 6496 / *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73553 (дата звернення 26.01.2022).

³ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. С. 325–326.

Правове регулювання переведення в державній службі передусім здійснюється положеннями Закону № 889. Положення, присвячені переведенню, розміщуються в структурних підрозділах Закону № 889 щодо вступу на державну службу (розділ IV), службової кар'єри (розділ V) та припинення державної служби (розділ IX). Це є свідченням використання переведення на усіх основних стадіях: вступ на державну службу, наприклад, у разі заміщення посад державної служби в новоутворених державних органах; службової кар'єри – у випадку просування по службі державних службовців; припинення державної служби – у разі скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби тощо.

Особливості переведення в окремих видах спеціалізованої державної служби встановлено в інших законодавчих актах. Наприклад, Законом України «Про дипломатичну службу»¹ визначено переведення посадових осіб дипломатичної служби (ст. 20); Законом України «Про Державне бюро розслідувань»² – переведення державних службовців у системі Державного бюро розслідувань (ст. 14³); Законом України «Про Національну поліцію»³ – переміщення поліцейських в органах, закладах та установах поліції, у тому числі переведенню (ст. 65) тощо.

Специфічною рисою правового регулювання переведення в державній службі є урегульованість на рівні закону, майже без підзаконного регулювання. Це, з одного боку є позитивним, оскільки відповідні питання врегульовано актом вищої юридичної сили та забезпечується відносна стабільність законодавчих приписів, проте з іншого – деталізація законодавчих приписів

¹ Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19> (дата звернення 10.02.2022).

² Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення 10.02.2022).

³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення: 01.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 10.02.2022).

щодо здійснення переведення, притаманна підзаконним актам, є відсутньою, у зв'язку з чим залишається вразливість до прогалів. Примітно також, що положення законодавства про державну службу, присвячені переведенню в державній службі одночасно об'єднують норми як матеріальні, так і процедурні.

Досліджуючи особливості правового регулювання переведення в державній службі необхідно визначитися із застосовністю законодавства про працю. Як відомо, згідно з ч. 3 ст. 5 Закону № 889 законодавство про працю є загальним стосовно законодавства про державну службу та поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом.

Із змісту положень Закону № 889 вбачається, що переведення не визначається ні як спосіб вступу на державну службу, ні як спосіб заміщення/зайняття посад державної служби. У цьому аспекті висвітлення потребує співвідношення способів «вступу на державну службу» та «заміщення/зайняття посад державної служби». Кожне із цих словосполучень активно вживається у положеннях законодавства про державну службу в різному контексті. Так, про вступ на державну службу йдеться при виокремленні відносин вступу на державну службу (ч. 1 ст. 3, ч. 2 ст. 5 Закону № 889), визначенні обмежень щодо вступу на державну службу (ч. 2 ст. 19 Закону № 889); визначенні вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу (ст. 20–21 Закону № 889).

Про заміщення посад державної служби йдеться у контексті планового заміщення посад державної служби (п. 2 ч. 2 ст. 17 Закону № 889) та заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця (п. 2 абз. 2 ч. 1 ст. 22, п. 2 ч. 2 ст. 34, ч. 2 ст. 85 Закону № 889); а про зайняття посад державної служби – у положеннях щодо повноважень суб'єктів, які забезпечують організацію та проведення конкурсу в державній службі (п. 17² ч. 3 ст. 13, п. 2 ч. 1 ст. 15, п. 1 ч. 2 ст. 17 Закону № 889); визначення загальних і спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби (ст. 20 Закону № 889); проведення конкурсу в державній службі (ст. 22–23, 25,

27–30 Закону № 889); про призначення на посаду державної служби (ч. 4–5, 7 ст. 31 Закону № 889).

Системний аналіз випадків використання аналізованих словосполучень загалом дозволяє стверджувати про відсутність юридично значущих підстав їх розмежування, у зв'язку з чим з одного боку, їх слід визнавати тотожними. З іншого боку, оскільки здійснення переведення вимагає наявності статусу державного службовця, пропонуємо переведення зараховувати до способів заміщення/зайняття посад державної служби, адже вступ на державну службу передбачає призначення на посаду особи, яка не має статусу державного службовця або вперше, або повторно. Слушною у цьому аспекті є думка І. І. Задоя, яка зазначає, що переведення застосовується лише щодо осіб, які вже отримали доступ до державної служби, тобто набули статусу державного службовця¹. На підтвердження цього також є структурне розміщення ст. 41 (переведення державних службовців) у розділі V Закону № 889, присвяченому службовій кар'єрі.

Повертаюсь до теоретико-правового аналізу переведення в державній службі, розпочнемо із визначення його змісту, основних рис та умов здійснення. Слід зазначити, що до теперішнього часу у чинному законодавстві, навіть про працю, немає офіційного визначення поняття «переведення», через це залишаються невирішеними теоретичні проблеми розуміння переведення в державній службі.

В теорії трудового права переведення визначається як процедура зміни, як правило, істотних умов трудового договору у процесі його виконання²; доручення працівникові виконання роботи, не передбаченої в трудовому договорі, тобто такої, яка не відповідає його посаді, спеціальності, кваліфікації, або роботи, при виконанні якої змінюється розмір заробітної плати,

¹ Задоя І. І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. С. 195.

² Трудове право України : підручник / за загальною редакцією М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ : Центр учбової літератури, 2016. С. 221.

місцевість та інші істотні умови праці (за відсутності змін в організації виробництва і праці)¹.

Слушною видається думка Ю. В. Кернякевич про те, що переведення на іншу роботу як процес пропонуємо розглядати в фактичному та юридичному значеннях. Перше позначатиме просторове переведення (зміщення) працівника з однієї роботи на іншу. Натомість друге потрібно використовувати, коли просторове переведення працівника відсутнє, але при цьому наявні зміни в правовому статусі працівника, наприклад, в характері виконуваної ним роботи². Переведенню в державній службі також властиві обидва із визначених підходів, при чому здебільшого одночасно.

Досліджуючи трудові відносини державних службовців Т. Г. Лисицька пропонує під переведенням державного службовця розуміти зміну посади державної служби, на яку було призначено державного службовця, на вищу, рівнозначну чи нижчу або зміна його спеціальності чи кваліфікації, а переміщення державного службовця – зміну робочого місця в тому ж державному органі в тій же місцевості в межах посади, на яку призначено державного службовця³. Також вчена пропонує доповнити ст. 2 Закону № 889 офіційними визначеннями вказаних понять.

Переведення державних службовців передбачає зміну посади державної служби або в межах одного державного органу, або до іншого державного органу (у тому числі в іншій місцевості, іншому населеному пункті), відповідність професійної компетентності державного службовця встановленим вимогам, може супроводжуватись зміною посадових обов'язків державного службовця, оскільки не виключається варіант переведення без зміни посадових обов'язків, наприклад, на посаду в структурному підрозділі в іншій місцевості.

¹ Трудове право України : навчальний посібник / за ред. В. О. Кучера. Львів : ЛьвДУВС, 2017. С. 227.

² Кернякевич Ю. В. Правове регулювання переведення працівників на іншу роботу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Львів, 2012. С. 29.

³ Лисицька Т. Г. Поняття і сутність переведень та переміщень державних службовців. *Право і безпека*. 2020. № 3 (78). С. 125. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.3.16>

Таким чином, переведення в державній службі є одним із способів заміщення/зайняття посад державної служби, який полягає у призначенні державних службовців (осіб, без статусу державного службовця, у випадках передбачених Законом № 889) на інші посади державної служби за ініціативою державного службовця або суб'єкта призначення чи керівника державної служби, у випадках установлених законом, за їх згодою з урахуванням рівня їхньої професійної компетентності.

Здійснення переведення в державній службі передбачає дотримання встановлених законодавством про державну службу умов. Аналіз законодавства дозволяє виокремити такі умови здійснення переведення:

1) наявність згоди державного службовця (державних службовців). Відповідно до ч. 2 ст. 41 Закону № 889 переведення здійснюється лише за згодою державного службовця. Дублюється це положення і в інших нормах Закону № 889 (ч. 5 ст. 22, абз. 2 ч. 2 ст. 32). У цілому необхідність отримання згоди державного службовця на переведення має імперативний характер та застосовується до переведення в усіх випадках незалежно від підстав, що зумовили таке переведення. Примітно, що вимог до форми «згоди» державного службовця на переведення законодавством про державну службу не встановлено. Виправдано видається позиція, що саме письмова згода державного службовця на переведення є більш практичною і доцільною як для нього, так і для суб'єкта призначення¹.

Саме так складається і правозастосовна практика. Як правило, державні службовці надають згоду на переведення шляхом подання письмових заяв про переведення, яка у подальшому є підставою для прийняття акта про призначення та зберігається в особовій справі державного службовця. Причому така практика складається як у разі ініціювання переведення державним службовцем, так і суб'єктом призначення/керівником державної служби;

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу»... С. 326.

2) параметри посади державної служби, на яку здійснюється переведення. У залежності від підстав здійснення переведення в законодавстві про державну службу встановлюються різні вимоги до посади, на яку може бути переведено конкретного державного службовця. Як правило, йдеться про рівнозначну та нижчу посаду державної служби. Проаналізуємо встановлені в законодавстві про державну службу критерії їх визначення¹.

Рівнозначною посадою, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 2 Закону № 889, є посада державної служби, що належить до однієї підкатегорії посад державної служби з урахуванням рівнів державних органів. Ознаками, за якими визначається рівнозначність посад державної служби, є: а) належність до однієї підкатегорії посад державної служби. Згідно з ч. 4 ст. 6 Закону № 889 визначення підкатегорій посад державної служби та прирівняння посад державної служби проводиться Кабінетом Міністрів України за поданням НАСД. Так, Схемою посадових окладів на посадах державної служби з урахуванням категорій, підкатегорій та рівнів державних органів у 2022 році, затвердженою постановою КМУ від 18.01.2017 р. № 15², визначено 8 підкатегорій посад державної служби (у межах категорії «А» підкатегорії А1, А2; категорії «Б» – Б1, Б2, Б3, «В» – В1, В2, В3); б) юрисдикція державних органів, посаду в якому займає державний службовець та на посаду в якому переводиться державний службовець. Загалом у положеннях Закону № 889 не визначено види юрисдикції державних органів та підстав їх визначення. Разом із цим, аналіз положень ст.ст. 6, 20, 51 Закону № 889, в яких вживається поняття, яке аналізується, свідчить, що залежно від юрисдикції державні органи поділяються такі, що поширюються на: всю територію України; територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя;

¹ Негра Р. В. Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика : дис. ... д-ра філософії : 081-Право. Одеса. 2021. С. 51–52.

² Питання оплати праці працівників державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2017 р. № 15. Дата оновлення: 05.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2017-%D0%BF> (дата звернення 10.02.2022).

територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення.

З урахуванням цього рівнозначною буде посада, яку передбачено в державному органі з юрисдикцією у межах однієї з виокремлених груп (або усієї території України; або території Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя; або території одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення).

Юрисдикція конкретного державного органу визначається статусними документами, наприклад положенням, та місцем відповідного органу в системі державних органів.

Водночас, важливість юрисдикції державних органів для визначення «рівнозначності» посад державної служби вимагає чіткого законодавчого закріплення видів державних органів за їх юрисдикцією, у зв'язку з чим, пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 2 Закону № 889 новим пунктом такого змісту: «юрисдикція державного органу – поширення діяльності відповідного державного органу на відповідну територію: на всю територію України; на територію однієї або кількох областей, Автономної Республіки Крим, міста Києва або Севастополя; на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення».

При цьому, для визначення «рівнозначності» посад державної служби обов'язковим є одночасне врахування обох цих ознак, хоча, наприклад, для посад категорії «А» і відповідних підкатегорій юрисдикція державних органів фактично не враховується, оскільки державні службовці цієї категорії є лише в державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України¹.

Визначення «нижчої» та «вищої» посади державної служби в законодавстві про державну службу немає, хоча вони активно вживаються в Законі № 889. Пропозиції законодавчого

¹ Негара Р. В. «Рівнозначна» та «рівноцінна» посади: зміст та співвідношення. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 9 берез. 2018 р.) / за ред. Г. О. Ульянової. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2018. 204 с. С. 124–126.

закріплення офіційних визначень указаних понять уже зустрічалися в законопроектах (наприклад, законопроект від 26.06.2020 р. № 3748), висловлювався із цього приводу НАДС (наприклад, у роз'ясненні від 06.02.2020 № 84-р/з¹). Аналогічні положення містяться і в законопроекті від 31.12.2021 р. № 6496. Проаналізуємо їх.

Нижча посада – це посада державної служби, що належить до нижчої підкатегорії посад державної служби незалежно від юрисдикції державного органу, а також посада державної служби в державному органі з нижчою юрисдикцією державного органу в межах однієї підкатегорії посад державної служби, тобто для визначення нижчої посади враховується як підкатегорія посади, так і юрисдикція державного органу, в якому існує така посада.

Таким чином, нижчою є посада, яка належить до нижчої підкатегорії (незалежно від юрисдикції державного органу) та посада (навіть однієї підкатегорії) в державному органі з нижчою юрисдикцією державного органу.

Вища посада – це посада державної служби, яка належить до вищої підкатегорії посад державної служби незалежно від юрисдикції державного органу, а також посада державної служби в державному органі з вищою юрисдикцією в межах однієї підкатегорії посад державної служби. І в цьому разі враховується як підкатегорія посади, так і юрисдикція державного органу, в якому існує така посада. Таким чином, вищою є посада, яка належить до вищої підкатегорії посад державної служби (незалежно від юрисдикції державного органу) та посада в державному органі з вищою юрисдикцією державного органу.

Значущість визначення «нижчої» та «вищої» посад в аспекті здійснення переведення в державній службі вимагає законодавчого закріплення їх офіційних визначень, у зв'язку з чим у цій частині положення законопроекту від 31.12.2021 р. № 6496 необхідно підтримати;

¹ Щодо переведення на нижчу посаду : роз'яснення НАДС від 06.02.2020 р. № 84-р/з / *Офіційний вебсайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-perevedennya-na-nizhchu-posadu-2> (дата звернення 10.02.2022).

3) відповідність професійної підготовки та професійних компетентностей державного службовця. Встановлено, що переведення здійснюється з урахуванням професійної підготовки та професійних компетентностей державного службовця (ч. 1, 5 ст. 41, абз. 2 ч. 3 ст. 87 Закону № 889).

Поняття «професійна підготовка» в законодавстві про державну службу не розкривається та вживається тільки у контексті положень щодо переведення в державній службі. Поряд із цим, у положеннях Закону № 889 про підготовку державних службовців зазначається в аспекті підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, а саме професійного навчання (ч. 2 ст. 48), а в інших актах законодавства професійною підготовкою зазвичай іменують процеси здобуття відповідної освіти, професії, кваліфікації тощо.

Враховуючи це, професійна підготовка стосується виконання державним службовцем відповідної освітньо-професійної програми та здобуття відповідного рівня освіти, необхідного для зайняття посади державної служби.

Професійна компетентність, згідно з п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону № 889, це здатність особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. Наведене законодавче визначення свідчить про складно-структурний характер професійної компетентності, охоплення нею як статичних характеристик, передусім визначених конкретною посадою, так і динамічних, орієнтуючи на постійний їх розвиток та підвищення. Для здійснення переведення в державній службі першочергове значення мають статичні характеристики, але мають враховуватись і динамічні, адже здатність державного службовця постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності, без сумніву, впливає на ефективність виконання посадових обов'язків. Влучно із цього приводу зазначає С. П. Кушнір, зокрема, що таке визначення (професійної компетентності – *Р. Н.*) у своєму змістові поєднує дві складові, зокрема, по-перше, це фактична

наявність уже набутих знань, умінь та навичок, та, по-друге, необхідність особистісного розвитку державних службовців для підвищення їх кваліфікації, що фактично має прояв у їх професійному розвитку (безперервному, свідомому, цілеспрямованому процесові особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей)¹.

Для здійснення переведення першочергового значення набуває встановлення відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам до посади, на яку здійснюється переведення. Маються на увазі як загальні вимоги, визначені в ст. 20 Закону № 889, так і спеціальні вимоги, визначені суб'єктом призначення/керівником державної служби в установленому законодавством про державну службу порядку.

Оскільки вимоги до рівня професійної компетентності містять і вимоги до рівня освіти, виникає питання щодо необхідності окремого врахування професійної підготовки, тим більше зважаючи на те, що переведення може здійснюватися на рівнозначну або нижчу посаду, відповідність загальним вимогам, у тому числі наявність відповідного рівня освіти презюмується. Необхідність розмежування у цьому випадку професійної підготовки та професійної компетентності можна було б спробувати пояснити потребою урахування під час переведення не тільки відповідності рівня освіти державного службовця мінімальним вимогам для тієї чи іншої рівнозначної або нижчої посади, а взагалі усієї сукупності спеціальних знань, умінь та навичок, але все і так охоплюється професійною компетентністю. Інакше кажучи професійна підготовка – це лише інструмент професійного розвитку або підвищення рівня професійної компетентності державного службовця. Саме тому, немає сенсу в окремому врахуванні професійної підготовки державного службовця під час переведення. Невипадково, наприклад, при переведенні дипломатичних службовців враховується тільки їх професійна компетентність (ст. 20 Закону України

¹ Кушнір С. П. Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна характеристика та правове регулювання : дис. ... д-ра філософії : 081-Право. Одеса, 2021. С. 39–40.

«Про дипломатичну службу»). До речі, і проведення конкурсу в державній службі здійснюється з урахуванням рівня професійних компетентностей, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття посади (абз. 1 ч. 2 ст. 22 Закону № 889).

У зв'язку із цим, в абз. 1 ч. 1, ч. 5 ст. 41, абз. 2 ч. 3 ст. 87 Закону № 889 слова «професійної підготовки та» необхідно виключити.

У законопроекті від 31.12.2021 р. № 6496 пропонується передбачити можливість переведення також на вищу посаду в тому самому або в іншому державному органі. Відповідно до положень останнього абзацу ч. 1 ст. 41 та ч. 6 ст. 44 Закону № 889 (в редакції законопроекту від 31.12.2021 р. № 6496) державного службовця, який отримав відмінну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, протягом року з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності з відмінною оцінкою, може бути призначено (переведено) без проведення конкурсу на вищу посаду державної служби у тому самому або іншому державному органі у межах займаної категорії посад, за умови, що його професійна компетентність відповідає вимогам до осіб, які можуть претендувати на таку посаду, а також посадовим обов'язкам за такою посадою.

Спершу слід зазначити, що це не перша спроба встановити можливість переведення й на вищі посади державної служби у разі отримання відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності. Свого часу майже аналогічна пропозиція містилася в законопроекті від 11.10.2019 р. № 2260¹, проте його редакція до другого читання від 06.12.2019, яку і було прийнято Верховною Радою України, уже не містила цього положення. Крім того, цей закон не був повернутий з підпису Президента України, а тому чинності не набрав².

¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України від 11.10.2019 р. № 2260. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67065 (дата звернення 10.02.2022).

² Негара Р. В. Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика : дис... С. 60.

На наше переконання, законодавцеві слід максимально уникати розширення способів позаконкурсного заміщення посад державної служби, особливо стосовно зайняття вищих посад державної служби. Не зовсім виправданим виглядає також використання результатів оцінювання службової діяльності державного службовця для переведення на вищу посаду державної служби, навіть у межах однієї категорії посад, у зв'язку з тим, що таке оцінювання проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції, виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення) (ч. 2 ст. 44 Закону № 889). Інакше кажучи, оцінюванню підлягає діяльність державного службовця на відповідній посаді, зокрема з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри (ч. 1 ст. 44 Закону № 889), а не задля їх призначення на вищі посади державної служби. У зв'язку із цим, далеко не завжди під час оцінювання результатів службової діяльності вдається належним чином визначити відповідність рівня професійної компетентності державного службовця вимогам, встановленим до такої вищої посади державної служби та ефективного виконання посадових обов'язків на такій посаді.

Видається за доцільне також визначити умови переведення і в цьому випадку, зважаючи на їх відмінність з переведенням на рівнозначну або нижчу посаду, до яких належать: 1) отримання відмінної за результатами оцінювання службової діяльності; 2) дотримання строку – один рік з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності; 3) належність посади, на яку переводиться державний службовець до однієї категорії із займаною посадою; 4) відповідність професійної компетентності вимогам до осіб, які можуть претендувати на таку посаду, а також посадовим обов'язкам за такою посадою.

Найбільш вразливим, з позицій подальшої правозастосовної діяльності, виглядає визначення відповідності професійної

компетентності вимогам до осіб, які можуть претендувати на таку посаду, а також посадовим обов'язкам за такою посадою, оскільки законопроектом не визначено порядку, критеріїв та методів встановлення такої відповідності. У зв'язку із цим, запровадження можливості переведення державних службовців, які отримали відмінну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, на вищі посади державної служби виглядає необґрунтованим та передчасним кроком на сучасному етапі розвитку законодавства про державну службу, а тому вказана законодавча ініціатива потребує доопрацювання.

2. Види переведення в державній службі

Всебічна характеристика переведення в державній службі як способу заміщення посад державної служби вимагає аналізу всіх передбачених чинним законодавством про державну службу видів переведення та їх згрупування за властивими їм спільними ознаками.

Поділу переведення в державній службі за різними класифікаційними критеріями у науковій літературі з питань державної служби увага майже не приділяється. Разом із цим, проведення класифікації переведення в державній службі одночасно сприятиме теоретичному узагальненню положень щодо переведення та удосконалення правозастосовної практики, оскільки близьким видам переведення притаманні спільні риси умов та процедур їх здійснення.

Враховуючи суміжність інститутів переведення в державній службі та переведення працівників у законодавстві про працю, проаналізуємо виокремлені види у теорії трудового права. Традиційною є класифікація переведення за наступними підставами: 1) залежно від строку переведення: постійні та тимчасові; 2) залежно від місця переведення: переведення на іншу роботу на тому ж підприємстві; переведення на роботу на інше підприємство в тій же місцевості; переведення в іншу місцевість хоча б разом з підприємством; 3) залежно від ініціатора переведення: переведення з ініціативи працівника; переведення з ініціативи

роботодавця; переведення за ініціативою осіб, що не є стороною трудового договору¹. Авторами іншого підручника зазначається, що переведення працівника за трудовим договором можуть мати постійний та тимчасовий характер, бути внутрішніми (в межах одного роботодавця) або зовнішніми (зі зміною роботодавця), локальними (в межах однієї місцевості) або екстериторіальними (з переїздом в іншу місцевість), або ж мати комбінований характер, тобто поєднувати кілька із зазначених вище характеристик². У свою чергу, Н. Ю. Фоміна поділяє переведення працівників *за критерієм формальності* (номінальне та реальне); *за просторовим критерієм* (внутрішнє та зовнішнє); *за темпоральним критерієм* (переведення, що має постійний характер та тимчасовий характер); *залежно від «джерела» інтересів суб'єкта, з яким пов'язастся переведення* (переведення, пов'язане з інтересами роботодавця (виробництва); переведення, пов'язане з інтересами працівника та переведення, пов'язане з інтересами суспільства); *за своїм об'єктивним виявом* (постійне чи тимчасове; пов'язане із зміною роботи на тому ж самому підприємстві; зміною роботи на тому ж самому підприємстві, яке змінює своє місцезнаходження; зміною роботи та підприємства в тій же самій місцевості; зміною роботи та підприємства в іншій місцевості; зміною підприємства без зміни роботи; зміною місцезнаходження підприємства без зміни роботи; зміною підприємства в іншій місцевості без зміни роботи); *за своїм суб'єктивним виявом* (добровільне чи обов'язкове; обумовлене ініціативою роботодавця чи працівника)³. У законодавстві про державну службу передбачаються далеко не всі з виокремлених видів переведення в законодавстві про працю, що є додатковою специфічною рисою переведення у державній службі. Наприклад, переведення в державній службі може бути тільки

¹ Трудове право України : підручник / С. М. Бортник, К. Ю. Мельник, Л. В. Могилевський та ін. Харків, 2019. С. 130.

² Трудове право України : підручник / за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника... С. 221.

³ Фоміна Г. Ю. Правове регулювання переведення та переміщення працівників : дис. ... д-ра філософії : 081-Право. Київ, 2021. С. 53–57.

постійним, реальним, внутрішнім і зовнішнім, локальним та екстериторіальним тощо, проте здійснюється виключно за згодою державного службовця, який переводиться.

На підставі аналізу положень ч. 1 ст. 41 Закону № 889 у науково-практичній літературі¹, як правило, виокремлюють два основні види переведення: (1) в одному державному органі; (2) між державними органами (в інші державні органи). Поряд із цим, у межах визначених видів переведення в державній службі у залежності від підстав та умов здійснення, а також від категорій посад державної служби, переведення на які здійснюється, доцільно виокремити підвиди переведення.

1. Переведення в одному державному органі містить такі підвиди:

1) *на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду у тому самому державному органі*, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) (п. 1 ч. 1 ст. 41 Закону № 889). У цьому разі переведення здійснюється незалежно від існуючих причин і обставин та стосується посад державної служби усіх категорій (підкатегорій) у всіх державних органах.

Враховуючи що зміна місця розташування державного органу (у разі його переміщення до іншого населеного пункту), згідно з п. 5 ч. 3 ст. 43 Закону № 889, є зміною істотних умов державної служби, переведення державного службовця на іншу посаду, запропоновану державному службовцеві у разі зміни істотних умов державної служби (абз. 2 ч. 4 ст. 43 Закону № 889) охоплюється цим підвидом переведення у державній службі.

У законопроекті від 31.12.2021 р. № 6496 пропонується передбачити ще один підвид переведення в державній службі в одному державному органі, а саме переведення на вищу посаду в тому самому або в іншому державному органі;

2) *на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби у цьому державному органі* у разі виникнення обставин, що призводять до порушення заборони призначення на посаду

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу»... С. 326.

державної служби особи, яка прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи (ч. 1–2 ст. 32 Закону № 889). У даному разі переведення відбувається з метою усунення зазначених обставин, за наявності іншої рівнозначної вакантної посади державної служби та за згодою державного службовця. Але виникає запитання, про переведення якого державного службовця йдеться, який прямо підпорядкований близькій особі чи який прямо підпорядковується близькій особі? Відповідь на це запитання законодавством про державну службу не надається, хоча з'ясування відповіді на нього має принципове значення.

В останньому реченні абз. 2 ч. 2 ст. 32 Закону № 889 уточнюється, що в разі неможливості переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади. З урахуванням цього, системне тлумачення положень абз. 2 ч. 2 ст. 32 Закону № 889 вказує на те, що й у випадку з переведенням мається на увазі особа, яка перебуває у підпорядкуванні.

При цьому, можливості переведення державного службовця на нижчу посаду в абз. 2 ч. 2 ст. 32 Закону № 889 прямо не передбачено, у той же час, на нашу думку, переведення на рівнозначну посаду є пріоритетним варіантом, який не виключає переведення й на нижчу вакантну посаду, у разі, наприклад, відсутності вакантної рівнозначної посади у цьому державному органі;

3) *на іншу вакантну посаду*, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи у разі наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер та не може бути врегульований застосуванням інших заходів (ч. 1 ст. 34 Закону України «Про запобігання корупції»¹). Враховуючи неузгодженість положень Закону № 889 та Закону України «Про запобігання корупції» в частині визначення посади, на яку може бути переведено державного службовця у разі наявності конфлікту інтересів (що може бути

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення: 09.12.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 10.02.2022).

пояснено поширеністю дії профільного закону у сфері запобігання корупції не тільки на державних службовців, але й інших публічних службовців та прирівняних до них осіб) доцільно на це звернути увагу. Використане формулювання «посада, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи» наводить на думку про його тотожність із поняттям «рівнозначна посада», яким оперує законодавство про державну службу, оскільки «рівнозначність» визначається належністю посад до однієї підкатегорії, а як відомо категорії та підкатегорії посад державної служби встановлюються, зокрема, залежно від необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців (ч. 1 ст. 6 Закону № 889). Отже, переведення у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів здійснюється на рівнозначну посаду державної служби (як правило), проте допускається й на нижчу посаду, звісно ж за наявності згоди державного службовця в обох цих випадках;

4) *на іншу рівнозначну посаду державної служби або, як виняток, нижчу посаду державної служби* відповідно до професійної підготовки та професійних компетентностей у разі скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу (абз. 2 ч. 3 ст. 87 Закону № 889). У цьому випадку необхідність переведення обумовлюється змінами в організаційній структурі державного органу та спрямовується на захист права на проходження державної служби, згідно з принципом стабільності державної служби, відповідним державним службовцем;

5) *одночасне переведення державних службовців між посадами, які вони займають* (ч. 5 ст. 41 Закону № 889). Це допускається за умови, по-перше, існування одного суб'єкта призначення або керівника державної служби щодо цих державних службовців, по-друге, наявності не менше двох державних службовців (проте максимальну кількість не визначено, тобто можливим є одночасне переведення трьох, п'яти тощо державних службовців між посадами), по-третє, посади, між

якими відбувається переведення, мають бути рівнозначними¹. Здійснюється одночасне переведення з урахуванням професійної підготовки та професійних компетентностей державних службовців та за їх згодою;

б) *на іншу посаду державної служби з укладанням контракту про проходження державної служби*. У відповідності до положень ч. 1 ст. 31¹ Закону № 889 з особою, яка призначається на посаду державної служби, може бути укладено контракт про проходження державної служби для необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер, з укладанням контракту про проходження державної служби (на посади державної служби категорій «Б» і «В») (п. 3 ч. 2 ст. 34 Закону № 889). У Порядку укладення контрактів про проходження державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494 передбачається, що контракт може бути укладено з особою, яка зокрема переводиться на посаду державної служби (п. 4, 7). Враховуючи, що ані в ст. 31¹ Закону № 889, ані в положенні зазначеного Порядку окремо не уточнюється характеристик посади, на яку може бути переведено державного службовця з укладанням контракту і в цьому випадку вважаємо за доцільне керуватися загальними положеннями щодо переведення, встановленими ст. 41 Закону № 889, тобто на рівнозначну або нижчу посаду державної служби.

2. Переведення між державними органами (в інші державні органи) містить такі підвиди:

1) *на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі*, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) (п. 2 ч. 1 ст. 41 Закону № 889). Застосування цього підвиду переведення здійснюється без пояснення підстав

¹ Негара Р. В. Щодо способів прийняття на посади державної служби без проведення конкурсу. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень проблеми організації та правового забезпечення* : зб. наук. праць за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11–12 квіт. 2019 р.) / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого ; відп. за вип.: Н. П. Матюхіна, Г. А. Гончаренко, М. С. Ковтун, С. А. Федчишин. Харків : Право, 2019. С. 282.

(причин) переведення, незалежно від обставин, що склалися, та поширюється на усі посади державної служби всіх категорій (підкатегорій) і всі державні органи. При цьому переведення державних службовців категорії «А» (п. 1 ч. 2 ст. 34 Закону № 889) не зупиняє перебіг п'ятирічного строку призначення на посаду державної служби категорії «А» (ч. 6 ст. 41 Закону № 889).

Як уже було зазначено, законопроектом від 31.12.2021 р. № 6496 пропонується передбачити можливість переведення на вищу посаду в іншому державному органі, що також може бути визначено окремим підвидом переведення в державній службі;

2) *на іншу вакантну посаду в іншому державному органі* у разі виникнення обставин, що призводять до порушення заборони призначення на посаду державної служби особи, яка прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи (ч. 1–2 ст. 32 Закону № 889). Разом із цим, у ч. 2 ст. 32 не уточнено характеристик посади, на яку може бути переведено державного службовця, а лише передбачено, що керівник державної служби може дати згоду на переведення до іншого державного органу. Зважаючи на зміст загальних положень щодо переведення, встановлених у ст. 41 Закону № 889, доходимо висновку, що і в цьому випадку йдеться про можливість переведення лише на рівнозначну або нижчу посаду державної служби;

3) *на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі*, якому передаються повноваження та функції реорганізованого (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідованого державного органу (ч. 5 ст. 22 Закону № 889). У цьому випадку йдеться про настання обставин, незалежних від державного службовця, і які є можливими у контексті оптимізації органів виконавчої влади¹, а також необхідності забезпечення безперебійного функціонування державних органів. Разом із цим, слід сказати, що розміщенням цього положення у ст. 22

¹ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу»... С. 232.

Закону № 889 порушується предмет правового регулювання цієї статті, а отже положення ч. 5 ст. 22 Закону № 889 необхідно перенести до ст. 41 Закону № 889¹.

Окремо, у контексті підвидів переведення між державними органами (в інші державні органи), слід звернути увагу на випадок переведення, передбачений ч. 6 ст. 22 Закону № 889, згідно з яким під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу у разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам щодо відповідної посади та за умови вступу на службу уперше за результатами конкурсу.

У науково-практичних коментарях до Закону № 889 зазначається про поширеність цих обставин у контексті реформи публічного управління та реформи місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації²; обставин, притаманних процесові децентралізації державної влади: передача або делегування повноважень і функцій від державного органу до органів місцевого самоврядування³. Наведені обґрунтування варто підтримати, особливо враховуючи їх актуальність під час передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування на місцевому рівні, прикладом чого є реорганізація районних державних адміністрацій у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої України⁴, в результаті якої державні службовці

¹ Негара Р. В. Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика : дис... С. 49.

² Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерещ (відп. ред.). Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. С. 197.

³ Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу»... С. 232.

⁴ Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. № 1635-р. Дата оновлення: 20.01.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-2020-%D1%80> (дата звернення 10.02.2022).

таких районних державних адміністрацій переводилися до відповідних органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Однак, слід зазначити, що у цьому випадку йдеться про вступ до служби в органах місцевого самоврядування (шляхом переведення з посади державної служби), а не про проходження державної служби, чим порушується предмет правового регулювання як в цілому Закону № 889 (див.: преамбула та ч. 1 ст. 3), так і ст. 22 Закону № 889, положення якої присвячено конкурсу на зайняття посад державної служби. Невипадково можливість переведення державних службовців реорганізованих районних державних адміністрацій на посади служби в органах місцевого самоврядування, в наведеному вище прикладі, законодавцем було окремо передбачено п. 4 Прикінцевих та перехідних положень Закон України від 17.11.2020 № 1009-IX¹, у зв'язку з чим при переведенні державних службовців районних державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування відповідні органи, у тому числі і НАДС², керувалися саме п. 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 17.11.2020 р. № 1009-IX, а не ч. 6 ст. 22 Закону № 889.

У зв'язку із цим, з метою збереження у чинному законодавстві можливості переведення державних службовців на посади в органах місцевого самоврядування (принаймні до завершення

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX. Дата оновлення: 17.11.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX> (дата звернення 10.02.2022).

² Щодо переведення державних службовців районних державних адміністрацій у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої України на посади в органи місцевого самоврядування: роз'яснення НАДС від 27.01.2021 р. № 127-п/з / *Офіційний вебсайт НАДС*. URL: <https://nads.gov.ua/npas/shchodo-perevedennya-derzhavnih-sluzhbovciv-rajonnih-derzhavnih-administracij-u-zvyazku-iz-zminami-v-administrativno-teritorialnomu-ustroyi-ukrayini-na-posadi-v-organi-miscevogo-samovryaduvan-fbclid=IwAR3afsLtCcSKH6U9j8cWa2suCwevCfCcLz882fePa4Lu8gGxkuJrjYvIVEo> (дата звернення 10.02.2022).

реформ децентралізації) та упорядкування чинного законодавства положення, передбачене ч. 6 ст. 22 Закону № 889 необхідно перенести до законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Із певними уточненнями, раніше нами вже пропонувалося ч. 6 ст. 22 Закону № 889 виключити з положень Закону № 889 та включити до положень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»¹. Водночас уже на розгляді Верховної Ради України перебуває урядовий проєкт Закону про службу в органах місцевого самоврядування від 05.01.2022 р. № 6504², відповідно до ч. 4 ст. 41 якого переведення державного службовця на посаду службовця місцевого самоврядування може здійснюватися без проведення конкурсу у разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади.

Очевидно, що наведеним положенням охоплюється і випадок переведення, передбачений в ч. 6 ст. 22 Закону № 889, що свідчить про фактичне впровадження раніше запропонованих законодавчих змін.

Водночас, у проєкті Закону про службу в органах місцевого самоврядування від 05.01.2022 р. № 6504 також пропонується викласти ч. 6 ст. 22 Закону № 889 у такій редакції: «Переведення службовця місцевого самоврядування на посаду державної служби категорії «Б» та «В» до державного органу, юрисдикція якого поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва та Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення, може здійснюватися без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади державної служби та за умови вступу на службу в органи місцевого самоврядування вперше за результатами конкурсу».

¹ Негра Р. В. Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика : дис... С. 51.

² Див.: пп. 5 п. 3 розділу XIII Прикінцеві та перехідні положення проєкту Закону про службу в органах місцевого самоврядування від 05.01.2022 р. № 6504.

У разі прийняття зазначеного проєкту закону та набрання ним чинності відбудеться, по-перше, узгодження положень ч. 6 ст. 22 Закону № 889 з предметом його правового регулювання, але зберігатиметься суперечність із предметом правового регулювання ст. 22 Закону № 889; та, по-друге, запровадження можливості переведення службовців місцевого самоврядування на посади державної служби (щоправда, лише категорій «Б» та «В»), тобто переведення між окремими видами публічної служби. У зв'язку із цим необхідно положення ч. 6 ст. 22 Закону № 889 (в редакції, запропонованій в законопроекті від 05.01.2022 р. № 6504), перенести до ст. 41 Закону № 889, положення якої присвячено переведенню державних службовців.

Таким чином, у разі прийняття законопроекту від 31.12.2021 р. № 6496 та набрання ним чинності, виникнуть підстави для виокремлення ще одного виду переведення у державній службі – переведення з посад в органах місцевого самоврядування, оскільки у попередніх випадках йдеться про переведення в державних органах та між державними органами. Визначення правових підстав встановлення відповідності посад, з яких та на які може відбуватися переведення, умов та процедури здійснення переведення у такому випадку вимагає проведення окремих досліджень, враховуючи що в такому разі уперше може передбачено переведення на посади державної служби з інших видів публічної служби.

Виокремлені види та підвиди переведення у державній службі характеризуються також специфікою процедур їх практичної реалізації, що безпосередньо пов'язано із правозастосовною діяльністю державних органів, у зв'язку з чим у наступній частині цього дослідження звертаємось до процедур здійснення переведення в державній службі.

3. Процедура переведення в державній службі

За зовнішньою формою переведення в державній службі являє собою послідовний порядок дій, визначений законодавством про державну службу, здійснюваних уповноваженими суб'єктами та спрямованих на досягнення відповідної

мети – призначення державного службовця на іншу посаду державної служби. Враховуючи це, переведення в державній службі є окремою адміністративною процедурою в державній службі, хоча в законодавстві про державну службу таке визначення переведення не надається. У цілому, як уявляється, процедурний аспект здійснення переведення законодавством про державну службу майже не врегульовано.

Аналіз виокремлених вище підвидів переведення в державній службі свідчить про існування різних процедур їх здійснення, кожній з яких є властивими власні специфічні характеристики. Окрім того, деякі підвиди переведення врегульовано нормами, що стосуються тих чи інших підстав переведення, наприклад, це переведення у разі зміни істотних умов державної служби, у разі скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу тощо.

Враховуючи мету цього дослідження, охарактеризуємо основні підвиди переведення в одному державному органі та між державними органами (в інші державні органи).

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 41 Закону № 889 державного службовця, з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей, може бути переведено без обов'язкового проведення конкурсу на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду у тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби або суб'єкта призначення.

Розпочинається процедура переведення у цьому разі із стадії ініціювання переведення. Як уявляється, ініціювати переведення може як державний службовець, шляхом оформлення та подання суб'єктові призначення/ керівникові державної служби письмової заяви про переведення на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду, так і суб'єкт призначення або керівник державної служби, шляхом пропонування державному службовцеві перевестися на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду.

У разі ініціювання переведення державним службовцем його письмова заява вважатиметься згодою на переведення, а якщо ініціатором переведення є суб'єкт призначення або керівник державної служби, обов'язковим є отримання згоди на переведення державного службовця (бажано у письмовому вигляді). Примітно, що в законопроекті від 31.12.2021 р. № 6496 пропонується передбачити, що для призначення державного службовця шляхом переведення такий державний службовець подає заяву про призначення – у разі переведення на посаду в тому самому державному органі. При цьому подання інших документів не вимагається, оскільки всі необхідні документи мають бути в особовій справі державного службовця.

Якщо переведення ініціює державний службовець, на цій же стадії визначається «рівнозначність» або «нижчість» посади, на яку він бажає бути переведеним стосовно до його посади, за встановленими критеріями.

Наступною є стадія оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця, яка займає центральне місце у процедурі переведення, оскільки є визначальною як для здійснення переведення, так і для подальшого ефективного виконання посадових обов'язків державним службовцем на новій посаді.

Встановлено, що переведення в державному органі здійснюється за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби. Отже, саме на них покладається й обов'язок визначення рівня професійної компетентності державного службовця. Водночас, у положеннях Закону № 889 та інших актах законодавства про державну службу не визначено порядку проведення такого оцінювання, критеріїв та методів його здійснення, а також юридично значущих наслідків результатів проведеного оцінювання. За таких умов, оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця під час переведення набуває відверто суб'єктивних рис, оскільки його результати напряму залежатимуть від конкретного суб'єкта призначення або керівника державної служби, з необмеженими дискреційними повноваженнями, що, безперечно, негативно позначається на ефективності переведення як способу

заміщення/зайняття посад державної служби та призводить до виникнення корупційogenних ризиків.

У цьому аспекті доречним видається поділ критеріїв професійної компетентності державного службовця, запропонований С. П. Кушніром, на загальнослужбові (виокремлюються Законом № 889 та застосовуються до всіх державних службовців з урахуванням категорії посади державної служби, без урахування особливостей функціональної спрямованості конкретного органу державної влади та специфіки службових повноважень осіб, до яких вони застосовуються), та посадові (характеризують конкретного державного службовця з урахуванням категорії посади та переліку службових повноважень: наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності; здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатом на державну службу; необхідні додаткові знання, уміння та навички; особистісні компетенції)¹.

У зв'язку з тим, що переведення здійснюється на рівнозначну або нижчу посаду, група загальнослужбових критеріїв професійної компетентності не оцінюється, оскільки вони співпадатимуть, а оцінюватимуться лише посадові критерії, якими охоплюється передусім спеціальні вимоги до професійної компетентності.

До методів оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця, які можуть застосовуватися під час переведення, доцільно віднести самозвіт та співбесіду, належне використання яких дозволить оптимально з урахуванням мети переведення та витраченого часу визначити відповідність рівня професійної компетентності державного службовця.

Самозвіт дозволить державному службовцеві самостійно у письмовому вигляді оцінити свою відповідність установленим вимогам до професійної компетентності, а співбесіда із суб'єктом призначення або керівником державної служби встановити спеціальні знання, уміння та навички, моральні та ділові

¹ Кушнір С. П. Професійна компетентність державного службовця... С. 145–146.

якості, необхідні для належного виконання встановлених завдань і обов'язків на посаді, на яку бажає (може бути) переведено державного службовця.

Завершальною є стадія оформлення та прийняття рішення про призначення державного службовця шляхом переведення, яка розпочинається з підготовки службою управління персоналом проекту рішення про переведення та його подання суб'єктові призначення або керівникові державної служби, які уповноважені приймати рішення про переведення відповідного державного службовця. Примітно, що законодавством про державну службу не встановлено жодних вимог до рішення про переведення. На нашу думку, у цьому випадку слід керуватися вимогами до акта про призначення (ст. 33 Закону № 889), з урахуванням особливостей переведення, а саме необхідно зазначати: прізвища, ім'я та по-батькові державного службовця; посади, яку займає державний службовець та на яку переводиться; дати початку виконання посадових обов'язків; умов оплати праці.

Таким чином, структура процедури переведення в одному державному органі містить такі стадії (процедурні дії): 1) ініціювання переведення (подання державним службовцем заяви про переведення або пропонування суб'єктом призначення/керівником державної служби перевестися на іншу посаду; отримання згоди на переведення державного службовця; визначення «рівнозначності» або «нижчості» посади); 2) оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця (визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби; оцінювання відповідності професійної компетентності державного службовця встановленим вимогам); 3) оформлення та прийняття рішення про призначення шляхом переведення (підготовка проекту рішення про призначення шляхом переведення; прийняття суб'єктом призначення/керівником державної служби рішення про призначення шляхом переведення).

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 41 Закону № 889 державного службовця з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей може бути переведено без обов'язкового проведення конкурсу на рівнозначну або нижчу вакантну посаду

в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Першою є стадія ініціювання переведення. Законодавством про державну службу не визначаються порядок та умови ініціювання переведення до іншого державного органу. Аналіз законодавства про державну службу та правозастосовної діяльності державних органів свідчить, що ініціювати переведення до іншого державного органу може державний службовець, який бажає перевестись на посаду в іншому державному органі, шляхом подання письмової заяви до суб'єкта призначення/керівника державної служби такого державного органу. Написання такої письмової заяви також вважається наданням державним службовцем згоди на переведення.

Можливим є також ініціювання переведення державного службовця суб'єктом призначення/керівником державної служби іншого державного органу, але законодавча невизначеність форми такого ініціювання призводить до неформального його здійснення. Згодою державного службовця на переведення у такому випадку буде подання державним службовцем письмової заяви про переведення.

Після отримання відповідної заяви державного службовця на переведення, служба управління персоналом державного органу, до якого бажає перевестись державний службовець визначає відповідність «рівнозначність» або «нижчість» посади та здійснюється підготовку матеріалів для проведення оцінювання рівня професійної компетентності такого державного службовця. Цілком доречно, з метою формалізації процедури переведення, в законопроекті від 31.12.2021 р. № 6496 пропонується передбачити, що для призначення державного службовця шляхом переведення на посаду в іншому державному органі, такий державний службовець подає заяву про призначення та документи (зокрема, паспорт громадянина України; облікову картку платника податків; документ про освіту, що підтверджує

наявність відповідного ступеня вищої освіти; військово-облікової документи; трудову книжку).

Другою є стадія оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця. Визначатиме відповідність рівня професійної компетентності державного службовця суб'єкт призначення/керівник державної служби державного органу, до якого переводиться державний службовець.

Аналогічно переведенню в одному державному органі законодавством про державну службу не визначено порядку, критеріїв та методів оцінювання професійної компетентності державного службовця і під час переведення між державними органами (в інші державні органи), а тому вимагає удосконалення, зокрема за рахунок використання методів самозвіту та співбесіди. Третьою і завершальною є стадія оформлення та прийняття рішення про призначення шляхом переведення, яка розпочинається після встановлення відповідності рівня професійної компетентності державного службовця вимогам до посади державної служби, на яку він бажає бути переведеним.

Враховуючи, що переведення до іншого державного органу вимагає також прийняття рішення суб'єкта призначення/керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, необхідним є визначення порядку та форми прийняття такого рішення.

Законодавство про державну службу не регламентує порядок прийняття такого рішення. У зв'язку із цим, достеменно неможливо визначити місце цієї процедурної дії в структурі процедури переведення, перелік необхідних документів для прийняття суб'єктом призначення/керівником державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, рішення про переведення, а також форму такого рішення (зокрема, у формі адміністративного акта, листа тощо) та строки, протягом яких його має бути прийнято. Фактично суб'єктові призначення/керівникові державної служби у цьому випадку надаються необмежені дискреційні повноваження щодо надання згоди на переведення державного службовця до іншого державного органу або відмовити в ньому.

У разі отримання державним службовцем рішення суб'єкта призначення/керівника державної служби в державному органі, з якого він переводиться, про переведення, службою управління персоналом державного органу, до якого переводиться державний службовець готується проєкт рішення про призначення державного службовця шляхом переведення. Аналогічно із вище проаналізованим випадком переведення вимог до такого рішення законодавством про державну службу не встановлено.

Таким чином, структура процедури переведення між державними органами (в інші державні органи) містить такі стадії (процедурні дії): 1) ініціювання переведення (подання державним службовцем заяви про переведення до іншого державного органу; визначення «рівнозначності» або «нижчості» посади); 2) оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця (визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служб; оцінювання відповідності професійної компетентності державного службовця встановленим вимогам); 3) оформлення та прийняття рішення про призначення шляхом переведення (прийняття рішення суб'єктом призначення/керівником державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, про переведення; підготовка проєкту рішення про призначення шляхом переведення; прийняття суб'єктом призначення/керівником державної служби рішення про призначення шляхом переведення).

Удосконалення процедури переведення в інші державні органи, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) пропонується в законопроекті від 31.12.2021 р. № 6496. Так, у запропонованій редакції п. 2 ч. 1 ст. 41 Закону № 889 передбачається, що державного службовця, з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей, може бути переведено без проведення конкурсу на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Незмінними залишаються положення щодо умов переведення та характеристик посад, на яких може бути переведено державного службовця, однак необхідним є лише прийняття рішення суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець, без залучення суб'єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, в якому займає посаду державний службовець.

Необхідно визнати, що запропонований крок є логічним і обґрунтованим, оскільки залучення до процедури переведення одночасно суб'єкта призначення/керівника державної служби державного органу, і в якому займає посаду державний службовець, і до якого він переводиться, не виправдано ускладнює процедуру переведення, а іноді фактично унеможлиблює його здійснення.

При цьому переведення державного службовця за його згодою на підприємство, в установу, організацію або переходу на виборну посаду є підставою для припинення державної служби. Так, у разі переведення державного службовця на іншу посаду державної служби в іншому державному органі він звільняється із займаної посади на підставі його заяви та відповідного письмового підтвердження від державного органу, до якого переводиться державний службовець, не пізніше 14 календарних днів або до завершення такого строку за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення або керівником державної служби, якщо це не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом.

Встановлене положення є імперативним для суб'єкта призначення/керівника державної служби державного службовця, який переводиться та вимагатиме від нього в обов'язковому порядку прийняття рішення про звільнення державного службовця у випадку подання ним передбачених документів (заяви про звільнення у зв'язку з переведенням та відповідного письмового підтвердження, наприклад, у вигляді листа, від державного органу, до якого переводиться державний службовець). Крім того, позитивним є визначення граничних строків прийняття

рішення про звільнення державного службовця у зв'язку з переведенням, що сприятиме плануванню своїх подальших дій державним службовцем, здійсненню необхідних організаційних дій щодо призначення державного службовця на посаду в державному органі, до якого він переводиться, а також забезпечення належного виконання посадових обов'язків державного службовця та своєчасного заміщення посад державної служби державним органом, з якого переводиться державний службовець.

З іншого боку, в законопроекті передбачається низка гарантійних положень, якими встановлено, що державному службовцеві, запрошеному на роботу на іншу посаду державної служби в іншому державному органі у порядку переведення, не може бути відмовлено у призначенні на відповідну посаду та безперервність проходження державної служби у разі призначення особи на посаду державної служби не пізніше наступного робочого дня після звільнення.

Поряд із цим, залишається невизначеним та нормативно не врегульованим порядок дій державного службовця, який бажає перевестися на іншу посаду державної служби в іншому державному органі, та порядок визначення суб'єктом призначення/керівником державної служби рівня професійної підготовки та професійних компетентностей державного службовця.

Підсумовуючи аналіз процедур переведення у державній службі, необхідно зазначити про наявність суттєвих недоліків їх законодавчого регулювання, основними з яких є невизначеність порядку ініціювання переведення державним службовцем та суб'єктом призначення/керівником державної служби; порядку, критеріїв та методів оцінювання рівня професійної компетентності державних службовців; порядку та умов отримання згоди суб'єкта призначення/керівника державної служби на переведення до іншого державного органу; наявність необмежених дискреційних повноважень суб'єктів призначення/керівників державної служби. Майже не вирішуються визначені недоліки і в положеннях законопроекту від 31.12.2021 р. № 6496 (окрім отримання згоди суб'єкта призначення/керівника державної служби на переведення до іншого державного органу).

Не менш значущою вадою законодавства про державну службу в цілому та положень законопроекту від 31.12.2021 р. № 6496 є нехтування впроваджуванням у процедури переведення у державній службі інструментів цифровізації. Хоча, на нашу думку, саме завдяки цифровізації процедур переведення вдасться уникнути значної частини проблем та недоліків, забезпечити відкритість та прозорість процедур переведення, спростити та упорядкувати дії усіх залучених суб'єктів.

Для цього видається за доцільне запровадити можливість ініціювання державними службовцями переведення шляхом подання заяв про переведення на інші посади державної служби у тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) або іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) через Єдиний портал вакансій державної служби, з обов'язковим їх розглядом відповідним суб'єктом призначення/керівником державної служби.

При цьому практичне впровадження цієї пропозиції не потребуватиме додаткових зусиль уповноважених органів, у тому числі бюджетних видатків, оскільки можливим є використання системи для подання інформації щодо участі у конкурсі на зайняття посад державної служби.

ВИСНОВКИ

У підсумку необхідно зазначити, що переведення в державній службі – це спосіб заміщення/зайняття посад державної служби, який полягає у призначенні державних службовців (осіб, без статусу державного службовця, у випадках передбачених Законом № 889) на інші посади державної служби за ініціативою державного службовця або суб'єкта призначення чи керівника державної служби, у випадках установлених законом, за їх згодою з урахуванням рівня їхньої професійної компетентності.

Здійснення переведення в державній службі передбачає дотримання таких умов, як: наявність згоди державного службовця (державних службовців); параметри посади державної служби, на яку здійснюється переведення; відповідність

професійної підготовки та професійних компетентностей державного службовця. Критично аналізується законодавча ініціатива щодо можливості переведення державного службовця, який отримав відмінну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, протягом року з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності з відмінною оцінкою, може бути призначено (переведено) без проведення конкурсу на вищу посаду державної служби у тому самому або іншому державному органі у межах займаної категорії посад.

Умовами переведення на вищу посаду державної служби, згідно з положеннями законопроекту від 31.12.2021 р. № 6496, є: 1) отримання відмінної за результатами оцінювання службової діяльності; 2) дотримання строку – один рік з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності; 3) належність посади, на яку переводиться державний службовець до однієї категорії із займаною посадою; 4) відповідність професійної компетентності вимогам до осіб, які можуть претендувати на таку посаду, а також посадовим обов'язкам за такою посадою. Наголошується на вразливості, з позиції подальшої правозастосовної практики, першої умови, оскільки оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а тому не може характеризувати ефективність виконання посадових обов'язків на вищій посаді, та четвертої умови, у зв'язку з тим, що залишаються законодавчо невизначеними порядок, критерії та методи визначення відповідності професійної компетентності державного службовця вимогам до осіб, які можуть претендувати на таку посаду, а також посадовим обов'язкам за такою посадою.

Виокремлено та охарактеризовано передбачені законодавством про державну службу види переведення: в одному державному органі та між державними органами (в інші державні органи), які містяться відповідні підвиди переведення. Проаналізовано перспективне законодавство стосовно переведення службовців органів місцевого самоврядування на посади державної служби.

Процедура переведення у державній службі – це врегульований нормами адміністративного права порядок послідовних стадій та дій, що здійснюються уповноваженими суб'єктами стосовно заміщення/зайняття державними службовцями інших посад державної служби в одному або інших державних органах, у тому числі в іншій місцевості, з урахування їхньої професійної компетентності у випадках передбачених законодавством про державну службу.

Охарактеризовано основні підвиди переведення в одному державному органі та між державними органами (в інші державні органи). Запропоновано структуру процедур переведення в одному державному органі та між державними органами (в інші державні органи) за стадіями: 1) ініціювання переведення; 2) оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця; 3) оформлення та прийняття рішення про призначення шляхом переведення.

Аргументовано необхідність удосконалення процедур переведення у державній службі шляхом впровадження інструментів цифровізації, що дозволить уникнути значної частини проблем та недоліків, забезпечити відкритість та прозорість процедур переведення, спростити та упорядкувати дії усіх залучених суб'єктів. Основним інструментом у цьому напрямку є впровадження ініціювання державними службовцями переведення шляхом подання заяв про переведення на інші посади державної служби в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) або іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) через Єдиний портал вакансій державної служби, з обов'язковим їх розглядом відповідним суб'єктом призначення/керівником державної служби.

Запропоновано зміни і доповнення до положень чинного законодавства про державну службу та останніх законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України.

Анотація

Дослідження присвячено висвітленню переведення в державній службі. Охарактеризовано поняття, основні риси, правове регулювання, умови здійснення, види та процедури здійснення переведення в державній службі.

Обґрунтовано, що переведення в державній службі доцільно визначати способом заміщення/зайняття посад державної служби, оскільки здійснення переведення вимагає наявності в особи статусу державного службовця.

Запропоновано авторське визначення переведення в державній службі як способу заміщення/зайняття посад державної служби, який полягає у призначенні державних службовців (осіб, без статусу державного службовця, у випадках, передбачених Законом № 889) на інші посади державної служби за ініціативою державного службовця або суб'єкта призначення чи керівника державної служби, у випадках установлених законом, за їх згодою з урахуванням рівня їхньої професійної компетентності. Здійснено поділ переведення у державній службі на види, зокрема в одному державному органі та між державними органами (в інших державні органи), що містять відповідні підвиди переведення у державній службі. Проаналізовано перспективне законодавство стосовно переведення службовців органів місцевого самоврядування на посади державної служби. Процедура переведення в державній службі визначається як врегульований нормами адміністративного права порядок послідовних стадій та дій, що здійснюються уповноваженими суб'єктами стосовно заміщення/зайняття державними службовцями інших посад державної служби в одному або інших державних органах, у тому числі в іншій місцевості, з урахування їхньої професійної компетентності у випадках, передбачених законодавством про державну службу. Зроблено висновок, що переведення у кожному з виокремлених підвидів здійснюється за окремою процедурою, кожній з яких є властивими власні специфічні характеристики. Охарактеризовано основні підвиди переведення в одному державному органі та між державними органами (в інших державні органи). Запропоновано структуру процедур переведення в одному державному органі та між державними органами (в інших державні органи) за стадіями: 1) ініціювання переведення; 2) оцінювання рівня професійної компетентності державного службовця; 3) оформлення та прийняття рішення про призначення шляхом переведення. Аргументовано необхідність удосконалення процедур переведення

у державній службі шляхом впровадження інструментів цифровізації. Запропоновано зміни і доповнення до положень чинного законодавства про державну службу та законопроектів, що перебувають на розгляді Верховної Ради України.

Ключові слова: види переведення, державна служба, законодавство про державну службу, переведення в державній службі, процедура переведення в державній службі, цифрова трансформація.

The study is devoted to the coverage of the transfer in the state service. The concept, main features, legal regulation, implementation conditions, types and procedures of transfer in the state service are characterized.

It is substantiated that it is expedient to determine the transfer in the state service by the method of replacing/occupying state service positions, since the transfer requires the person to have the status of a state servant. The author's definition of transfer in the state service is proposed as a way of replacing/occupying state service positions, which consists in the appointment of state servants (persons without state servant status, in the cases provided for by Law № 889) to other state service positions at the initiative of a state servant or sub the object of appointment or the head of the state service, in cases established by law, with their consent, taking into account the level of their professional competence. The division of transfer in the state service into types, in particular in one state body and between state bodies (to other state bodies), containing the corresponding subtypes of transfer in the state service, was carried out. Prospective legislation regarding the transfer of employees of local self-government bodies to state service positions has been analyzed. The transfer procedure in the state service is defined as the order of successive stages and actions regulated by the norms of administrative law, which are carried out by authorized subjects in relation to the replacement/occupation by state servants of other state service positions in one or other state bodies, including in another locality, taking into account their professional competence in cases provided for by state service legislation. It was concluded that the transfer in each of the isolated subspecies is carried out according to a separate procedure, each of which has its own specific characteristics. The main subtypes of transfers within one state body and between state bodies (to other state bodies) are characterized. The structure of transfer procedures in one state body and between state bodies (to other state bodies) is proposed by stages: 1) initiation of transfer; 2) assessment of the level of professional competence of a state servant;

3) registration and adoption of a decision on appointment by transfer. The need to improve transfer procedures in the state service through the introduction of digitalization tools is argued. Changes and additions to the provisions of the current legislation on state service and draft laws under consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine are proposed.

Keywords: *types of transfer, state service, legislation on state service, transfer in state service, transfer procedure in state service, digital transformation.*

ЧАСТИНА 3.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Латковська Тамара Анатоліївна,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 18. ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ В УМОВАХ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ НА РІВНІ КРАЇН ЄС

ВСТУП

У фінансового права цифрове майбутнє: споживачі та підприємства все частіше та більше отримують доступ до фінансових послуг у цифровому вигляді, учасники ринку впроваджують нові технології, змінюються існуючі бізнес-моделі, удосконалюються загальноприйняті процедури регулювання фінансових послуг. Цифрові фінанси допомогли громадянам та бізнесу подолати безпрецедентну ситуацію, створену пандемією COVID-19, а також допомагають підтримувати економіку під час війни. Онлайн-перевірка особи дозволила споживачам відкривати рахунки та користуватися фінансовими послугами на відстані. Зростаючі часткі платежів у магазинах тепер цифрові та безконтактні, а онлайн-покупки (електронна комерція) стали значною мірою поширеними. Фінансово-технологічні рішення (фінтех-рішення) допомогли розширити та прискорити доступ до кредитів, у тому числі кредитів за підтримки уряду у відповідь на кризу COVID-19, підтримати переселенців та тих, хто втратив нерухомість або не має постійного місця проживання. Забезпечення безпечної та надійної роботи цифрових інфраструктур стало важливим, оскільки все більше громадян отримують доступ до фінансових послуг онлайн, а самі працівники

фінансового сектора працюють дистанційно. Зрозуміло, що цифрові фінанси можуть запропонувати багато технічних та інноваційних рішень у фінансовому секторі, які вже активно використовуються в країнах ЄС, тож виникає гостра необхідність адаптації українського законодавства до цих змін.

Україна повинна повною мірою скористатися цифровими фінтех-рішеннями у своїй стратегії відновлення, щоб допомогти усунути соціальні та економічні втрати, завдані війною. Цифрові технології стануть ключовими для перезапуску та модернізації української економіки у різних секторах, що значною мірою просуне Україну вперед як цифрового гравця. У той же час користувачі фінансових послуг мають бути захищені від ризиків, пов'язаних зі збільшенням залежності від цифрових фінансів.

Підтримка України на міжнародному рівні, підписання 28 лютого 2022 р. заяви на членство в Європейському Союзі, а також отримання статусу кандидата на членство в ЄС на саміті лідерів Європейського Союзу в червні 2022 р. стало ключовим етапом цифрового переходу України в ЄС та нині є ключовим пріоритетом стратегічного та економічного розвитку України, як було визначено ще в 2019 році шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)»¹.

Наразі європейський фінансовий сектор спирається на безліч інноваційних проєктів, а також на свою провідну роль у таких сферах, як технології цифрових платежів. Застосування цифрових фінансів значно сприятиме загальній цифровій трансформації української економіки та суспільства. Це принесе значні переваги як споживачам, так і надавачам цифрових фінансових послуг. Користувачі зможуть користуватися всіма

¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7.02.2019 р. № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

перевагами цифрових фінансів, які вже тривалий час функціонують в ЄС та пройшли основні перевірки часом. На тлі ключових тенденцій цифрових інновацій необхідно чітко визначити стратегічну мету трансформації цифрових фінансів в Україні, а також виокремити пріоритетні напрямки цифрової трансформації фінансового сектора України та пов'язані з ними дії. Пропонуємо розглядати внесення таких змін на прикладі FinTech Action Plan – Фінансово-Технологічного Плану дій Європейської Комісії¹. Також важливо, окрім нього, розглянути роботи трьох Європейських Наглядових Органів (ESA)²: Європейський банківський орган (EBA)³, Європейське управління з цінних паперів і ринків (ESMA)⁴, Європейське управління страхування та професійних пенсій (EIOPA)⁵. Досліджуючи дане питання необхідно звернути увагу і на звіти: про цифрові фінанси від Європейського парламенту⁶; звіт групи експертів про регуляторні

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region on a FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector. Brussels, 08.03.2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0109> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² European system of financial supervision. The EU has introduced a specific supervisory architecture, consisting of 3 European supervisory authorities and a board to monitor systemic risks. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ The European Banking Authority. Official site. URL: <https://www.eba.europa.eu> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁴ The European Securities and Markets Authority. Official site. URL: <https://www.esma.europa.eu> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁵ The European Insurance and Occupational Pensions Authority. Official site. URL: <https://eiopa.europa.eu> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁶ Report with recommendations to the Commission on Digital Finance: emerging risks in crypto-assets – regulatory and supervisory challenges in the area of financial services, institutions and markets (2020/2034(INL)). URL: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2034\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2034(INL)&l=en) (дата звернення: 20.04.2022 р.).

перешкоди для фінансових інновацій (ROFIEG)¹; рекомендації Форуму високого рівня Союзу ринків капіталу²; стратегії малого та середнього бізнесу для сталої та цифрової Європи³.

1. Стратегічна мета трансформації цифрових фінансів

Платіжні послуги відіграють ключову роль серед цифрових фінансових послуг, маючи важливе значення для підтримки цифрової економіки. Сучасні технологічні рішення для цифрових платежів дозволяють приватним особам і підприємствам здійснювати безпечні та ефективні операції. Вони є незамінними для оплати в магазинах, при здійсненні фінансових онлайн операцій та іншої електронної комерції, розрахунків, погашення кредитів чи іпотеки, переказу грошей, виплати зарплати чи пенсій, оплати штрафів та отримання соціальних виплат. Таким чином, вони вимагають конкретних регуляторних заходів, які вже розроблено у «Стратегії роздрібних платежів для ЄС»⁴.

¹ Final report of the Expert Group on Regulatory Obstacles to Financial Innovation: 30 recommendations on regulation, innovation and finance. *Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union*, 13.12.2019. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/191113-report-expert-group-regulatory-obstacles-financial-innovation_en (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² High-Level Forum on capital markets union. *Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union*, 10.10.2019 (updated 10.07.2020). URL: https://ec.europa.eu/info/publications/cmu-high-level-forum_en (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on An SME Strategy for a sustainable and digital Europe. *European Commission*. Brussels, 10.03.2020. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020_en.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a retail payments strategy for Europe. Brussels, 24.9.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0592> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Цифрова трансформація економіки змінила інноваційні та бізнес моделі, в тому числі у сфері фінансових послуг. Інновації все частіше набувають цифрової форми, що значно полегшує розвиток підприємств, де вони використовуються. У світі постійних технологічних змін інновації означають нові продукти, процеси або бізнес-моделі, які функціонують за допомогою цифрових технологій. Маючи лише допоміжну функцію, системи ІТ-технологій у поєднанні з відповідним програмним забезпеченням стали основою бізнес-моделі та фінансової діяльності багатьох підприємств. Це пояснюється тим, що цифровізація (впровадження цифрових технологій в усі сфери життя) відкриває суттєво нові можливості, оскільки цифрові мережі та послуги передачі даних, як правило, сприяють економії від масштабу своєї інтеграції, що у підсумку надає змогу надавати більш якісні послуги за нижчою ціною.

Інноваційні цикли прискорюються, стають переважно відкритими та все частіше набувають суспільного значення. Цифрові технології та додатки все більше будуються за модульним способом, спілкуючись один з одним через інтерфейси прикладного програмування (API). Вони дають змогу краще адаптувати співвідношення послуг до клієнтського попиту, а також надають більше можливостей та простору для експериментів і співпраці між користувачами та надавачами таких послуг. Це може мати ряд позитивних наслідків для визначення способу надання фінансових послуг.

Дані, як основний елемент ІТ-інфраструктури, стають ключовим активом для інновацій, ставши для фінансових послуг більш важливими, ніж будь-коли. Наявність цифрових даних дає змогу точніше прогнозувати майбутні події, що дозволяє надавати послуги під замовлення. Аналіз об'єднаного набору даних дає більше інформації, ніж аналіз кожного набору даних окремо. Економічні вигоди, отримані від конкретного набору даних, є вищими, якщо кілька сторін мають одночасний доступ до них. Крім того, для максимізації цінності даних необхідно використовувати супутні технологічні рішення. Сама ІТ-інфраструктура на теперішній час все частіше знаходиться у хмарі, пропонуючи

високий рівень операційної гнучкості, безпеки, та полегшуючи доступ до передових технологій обробки даних. Ці події також викликають нові важливі питання для захисту споживачів та відповідального використання їхніх даних.

Водночас інновації значною мірою змінюють існуючі ринкові структури. Європа є місцем роботи для багатьох фінтех-спеціалістів. Підприємства, які існують вже протягом тривалого часу, кардинально переглядають свої бізнес-моделі, часто у співпраці з фінтех-компаніями. Технологічні компанії, як великі ("BigTech"), так і малі, стають дедалі активнішими у сфері фінансових послуг. Ці перетворення змінюють характер ризиків для споживачів, користувачів та фінансової стабільності, а також можуть значною мірою впливати на конкуренцію у сфері фінансових послуг.

Стратегічною метою України та Європи є використання цифрових фінансів на благо споживачів і бізнесу. Європа та її фінансовий сектор уже прийняли ці тенденції та використовують усі можливості, яких відкриває цифрова революція. На теперішній час Європа керує цифровими фінансами, маючи на чолі сильних гравців та практичний досвід на європейському ринку. Застосування цифрових фінансів нині дасть змогу розширити інновації та створити можливості щодо розробки сучасних фінансових продуктів для споживачів, у тому числі для тих, які тепер не мають доступу до фінансових послуг. Це відкриває нові шляхи спрямування фінансування на підприємства, зокрема малого та середнього бізнесу (МСП).

Таким чином, збільшення цифрового фінансування підтримує стратегію економічного відновлення України та розширить економічну трансформацію. Це відкриє нові канали для мобілізації фінансування на підтримку відбудови пошкоджених війною територій, інфраструктурних та промислових об'єктів. Оскільки цифрове фінансування виходить за межі кордонів, воно також має потенціал для посилення інтеграції фінансових ринків у Банківський союз та Союз ринків капіталу ЄС¹ за умови

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee

повноцінного прийняття України до складу ЄС і тим самим зміцнить Європейський економічний та валютний союз.

Нарешті, сильний і живий європейський цифровий фінансовий сектор зміцнить здатність України зберігати та зміцнювати відкритий стратегічний фінансовий простір у фінансових послугах і, відповідно, здатність регулювати та наглядати за фінансовою системою, щоб захистити фінансову стабільність і українські цінності в Європі.

Для досягнення цієї стратегічної мети пропонуємо чотири пріоритетні напрямки, яких Україні слід використати для ефективної та оперативної цифрової трансформації фінансового сектора України до рівня ЄС.

2. Пріоритетні напрямки цифрової трансформації фінансового сектора України

У світлі світових тенденцій, для сприяння цифровій трансформації Україні слід розглянути практику Європейської Комісії (далі – Комісія), а саме звернення комісії до європейського парламенту, ради, європейського економіко-соціального комітету та комітету регіонів щодо Цифрової Фінансової Стратегії Європи, яка стала основою створення пріоритетних напрямків цифрової трансформації фінансового сектора України.

Першим пріоритетним напрямком є створення єдиного централізованого цифрового ринку фінансових послуг в Україні, що дозволить українським споживачам отримати доступ до всіх фінансових послуг без винятку, які вже функціонують на території України, але за певних обставин не стали поширеними. Як правило, ринок фінансових послуг концентрує увагу на ролі фінансових посередників в цих процесах і тих конкретних фінансових послугах, які вони надають іншим суб'єктам ринку для забезпечення нормального функціонування

фінансового ринку і виконання ним притаманних йому функцій у ринковій економіці. Відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який набрав чинності 11.02.2022 р., ринок фінансових послуг – сукупність учасників ринку фінансових послуг та відносин між ними, пов’язаних з наданням та отриманням фінансових та супровідних послуг¹. Фінансові послуги розглядаються законодавцем як операція або декілька операцій, пов’язаних однією правовою метою, з фінансовими засобами, що здійснюються в інтересах інших осіб, ніж надавач такої фінансової послуги, а також послуги, прямо визначені спеціальними законами як фінансові послуги. Цей нормативно-правовий акт є новою редакцією Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Створення же цифрового ринку фінансових послуг дозволить усунути поточну та потенційну монополію на цьому ринку та дати простір можливостей для тих компаній, що не мали перспектив працювати в умовах жорсткої конкуренції. Це дасть змогу надавати таким компаніям транскордонні послуги і допомогти українським фінансовим компаніям розширити свої цифрові операції.

Багато українських компаній вже підтвердили, що розширення масштабів надання таких послуг є важливими для них, оскільки онлайн-послуги є дорогими для розробки, але дешевими у відтворенні та часто вимагають розгортання у значних масштабах. Централізований фінансовий ринок полегшує залучення коштів, необхідних для розвитку таких послуг. Це надає споживачам справжній доступ до фінансових послуг. Великі юридичні особи можуть також надавати такі послуги за нижчою ціною та вищою якістю. І що важливо, одним із ключових аспектів централізованих ринків є те, що ціноутворення є повністю прозорим і доступним для всіх.

Другим пріоритетним напрямком є забезпечення того, щоб нормативна база України сприяла цифровим інноваціям

¹ Про фінансові послуги та фінансові компанії : Закон України від 14.12.2021 р. № 1953-ІХ. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

в інтересах споживачів та ефективності ринку. Інновації, засновані на технологіях розподілюючої книги (DLT) або штучному інтелекті (AI), або за їх поєднанням, можуть покращити фінансові послуги для споживачів і підприємств, як це вже відбулося в країнах ЄС. Нормативна база для фінансових послуг повинна забезпечувати їх відповідальне використання. У більш широкому плані, більш швидкі, більш відкриті та спільні інноваційні цикли вимагають регулярного вивчення та аналізу законодавства ЄС щодо фінансових послуг та наглядової практики, щоб гарантувати, що їх інтеграція в умовах українського фінансового сектора буде підтримувати цифрові інновації та залишиться актуальною для фінансового сектора, який наразі відновлюється після воєнних дій та буде стрімко розвиватися після їх закінчення.

Третім пріоритетним напрямком є створення єдиного простору фінансових даних для просування інновацій на їх основі, спираючись на європейську стратегію даних, включаючи розширений доступ до них та обмін ними у фінансовому секторі¹. В країнах ЄС вже існує практика, коли компанії, включаючи фінансові фірми, публікували вичерпну фінансову та нефінансову інформацію про свої операції та продукти. Це стало основою відкриття обміну даними про платіжні рахунки в рамках європейської Директиви про платіжні послуги. Подальші кроки до розширення обміну даними та відкритості між секторами та всередині них, відповідно до правил захисту даних та конкуренції, дозволять українському фінансовому сектору повністю прийняти європейські інновації керування даними. Це сприятиме створенню інноваційних продуктів для споживачів і бізнесу, а також підтримуватиме більш широкі цілі політики, наприклад, створення єдиного ринку даних. Це також сприятиме полегшенню доступу до даних, необхідних для спрямування фінансування на підтримку стійких інвестицій та залучення

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on A European Data Strategy. Brussels, 19.2.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

коштів для відбудови знищеної російськими військами інфраструктури.

Четвертим пріоритетним напрямком є вирішення викликів і ризиків, пов'язаних із цифровою трансформацією. Фінансові послуги переходять у цифровий простір із фрагментованими системами, які включають взаємопов'язаних постачальників цифрових послуг, що частково не підпадають під фінансове регулювання та, відповідно, державний нагляд. Таким чином, цифрові фінанси можуть ускладнювати існуючі нормативно-правові та наглядові рамки для забезпечення фінансової стабільності, захисту споживачів, цілісності ринку, чесної конкуренції та безпеки. Щоб гарантувати, забезпечення цифровими фінансами сталого фінансового розвитку як для держави, так і для споживачів та бізнесу, ці ризики необхідно детально проаналізувати. Шляхи подолання виникнення таких ризиків слід досліджувати під час аналізу діяльності Європейської Комісії, яка вже має сформований досвід у цій сфері.

Окрім цих чотирьох пріоритетних напрямків цифрової трансформації фінансового сектора України слід також приділити особливу увагу просуванню нових можливостей, які цифрове фінансування пропонує споживачам, в тому числі, захисту прав споживачів. Це, зокрема, відповідатиме правилам захисту даних, зокрема Загальному регламенту про захист даних (GDPR)¹. Після повноцінного прийняття України до складу ЄС цей регламент автоматично почне діяти й на території України. Випереджаючи події в Україні, потрібно було би вже нині створювати всі умови для інтеграції цих змін в законодавство та фінансовий сектор, однак, це може відбуватися тоді, коли закінчиться війна в Україні. Бізнес-процеси, які на теперішній час створюються для опрацювання персональних даних, повинні бути одразу побудованими за принципом «приватність

¹ Regulation (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 and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

за призначенням і за замовчуванням». Це означає, що персональні дані необхідно зберігати з використанням псевдонімів чи повної анонімізації та використовувати налаштування найвищого рівня приватності за замовчуванням так, щоби дані без згоди не були публічно доступними та не могли бути використаними для ідентифікації суб'єкта без додаткової інформації, що зберігається окремо. Ніякі особисті дані не можуть бути оброблені, якщо це не має під собою законних підстав, визначених законодавством, або якщо контролер чи оператор даних не отримав явної, очевидної згоди від власника даних. А всі вже існуючі підприємства повинні надавати змогу відкликати такий дозвіл у будь-який час.

Важливо продовжувати тісну співпрацю з міжнародними партнерами, оскільки переваги цифрового фінансування найкраще використовувати, якщо їх впровадження ґрунтується на міжнародних принципах і стандартах.

Відповідно до першого пріоритетного напрямку цифрової трансформації фінансового сектора України необхідно перш за все створити централізований цифровий ринок фінансових послуг, який запропонує споживачам і фірмам переваги цифрових фінансових послуг. Правильно функціонуючий Єдиний ринок цифрових фінансових послуг допоможе покращити доступ до фінансових послуг для споживачів та роздрібних інвесторів за допомогою більш інноваційних, різноманітних та інклюзивних банківських, інвестиційних та страхових послуг. Тож Україні слід розглянути перспективи забезпечення сумісного використання цифрових ідентифікаторів на прикладі того, як це планується зробити в ЄС.

До 2024 р. ЄС має запровадити нову законодавчу базу, яка дозволить використовувати інтероперабельні рішення цифрової ідентифікації, які дозволять новим клієнтам швидко та легко отримати доступ до фінансових послуг «онлайн». Ця структура буде базуватися на більш гармонізованих правилах боротьби з відмиванням грошей (AML) і фінансуванням тероризму (CTF), а також на переглянутій структурі для електронної ідентифікації та довірчих послуг для електронних транзакцій

(Регламент e-IDAS)¹. Це дозволить повторно використовувати дані клієнтів за умови інформованої згоди клієнта, яка ґрунтується на повній прозорості щодо наслідків такого повторного використання, що значно покращить надійність роботи з даними та стабільність їх обробки. За рахунок автоматизації процесу отримання та обробки даних зникне необхідність повторного вводу клієнтами своїх персональних даних, що посилить надійність роботи системи в цілому та зменшить кількість помилок при роботі з даними.

Події, пов'язані з війною в Україні та COVID-19 по всьому світу, вже показали, наскільки важливими є безперебійні цифрові фінансові послуги для споживачів та надавачів онлайн фінансових послуг. Однак потрібно зробити набагато більше, перш ніж дистанційне «включення» фінансових послуг запрацює ефективно та безперебійно. Це має працювати як на внутрішньому фінансовому ринку, так і на міжнародному, у повній відповідності до вимог щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, а також з метою сприяння дотриманню інших нормативних вимог, які є необхідними для вступу в ЄС. Європейська Комісія вже має сформований та перевірений часом досвід надання безперебійних цифрових фінансових послуг, який варто проаналізувати детальніше для інтеграції цих змін в Українське законодавство.

По-перше, Комісія разом з Європейським банківським органом (ЕБА) розробила рекомендації у тісній координації з іншими європейськими наглядовими органами. Вони спрямовані на забезпечення більшої конвергенції елементів, пов'язаних з ідентифікацією та верифікацією клієнтів, імплементації процесів належної перевірки клієнтів, які здійснюють треті сторони, включаючи інших постачальників фінансових послуг. Паралельно Комісія співпрацює з Європейською радою із захисту даних (EDPB), щоб роз'яснити всі аспекти захисту даних

¹ Regulation (EU) No 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, OJ L 257, 28.8.2014, p. 73–114. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG (дата звернення: 20.04.2022 р.).

у контексті повторного використання інформації щодо реєстрації в інших цілях (наприклад, «підключення» до іншого постачальника, доступ до інших небанківських послуг).

По-друге, у рамках майбутніх законодавчих пропозицій щодо інтеграції європейського законодавства до українського є необхідним розроблення нової системи боротьби з відмиванням коштів та прозорим бюджетним фінансуванням. У цих питаннях Комісія додатково визначає вимоги щодо належної перевірки клієнтів для сприяння використанню інноваційних технологій та забезпеченню безперебійної транскордонної роботи без необхідності застосування різноманітних процесів або відповідності додатковим вимогам у кожній державі-члені. Це спростить ідентифікацію клієнтів та перевірку їхніх облікових даних, забезпечуючи повну відповідність підходу, що ґрунтується на ризиках щодо боротьби з тіньовим оподаткуванням, відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. Це можна зробити, вказавши, які документи, що посвідчують особу, необхідні для встановлення особи, а також уточнивши, які технології можна використовувати для дистанційної перевірки ідентифікатора. Розгляд правил протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму Комісії дає змогу запропонувати:

покращення та уточнення доступу до даних для розширення можливостей постачальників фінансових послуг щодо автентифікації особи клієнта;

подальше визначення за допомогою технічних стандартів, аспектів, що стосуються детальної ідентифікації та елементів автентифікації для цілей оподаткування;

подальший розвиток, за допомогою технічних стандартів, підтримки третіх сторін для виконання вимог належної перевірки клієнтів, включаючи питання, пов'язані з відповідальністю, прозорістю та етичним використанням.

Нарешті, в рамках запланованого перегляду Регламенту e-IDAS, необхідно розглянути питання щодо підвищення ефективності поширення на приватний сектор надійних цифрових ідентифікаційних даних для всіх користувачів. Дослідження цього Регламенту забезпечить створення перспективної

нормативної бази в Україні, яка підтримуватиме просту, надійну та безпечну систему для керування ідентифікаційними даними в цифровому просторі.

Спираючись на ці заходи та в контексті вже проведеної в Україні роботи з відкритого фінансування, виникає питання інтеграції додаткових елементів, наприклад, щоб цифрові ідентифікатори могли використовуватися для «приєднання» до інших фінансових установ. Це може, наприклад, включати елементи, пов'язані з придатністю для інвестора або кредитним профілем клієнта.

3. Сприяння розширенню цифрових фінансових послуг на єдиному ринку

В Україні принцип паспортизації та ліцензування «єдиного вікна» має застосовуватися в усіх сферах, які мають потенціал для цифрового фінансування. Фірми повинні мати можливість покладатися на тісну співпрацю між національними організаторами інноваційного нагляду в рамках Європейського форуму фасилітаторів інновацій (EFIF) та нової платформи цифрового фінансування ЄС. В Україні цифрова паспортизація функціонує з початку 2020 р. та активно розвивається. Як приклад, Україна перша держава світу, в якій цифрові паспорти у смартфоні стали повними юридичними аналогами звичайних документів¹. Цифрова паспортизація активно використовується для управління проєктами в дорожній галузі. Серед них – система Didgital Road, що дасть змогу провести паспортизацію українських доріг за єдиною електронною формою².

¹ Михайло Федоров: Україна – перша держава світу, в якій цифрові паспорти у смартфоні стали повними юридичними аналогами звичайних документів. *Міністерство та Комітет цифрової трансформації України*. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/mikhaylo-fedorov-ukraina-persha-de-rzhava-svitu-v-yakiy-tsifrovi-pasporti-u-smartfoni-stali-povnimi-yuridichnim-i-analogami-zvichaynikh-dokumentiv> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² У Мінінфраструктури презентували цифрові інструменти для управління дорожньою галуззю. *Мультимедійна платформа іномовлення України УКРІН-ФОРМ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3229372-u-mininfrastrukturi-prezentovali-cifrovi-instrumenti-dla-upravlinna-doroznou-galuzzu.html> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Принцип паспортизації та ліцензування на єдиному ринку полягає в тому, що споживачі та надавачі фінансових послуг повинні мати надійний доступ до внутрішніх та зовнішніх фінансових послуг, які надаються фірмами, що функціонують на території України або зареєстровані та контролюються в іншій державі-члені Європейського Союзу відповідно до загально-прийнятих правил. Будь-які інші перешкоди для транскордонного надання таких послуг мають бути нівельованими, особливо з питань надання цифрових послуг. Однак, слід розуміти, що фінтех-фірми ЄС часто можуть надавати послуги лише в межах своєї країни або обмежувати доступ до своїх цифрових платформ клієнтам, які знаходяться в обмеженому списку юрисдикцій ЄС або поза її межами. Основними причинами цього є відмінності нормативних баз країн учасників таких міжнародних відносин, що тягне за собою непропорційні витрати на дотримання вимог для операторів, які працюють у декількох країнах.

FinTech пропонує новий спосіб мобілізації ресурсів для всіх видів використання, в тому числі для фінансування сталого розвитку. Прямі внески будуть надходити з трьох джерел. По-перше, FinTechs сплачуватимуть податки, які допомагають урядам фінансувати витрати, пов'язані з метою сталого розвитку. По-друге, вони будуть фінансувати підприємства, пов'язані з метою сталого розвитку – від збору грошей для очищення навколишнього середовища до сек'юритизації активів або зобов'язань, які використовуються в різних підприємствах, пов'язаних з такою метою. У деяких випадках межа між фінансовими технологіями та цілями розвитку, яких вони фінансують, може стати розмитою. По-третє, фінансові технології можуть підтримувати традиційне фінансування – і насправді традиційні банки, уряди та навіть міжнародні організації можуть використовувати їх для збору грошей для конкретних державно-приватних партнерств. По-четверте, фінтех може допомогти створити інновації та бізнес-моделі, які приносять користь¹.

¹ Bryane Michael, Tamara Latkovska. The FinTech Dividend: How Much Money Is FinTech Likely to Mobilize for Sustainable Development? *Global Policy*. Vol. 12, Iss. 5. November 2021. P. 677–688.

Україні слід вже сьогодні вносити відповідні зміни до законодавства, щоб запровадити можливість паспортизації в ключових сферах, пов'язаних з цифровими фінансами. Особливу увагу слід приділити регулюванню спільних правил та паспортизації для різних видів краудфандингових послуг. Нині це особливо актуально, оскільки практично всі великі підприємства залучені до допомоги постраждалим від воєнних дій та наданні матеріальної допомоги ЗСУ. З початку війни сформовано безліч краудфандингових груп, які підтримують Україну у ці важкі часи.

В ЄС існує свій Регламент краудфандингу, погоджений у грудні 2019 р., який запроваджує спільні правила та паспортизацію для різних видів краудфандингових послуг, включаючи кредитне посередництво, спільні правила та паспортизацію для емітентів криптоактивів та постачальників послуг. Українському законодавцю слід обов'язково розглянути таку можливість для оперативного підключення до системи паспортизації ЄС одразу після набуття повноправного членства України в ЄС.

Нашій країні також слід розглянути актуальність паспортизації в інших сферах, наприклад, у контексті вивчення регулювання небанківського кредитування з належною увагою до правил захисту прав споживачів. Необхідно розглянути можливі шляхи сертифікації технічних рішень, призначених для допомоги фірмам у виконанні своїх зобов'язань щодо відповідності нормативним вимогам, на прикладі "RegTech"¹ та його сумісності з вітчизняним фінансовим сектором. Практичне застосування паспортування також вимагає тісної співпраці між наглядовими органами країн, щоб забезпечити дотримання та послідовне застосування загальноузгоджених правил.

Щоб заохотити співпрацю між приватними підприємствами та державою в Україні, необхідно створити цифрову фінансову платформу. Вона слугуватиме каналом для постійної онлайн взаємодії з новою системою цифрових фінансів на основі

¹ Call for input on supporting the development and adopters of RegTech. *Financial Conduct Authority*. URL: <https://www.fca.org.uk/publication/feedback/fs-16-04.pdf> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

отриманих після поширення цифрових фінансів дій. Ця платформа має запропонувати інтерфейс взаємодії між державою, посередниками інновацій та користувачами, наприклад, національних процедур електронного ліцензування. У майбутньому цю систему можна було б розвинути у більш широку платформу для міжнародної співпраці та як простір даних, який міг би використовуватися промисловістю або наглядовими органами для тестування інноваційних рішень у фінансовому секторі. Платформа має бути розроблена таким чином, щоб мати право на потенційне фінансування з державного бюджету та бути сумісною з програмою цифрової Європи, яка підтримуватиме розгортання платформи для співпраці з метою впровадження цифрових технологій на міжнародному рівні.

Нагляд за цифровими фінансами вимагає, у свою чергу, посилення співпраці між різними органами влади та наявність значних технічних навичок від керівників підприємств. Досвід таких навичок можна отримати за допомогою аналізу діяльності Лабораторії фінансових технологій ЄС¹. Для цього необхідно розробити цільову програму взаємодії між Лабораторією фінансових технологій та національними органами державної влади. Це, у свою чергу, можна зробити за допомогою Програми підтримки структурних реформ (SRSP) – програми ЄС, яка надає індивідуальну підтримку всім країнам ЄС для їх інституційних, адміністративних реформ, що сприяють економічному та фінансовому зростанню².

У 2021 р. Комісія запропонувала свою ініціативу щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, в якій вона

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Digital Finance Strategy for the EU. Brussels, 24.9.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0591&from=EN> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² The structural reform support programme (SRSP) is an EU programme that provides tailor-made support to all EU countries for their institutional, administrative and growth-enhancing reforms. URL: <https://eufundingoverview.be/funding/structural-reform-support-programme-srsp> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

узгодила правила приєднання клієнтів, посиляючись на огляд e-IDAS для впровадження інтероперабельної транскордонної структури для цифрових ідентифікаційних даних. За допомогою цієї ініціативи можна дослідити процедури запровадження додаткових узгоджених режимів ліцензування та паспортизації, створених на основі цифрової фінансової платформи для підтримки співпраці між приватними та державними зацікавленими сторонами.

4. Адаптація нормативно-правової бази до сучасних вимог ЄС для сприяння цифровим інноваціям

Метою розроблення стратегії адаптації цифрових фінансів є забезпечення відповідності та узгодженості законодавчої бази України до нормативно-правової бази ЄС щодо фінансових послуг цифрової ери. Це включає в себе можливість використання інноваційних технологій та забезпечення сумісності фреймворків із практикою виробництва та розгортання програмного забезпечення на території України. Вважаємо, що основні принципи такої адаптації українського законодавства до європейського мають бути більш спрямованими до технологій та інновацій, а також бути здатними скоріше адаптуватися до цих позитивних змін, продовжуючи поважати всі правила, які забезпечують їх безпечне функціонування та захист користувачів.

До 2024 р. ЄС має створити всеосяжну структуру, яка дозволить використовувати технологію розподіленої книги (DLT) і криптоактиви у європейському фінансовому секторі, з аналізом ризиків, пов'язаних із цими технологіями. Криптоактиви та пов'язані з ними блокчейни можуть принести значні фінансові можливості: потенційно дешеві та швидкі платежі, особливо для транскордонних та міжнародних транзакцій, нові можливості фінансування для малих та середніх підприємств (МСП), а також більш ефективні ринки капіталу. Утилітарні токени можуть бути інструментами децентралізованих мереж блокчейну, а стейблкоїни можуть підтримувати між-машинні платежі в секторах мобільності, енергетики та виробництва. Однак такі

платежі значною мірою пов'язані з фінансовими ризиками, тому їх слід належним чином регулювати та контролювати.

Не заперечуючи того, що сьогодні найпопулярнішою криптовалютою є Bitcoin, проте йому властивим є суттєвий недолік – волатильність. Цінові стрибки робить не тільки Bitcoin, але й інші види криптовалют непридатними для повсякденного використання. Адже валюта повинна зберігати вартість та купівельну спроможність. На відміну від цієї криптовалюти, саме стейблкоїни (stablecoin, стабільні монети) характеризуються більшою ціновою стабільністю.

Їм властива найкраща зі світу традиційних та віртуальних фінансів – миттєва обробка, безпека та конфіденційність платежів, з одного боку, а також стабільна вартість – з іншого. Ці «криптодолари», як їх ще називають, є криптографічними токенами, які циркулюють на публічних блокчейнах і мають прив'язку до базового активу. Ним можуть бути золото й нерухомість, долари США (найчастіше), рідше – інші криптовалюти. Є ще третій тип стейблкоїнів – алгоритмічний або не забезпечений заставою біткоїн. Він характеризується гнучкою пропозицією, яка регулюється програмним забезпеченням. І якщо перевагою стейблкоїнів є: цінова стабільність, прозорість, швидкість транзакції, страхування ризиків, то серед недоліків: централізація (на відміну від деяких криптовалют, стабільні монети в основному створюються централізованими організаціями, які володіють валютою), потрібні сторонні аудити (контроль стабільних монет повинна проводити третя сторона), менше зростання ціни (стейблкоїни не мають потенціалу високої рентабельності для інвесторів, як криптовалюти без прив'язки).

У травні 2021 р. уряд затвердив дорожню карту розвитку криптовалютної індустрії в Україні, мета якої закласти основи для єдиної політики щодо впровадження криптовалютних технологій в економіку та державне управління країни. 17 лютого 2022 р. прийнято Закон «Про віртуальні активи», який буде регулювати правовідносини, що виникають у зв'язку з оборотом віртуальних активів в Україні, визначати права та обов'язки учасників ринку віртуальних активів, засади державної політики

у сфері обороту віртуальних активів¹. Закон визначає правовий статус, класифікацію та право власності на віртуальні активи; створює умови для подальшого формування правового поля на ринку віртуальних активів; визначає загальні принципи державного регулювання обороту віртуальних активів; встановлює повноваження Національного банку України у сфері обороту віртуальних активів; передбачає застосування заходів фінансового моніторингу у сфері віртуальних активів. Закон проходить відповідні процедури в парламенті і набере чинності після внесення змін до Податкового кодексу.

На теперішній час Європейська Комісія представляє законодавчу пропозицію², яка супроводжує стратегію адаптації цифрових фінансів. Пропозиція роз'яснює застосування існуючих правил ЄС до криптоактивів, запроваджує пілотний режим для криптоактивів, на які поширюються ці правила, і встановлює нову правову базу ЄС для криптоактивів, які не охоплюються цими правилами, на основі таксономії визначення різних типів криптоактивів. Останній включає токени корисності та спеціальні правила для регулювання особливих ризиків для фінансової стабільності та грошового суверенітету, пов'язаних із токенами, які, у свою чергу, пов'язані з активами (також відомими як «стейблкоїни»), що використовуються для платежів. Додаткові інтерпретаційні вказівки щодо застосування існуючих правил покращать чіткість регулювання, дозволяючи фінансовому сектору отримувати прибуток від ефективності за рахунок більш широкого використання технології розподіленої книги (DLT) на ринках капіталу, продовжуючи поважати правила безпеки та підтримувати високий рівень захисту користувачів.

¹ Про віртуальні активи. Закон України від 17.02.2022 № 2074-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets and amending Directive (EU) 2019/1937, COM(2020) 593 and proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Pilot Regime for market infrastructures based on distributed ledger technology – COM(2020)594. Brussels, 24.9.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0593> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Цифрові технології також мають потенціал для центральних банків з метою розробки цифрових валют центральних банків як цифрової альтернативи готівці та каталізатора постійних інновацій у сфері платежів, фінансів і торгівлі. Як детально зазначено в європейській стратегії роздрібних платежів, ЄЦБ може розглядати можливість випуску цифрової валюти роздрібно центрального банку (CBDC), доступної для широкої громадськості, одночасно захищаючи законний платіжний засіб готівки в євро.

Стосовно використання інфраструктури хмарних обчислень, то хмарні обчислення значно полегшують швидке та гнучке масштабування та перехід на модульну ІТ-архітектуру, яка сприяє співпраці та найкраще підходить до цифрових додатків із хмарним типом. Щоб сприяти цьому та гарантувати, що банки та фінансові служби України можуть скористатися перевагами використання хмарних сервісів у безпечному та надійному середовищі для клієнтів, сьогодні виникає необхідність створення системи нагляду за критично важливими сторонніми постачальниками ІКТ (інформаційно-комунікаційних технологій) у фінансовому секторі, такими як постачальники хмарних послуг¹.

У контексті існування висококонцентрованого європейського ринку фінансових послуг Україна могла б запровадити свій ринок хмарних послуг, інтегруючи повний набір пропозицій та ідей, висвітлених у стратегії даних ЄС. Цей ринок полегшить доступ до альтернативних постачальників хмарних послуг, у тому числі у фінансовому секторі. У найближчому майбутньому очікується, що інші заходи хмарної політики, спрямовані на підвищення конкуренції та плинності ринку, спираючись на вже наявні кодекси поведінки саморегулювання, розроблені галуззю, щодо зміни постачальників хмарних послуг і перенесення даних, сприятимуть поширенню хмарних послуг у фінансовому секторі.

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on digital operational resilience for the financial sector and amending Regulations (EC) № 1060/2009, (EU) № 648/2012, (EU) № 600/2014 and (EU) № 909/2014 – COM(2020)595. Brussels, 24.9.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0595> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Разом зі створенням ринку хмарних послуг на території України виникає необхідність розробки схеми сертифікації кібербезпеки для хмарних послуг відповідно до законодавства про кібербезпеку, яка підтримає довіру до використання таких послуг, зокрема, з боку фінансових служб та регуляторів. Подальші дії можуть включати заходи щодо полегшення переходу до модульної ІТ-архітектури та забезпечення співпраці з іншими міжнародними організаціями, які надають хмарні послуги. Такі відносини також можна розвивати як частину платформи цифрових фінансів ЄС.

Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» визначає правові та організаційні основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері кібербезпеки, повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки.

18 листопада 2021 р. Законом «Про публічні електронні реєстри» встановлено, що органи державної влади, військові формування, утворені відповідно до законів України, державні підприємства, установи та організації з метою усунення можливих наслідків кіберінцидентів та кібератак створюють резервні копії національних електронних інформаційних ресурсів, що перебувають у їх володінні або розпорядженні та є критичними для їх сталого функціонування, та передають їх на зберігання до Національного центру резервування державних інформаційних ресурсів, крім тих, передачу яких обмежено законодавством. Порядок передачі, збереження і доступу до зазначених копій визначається Кабінетом Міністрів України¹.

Цифрова трансформація вимагає від фінансової галузі значних інвестицій у програмне забезпечення. Наразі пруденційне ставлення

¹ Про публічні електронні реєстри : Закон України від 18.11.2021 р. № 1907-ІХ. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#n586> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

до інвестицій у програмне забезпечення в різних юрисдикціях значно відрізняється: європейські банки стикаються з більш жорсткими вимогами до капіталу, ніж банки української юрисдикції, що є логічним, оскільки європейський попит цифрових технологій фінансового сектора є значно ширшим. Щоб сприяти переходу до прискорення діджиталізації банківського сектора Україні необхідно ухвалити цілу низку нормативних технічних стандартів на прикладі вже розроблених технічних стандартів ЕВА.

Що стосується штучного інтелекту та застосування його елементів, то тут основна перспектива новітніх інструментів штучного інтелекту (AI) полягає в тому, що вони роблять більш доступним процес прогнозування фінансових рішень. В перспективі це має допомогти підприємствам заощаджувати на своїх витратах. Крім того, це може привести до більш продуктивних бізнес-моделей та нових способів конкуренції, оскільки технологія прогнозування з часом стає точнішою та надійнішою. Що стосується споживачів, використання додатків AI може дати можливість компаніям надавати кращі та більш адаптовані послуги за менших витрат. У деяких випадках це також може дозволити тим, хто раніше не мав змоги користуватися цифровими фінансовими послугами, отримати до них доступ.

Як зазначено в Білій книзі зі штучного інтелекту («Біла книга з штучного інтелекту. Європейський підхід до досконалості і довіри» (англ. – White Paper on Artificial Intelligence A European approach to excellence and trust)¹, опублікованій 19 лютого 2020 р., Комісія сприятиме використанню AI, пропонуючи значні інвестиції на рівні ЄС та запропонувавши нову нормативну базу щодо штучного інтелекту, що відображатиме європейські цінності.

На нашу думку, фінансовий сектор України потребує спільної співпраці на рівні ЄС щодо використання додатків AI у фінансах та їх регуляторному режимі. У фінансовій галузі Української держави є відсутньою юридична ясність щодо впливу правил

¹ WHITE PAPER On Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust. European Commission. Brussels, 19.02.2020. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

ЄС у цьому контексті, так само як і є відсутнім розуміння прозорості щодо того, як досягається конкретний результат, побоюючись упередженості та використання профілювання труднощів в оскарженні результатів на основі штучного інтелекту. У наглядових органів відсутній досвід та ясність щодо того, як повинні застосовуватися конкретні пояснення моделей AI.

Нині необхідно вивчати можливість розробки регулятивних та наглядових рекомендацій та вказівок щодо використання додатків AI у фінансах, на рівні взаємодії між Комісією, ESA та ЄЦБ. Ці вказівки мають відповідати майбутнім змінам щодо нової нормативно-правової бази для AI, яку необхідно буде попередньо розробити та затвердити. Під час розробки даних вказівок та рекомендацій необхідно спиратися на вже існуючу європейську базу практики щодо використання елементів AI у фінансовому секторі, включаючи Білу книгу з AI та поради Експертної групи з цифрової етики, створеної Європейським Управлінням страхування та професійного пенсійного забезпечення. Українські наглядові органи, у свою чергу, повинні прагнути забезпечити ясність щодо очікувань нагляду та пом'якшення ризиків, щоб рішення, засновані на штучному інтелекті, можна було застосовувати у фінансовому секторі України безпечним, надійним та етичним чином.

Українське законодавство повинно сприяти використанню певних технологій, які вже активно застосовуються на міжнародному рівні та приносять користь. Національна нормативно-правова база також має гарантувати, щоб всі цілі державного регулювання таких технологій фінансових послуг продовжували виконуватися у майбутньому.

З розвитком цифрових інновацій виникають і нові регуляторні питання, тож державним органам необхідно регулярно проводити роз'яснювальну роботу з цифрових фінансів для виявлення проблем, що виникають або можуть виникнути у перспективі, а також надавати рекомендації щодо роз'яснення нормативно-правової бази за допомогою регулярних інтерпретаційних комунікацій з міжнародними партнерами.

Як приклад, сьогодні Комісія пропонує нову законодавчу базу ЄС для криптоактивів, включаючи токени, пов'язані з активами

(також відомі як «стейблкоїни»). За допомогою таких дій Комісія забезпечує усунення потенційних суттєвих регуляторних перешкод для інновацій, які випливають із законодавства про фінансові послуги. Комісія, в свою чергу, регулярно надає пояснювальні вказівки щодо того, як чинне законодавство про фінансові послуги має застосовуватися до нових технологій.

У своїй новій стратегії даних для Європи Комісія підкреслила також необхідність кращого доступу до даних і обміну даними в межах ЄС, створюючи більш широкий доступ до публічних та приватних даних на користь людей, бізнесу та широкого суспільного інтересу. У рамках цих зусиль і в тісному зв'язку з діяльністю в інших секторах Комісія створює загальний простір фінансових даних за допомогою низки конкретних заходів. Мета Комісії – допомогти інтегрувати європейські ринки капіталу, спрямувати інвестиції в стійку діяльність, підтримати інновації та підвищити ефективність для споживачів і бізнесу. Комісія утворює групу експертів у тісній співпраці з ЄКА для надання консультацій щодо технічних аспектів створення спільного простору фінансових даних.

Уся інформація, яка оприлюднюється відповідно до законодавства України про фінансові послуги, має бути розкритою у стандартизованих і машиночитаних форматах. У рамках цифрової трансформації фінансового сектора України необхідно одразу впроваджувати правильну інфраструктуру для полегшення доступу до всіх загальнодоступних відомостей, які мають відношення до ринків капіталу.

В ЄС, так само як і в Україні, фінансові установи зобов'язані оприлюднювати велику кількість фінансової інформації. У цифровому контексті Комісія забезпечує надання регульованої інформації в електронних машиночитаних форматах. Що стосується публічного розкриття інформації, то Комісія має намір забезпечити, щоб фінансова інформація, яка вже оприлюднена компаніями через національні реєстри, розглядалася як масиви даних високої цінності в контексті Директиви про відкриті дані. Крім того, починаючи з пропозиції щодо криптовалютних активів, Комісія пропонує законодавчі поправки до законодавства

ЄС про фінансові послуги, які вимагають, щоб публічне розкриття було систематично доступним у машиночитаних форматах. У контексті Союзу ринків капіталу Комісія підтримує розвиток інфраструктури ЄС та взаємосумісності для полегшення доступу до всіх публічно доступних відомостей. Цю інфраструктуру розроблено таким чином, щоб мати право на потенційне фінансування з нової програми «Цифрова Європа», яка підтримуватиме розвиток цифрового потенціалу ЄС для просування нових технологій і доступу до них.

До 2024 р. ЄС має на меті створити необхідні умови для використання інноваційних технологій, включаючи інструменти RegTech та SupTech, для наглядової звітності регульованих структур та контролю з боку органів влади. Це також має сприяти обміну даними між наглядовими органами. Спираючись на результати перевірки відповідності вимог до наглядової звітності, Комісія разом з ESA має розробити стратегію наглядових даних у 2022 р., щоб допомогти гарантувати, що вимоги до наглядової звітності (включаючи визначення, формати та процеси) відповідають однозначності, узгодженості, а також гармонізовані та придатні для автоматизованої звітності, повною мірою використовуються доступні міжнародні стандарти та ідентифікатори, включаючи ідентифікатор юридичної особи, а дані нагляду подаються в машиночитаних електронних форматах і легко комбінуються на процес. Це полегшить використання інструментів RegTech для звітності та інструментів SupTech для аналізу даних органами влади.

Комісія також прагне забезпечити, щоб ключові частини регулювання ЄС були доступними для обробки природною мовою, були машиночитаними та виконуваними, а також сприяти розробці та виконанню вимог до звітності. Це також заохочуватиме використання сучасних ІТ-інструментів для обміну інформацією між національними органами та органами влади ЄС. Як перший крок у сфері машиночитання та виконання звітів, Комісія запустила пілотний проєкт для обмеженого набору вимог до звітності.

До 2024 р. ЄС повинен мати відкриту фінансову систему відповідно до Стратегії ЄС щодо даних, майбутнього Закону

про дані та Закону про цифрові послуги. Це буде узгоджено з переглядом Директиви про платіжні послуги.

Переглянута Директива про платіжні послуги (PSD2) стала важливим кроком до обміну та використання, дозволених клієнтом, даних банками та сторонніми постачальниками для створення нових послуг («відкрите фінансування»). Комісія розпочне перегляд Директиви про платіжні послуги у 2022 р., включаючи оцінку її сфери дії.

Відкрите фінансування може призвести до кращих фінансових продуктів, кращої цільової консультації та покращення доступу для споживачів та підвищення ефективності операцій між бізнесом. Доступ до більшої кількості даних клієнтів також дозволить постачальникам послуг пропонувати більш персоналізовані послуги, які краще відповідають конкретним потребам клієнтів. Збалансована нормативна база для обміну даними про фінансові продукти підтримує фінансовий сектор у повному охопленні фінансуванням, керованими даними і ефективно захистить суб'єктів, які повинні мати повний контроль над своїми даними.

Тому, у 2022 р. Комісія запропонує законодавство про більш широку систему відкритого фінансування, яка ґрунтуватиметься на майбутній ініціативі, зосередженій на доступі до даних, враховуючи майбутній Закон про дані та Закон про цифрові послуги. Комісія вже переглядає свою конкурентну політику, щоб переконатися, що вона придатна до цифрової епохи. У цьому контексті вона також визначатиме, чи потрібні відповідні секторальні заходи для забезпечення справедливого доступу до платформ для всіх постачальників фінансових послуг. Як оголошено в стратегії роздрібних платежів, Комісія досліджуватиме ініціативи на рівні ЄС для вирішення поточних проблем, з якими стикаються постачальники платіжних послуг, намагаючись отримати доступ до антен зв'язку ближнього поля (NFC), доступних на певних мобільних платформах (наприклад, телефонах або планшетах) і використовується для ефективних безконтактних платежів. Структура відкритого фінансування також ґрунтуватиметься на ініціативах щодо цифрової ідентифікації, згаданої вище.

Саме тому Україні необхідно внести зміни до законодавства щодо забезпечення доступу до публічно розкритої інформації у стандартизованих і машиночитаних форматах, а також створити фінансовану інфраструктуру для публічного доступу до неї.

Необхідно також представити законодавчі пропозиції щодо нової системи відкритого фінансування, спираючись на досвід ЄС та більш широкі ініціативи щодо доступу до даних, повністю відповідаючи їм.

Цифрова трансформація фінансового сектора не позбавлена проблем і ризиків, пов'язаних з її імплементацією, особливо у тих законодавчих умовах, які не були заздалегідь до цього підготовленими. Деякі з цих ризиків мають суперечний характер через саме цифровий простір, тоді як інші є більш специфічними для окремих політичних ініціатив та владних інтересів. Саме тому цифрова трансформація фінансів має відбуватися, у першу чергу, на засадах захисту фінансової стабільності, захисту інвесторів і споживачів на основі принципу «та сама діяльність, той самий ризик, ті самі правила для всіх». Пруденційне регулювання та нагляд за фінансовою системою мають бути адаптованими під такі зміни, щоб бути надійними у майбутньому для нової фінансової системи, включаючи традиційні регульовані фінансові установи та постачальників технологій, які пропонують фінансові послуги.

Технологічні компанії – великі та малі – все частіше прямо чи опосередковано залучають фінансові послуги. На теперішній час багато постачальників технологій пропонують платежі та пов'язані з ними послуги, надання онлайн інших фінансових послуг, таких як кредити, страхування та управління активами для споживачів і бізнесу. Великі технологічні компанії часто виступають посередниками, об'єднуючи різні послуги та продукти з пов'язаними фінансовими послугами, такими як платежі, фінансування чи страхування, самі стаючи невеликими ринками фінансових послуг. Вони можуть швидко розширювати фінансові послуги на своїй великій базі користувачів і радикально змінювати ринкові структури, іноді негативно впливаючи на конкуренцію та створюючи монополістичні умови. Великі

технологічні компанії також надають багато цифрових технологічних рішень, які використовуються при наданні фінансових послуг, включаючи апаратне забезпечення, програмне забезпечення та хмарні рішення для фінансової галузі.

Тому технологічні компанії, ймовірно, стануть невід'ємною частиною фінансової системи, і більшість респондентів громадських консультацій очікують, що внаслідок цього ризики зростуть. Важливо подолати всі ці ризики, не тільки ті, що стосуються клієнтів (страхувальників, інвесторів та вкладників), але й більш широкі проблеми фінансової стабільності та конкуренції на ринках фінансових послуг. Такі питання є важливими як щодо надання технологічними компаніями фінансових послуг, так і щодо доступу споживачів і бізнесу до них, а також щодо потенційного ефекту перетікання між фінансовою та нефінансовою частинами змішаних груп. У цьому контексті регулювання та нагляд мають бути пропорційними, заснованими на принципі «така ж діяльність, той самий ризик, ті самі правила для всіх» та приділяти особливу увагу ризикам вже розвинутих операторів.

Крім того, технології сприяють руйнуванню раніше інтегрованих ланцюжків створення вартості для даної фінансової послуги. Хоча більшість фінансових послуг традиційно надавалися одним постачальником, цифрові технології дозволили фірмам спеціалізуватися на певній ділянці ланцюга створення вартості. Це посилює конкуренцію і може підвищити ефективність. Однак це також ускладнює формування вартості, що, в свою чергу, ускладнює наглядовим органам уявлення про ризики в створенні вартості, особливо якщо на залучені підприємства діють інші нормативні та наглядові рамки.

Україні необхідно адаптувати існуючу поведінку та пруденційні законодавчі рамки, щоб продовжувати захищати фінансову стабільність та захищати клієнтів відповідно до принципу «така ж діяльність, той самий ризик, ті самі правила для всіх». Україні необхідно співпрацювати у цьому напрямку з Комісією, ЄЦБ, Національним Банком України та компетентними в цьому процесі органами.

По-перше, слід детально проаналізувати Стратегію роздрібних платежів та Директиви про платіжні послуги та про електронні гроші.

По-друге, необхідно здійснити оцінку забезпечення комплексного нагляду за більш фрагментованими ланцюгами створення вартості та новими постачальниками фінансових послуг. Однією з можливостей, включаючи аналіз законодавчої бази ЄС щодо криптоактивів, представленої разом із FinTech Action Plan, є створення наглядового органу щодо формування вартості фінансових послуг.

По-третє, Україні необхідно досліджувати шляхи забезпечення того, щоб периметр пруденційного нагляду був достатньо широким, щоб уловлювати ризики, які можуть виникнути у результаті надання фінансових послуг платформами та технологічними фірмами, а також від техніко-фінансових конгломератів і груп. З цією метою необхідно розглянути положення про груповий нагляд у законодавстві ЄС про фінансові послуги, такі як Директива про фінансові конгломерати (FICOD), та чи містить вона достатньо широку та гнучку інституційну сферу, щоб адаптуватися до структури фінансового ринку України, яка постійно змінюється, незалежно від корпоративної структури. Додатковий нагляд за груповими ризиками, пов'язаний із FICOD, також міг би стати одним із способів посилення співпраці між галузевими органами нагляду, щоб мати загальний огляд сукупних фінансових послуг, що пропонуються різними постачальниками.

По-четверте, Україні слід розглянути необхідність законодавчих пропозицій щодо подолання потенційних ризиків, пов'язаних із потенційними великомасштабними кредитними операціями фірм за межами банківського периметра, які можуть спричинити як мікро-, так і макропруденційні ризики.

Щоб підготуватися до цього, Україні слід просити поради з європейськими наглядовими органами щодо того, як вирішувати проблеми «той самий вид діяльності, той самий ризик, ті самі правила», більш фрагментовані ланцюжки вартості, обсяг наглядового периметра та пруденційні ризики, пов'язані з небанківськими ризиками, ризиками страхування та кредитування,

а вже після детального аналізу ухвалити рішення щодо необхідних законодавчих змін.

Україні потрібно інтегрувати усі заходи, необхідні для реалізації цифрової трансформації фінансового сектора у короткі терміни, з метою постійного розширення можливостей та захисту споживачів, щоб забезпечити їм ширший доступ за безпечних умов до інноваційних продуктів і послуг. Захист суспільних інтересів від кіберзлочинів, відмивання грошей, фінансування тероризму та будь-яких інших фінансових зловживань, включаючи ухилення від сплати податків, має розвиватися паралельно.

У цифровому світі споживачі та інвестори можуть отримати доступ до більшого спектра фінансових послуг, включаючи більш дешеві та інноваційні послуги. Сумісні цифрові ідентифікатори спростять доступ до цих продуктів віддалено та за кордоном. Разом із тим, серед тих, хто брав участь у громадських консультаціях, був широкий консенсус щодо того, коли технологічні компанії зможуть завоювати частку ринку фінансових послуг, споживачі зіткнуться з додатковими ризиками, серед яких можуть бути небажані наслідки монополії.

Україна інтегруватиме мету полегшення доступу споживачів до фінансових послуг, ураховуючи ризики для них, в реалізацію всіх елементів цифрової трансформації. Нова структура для безпечної віддаленої ідентифікації, про яку йшлося на початку, полегшений доступ до публічного розкриття інформації та нова система відкритого фінансування є особливо важливими у цьому відношенні.

Необхідно здійснити комплексну оцінку, чи можна покращити захист клієнтів та аспекти поведінки в ряді положень законодавства України з урахуванням нових цифрових способів надання фінансових послуг. Структура секторальних фінансових послуг включає низку правил захисту споживачів і персональних даних, включаючи правила ведення бізнесу, розкриття інформації, кредитоспроможності тощо. Директива про дистанційний маркетинг фінансових послуг ЄС встановлює додаткові вимоги щодо продажу фінансових послуг на відстані. У контексті майбутніх законодавчих розглядів Україні слід систематично

оцінювати, чи відповідають правила захисту прав споживачів та нормативно-правова база для боротьби з кіберзлочинами, відмиванням грошей, фінансуванням тероризму та будь-якими іншими фінансовими порушеннями, включаючи ухилення від сплати податків, для цифрового світу, і за потреби запропонувати поправки до законодавства.

Необхідність врахування досвіду світової фінансової кризи та її прояву в економіці української держави, викликає потребу реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг, що вимагає від органів влади цілеспрямованих дій для забезпечення фінансової стабільності та зростання добробуту громадян. Побудова надійної системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг з метою запровадження дієвих механізмів захисту від наслідків кризи забезпечить належну якість надання фінансових послуг, запобігатиме застосуванню дискримінаційної щодо споживачів практики роботи фінансових установ, у тому числі під час укладення та виконання договорів, сприятиме недопущенню надання фінансових послуг юридичними та фізичними особами, що не мають на це права.

Досліджуючи ринки фінансових послуг та державне регулювання на таких ринках, необхідно зазначити, що тут важливе місце займають відносини між суб'єктами на ринках фінансових послуг¹ із властивим для них різноплановим характером, адже одна їх частина є предметом фінансово-правового регулювання, інша – предметом цивільно-правового та господарсько-правового регулювання. Розглядаючи відносини на ринках фінансових послуг у частині їх охоплення сферою фінансово-правового регулювання, слід звернути увагу на вплив норм фінансового права, що значною мірою пов'язано зі здійсненням фінансової діяльності держави та органів місцевого самоврядування.

Особливість фінансових правовідносин проявляється у тому, що вони, по-перше, виникають зі специфічної діяльності, а саме з публічної фінансової діяльності і пов'язані з мобілізацією,

¹ Правове регулювання відносин на фінансовому ринку : стан та напрями вдосконалення : монографія / відп. ред. В. Д. Чернадчук. Суми : ВВП «Мрія» ТОВ, 2013. 340 с.

розподілом, перерозподілом і використанням публічних фондів коштів; по-друге, їм властива юридична нерівність сторін (однією стороною виступає держава в особі органів законодавчої або виконавчої влади, або органів місцевого самоврядування, фінансово-кредитних органів, які наділяються владними повноваженнями відносно другого учасника відносин); по-третє, відсутність диспозитивності у виборі варіантів здійснення прав та виконання обов'язків; по-четверте, їх виникнення, зміна та припинення не відбуваються за волевиявленням сторін, а пов'язані з фінансово-правовими актами; по-п'яте, забезпечення контролю за здійсненням грошових операцій.

Враховуючи те, що фінансова діяльність проводиться і на національних, і на міжнародних ринках фінансових послуг, проте стосовно захисту прав споживачів фінансових послуг, то тут інституційна інфраструктура виявляється сьогодні недосконалою.

Законодавчо було закріплено, що державне регулювання ринків фінансових послуг здійснювалося: Національним банком України – щодо ринку банківських послуг; Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку – щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів (деривативів); Національною комісією, яка здійснювала державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг – щодо інших ринків фінансових послуг. Необхідно підкреслити й те, що національний підхід щодо правового регулювання ринків фінансових послуг повинен відповідати прийнятим міжнародним та європейським стандартам у цій сфері.

Національна комісія, що здійснювала державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг) діяла у 2011–2020 рр. Створена 23 листопада 2011 р. на виконання Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» 30 червня 2020 р. Нацкомфінпослуг припинила свою діяльність згідно Указу Президента¹. Повноваження комісії розподілено між

¹ Про припинення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента від 30 червня 2020 року № 259/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/259/2020#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Національним банком України (небанківські фінансові установи) та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (контроль ринку цінних паперів і недержавних пенсійних фондів). Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів» Верховною Радою України були внесені зміни до Закону «Про цінні папери та фондовий ринок», з викладенням його в редакції Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», яким встановлено регулювання відносин, що виникають під час емісії, обігу, викупу цінних паперів та виконання зобов'язань за ними, укладання і виконання деривативних контрактів, заміни сторони деривативних контрактів та вчинення правочинів щодо фінансових інструментів на ринках капіталу, а також відносини, що виникають під час провадження професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках¹. Внесені зміни до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» визначають правові засади здійснення державного регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків і державного контролю за емісією (видачею) і обігом, укладенням та виконанням фінансових інструментів в Україні.

Відповідно до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків», Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», у зв'язку з введенням воєнного стану відповідно до Указу Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», з метою мінімізації негативного впливу наслідків військової агресії Російської Федерації проти України та сприяння стабільності ринків капіталу, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку вирішила: тимчасово з 24 лютого 2022 р. зупинити

¹ Про ринки капіталу та організовані товарні ринки : Закон України від 19 червня 2020 року № 738-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/738-20#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

розміщення, обіг та викуп всіх цінних паперів, окрім проведення операцій, необхідних для здійснення:

- 1) Національним банком монетарної та грошово-кредитної політики;
- 2) Міністерством фінансів операцій з обслуговування державного боргу.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг» від 20.09.2019 р. № 122-IX було істотно реформовано регулювання ринку фінансових послуг у питаннях захисту прав споживачів таких послуг.

Профільні регулятори ринку (Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг) і Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР)) не були наділені достатніми повноваженнями із захисту прав споживачів фінансових послуг, а тому практично права та інтереси споживачів у цій сфері захищали переважно в судах.

Найбільш помітним ефектом реформи захисту прав споживачів фінансових послуг стало закріплення за регуляторами фінансового ринку повноважень щодо захисту прав споживачів фінансових послуг і визначення принципів захисту прав цих споживачів.

Для того, щоб українські споживачі були обізнані про правові можливості та щоб цифрові фінансові продукти та послуги реалізували свій потенціал у боротьбі з фінансовим відчуженням, влада повинна бути готовою допомогти фінансувати програми фінансової грамотності, зосереджені на цифровізації, які будуть реалізованими, наприклад, через службу підтримки структурних реформ. Таким чином необхідно розглянути цифровий аспект заходів, запропонованих щодо фінансової грамотності в плані дій КМУ.

Освіченого та фінансово грамотного споживача набагато складніше примусити до необдуманих дій, що опосередковано сприяє фінансовій та макроекономічній стабільності. При цьому належний захист прав споживачів фінансових послуг повинен

сприяти усвідомленню такими споживачами всіх умов надання фінансових послуг, рішення про отримання яких вони приймають, а також зниженню ризиків діяльності фінансових установ, поведінка яких на ринку є виваженою та економічно обгрунтованою.

Удосконалення системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг позитивно вплине на загальну економічну ситуацію в державі, оскільки відновлення довіри до фінансових установ сприятиме залученню до фінансового сектора заощаджень населення, а належне використання його можливостей для задоволення соціальних потреб громадян (насамперед шляхом застосування механізмів страхової медицини та недержавного пенсійного забезпечення) – зменшенню навантаження на державні фінанси, що дасть можливість спрямовувати вивільнені ресурси на виконання завдань економічного розвитку.

Баланс прав та обов'язків фінансових установ і споживачів фінансових послуг постійно порушується внаслідок законодавчих ініціатив, які посилюють позиції однієї сторони за рахунок іншої, практики реалізації фінансових послуг, що формується без урахування необхідності поважати інших учасників ринків, дотримання їх прав та інтересів. Зазначене призводить до упередженого ставлення споживачів фінансових послуг до фінансових установ, небажання населення користуватися фінансовими послугами без крайньої потреби та підриває довіру до фінансового сектора держави в цілому.

Практика прийняття судових рішень у сфері надання фінансових послуг є непослідовною, оскільки існують факти винесення судами діаметрально протилежних рішень за аналогічними позовами. Принцип «єдиного контактного центру» повинен активно застосовуватися, адже все інше призводить до того, що споживачі часто не мають змоги ефективно відстоювати власні права у зв'язку з відсутністю необхідної інформації.

Посилення цифрової операційної стійкості учасників фінансового ринку є необхідним заходом. Зростання залежності від цифрових і віддалених технологій у результаті COVID-19 ще раз підкреслює це. Україна та ЄС не можуть дозволити собі

поставити під сумнів оперативну стійкість і безпеку цифрової фінансової інфраструктури та послуг Європи. Необхідно звести до мінімуму ризик викрадення коштів клієнта або компрометації їхніх даних. Особливо важливим є підвищення операційної стійкості фінансового сектора. Це доповнює поточний перегляд Директиви про безпеку мережевих та інформаційних систем¹.

ВИСНОВКИ

Щоб заохотити співпрацю між приватними підприємствами та державою, в Україні необхідно створити цифрову фінансову платформу. Вона слугуватиме каналом для постійної онлайн взаємодії з новою системою цифрових фінансів на основі отриманих після поширення цифрових фінансів дій. Ця платформа має запропонувати інтерфейс взаємодії між державою, посередниками інновацій та користувачами, наприклад, національних процедур електронного ліцензування. У майбутньому цю систему можна було б розвинути у більш широкую платформу для міжнародної співпраці та як простір даних, який міг би використовуватися промисловістю або наглядовими органами для тестування інноваційних рішень у фінансовому секторі. Платформа має бути розробленою таким чином, щоб мати право на потенційне фінансування з державного бюджету та бути сумісною з програмою цифрової Європи, яка підтримуватиме розгортання платформи для співпраці з метою впровадження цифрових технологій на міжнародному рівні.

Спираючись на світове поширення цифрових фінансів, перспективи їх інтеграції у цифровий простір розвинутих країн, нині необхідно зробити все можливе для створення потрібних для їх функціонування умов на території України. Законодавцві необхідно створити умови для заохочення як споживачів, так і бізнесу, фінансових фірм, фінтех-компаній та їх співробітників

¹ Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union (OJ L 194, 19.7.2016, p. 1). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32016L1148> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

до активної участі в реалізації цифрової трансформації фінансового сектора України. Наглядові органи повинні продовжувати та розширювати свої численні інноваційні ініціативи, посилюючи їх вплив на національному рівні, щоб охопити увесь український цифровий ринок. Цифрова трансформація фінансів має відбуватися, у першу чергу, на засадах захисту фінансової стабільності.

Україна може стати лідером у сфері цифрового фінансування, щоб підтримати відновлення економіки та принести користь людям і підприємствам країни.

Анотація

Наукове дослідження присвячено аналізу цифрової трансформації фінансового сектора України в умовах діджиталізації на рівні країн Європейського Союзу. Зосереджено увагу на тому, що цифрова трансформація економіки змінила інноваційні та бізнес моделі, в тому числі у сфері фінансових послуг, адже впроваджені інновації все частіше набувають цифрової форми, що значною мірою полегшує як діяльність, так і розвиток підприємств, де такі інновації використовуються. Інновації, як правило, функціонують за допомогою цифрових технологій. Маючи лише допоміжну функцію, системи ІТ технологій у поєднанні з відповідним програмним забезпеченням стали основою бізнес-моделі та фінансової діяльності багатьох підприємств. Це пояснюється тим, що цифровізація (впровадження цифрових технологій в усі сфери життя) відкриває суттєво нові можливості, оскільки цифрові мережі та послуги передачі даних, як правило, сприяють економії від масштабу своєї інтеграції, що в цілому дає змогу надавати більш якісні послуги за нижчою ціною. Відмічено, що ІТ-інфраструктура на теперішній час все частіше знаходиться в хмарі, пропонуючи високий рівень операційної гнучкості, безпеки, та полегшуючи доступ до передових технологій обробки даних, що викликають нові важливі питання для захисту споживачів та відповідального використання їхніх даних.

Встановлено, що стратегічною метою України та Європи є використання цифрових фінансів на благо споживачів і бізнесу. Більшість країн використовують всі можливості, які відкриває цифрова революція. Зрозуміло, що застосування цифрових фінансів на теперішній час дасть змогу розширити інновації та створити можливості для

розробки сучасних фінансових продуктів для споживачів, у тому числі для тих, які нині не мають доступу до фінансових послуг. Це відкриває нові шляхи спрямування фінансування на підприємства, зокрема малого та середнього бізнесу.

Для досягнення стратегічної мети запропоновано чотири пріоритетні напрямки, які слід використати Україні для ефективної та оперативної цифрової трансформації фінансового сектора України до рівня ЄС. Звернено увагу на те, що, окрім цих напрямків цифрової трансформації фінансового сектора України, особливої уваги також слід приділити просуванню нових можливостей, які цифрове фінансування пропонує споживачам, в тому числі, захисту прав споживачів. Наголошено на важливості продовження тісної співпраці з міжнародними партнерами, оскільки переваги цифрового фінансування найкраще використовувати, якщо їх впровадження ґрунтується на міжнародних принципах і стандартах.

Події, пов'язані з війною в Україні та COVID-19 по всьому світу, вже показали, наскільки важливими є безперебійні цифрові фінансові послуги для споживачів та надавачів онлайн фінансових послуг. Зосереджено увагу на роботі Європейської Комісії, яка має сформований та перевірений часом досвід надання безперебійних цифрових фінансових послуг, який необхідно вивчати для інтеграції змін в Українське законодавство.

Ключові слова: цифрові фінанси, цифровізація, цифрова трансформація, фінтех-рішення, фінансовий сектор.

The scientific study is devoted to the analysis of the digital transformation of the financial sector of Ukraine in the conditions of digitalization at the level of the European Union countries. Attention is focused on the fact that the digital transformation of the economy has changed innovation and business models, including in the field of financial services, because the implemented innovations are increasingly taking a digital form, which greatly facilitates both the activity and development of enterprises where such innovations are used. Innovations tend to function through digital technologies. Having only a supporting function, IT technology systems in combination with appropriate software have become the basis of the business model and financial activities of many enterprises. This is because digitization (the introduction of digital technologies into all spheres of life) opens up significantly new opportunities, as digital networks and data services tend to contribute to economies of scale in their integration, which

in general makes it possible to provide higher quality services at a lower cost. It is noted that the IT infrastructure is now increasingly located in the cloud, offering a high level of operational flexibility, security, and facilitating access to advanced data processing technologies, which raise new important questions for the protection of consumers and the responsible use of their data.

It has been established that the strategic goal of Ukraine and Europe is the use of digital finance for the benefit of consumers and businesses. Most countries are using all the opportunities that the digital revolution opens up. It is clear that the application of digital finance for the present will allow for increased innovation and opportunities for the development of modern financial products for consumers, including those who do not currently have access to financial services. This opens up new ways of directing financing to enterprises, in particular small and medium-sized businesses.

In order to achieve the strategic goal, four priority directions have been proposed, which should be used by Ukraine for effective and operational digital transformation of the financial sector of Ukraine to the EU level. Attention was drawn to the fact that, in addition to these areas of digital transformation of the financial sector of Ukraine, special attention should also be paid to the promotion of new opportunities that digital financing offers to consumers, including the protection of consumer rights. The importance of continuing close cooperation with international partners was emphasized, as the advantages of digital financing are best used if their implementation is based on international principles and standards.

Events related to the war in Ukraine and COVID-19 around the world have already shown how important seamless digital financial services are for consumers and providers of online financial services. The focus is on the work of the European Commission, which has established and time-tested experience in providing seamless digital financial services, which must be studied for the integration of changes into Ukrainian legislation.

Keywords: *digital finance, digitalization, digital transformation, fintech solutions, financial sector.*

Койчева Ольга Семенівна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 19. БЮДЖЕТНА БЕЗПЕКА ТА ЗАСОБИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

ВСТУП

Сьогодні ми спостерігаємо оновлення традиційного розуміння про призначення та роль держави в регулюванні політичних, економічних, правових відносин. Реформа децентралізації, «податкова амністія», боротьба з відмиванням брудних капіталів, детінізація економіки обумовлюють необхідність досліджень на предмет впливу зазначених явищ на суспільні відносини, які також набули нових властивостей. Сучасний розвиток держави та економіки характеризується зростаючою цифровізацією всіх сфер.

Реалізація інформаційно-комунікаційних можливостей і переваг новітніх технологій і зміцнення конкурентоспроможності секторів економіки у глобалізованому цифровому світі вимагають від уряду зваженої політики щодо цифровізації, лібералізації регулювання, адаптації нормативної бази, стимулювання інвестицій для просування цифрової економіки, враховуючи власні традиції та спираючись на наукове підґрунтя теорій і концепцій економічного розвитку. Нові цифрові можливості породжують і нові загрози, що потребують розробки методичних підходів до їх ідентифікації, оцінки, аналізу й інструментів управління¹.

Різноманітність та швидкозмінюваність сучасного світу, модернізація цілих галузей та виникнення абсолютно нових технологій та інструментів зумовлюють пошук нових тенденцій та підходів до формування та управління фінансовими ресурсами. Ефективне та раціональне використання фінансових ресурсів є запорукою

¹ Гаряга Л. О., Куліш Р. Р. Фінансова безпека банківської діяльності в умовах цифровізації. *Проблеми економіки*. 2019. № 4(42). С. 163–171.

розвитку та соціально-економічного добробуту країни, яке можливе виключно при забезпеченні фінансової безпеки та захисту інтересів держави та населення. Фінансова безпека як складова національної безпеки також має свою внутрішню побудову, провідним елементом якої виступає бюджетна безпека. Цей факт пояснюється тим, що бюджет є важливим інструментом реалізації завдань економічної стратегії держави, а бюджетна політика – покликана забезпечити ефективне використання фінансових ресурсів держави на виконання завдань та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Ефективна бюджетна політика має забезпечити високий рівень бюджетної безпеки, яка впливає на рівень національної безпеки країни.

Дослідженню бюджетної безпеки присвячена увага науковців правової та економічної галузі, серед яких О. Барановський, О. Бригінець, Е. Дмитренко, А. Ковальчук, С. Козлов, О. Колісник, Т. Куценко, О. Ладюк, П. Мартінович, В. Мартинюк, В. Мунтіян, Є. Олейніков, О. Проказюк, С. Стеценко, Н. Ситник та ін. Фундаментальні ідеї, висновки та узагальнення стали основою для поглиблення теоретико-методологічних засад бюджетної безпеки, дослідження загаданих науковців не дають відповіді на питання обумовлені сучасної модернізацією та впливом цифровізації на усі сфери життєдіяльності держави та суспільства. Проаналізувавши існуючі дослідження ми виклали власні міркування щодо розуміння бюджетної безпеки та засобів її забезпечення в умовах цифровізації.

1. Поняття бюджетної безпеки та її місце в забезпеченні національної та економічної безпеки

Динаміка суспільних процесів в глобальному та національному вимірах зумовила підвищений інтерес та увагу до питання бюджетної безпеки. Питання бюджетної безпеки досліджувалося з економічної, політичної та правової позицій та увібрало в себе структурно-логічні елементи теорії національної безпеки, яка досліджує сутність, зміст, методи, форми і засоби забезпечення безпеки особистості та соціальних спільнот різного

рівня¹. Увібравши в себе характерні риси економічної та політичної складової поняття бюджетна безпека має подвійну природу – комплекс організаційних та правових відносин з одного боку та характеристика соціально-економічної системи з яскраво вираженою фінансовою домінантою з іншого.

У середині 1990-х років, після прийняття Конституції України, яка задекларувала, що основними функціями держави та справою всього українського народу, поряд із захистом суверенітету та територіальної цілісності, є забезпечення її економічної та інформаційної безпеки та схвалення Концепції національної безпеки України, спостерігався підвищений науковий інтерес до проблематики економічної та фінансової безпеки. Дослідження економічної та фінансової безпеки обумовило виділення окремого напрямку – бюджетної безпеки, як стержньового елемента.

Характерною особливістю досліджень зазначеного періоду було вивчення економічної безпеки в розрізі економічної політики, глобалістики, проблем тіньової економіки, теорії національної безпеки, набувають поширення дослідження складових економічної безпеки – фінансової, зовнішньоекономічної, енергетичної безпеки.

Науковому осмисленню питань бюджетної безпеки, на думку О. Колісник, сприяли певні особливості досліджень у галузі безпеки, а саме логіка вивчення її структурних елементів від загального до часткового і системний характер. Так, дедуктивний характер вивчення особливостей економічної безпеки виявляється в процесі аналізу витоків цього поняття. Виникло воно під впливом глобалізації та інтернаціоналізації світогосподарських зв'язків і спершу використовувалось на рівні міжнародних економічних відносин як сукупність окремих кількісних і якісних характеристик окремих країн².

¹ Данілян О. Г. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації : навч. посіб. / О. Г. Данілян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов. Харків : Фоліо, 2002. 285 с.

² Колісник О. Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави. *Наукові записки. Серія: Економіка*. 2011. Вип. 16. С. 369–378.

Аналогічна діалектика досліджень – від глобального до локального (від міжнародної економічної безпеки до її структурних складових на рівні держави), – надає можливість на сьогоднішній день удосконалювати та збагачувати понятійно-категоріальний апарат теорії економічної та фінансової безпеки та екстраполювати його на вивчення бюджетної безпеки.

Ретроспективне дослідження поняття «безпека» свідчить про його його взаємопов'язаність та взаємообумовленість з поняттям «стабільність». Суспільство з найдавніших часів свого існування завжди жадало захистити свій усталений уклад життя, будь-що нове або невідоме сприймалося як небезпечне. З розвитком суспільства, державності виникають нові рівні безпеки, вони стають масштабнішими – від власної безпеки та безпеки родини, до безпеки держави та всього суспільства загалом.

Етимологічне значення поняття «безпека» означає «відсутність загрози», йдеться про відсутність загрози для кожного, для всіх і для держави в цілому. В перекладі з давньогрецької слово «безпека» означало «володіння (управління) ситуацією». Становлення сучасного розуміння поняття «безпека держави» відбувалося під впливом конкретних історичних періодів та етапів розвитку світового суспільства¹. Цікавою є думка В. Циганова, він визначає «безпеку» не як стан, а як «діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів щодо виявлення, запобігання, послаблення, відвернення загрози, здатної загубити їх, позбавити матеріальних і духовних цінностей, завдати невідшкодованих збитків, заблокувати шляхи для прогресивного розвитку»².

Досліджуючи поняття «безпека держави» О. Бригінець зауважує, що існує декілька підходів до тлумачення змісту цього поняття. Його можна розглядати як багатоаспектний стан, який характеризує державу та її положення ззовні та є синонімом

¹ Правове забезпечення фінансової безпеки України : монографія / Білоус В. Т., Бригінець О. О., Драган О. В., Касьяненко Л. М. та ін. Ірпінь : Університет ДФС України, 2020. 420 с.

² Циганов В. П. Політична безпека і безпечна політика : складові, ознаки, стан, тенденції К. : Ніка центр, 2006. 112 с.

відсутності небезпеки. Науковець зазначає, що в реальному житті не існують періоди або ситуації, коли повністю відсутня реальна небезпека, тому зазначене поняття має дещо умовний характер. Якщо говорити про більш реальний стан безпеки, то варто зазначити що це взаємодія держави з іншими суб'єктами міжнародного права з метою уникнення життєвих обставин та факторів, які можуть деструктивно та негативно вплинути на неї, послаблення та подальша нейтралізація таких факторів. В результаті роздумів науковець зазначає, що поняття «безпеки» – системно-організована діяльність щодо запобігання, усунення та ліквідації зовнішніх і внутрішніх загроз по відношенню до певних суб'єктів. В результаті «безпеки держави» сприймається як процес і результат зазначеного процесу, а стан безпеки асоціюється зі здійсненням функції захисту пріоритетних національних інтересів держави або з результатами її діяльності. Безпеку держави можна розглядати як результат складних взаємопов'язаних та взаємообумовлюючих процесів, які направлені на виконання завдання з досягнення певних параметрів життєдіяльності держави та її функціонування і протидія будь-яким загрозам. В умовах глобалізації для забезпечення національної безпеки укладаються договори про співробітництво, які закріплюють норми, правила, принципи безпечних взаємовідносин, статус зброї та воєнізованих формувань, які представляють певну небезпеку як для населення самої держави так і для інших держав, які не володіють зброєю. І тому автор наголошує, що поняття «безпеки держави» може розглядатися як певна цінність і мета, і діяльність держави направлена саме на її досягнення. Особливої актуалізації набуває зазначене питання в часи неспокою та загроз життю людини, існуванню або цілісності держави¹.

Узагальнюючи міркування та підходи до визначення поняття «безпеки» можна зазначити, що йдеться про стан стабільної захищеності особи та держави від внутрішніх та зовнішніх

¹ Бригінець О. О. Правове регулювання фінансової безпеки України : монографія. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. С. 24–25.

небезпек. А вже досягненню цього стану передують процеси на досягнення мети з його забезпечення.

У ст. 17 Конституції України закріплено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Зазначене положення свідчить про важливість розуміння сутності та забезпечення економічної безпеки. Загальновизнаним фактом є прямопропорційна залежність рівня розвитку економіки та рівня національної безпеки.

Закон України «Про національну безпеку» закріплює, що «державна політика в сферах національної безпеки та оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України». Національна безпека явище комплексне, однією зі складових якого є економічна безпека. Всі елементи національної безпеки тісно пов'язані та взаємодіють між собою, проявляються у сфері дії один одного, посилюючи або послаблюючи вплив. Економічній безпеці відводиться особливе місце, її можна вважати стовпом національної безпеки, адже жодна сфера життєдіяльності держави, суспільства, особистості не в змозі функціонувати без економічного базису.

Економічний добробут країни багато в чому залежить від її інтегрованості та місці в світовому просторі, розбудова та реалізація довгострокових стратегій з економічної безпеки мають на меті зменшити ризики негативних змін, які відбуваються у світі, впливають безпосередньо на економічну, а опосередковано на національну безпеку держави. В світлі подій останніх років, що відбуваються на сході країни проблема економічної безпеки стоїть досить гостро.

Питання економічної безпеки хвилювало науковців з часів самостійності України, адже саме вона виступає передумовою стійкого та стабільного розвитку держави. Економічну безпеку держави можна розглядати як можливість стабільного розвитку держави, з успішним подоланням усіх негативних факторів, які несуть загрозу для економіки. В залежності від рівня

економічного та соціального розвитку, для кожної держави буде властивий особливий індивідуальний набір засобів для досягнення економічної безпеки. Саме тому у кожній державі під поняттям «економічна безпека» розуміється власний особливий зміст¹.

У 1975 р. на території Європи було створено найбільшу офіційну організацію – Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Станом на 2022 р. вона об'єднує 57 країн, які розташовані у Європі, Північній Америці та Центральній Азії. Серед основних напрямків діяльності (їх всього три) визначено економічну та екологічну безпеку.

На міжнародному рівні офіційного закріплення термін «економічна безпека» набув у 1985 р. на 40-й сесії Генеральної асамблеї ООН, де було прийнято резолюцію «Міжнародна економічна безпека». У ній була визначена необхідність сприяти вирішенню цієї проблеми з метою створення умов для соціально-економічного розвитку та прогресу кожної країни. На 42-й сесії Генасамблеї ООН була прийнята Концепція міжнародної економічної безпеки, що узагальнювала глобальні проблеми, які були наявні в цій сфері, і засоби їх подолання. Виникнення цих проблем пов'язано з об'єктивними соціально-економічними та природними процесами, що стосуються життєвих інтересів усіх країн і народів та вимагають для свого вирішення скоординованих дій світового співтовариства².

На національному рівні питанням безпеки держави, національної безпеки в цілому та економічній зокрема приділялася увага в Конституції України, Законі України «Про національну безпеку України», Законі України «Про запобігання корупції» та інших. В 2013 р. Міністерством економічного розвитку та торгівлі було затверджено Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, в яких зазначено,

¹ Бригінець О. О. Вплив світової економічної кризи на економічну безпеку держави. *Право та управління*. 2012. № 3. С. 54–64.

² International economic security / General Assembly of the United Nations. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r173.htm> (дата звернення: 10.02.2022).

що «економічна безпека – це стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання»¹.

З доктринальної точки зору не існує єдиного підходу до визначення «економічна безпека». Досліджуючи зазначене питання О. Бандурка акцентує увагу, що економічна безпека визначається станом і здатністю економічної системи протистояти небезпеці руйнування її організаційної структури і статусу, а також перешкодам досягнення цілей розвитку².

Достатнього поширення набула точка зору, що економічна безпека будь-якої держави – це особливий стан, який спрямований на вирішення комплексу заходів загальнонаціонального значення, які направлені на досягнення сталого розвитку і вдосконалення економіки держави, до складу яких входить механізм протидії зовнішнім та внутрішнім загрозам або ризикам, що є супутніми діяльності держави як суб'єкта економічних відносин³. Цікавою на наш погляд є точка зору щодо визначення економічної безпеки як синтетичної категорії права, економіки та політології, у зв'язку з регулюванням відносин на різних управлінських рівнях – регіональному, національному, міждержавному, міжнародному також з категоріями економічної незалежності, стабільності, економічного тиску, економічного суверенітету⁴. Синтетичний характер визначення дозволяє оцінити

¹ Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29.10.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text> (дата звернення: 10.02.2022).

² Бандурка О. М. Основи економічної безпеки : підручник. Харків : Вид-во НУВС, 2003. 236 с.

³ Варналій З. С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення : монографія / З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, О. С. Насенко. Київ : Знання України, 2011. 299 с.

⁴ Третяк В. В. Економічна безпека: сутність та умови формування. *Економіка і держава*. 2010. № 1. С. 6–8.

та охарактеризувати не лише поточний стан, але й спрогнозувати напрями розвитку та передбачити реакцію на них.

На думку О. Бригінця економічна безпека – це стан та здатність держави та її економічної системи протистояти різним небезпекам, а також забезпечувати перспективний розвиток економіки та добробуту населення. Економічну безпеку можна визначити, як здатність національної економіки забезпечувати добробут нації і стабільність внутрішнього ринку незалежно від дії зовнішніх і внутрішніх чинників. Систему економічної безпеки можна вважати ефективною, якщо негативний вплив ззовні нейтралізується внутрішніми резервами держави, що дозволяє зберегти політичну та економічну стабільність. З цього приводу автор зауважує, що Україна є однією з найбільших держав Європи, вона володіє значними запасами традиційних ресурсів, відіграючи важливу роль у міжнародній торгівлі. Але не завжди у міжнародних торговельних відносинах вона є повноправним і конкурентоспроможним учасником¹.

На думку В. Мунтіяна, «за горизонтальною структурою економічна безпека є складовою частиною національної безпеки держави. Економічна безпека, відбиваючись у сферах впливу національної безпеки, проникаючи у неї і взаємодіючи з нею, у свою чергу акумулює в собі її впливи, залишаючись при цьому основою (базисом) національної безпеки»². На важливості економічної безпеки наполягає і Л. Кістерський, який зазначає, що соціально-економічну безпеку необхідно розглядати як одну з головних складових системи національної безпеки й вона забезпечує розвиток добробуту індивіда та суспільства в цілому³.

¹ Бригінець О. О. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д. ю. н., Ірпінь, 2017, 464 с.

² Мунтіян В. І. Теоретичні засади економічної безпеки. *Національна програма забезпечення економічної безпеки в контексті стратегії соціально-економічного розвитку України* : матеріали круглого столу (Київ, 1 листопада 2000 р.). Київ, 2001. С. 53–57.

³ Кістерський Л. Л. Економічна безпека України. *Наука і оборона*. 1999. № 2. С. 30–36.

Для економічної безпеки важливою особливістю є системність, яка з одного боку проявляється в тому, що вона є складовою системи вищого порядку – національної безпеки, а з іншого боку сама економічна безпека має складові елементи нижчого рівня, однозначність складу яких викликає певні дискусії пов'язані з відсутністю консенсусу серед науковців.

А. Сухоруков у складі економічної безпеки держави виділяє підсистеми фінансової, інвестиційної, інноваційної, продовольчої, енергетичної та зовнішньоекономічної безпеки¹. Дещо розширений перелік елементів наводить В. Мунтіян, який зазначає про наявність внутрішньої та зовнішньої складових економічної безпеки. До внутрішніх складових науковець відносить сировинно-ресурсну, енергетичну, фінансову, воєнно-економічну, інформаційну, технологічну, продовольчу, демографічну, екологічну безпеки та тіньову економіку².

В Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України зазначено наступні складові економічної безпеки: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки. Всі перелічені безпеки варто розглядати як чинники, які впливають на економічну безпеку, однак існування економічної безпеки як цілісного явища неможливе без фінансової складової, яку забезпечує фінансова безпека. Захищеність економіки від загроз та ризиків з фінансового боку є запорукою національної безпеки, стабільності, незалежності країни та гідної життєдіяльності суспільства.

Складності щодо формалізації системного наповнення економічної безпеки пов'язані перш за все з відсутністю уніфікованого критерію виділення або поділу. З цього приводу слушно зауважує М. Єрмошенко, зазначаючи, що єдиним критерієм класифікації складових економічної безпеки має бути їх ґрунтованість

¹ Сухоруков А. І. Проблеми фінансової безпеки України : монографія. Київ : НІПМБ, 2005. 140 с.

² Мунтіян В. І. Економічна безпека України. Київ : Вид. КВІЦ, 1999. 462 с.

на основі економічних відносин¹. Якщо брати за основу запропонований критерій, то фінансова безпека йому абсолютно відповідає та входить до складу економічної безпеки.

На нормативному рівні єдина згадка по фінансову безпеку, її поняття та складові міститься в вищезгаданих Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, в якому закріплено, що фінансова безпека – «це стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків та дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни. Фінансова безпека, у свою чергу, має такі складові:

- банківська безпека;
- безпека небанківського фінансового сектору;
- боргова безпека;
- бюджетна безпека;
- валютна безпека;
- грошово-кредитна безпека»².

Законодавець підтримує точку зору, що фінансова безпека це все-таки стан фінансової системи країни, при цьому не визнаючи складові такої системи.

Аналізуючи доктринальні дослідження в сфері фінансової безпеки, варто зауважити, що більшість досліджень належить фахівцям з економіки, а не права. Науковці наголошують на необхідності оновлення правової бази з причини її невідповідності викликам сьогодення та міжнародним вимогам. Щодо сутності фінансової безпеки О. Лиса визначає її «як самостійний об'єкт управління, певний фінансовий стан підприємства, стан захищеності фінансових інтересів підприємства або як діяльність

¹ Єрмошенко М. Фінансова безпека. *Віче*. 1998. № 11. С. 61–73.

² Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29.10.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text> (дата звернення: 10.02.2022).

з управління ризиками»¹. В наведеному визначенні йдеться про фінансову безпеку суб'єктів господарювання, однак його можна спроектувати і на фінансову безпеку держави, однак щодо самостійності об'єкта управління виникають деякі запитання, адже абсолютно самостійне управління вбачається неможливим, через взаємозв'язок та взаємообумовленість з іншими видами безпек, які входять до складу економічної безпеки.

Цікавим на нашу думку є визначення О. Барановського, який досить детально перелічує складові фінансової безпеки і зазначає, що це не лише стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, розрахункової, інвестиційної, митно-тарифної та фондової систем, а також системи ціноутворення, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю відвернути зовнішню фінансову експансію, забезпечити фінансову стійкість (стабільність), ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання. Вчений тлумачить фінансову безпеку через ступінь захищеності фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин, через рівень забезпеченості громадянина, домашнього господарства, верств населення, підприємства, організації, установи, регіону, галузі, сектора економіки, ринку, держави, суспільства, міждержавних утворень, світового співтовариства фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення їх потреб і виконання існуючих зобов'язань². З наведеного визначення можна зробити однозначний висновок, що гідна галузь життєдіяльності держави та сфера людського життя неможливі без фінансової складової, якість та достатність якої покликана забезпечити фінансова безпека.

З правової точки зору доводиться констатувати низький інтерес до зазначеної тематики і відповідно, невелику кількість напрацювань в зазначеному напрямку. Хоча на наше переконання, дослідження фінансової безпеки як правової категорії

¹ Лиса О. В. Фінансова безпека суб'єктів господарювання в сучасних умовах. *Економічний аналіз*. 2016. Том 26. № 1. С. 63–68.

² Барановський О. І. Фінансова безпека. Київ : Фенікс, 1999. 338 с.

відіграє провідну роль, воно є основоположним. Механізм забезпечення фінансової безпеки та суб'єкти, на які покладається таке завдання потребують чіткої нормативно-правової регламентації, які може забезпечити виключно правова галузь.

Сучасні реформаторські процеси в політичній, економічній, соціальній, фінансовій сфері обумовлюють постійне оновлення та пошук ефективних засобів забезпечення національної, економічної, зокрема, і фінансової безпеки. Актуалізуються дослідження науковців-правників в розбудові концепції безпеки держави, яка б відповідала викликам і потребам сучасності. Скоординована політика та вироблення стратегії щодо мінімізації впливу кризових явищ у фінансовому секторі стає пріоритетним напрямом діяльності держави в умовах фінансово-економічної кризи¹.

Досліджуючи питання юридичної відповідальності суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України Е. Дмитренко використовуючи сучасний понятійно-категоріальний апарат концепції безпеки, пропонує наступне визначення фінансової безпеки – «це стан захищеності і забезпечення життєвоважливих фінансових інтересів особи, суспільства, держави чи окремих її адміністративно-територіальних утворень правовими, економічними, політичними, кадровими, інформаційними, науковими, оперативно-розшуковими та іншими заходами як усередині держави, так і за її межами, що гарантує фінансову незалежність України та захист її фінансової системи від внутрішніх і зовнішніх загроз»². Додатково авторка наголошує, що фінансову безпеку варто розглядати і в інших аспектах: як напрям фінансової політики, частину фінансової діяльності, науку та інститут фінансового права. Ми абсолютно погоджуємося з наведеними визначеннями

¹ Правове забезпечення фінансової безпеки України : монографія / Білоус В. Т., Бригінець О. О., Драган О. В., Касьяненко Л. М. та ін. Ірпінь : Університет ДФС України, 2020. 420 с.

² Дмитренко Е. С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 592 с.

та підтримуємо точку зору про комплексний та всеохоплюючий характер поняття фінансової безпеки, в залежності від завдання що ставиться за основу.

Досліджуючи феномен фінансової безпеки держави важлива увага приділяється фінансовій незалежності та фінансовому суверенітету. Рівень самостійності значним чином залежить від державного кредиту та боргу. на законодавчому рівні закріплено, що загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України. Станом на кінець 2020 року цей показник складав 60,8 %, хоча реальна ситуація ще гірша. В результаті отримання фінансової допомоги від іноземних урядів та міжнародних установ Україна стає залежною та обмеженою у своїх діях в наслідок взятих зобов'язань, що прямо впливає на рівень фінансової безпеки. Яскравим прикладом є країни Південної Америки, які сподіваючись на стрімкий розвиток за рахунок позикових коштів розвинених країн втратили суверенітет. Існування великого обсягу «світових грошей» не підпорядкованих жодному уряду спричиняє ризики та небезпеку для країн, які їх потребують через відсутність власних надходжень. Доводиться констатувати вплив фінансової безпеки на політичне життя суспільства, соціально-економічний розвиток, забезпечення безпеки та вирішення екологічних проблем. Будь-яка сфера життєдіяльності держави потребує фінансування на вирішення завдань, які на неї покладаються. Одночасно необхідно зазначити, що інтеграція у світове співтовариство та високий рівень глобалізаційних процесів та інтегрованості країни роблять неможливим самостійне забезпечення фінансовою безпеки, в будь-якому випадку вона залежатиме від зовнішніх факторів, інших країн та міждержавних інституцій.

Аналіз фінансової безпеки неможливий без розуміння її системи, наведені визначення яскраво демонструють багаторівневість та наявність внутрішньої структури. На думку О. Барановського, система фінансової безпеки включає наступні елементи: наукову теорію фінансової безпеки; концепцію

фінансової безпеки; політику фінансової безпеки; стратегію та тактику забезпечення фінансової безпеки; міжнародні, державні та суспільні інститути, що забезпечують фінансову безпеку; індикатори фінансової безпеки; інформацію про фактичний стан фінансової безпеки¹. Дійсно перелічені складові відіграють важливу роль в фінансовій безпеці, але чи навряд чи можна їх визначити як елементи. Механізм забезпечення та елементний склад це поняття взаємопов'язані, але не тотожні. Отже перелік наведений О. Барановським швидше походить на механізм забезпечення фінансової безпеки, а до елементного складу мають входити об'єкт, суб'єкти, завдання, що обумовлюють досягнення мети, ризики, які заважають та відповідальність. Ми не будемо детально зупинятися на елементному складі фінансової безпеки, адже метою нашого дослідження є провідна складова фінансової безпеки – бюджетна безпека.

На основі вищевикладеного можна зазначити, що фінансова безпека це окремий елемент економічної безпеки держави і фундаментальна основа національної безпеки в цілому. «Фінансова безпека – це окремий елемент цілісної системи безпеки нації і держави. Саме цей аспект і зумовлює об'єктивність існування, місце, роль і значення такої складової в емпіричній політико-економічній системі та відповідній галузі наукового знання»². Водночас фінансова безпека це сукупність умов стійкого функціонування фінансової системи держави, які забезпечують стабільність всіх процесів, що відбуваються в ній, розвиток соціально-економічної та фінансової стабільності країни, подолання загроз з метою забезпечення її цілісності та стабільності.

Різноманітність поглядів науковців щодо елементів фінансової системи пояснюється і підходами, і критеріями, що взяті за основу, однак в місці провідного елемента всі одноставні, і належить воно саме бюджетній системі. Пріоритетна роль бюджетної безпеки в загальній системі економічної і фінансової

¹ Барановський О.І. Фінансова безпека. Київ : Фенікс, 1999. 338 с.

² Колісник О. Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави. *Наукові записки. Серія: Економіка*. 2011. Вип. 16. С. 369–378.

безпеки держави визначається чинниками, що характеризують об'єктивну необхідність існування бюджету. Цей факт пояснюється тим, що бюджет як багатоаспектна категорія виступає інструментом забезпечення розвитку та існування країни.

По-перше бюджет як матеріальна категорія – це централізований фонд грошових коштів, який виникає в результаті фінансової діяльності держави та виступає матеріальною базою для фінансування діяльності направленої на виконання функцій та завдань держави, існування суспільства та основною формою ресурсного забезпечення реалізації економічної стратегії держави. Завдяки наявності бюджету держава в змозі виконувати основні покладені на неї функції щодо соціального захисту населення, перерозподілу коштів між окремими територіями та галузями, вирішення питань охорони навколишнього середовища та підтримки обороноздатності країни, розвитку науково-технічного прогресу та створення привабливого інвестиційного клімату. Вирішення зазначених завдань потребує зміцнення фінансового потенціалу держави шляхом підвищення рівня централізації внутрішнього валового продукту (ВВП). Пріоритетним напрямком діяльності виступає збалансування державних потреб із фінансовими можливостями. Джерела формування бюджетних ресурсів та їх ефективне використання значною мірою визначають рівень фінансової та економічної незалежності держави, раціональність її фінансової політики¹. Бюджетна безпека є запорукою економічного та фінансового розвитку держави.

По-друге, бюджет як бухгалтерська категорія – це відповідний план-документ, який містить перелік доходів і видатків, які будуть здійснені в майбутньому (кошторис), їх розподіл в рамках бюджетної системи. В цілях підвищення соціально-економічного розвитку держави необхідно реалізовувати наступні завдання: збалансувати бюджети всіх рівнів; оптимізувати рівень бюджетного дефіциту та оптимізувати джерела його покриття; провести реструктуризацію видатків та надходжень бюджетів всіх рівнів;

¹ Колісник О. Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави. *Наукові записки. Серія: Економіка*. 2011. Вип. 16. С. 369–378.

розробити ефективну систему міжбюджетних відносин з урахуванням децентралізації фінансових ресурсів; реформувати систему державного фінансового контролю. З цього погляду основна мета бюджетної політики держави направлена на максимально повну мобілізацію фінансових ресурсів та подальше ефективне та економне їх використання на потреби держави та суспільства.

По-третє, бюджет як економічна категорія – це сукупність економічних відносин з приводу формування, розподілу та використання централізованого фонду відповідного рівня. Бюджет виступає невід’ємним атрибутом ринкових відносин і важливим інструментом макроекономічного регулювання. Завдяки системі оподаткування, бюджетному фінансуванню, фінансовій підтримці галузей економіки, бюджетному резервуванню держава здійснює регулювання економічних і соціальних процесів у країні. Ефективне використання бюджетних методів та інструментів надасть можливість досягти збалансованого макроекономічного відтворення. Через зазначене бюджетна безпека впливає локально на фінансову, а глобально – на макроекономічну складову стратегії економічного розвитку. Як економічна категорія бюджет відіграє головну роль у забезпеченні стабільного економічного та соціального розвитку держави. Інструментом такої стабілізації виступають резервні фонди, які формуються на випадок здійснення непередбачуваних видатків, що не носять постійного характеру¹.

По-четверте, бюджет як політична категорія – це певний акт волевиявлення органу представницької влади перед органом виконавчої влади. Шляхом прийняття закону про державний бюджет на певний рік парламент затверджує основні пріоритетні напрямки бюджетної політики, в тому числі заходи направлені на забезпечення бюджетної безпеки.

По-п’яте, бюджет як правова категорія, – це «план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань

¹ Колісник О. Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави. *Наукові записки. Серія: Економіка*. 2011. Вип. 16. С. 369–378.

і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» визначення закріплено у ст. 2 Бюджетного кодексу України.

Проаналізувавши бюджет як багатоаспектну категорію, можна зазначити, що він є центральним елементом соціально-економічної системи країни та гарантією бюджетної безпеки, яка виступає пріоритетною складовою економічної та частиною фінансової безпеки держави.

Щодо суті бюджетної безпеки, то тут вважаємо варта уваги точка зору О. Колісник, згідно якої для розуміння поняття бюджетна безпека варто «виходити з теорії, що вибудовує суть безпеки із середовища людської діяльності та пояснює суть останньої з інституційно-суб'єктивної точки зору, тим самим надаючи їй ознак динамізму. Синтезуючи таке розуміння безпеки з категорією бюджету, параметри якого відіграють роль ключових індикаторів оцінки фінансової стійкості і стабільності держави, необхідно зазначити, що бюджетна безпека характеризує фінансові умови, виражені у обсягах бюджетних ресурсів і принципах їх формування та розподілу, за яких забезпечується здатність держави й суспільства до самозбереження і розвитку¹. За змістом досліджуване питання знаходить свій прояв у співвідношенні бюджетних коштів та сумарних потреб реципієнтів які їх потребують. Історично склалося та на сьогоднішній день спостерігається тенденція, що потреби перевищують можливості, тому для їх забезпечення залучається фінансова допомога, використання якої не дає можливості говорити про абсолютну бюджетну безпеку.

Дослідження поняття бюджетна безпека варто почати з його нормативного закріплення. І знову маємо ситуацію, що визначення міститься лише в Методичних рекомендаціях²,

¹ Колісник О. Я. Економічна природа бюджетної безпеки держави. *Наукові записки. Серія: Економіка*. 2011. Вип. 16. С. 369–378.

² Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29.10.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13#Text> (дата звернення: 10.02.2022).

де зазначається, що «бюджетна безпека – це стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції». В головному нормативно-правовому акті, що регулює правовідносини в бюджетній сфері – Бюджетному кодексі України в статті 2, де надається перелік основних термінів, про бюджетну безпеку нічого не зазначено.

Досліджуючи питання бюджетної безпеки О. Колісник зазначає, що «бюджетна безпека – це важливий фактор соціально-економічного розвитку держави, який виступає своєрідним індикатором і критерієм ефективності бюджетної політики та організації бюджетного процесу»¹.

С. Кузнецова акцентує увагу, що інтерес до проблематики бюджетної безпеки обумовлений глобальними викликами, серед яких необхідно відзначити: соціальні мережі, бренди, віртуалізацію, майбутнє роздрібних продажів, корпоративну соціальну відповідальність та ін.².

О. Ладюк визначає бюджетна безпеку як «стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, за якого уповноважені державні органи влади можуть максимально ефективно виконувати покладені на них функції. Вона визначає спроможність бюджетної системи забезпечити фінансово-економічну самостійність держави за рахунок достатності фінансових ресурсів, які мобілізуються до бюджетів різних рівнів внаслідок акумулювання податкових та інших надходжень, та передбачає здійснення ефективного використання бюджетних коштів в процесі виконання функціональних обов'язків,

¹ Колісник О. Я. Бюджетна безпека у забезпеченні стратегії соціально-економічного розвитку держави : автореф. дис. ... к-та екон. наук. Тернопіль. 2009. 22 с.

² Svitlana Kuznetsova. Synergistic Development of Accounting, Finance and Government in the Chaotic Environment: Integrated Reporting, Money Theory and Financial Crises Diagnostic. *Journal of Finance and Accounting*. Special Issue: Synergy of Accounting, Finance and Management in Chaotic Environment. Vol. 2. № 1. Pp. 1–7.

тобто забезпечення соціального захисту, державного управління, фінансування охорони здоров'я, науки, освіти, культури, спорту, забезпечення безпеки й оборони і т. д»¹.

Бюджетна безпека передбачає здійснення державної політики, орієнтованої на реалізацію національних економічних інтересів країни, зокрема на забезпечення сталого економічного зростання та необхідного рівня інвестицій для розвитку продуктивних сил у довготерміновому періоді, підтримку і захист національних виробників, стимулювання розвитку наукомістких галузей економіки, проведення соціальної політики, спрямованої на підвищення рівня життя населення і забезпечення основних соціальних потреб².

Бюджетна безпека – це ключова складова частина фінансової та економічної безпеки, їх фундамент та матеріальна основа. Забезпечення бюджетної безпеки є винятковою прерогативою держави. Ніхто інший не в змозі вирішити цю задачу³.

Бюджетна безпека – рівень бюджетного потенціалу держави відносно виконання ним своїх функцій з врахуванням балансу доходів і видатків державного та місцевого бюджетів і доцільності, законності і ефективності використання бюджетних засобів на всіх рівнях⁴.

Кіреєв С. І. зазначає, що «бюджетна безпека характеризується ступенем збалансованості бюджету, а відтак розміром його дефіциту або бездефіцитності. Рівень бюджетної безпеки обернено пропорційний рівню бюджетного дефіциту»⁵.

¹ Ладюк О. Д. Теоретичний базис бюджетної безпеки України. *Ефективна економіка*. 2018. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6130> (дата звернення: 10.02.2022).

² Соколов Ю. А. Бюджетная безопасность. *Наука и экономика* : научно-информац. журнал. 2010. № 4(4). С. 45–48.

³ Тренев Н. Н. Управление финансами : учеб. пособ. Харків : Финансы и статистика, 2009. 496 с.

⁴ Гурьянова Л. С., Непомнящий В. Концептуальные подходы к моделированию финансовой безопасности государства. *Проблеми економіки*. 2012. № 4. С. 232–236.

⁵ Перехідна економіка : підручник / В. Геєць, Є. Пенченко, Е. Лібанова та ін. / за ред. В. Геєця. Київ : Вища школа. 2003. 591 с.

Бюджетна безпека – один з основних індикаторів оцінки ефективності державної політики з питань зміцнення соціальної сфери, впливу держави на розвиток таких макроекономічних процесів, як економічне зростання, забезпечення обороноздатності держави, прискорення темпів науково-технічного прогресу, докорінне переоснащення матеріально-технічної бази виробництва, розвиток інноваційних процесів, зменшення безробіття, підвищення зайнятості та ін.¹

О. Горалько, визначає бюджетну безпеку як стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективного використання бюджетних коштів².

Достатньо ідентичним вищенаведеному визначенню є визначення надане С. Фроловим, який зазначає, що під бюджетною безпекою держави як складової фінансової безпеки необхідно розуміти особливий стан платоспроможності держави, що забезпечує збалансування доходів і видатків державного та місцевих бюджетів та ефективне використання фінансових ресурсів бюджетної системи у процесі виконання державною та місцевою владою своїх функцій (державного управління, міжнародної діяльності; фінансування науки, освіти, культури й охорони здоров'я; забезпечення національної безпеки та оборони, реалізації інвестиційної й екологічної політики) за рахунок збереження фінансової стабільності (стійкості) бюджетної системи до впливу загроз³.

На думку М. Петричко бюджетна безпека України – це спроможність держави ефективно виконувати покладені на неї

¹ Дець В. Ф. Бюджетна безпека та критерії її оцінки. *Стратегічна панорама*. 2007. № 3. С. 157–160.

² Горалько О. В., Горайська О. В. Бюджетна складова системи забезпечення фінансової безпеки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип. 23.1. С. 230–237. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvntu_2013_23.1_38 (дата звернення: 10.02.2022).

³ Управління фінансовою безпекою економічних суб'єктів : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів економічних і юридичних спеціальностей усіх форм навчання / С. М. Фролов, О. В. Козьменко, А. О. Бойко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. С. М. Фролова. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2015. 332 с.

функцій та забезпечувати фінансову стійкість державних фінансів за рахунок збалансування доходів та видатків зведеного бюджету з урахуванням соціально-економічного розвитку економіки¹. З наведеною думкою важко погодитися, адже бюджетна безпека поширюється не лише на державні фінанси, а й на місцеві, однак дослідниця про них не згадує.

Н. Ситник визначає бюджетну безпеку як здатність держави виконувати покладені на неї завдання та функції шляхом ефективного використання бюджетних коштів, забезпечуючи національну безпеку та соціально-економічний розвиток країни².

Проаналізувавши всі вищенаведені визначення поняття «бюджетна безпека» необхідно звернути увагу, що бюджетна безпека значною мірою обумовлена особливостями бюджетної системи, що діє в державі. В Україні діє дворівнева бюджетна система, яка складається з сукупності державного бюджету та місцевих бюджетів, які перебувають між собою у взаємозв'язку та взаємозалежності. Ст. 95 Конституції України закріплює, що «бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами». Отже, необхідно усвідомлювати, що бюджетна безпека України досягається поєднанням досягнень бюджетної безпеки держави та бюджетної безпеки адміністративно-територіальних одиниць.

Бюджетна безпека – комплексне поняття, яке необхідно розглядати як: провідний елемент фінансової безпеки, яка в свою чергу є основою економічної безпеки; стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості держави; процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо збалансованості бюджету з метою забезпечення виконання завдань та функцій покладених на них.

¹ Петричко М. М. Оцінка рівня бюджетної безпеки України: проблеми та шляхи вирішення. *Економічний простір*. 2015. № 97. С. 140–148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpros_2015_97_16 (дата звернення: 10.02.2022).

² Ситник Н. С., Субицька Д. Я. Бюджетна безпека України: загрози та напрями її зміцнення. *Гроші, фінанси і кредит*. 2018, Вип. 34. С. 167–171.

2. Забезпечення бюджетної безпеки в умовах цифровізації

Еволюція цифрової економіки та прояв нових цифрових трендів все більше можна спостерігати в зростанні ролі інформації, прискоренні трансформаційних процесів фінансової інфраструктури, збільшенні та пришвидшенні фінансових потоків, посиленні конкуренції та дезінтермедіації на ринку фінансових послуг. Багатоаспектність, суб'єктно-об'єктна, функціональна та технологічна різноманітність поширення процесів цифровізації привносять додаткову невизначеність впливу на всі складові фінансової безпеки в цілому та бюджетної безпеки зокрема.

У сучасних умовах зростання зовнішніх загроз і внутрішніх дисбалансів, фінансовий суверенітет країни головним чином залежить від рівня забезпечення бюджетної безпеки та стабільності функціонування бюджетної системи. Неефективна бюджетна політика та недосконалість бюджетного механізму негативно впливають на бюджетні відносини, предметом яких є фінансові ресурси, сприяють високій вірогідності прояву загроз бюджетної безпеки.

Об'єктом забезпечення бюджетної безпеки держави є збалансована система її ключових фінансових інтересів, саме так у своїй науковій праці зазначає С. Козлов¹. Наведене твердження варте уваги з позиції того, що у бюджетній безпеці проявляється не лише існуючий стан речей, а й визначені основні постулати розвитку усієї фінансової системи держави, що повинні бути збалансованими з інтересами інших суб'єктів фінансових правовідносин. Вищезгадана збалансованість є важливою умовою для досягнення надійності бюджетної безпеки держави, а також безперешкодного розвитку усієї фінансової системи.

Бюджетна безпека має свою внутрішню побудову, яка включає об'єкт, предмет і суб'єкт. Об'єкт бюджетної безпеки представлений фінансовими коштами бюджетів (державного та місцевих) та параметрами їх формування, особливими характеристиками

¹ Козлов С. Банківська система: стан, особливості та взаємозв'язок із фінансовою безпекою. *Юридична газета*. 2005. № 10. С. 43–54.

бюджетної системи та бюджетного процесу, які пов'язані із процедурою його прийняття та мають важливе значення в процесі забезпечення бюджетної безпеки. Предмет бюджетної безпеки проявляється у діяльності держави та фінансових інституцій, яка направлена на забезпечення певного рівня бюджетної безпеки, шляхом впливу на її об'єкт. Суб'єкти бюджетної безпеки представлені органами державної влади та місцевого самоврядування, опосередковано можна віднести й населення країни. Основною метою бюджетної безпеки є ефективне функціонування бюджетної системи держави, включаючи заходи, направлені на боротьбу та подолання загроз бюджетній безпеці.

Розглядаючи теоретичні аспекти бюджетної безпеки, до основних її критеріїв можна віднести¹:

забезпечення стійкості основних параметрів платіжно-розрахункової системи;

реальність цілей бюджетної політики та її відповідність національним інтересам;

розширення можливостей держави здійснювати зовнішню і внутрішню політику на основі забезпечення достатніми фінансовими ресурсами;

найбільш оптимальне залучення та використання позикових коштів для фінансування бюджетних видатків;

попередження порушення бюджетного законодавства для сприяння стійкому соціально-економічному розвитку держави.

Головним чином бюджетна безпека покликана забезпечити фінансову стійкість та платоспроможність держави, що дасть можливість органам державної влади та місцевого самоврядування виконувати покладені на них завдання та функції.

Бюджетна безпека як характеристика дій держави є фундаментальним критерієм ефективності її бюджетної політики, характер якої, у вирішальній мірі, визначає вектори національної стратегії розвитку. З огляду на це, гарантування бюджетної

¹ Зверук Л. А., Білик О. Г. Бюджетна безпека як важливий пріоритет розвитку бюджетної системи України. *Інтернаука. Серія: Економічні науки*. 2017. № 2. С. 35–39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjie_2017_2_8 (дата звернення: 10.02.2022).

безпеки є визначальним завданням діяльності держави у забезпеченні її соціально-економічного розвитку.

До стратегічних цілей бюджетної безпеки належать: досягнення високого рівня якості життя громадян, конкурентоспроможності економіки, сприяння інтеграції у глобальні процеси. Тактичними завданнями забезпечення бюджетної безпеки є:

ідентифікація джерел загроз бюджетній безпеці, прогнозування сценаріїв розвитку подій за дії негативних впливів;

розробка заходів поточного та стратегічного характеру з попередження й нейтралізації загроз бюджетній безпеці;

формування основ реалізації збалансованої бюджетної політики із врахуванням інтересів суб'єктів бюджетних правовідносин;

встановлення еквівалентності між потоками спрямованих до бюджету ресурсів, що є виразом втраченої вигоди, та реверсом суспільних благ;

визначення оптимальних пропорцій розподілу і перерозподілу ВВП бюджетними каналами;

оцінка ефективності реалізації бюджетної політики, організації бюджетної системи та бюджетного процесу;

визначення міри впливу бюджетної розбалансованості та державного боргу на соціально-економічні процеси¹.

Недостатність фінансів, їх неефективне та нераціональне використання, а також неможливість забезпечення стабільного відтворювального процесу спричиняють виникнення дестабілізаційних чинників (загроз) для бюджетної безпеки.

Для всебічного аналізу загроз бюджетної безпеки, варто почати з самого визначення «загроза».

З позиції юридичного підходу теоретичне дослідження загроз у сфері фінансової й бюджетної безпеки «загроза безпеці – сукупність умов та чинників, що створюють небезпеку життєво важливим економічним інтересам особи, суспільства

¹ Ладюк О. Д. Теоретичний базис бюджетної безпеки України. *Ефективна економіка*. 2018. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6130> (дата звернення: 10.02.2022).

і держави». У ході дослідження дефініцій загроз фінансовій безпеці стосовно бюджетної безпеки запропоновано у визначенні розглядати такі ключові аспекти: по-перше, бюджетна загроза перешкоджає реалізації бюджетних інтересів; по-друге, загроза спрямована на (може викликати) повне або часткове руйнування бюджетної системи чи бюджетного процесу; по-третє, бюджетним загрозам передують події у формі прояву явищ, дій або процесів, які призводять до формування визначених негативних передумов і чинників.

Зазначені аспекти та ключові позиції дають можливість зробити висновок: загрози бюджетній безпеці – це сукупність негативних передумов і чинників, які перешкоджають повноцінній реалізації бюджетних інтересів та зумовлюють повне чи часткове порушення або руйнування аспектів безпеки бюджетної системи й процесу¹.

Джерела загроз бюджетної безпеки – це умови і фактори, які призводять до деформації бюджетної системи. Існує багато деструктивних обставин, які впливають на забезпечення бюджетної безпеки та ефективність бюджетної політики держави.

Сучасна економічна реальність настільки різноманітна і гнучка, що швидкість її зміни випереджає темп її вивчення. Сучасне поширення штучного інтелекту в ході інноваційних відкриттів змушує переглянути кут, під яким ведуться економічні процеси, щоб задовольнити потреби суспільства².

Цифровізація надає нові можливості в напрямку забезпечення безпеки держави. Наявність та використання таких цифрових технологій як Big Data, штучний інтелект, блокчейн і нових фінансових інструментів на їх основі, вони представляють собою значний потенціал для створення інструментів нейтралізації загроз бюджетної безпеки.

¹ Онищенко С. В. Класифікація загроз бюджетній безпеці держави в умовах фінансової глобалізації. *Економіка і регіон*. 2014. № 2. С. 108–113. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2014_2_20 (дата звернення: 10.02.2022).

² Olha Koicheva, Bilokur Yevheniia, Nehara Rodion (2019) State and Prospects of Development of Welfare Economics in Ukraine. *Journal of Environmental Treatment Techniques*, Vol. 7, Iss. 3, pp. 377–382.

Монетарна політика розвинених країн світу наближається до межі своєї ефективності¹, що свідчить про необхідність пошуку нових підходів до отримання інформації від неструктурованих джерел – соціальних мереж, традиційних інформаційних систем, інтернет простору. Технологія Big Data дозволяє в реальному часі відстежувати стан економіки та вимірювати рівень інфляції за визначеним спектром індикаторів, спираючись, наприклад, на ціни в он-лайн магазинах, динаміку ринку праці, нерухомості, ділові очікування тощо, що підвищує якість аналізу і прогнозування, створює можливість завчасно виявляти проблеми і надає грошово-кредитній політиці більшої гнучкості та стійкості. Використання технології Big Data може бути корисним в управлінні валютними резервами та визначенні їх оптимального обсягу, прогнозуванні валютних ризиків і забезпеченні стійкості національної валюти. Щодо проведення пруденційної політики, то Big Data може бути ефективною під час забезпечення фінансової стабільності, стрес-тестуванні, боротьбі з відмиванням коштів і фінансування тероризму, розкритті шахрайських схем тощо. Технологія Big Data корисна у фінансовому посередництві для визначення платоспроможності клієнта, виявлення основних каналів транзакцій, сегментації та персоналізації пропозиції продуктів і послуг, управління фінансовими ресурсами і кредитною заборгованістю, оцінки ризиків і антикризового управління, виконання вимог регулятора та подання звітності тощо².

Використання новітніх інструментів епохи цифровізації, які характеризуються оперативністю надання повної та деталізованої інформації, сприяють покращенню ефективності в забезпеченні фінансової стабільності та бюджетної безпеки.

¹ Panizza U., Wyplosz C. The Folk Theorem of Decreasing Effectiveness of Monetary Policy: What Do the Data Say? *Russian Journal of Money and Finance*, 2018, 77(1), pp. 71–107. DOI: <https://doi.org/10.31477/rjmf.201801.71> (дата звернення 10.02. 2022).

² Пантелєєва Н. М. Фінансова безпека в умовах цифрової економіки: очікування і реальність. *Фінансовий простір*. 2020. № 2 (38). С. 22–37.

Стрімкий розвиток ринку інформаційних технологій поряд з покращеннями викликає також і нові загрози, пов'язані з бурхливим прогресом інформаційно-комунікаційних технологій та їх впливом на всі сфери суспільного життя, підвищення ролі інформації як тактичного, стратегічного, економічного та політичного ресурсу. В умовах глобалізації економіки лавиноподібний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій сприяв посиленню ролі кредитно-фінансової сфери, обміну, у тому числі спекулятивного, матеріальними та нематеріальними активами та їх інтернаціоналізації. Стимулюючи економічне зростання, ці процеси в той же час різко підвищили фактори ризику та розширили зону небезпеки у бізнесі, державі та суспільстві¹.

Світова практика свідчить про ефективність використання системи моніторингу з метою оцінки загроз економічній безпеці, які набувають нових форм у зв'язку з пришвидшеним розвитком ринку інформаційно-комунікаційних технологій. Встановлення на законодавчому рівні системи індикаторів, на які реагуватиме система спостереження дасть змогу передбачати та попереджати загрози бюджетній безпеці. До таких індикаторів можна віднести наступні: інвестиції в інформаційно-комунікаційні технології; продаж товарів та послуг через мережу інтернет; обсяг товарообігу електронного бізнесу; обсяг ринку інформаційно-комунікаційних технологій. Зазначені сфери діяльності можна розглядати як найбільш ризиковані з точки зору ухилення від оподаткування, що є загрозою бюджетної безпеки.

Сучасним викликом для бюджетної безпеки стало також використання криптовалюти та цифрових технологій для цілей тіньової економіки та економіки терору, об'єктами яких є економічне зростання, прямі іноземні інвестиції, фінансові ринки, торгівля, туризм та інші сфери, через нові моделі формування

¹ Єсімов С. С. Розвиток ринку інформаційних технологій як фактор забезпечення економічної безпеки. *Актуальні проблеми зміцнення економічної безпеки держави та суб'єктів господарської діяльності* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 16 квітня 2021 р.) / за заг. ред. В. С. Біліхара. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 184 с.

і руху нелегітимних фінансових потоків, конвертацію фіатних грошей в цифрові активи, незаконний вивід капіталу та нівелювання всіх заходів боротьби з боку державних органів і міжнародних організацій¹.

Станом на лютий 2022 року віртуальні активи, в тому числі криптовалюта, на території України не набули визначення правового статусу та чіткого регулювання. Криптовалюта існує, платіжним засобом вона не визнана, і як наслідок, використовується поза традиційними фінансовими каналами, не підпадає під контроль грошових потоків і відповідно, оподаткування, а, відтак, зменшується база оподаткування і бюджет не доотримує податкові надходження, обсяг яких може достатньо вагомий, враховуючи капіталізацію ринку криптовалют, що посилює його розбалансованість. Все більше інвестицій, незважаючи на високі ризики, здійснюється в криптовалюту у зв'язку з отриманням високого прибутку, що призводить до зменшення обсягу заощаджень у традиційній формі та ресурсної бази фінансових посередників. Результатом всіх вищезазначених маніпуляцій є обмеження можливостей традиційного механізму трансформації заощаджень в інвестиції. Певні загрози та ризики спричинені збільшенням обігу віртуальних активів в бізнеспроцесах, наслідком чого стає зменшення попиту на національну валюту, а відповідно і можливість отримання фінансових ресурсів на платформах краудфандінгу – на депозитні, розрахунково-касові і кредитні послуги фінансових посередників з втратою ними дохідності. Зменшиться обсяг надходжень державного бюджету за рахунок доходів центральних банків, які формуються за рахунок сеньйоражу та операційного доходу, наслідком чого стане обмеженість можливості в кредитуванні уряду, що негативно позначиться на обслуговуванні зовнішнього боргу та бюджетної безпеки країни².

¹ Pantielicieva N., Revera E. The multifaceted nature of the impact of digital technology on the economy of terror. *Financial Space*. 2019. № 4(36). P. 204–212. DOI: [https://doi.org/10.18371/fp.4\(36\).2019.190235](https://doi.org/10.18371/fp.4(36).2019.190235). (дата звернення: 10.02.2022).

² Пантелєєва Н. М. Фінансова безпека в умовах цифрової економіки: очікування і реальність. *Фінансовий простір*. 2020. № 2(38). С. 22–37.

Зменшення доходів бюджету потребує або прямопропорційного зменшення видатків, або призводить до збільшення розбалансованості бюджету. Обидва варіанти є чинниками, які негативно впливають на бюджетну безпеку та призводять до її послаблення. Невизнання віртуальних активів та неприйняття заходів щодо їх правового регулювання в подальшому лише будуть збільшувати сектор тіньової економіки та ухилення від оподаткування.

Варто розглянути криптовалюту як джерело надходжень до бюджету, що впливає на бюджетну безпеку. До властивостей криптовалюти відносяться анонімність, конфіденційність, швидкість, транскордонність і мобільність транзакцій, відсутність комісії за операції, які сприяють ухиленню від оподаткування, шляхом неможливості визначення бази оподаткування.

У США, Австралії, Великобританії, Канаді податкові органи, з метою розслідування злочинних схем щодо уникнення оподаткування криптовалюти, об'єднують зусилля та співпрацюють у зазначеному напрямку.

На сьогоднішній день в Канаді, Німеччині, Нідерландах, Швейцарії, Хорватії, Болгарії криптовалюта має сприятливий інституційний режим використання і за правовим статусом прирівняна до національної валюти. Японія була першою в світі, хто визнав криптовалюту офіційним платіжним інструментом, який застосовується на одному рівні з емітованими державними грошима ще в 2016 році.

На практиці активно впроваджується оподаткування для майнерів, криптоінвесторів криптовалютних бірж, споживачів криптоактивів (США, Німеччина, Канада, Індія, Сінгапур, Південна Корея, Киргизстан та ін.). З точки зору стратегічних цілей забезпечення фінансової безпеки в країнах світу створюються умови для подальшого стабільного розвитку, а тактичні – враховують необхідність забезпечення податкової безпеки та однозначно визначають правовий статус криптовалюти, політику та режими оподаткування, оцінки ризиків та підходів їх нейтралізації¹.

¹ Рогова Н. В. Проблемні аспекти оподаткування криптовалют. *Розвиток банківських систем світу в умовах глобалізації фінансових ринків* : матеріали

З метою нівелювання загроз бюджетній безпеці особливої уваги та подальшого дослідження потребують організаційно-інституційні чинники. Необхідно розробляти та апробувати нові підходи до здійснення фінансового контролю та забезпечення фінансової дисципліни в сучасних умовах цифровізації.

Різноманіття загроз бюджетній безпеці обумовило науковий інтерес до спроби їх класифікації та упорядкування, однак одностайності думок досі немає. О. Проказюк класифікує загрози бюджетної безпеки за факторами ризику та виділяє наступні в залежності від:

- можливості прогнозування – передбачувані, непередбачувані;
- фактору прояву – об’єктивні, суб’єктивні;

- форми прояву – явні, латентні;

- об’єкта посягань – податковий потенціал, доходи бюджету, бюджетні асигнування, державна та приватна власність, економічні ресурси;

- джерела виникнення – політичні, економічні, правові, кримінальні, техногенні, екологічні, конкурентні;

- ступеню ймовірності – малоймовірні, середнього рівня ймовірності, високої ймовірності;

- величини витрат – незначні, значні катастрофічні;

- структури – інваріантні, варіативні¹.

Наведена класифікація охоплює різносторонні критерії ризику та кожену загрозу можна класифікувати за кожним з критеріїв, в залежності від її прояву. Розуміючи критерії виникнення можна спрогнозувати та передбачити саму загрозу, що прямо впливає на ступінь бюджетної безпеки. Більшого поширення серед науковців набула класифікація критеріїв на зовнішні та внутрішні, в залежності від чинників, що викликають небезпеку.

До внутрішніх загроз бюджетній безпеці можуть призвести великий обсяг державного боргу та великі витрати на його

XIII Міжнародної науково-практичної конференції. 25 жовтня 2019 р. Черкаси : ЧННІ ДВНЗ «Університет банківської справи», 2019. С. 43–46.

¹ Проказюк В. О. Бюджетна безпека держави: сутність та основні загрози. *Фінансовий простір*. 2016. № 3(23). С. 39–45.

обслуговування та погашення; неоднорідність соціально-економічного розвитку регіонів (регіони-донори та регіони-реципієнти); постійна нестача коштів на фінансування пріоритетно-важливих галузей економіки; соціальна диференціація населення регіонів, недостатньо розвинена соціальна інфраструктура; недосконалість правового поля та системи бухгалтерського обліку; неефективна інвестиційна політика у регіонах; неефективність фінансового контролю за використанням бюджетних коштів. Зовнішні загрози спричинені зовнішніми факторами та порівняно з внутрішніми є важкопрогнозованими до них можна віднести погіршення умов зовнішньої торгівлі, нестабільна політична ситуація, зміна бюджетного законодавства, важкопрогнозовані валютні та цінові коливання, зростання темпу інфляції, світові економічні кризи, залежність від зовнішніх кредиторів, зростання фінансової заборгованості¹.

Наявності або виникненню будь-якої загрози, як зовнішньої та к і внутрішньої, передують чинники, які її зумовлюють. О. Барановський пропонує звернути увагу на наступні основні чинники:

- розмір бюджету;
- ступінь збалансованості бюджету;
- бюджетну систему країни;
- правову базу, яка регламентує процедуру розробки, розгляду та прийняття закону про бюджет;
- розмір бюджетного фінансування;
- бюджетну класифікація;
- наявність резервних коштів в бюджеті;
- систему бухгалтерського обліку та фінансової звітності щодо коштів бюджету;
- своєчасність прийняття бюджету;
- характер касового виконання бюджету та використання тимчасово вільних залишків коштів державного та місцевих бюджетів комерційними банками;

¹ Ситник Н. С., Субицька Д. Я. Бюджетна безпека України: загрози та напрями її зміцнення. *Гроші, фінанси і кредит*. 2018. Вип. 34. С. 167–171.

стан бюджетних розрахунків;
масштаб податкових пільг;
рівень девальвації національної валюти;
наявність та/або відсутність жорстких бюджетних обмежень;
бюджетна дисципліна¹.

Ефективність заходів направлених на забезпечення бюджетної безпеки головним чином залежатиме від урахування всіх факторів в сукупності та наявності ефективного механізму її забезпечення. Кожна зі складових у сукупності приведе до вирішення проблеми та досягнення результату.

Окрему групу ризиків бюджетної безпеки становлять ризики, пов'язані з подіями на сході країни. Конфлікт, який розпочався в 2014 р. обумовив розгортання негативної ланцюгової реакції загострення дисбалансів у бюджетній системі. Спостерігається постійне збільшення державного боргу, що обумовлено збільшенням видатків на проведення АТО та фінансування сектору безпеки та оборони. Збільшення розміру соціальних виплат для категорій громадян, які є учасниками АТО. Блокада транспортного сполучення з територіями ОРДЛО зумовила втрату доходів державного бюджету України, місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей від сплати податків за ведення підприємницької діяльності на зазначених територіях.

Знижується ймовірність стягнення податкового боргу підприємств на окупованій території у сумі близько 6 млрд грн із переведенням його до категорії безнадійного. Причинами виникнення боргу, насамперед, були порушення економічних зв'язків через часткову окупацію території областей, знищення та/або пошкодження активів, відсутність коштів у підприємств у зв'язку з важким фінансовим станом дебіторів і припиненням розрахунків за продукцію².

¹ Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Київ, 2000. 36 с.

² «Бюджетна безпека України в координатах гібридних загроз фінансовій системі». Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2593/> (дата звернення: 10.02.2022).

Значний вплив на формування бюджетних показників мають інфляційно-девальваційні коливання, наслідком збільшення інфляції стає криза державних фінансів. З причини постійного зменшення реальної вартості доходів держава змушена на постійній основі зменшувати свої витрати.

Станом на сьогоднішній день для оцінки бюджетної безпеки віддається перевага Методичним рекомендаціям щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, використовуючи які можна розрахувати наведені в методиці індикатори та співставити їх з нормативними значеннями, зазначеними в цьому ж документі.

Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України головним чином зосереджені на аналізі рівня бюджетної безпеки в залежності від розміру бюджетного дефіциту та його залежності від зовнішніх запозичень. У методиці оминається увагою оцінка обсягів та вартість внутрішньої заборгованості, структура доходів та видатків.

Досліджуючи питання співвідношення індикаторів бюджетної безпеки з граничними значеннями індикаторів М. Вареник, звертає увагу, що вони не збігаються і пропонує «використовувати кореляційно-регресійний аналіз для знаходження залежності між доходами державного бюджету, видатками та рівнем державного боргу. Використання зазначеного аналізу дасть змогу знайти залежність між зазначеними показниками та оцінити рівень державного боргу при відомих значеннях доходів та видатків державного бюджету»¹.

Головною перевагою запропонованого моделювання є можливість не лише оцінити вплив обраних факторів на результат, але й на майбутнє спрогнозувати розмір державного боргу. З метою комплексної оцінки рівня бюджетної безпеки до методу методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки варто додати кореляційно-регресійний аналіз та статистичний аналіз основних показників бюджетної політики України.

¹ Вареник В. М. Оцінка бюджетної безпеки України. *Європейський вектор економічного розвитку*. 2015. № 1(18). С. 33–43.

На сьогоднішній день об'єктивно визначити інтегральну оцінку рівня бюджетної безпеки неможливо, адже серед індикаторів не враховано обсяги прихованого відтоку капіталу з України, корупційний податок з усіх видів економічної діяльності, фінансові зловживання з публічних закупівлях тощо.

Проаналізувавши загрози бюджетній безпеці та чинники, які її обумовлюють, можна визначити основні напрями її зміцнення:

поступове виведення національної економіки з тіні, в тому числі шляхом податкової оптимізації;

перегляд розподілу видатків з урахування реформи децентралізації, з внесенням відповідних змін у законодавство;

сприяння держави у привабливості та поліпшенні інвестиційного клімату на рівні держави та адміністративно-територіальних утворень;

реформування системи органів фінансового контролю з метою підвищення ефективності та раціональності використання коштів державного бюджету, адже діюча демонструє свою неефективність;

вживання заходів для утримання державного боргу на економічно безпечному рівні (не більше 60 % ВВП);

встановлення чітких критеріїв міжбюджетного регулювання на рівні держава-регіон, регіон-регіон з метою вирівнювання податкоспроможності регіонів.

Реалізація зазначених напрямків потребує наявності ефективного механізму забезпечення бюджетної безпеки – сукупності дій, заходів впливу, спрямованих на своєчасне попередження, виявлення, ліквідацію загроз бюджетній безпеці країни. Складовими такого механізму мають бути: 1) постійний та безперервний моніторинг фінансової системи держави; 2) визначення та розрахунок соціально-економічних показників, характеризуючих бюджетну систему країни; 3) своєчасне виявлення та попередження внутрішніх і зовнішніх загроз бюджетній безпеці¹.

¹ Ситник Н. С., Субицька Д. Я. Бюджетна безпека України: загрози та напрями її зміцнення. *Гроші, фінанси і кредит*. 2018, Вип. 34. С. 167–171.

ВИСНОВКИ

Першочергові заходи мають бути направлені на проведення моніторингу рівня бюджетної безпеки станом на поточний період з оцінкою головних показників бюджету (виконання бюджету, збалансованість дохідної та видаткової частин, темпи росту ВВП, розмір державного боргу, міжбюджетні трансферти). Результати дослідження першого етапу слугуватимуть для прийняття управлінських рішень щодо аналізу, запобігання, а також ліквідації загроз у бюджетній сфері.

В умовах цифровізації та зростання впливу інформаційних і технологічних факторів для економічного розвитку трансформується система загроз. Разом з цим змінюється і специфіка загроз на бюджетну безпеку як складового елементу фінансової безпеки, попередження руйнівної дії яких потребує розробки та реалізації практичних заходів удосконалення механізмів її забезпечення. Враховуючи вищезазначене виникає потреба поряд з традиційними підходами стратегії забезпечення бюджетної безпеки враховувати тенденції, нові виклики та загрози, які привносить поширення процесів цифровізації, щодо збалансованості і кореляції між бюджетною стратегією, системою та бюджетами всіх її рівнів, нормативно-правового забезпечення, інструментів бюджетного регулювання та підвищення їх ефективності, довгострокової політики заощаджень і інвестицій, податкової дисципліни тощо.

Забезпечення бюджетної безпеки має на меті забезпечення платоспроможності держави, добробуту суспільства та створення економіки, яка б ефективно функціонувала в умовах глобалізації. Для подолання загроз та зміцнення бюджетної безпеки України бюджетна політика держави має бути спрямована на забезпечення соціально-економічного та фінансового розвитку країни. Проведений аналіз показав, що подолати загрози та досягти поставленої мети можливо, перш за все, дотримуючись збалансованості доходів і витрат.

Анотація

У роботі розглянуто теоретичні аспекти поняття бюджетна безпека та її місце і значення в системі фінансової та економічної безпеки держави. Досліджено поняття «загроза» та визначено основні загрози бюджетній безпеці. Проведено аналіз наукових поглядів на сутність та чинники бюджетної безпеки. З'ясовано вплив цифровізації на життєдіяльність суспільства та виникнення нових механізмів забезпечення бюджетної безпеки, поява нових перспективних можливостей з одного боку, і загроз – з іншого. Запропоновано напрями зміцнення бюджетної безпеки з урахування нових можливостей та викликів спричинених цифровізацією.

Ключові слова: фінансова безпека, цифровізація, бюджетна безпека, фінансова безпека, економічна безпека, національна безпека, глобалізація, складові елементи національної безпеки, бюджет, стратегія та тактика забезпечення безпеки.

The paper examines the theoretical aspects of the concept of budgetary security and its place and significance in the system of financial and economic security of the state. The concept of “threat” was studied and the main threats to budget security were identified. An analysis of scientific views on the essence and factors of budgetary security was carried out. The influence of digitalization on the life of society and the emergence of new mechanisms for ensuring budget security, the emergence of new promising opportunities on the one hand, and threats on the other have been clarified. Directions for strengthening budget security are proposed, taking into account new opportunities and challenges caused by digitalization.

Keywords: financial security, digitalization, budget security, financial security, economic security, national security, globalization, components of national security, budget, strategy and tactics of security.

Сідор Михайло Іванович,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 20. ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ

ВСТУП

В Україні триває складний процес трансформації механізму управління економікою та подальшого впровадження нових методів здійснення господарської діяльності. У цих умовах управління публічними фінансами зазнає суттєвих змін, обумовлених пом'якшенням державного впливу на фінансову сферу, появою нових видів господарської, зовнішньоекономічної й інвестиційної діяльності.

Якісні перетворення, які відбуваються в Україні, потребують значних фінансових ресурсів, що забезпечать повне і своєчасне виконання завдань і функцій держави. Адже забезпечення функціонування будь-якої сфери життєдіяльності держави потребує фінансування з її боку. Від ефективності, економності та результативності використання публічних коштів залежать якість та об'єм соціальних благ та послуг, які отримує суспільство за кошти, яких було сплачено у вигляді податків. Повнота та своєчасність надходження грошових коштів у публічні фонди, дотримання діючого законодавства під час їх розподілу та використання залежать від організації і здійснення фінансового контролю.

Управління є неможливим без отримання інформації про виконання правових приписів, і таку інформацію надає контроль. Контроль як елемент управління відіграє суттєву роль у забезпеченні функціонування держави. З одного боку, він є своєрідною функцією управління і присутній на кожному етапові управлінського процесу, з іншого – є заключною стадією управлінського

процесу, оскільки його можна розглядати як одну із форм зворотного зв'язку. На теперішній час роль контролю як функції управління є особливо важливою, оскільки створюються і використовуються нові механізми управління фінансовою сферою, що, у свою чергу, потребує нового підходу до управлінської діяльності.

Основним завданням будь-якої розвиненої держави є забезпечення нормального функціонування фінансової системи країни. На це має бути спрямованою фінансова політика держави, основною умовою реалізації якої є фінансовий контроль. Фінансовий контроль є невід'ємною складовою фінансової діяльності, завдяки якій створюється матеріальне підґрунтя, необхідне для функціонування держави та розвитку суспільства. Будь-які порушення у сфері фінансової діяльності завдають значної матеріальної шкоди, тому попередження, виявлення порушень, вжиття запобіжних заходів займає важливе місце у фінансовій діяльності держави. Фінансовий контроль сприяє дотриманню законності у сфері формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів та пов'язаних із ними матеріальних цінностей.

Підвищення темпів державотворення та розвиток національної економіки із застосуванням сучасних інформаційних технологій і систем, визначають умови та вимоги щодо інформаційно-технічного забезпечення фінансового контролю в Україні та його організації. Таким чином, сучасні тенденції розвитку держави та суспільних процесів обумовлюють формування відповідних чинників, що мають бути врахованими і при здійсненні фінансового контролю. Одним із таких чинників є застосування у процесі здійснення фінансового контролю сучасних інформаційних технологій і систем, які можуть сприяти підвищенню ефективності організації та функціонування механізмів фінансового контролю, забезпечити координацію дій контролюючих органів. Не використання у повному обсязі новітніх розробок науки і техніки, а саме новітніх інформаційних технологій, не надає змоги контролюючим органам повноцінно, оперативно та ефективно впливати на процеси, які відбуваються у сфері

фінансової діяльності, забезпечувати спрямування контрольних дій та процедур на найбільш пріоритетних напрямках фінансової діяльності, що обумовлює зниження ефективності фінансового контролю.

1. Фінансовий контроль як сфера застосування інформаційних технологій

Еволюція самого терміна «контроль» в українській мові походить від французького “controle” (від середньовічного латинського “contra rotulus” – протиставлення, зіставлення), однак зміст діяльності, що містить це поняття, було відомим задовго до набуття терміном сучасного значення, а, отже, безпосередня прив’язка до терміна не може вичерпувати усіх значень, що їх містить сучасне поняття «контроль»¹. Поняття контролю у діючому законодавстві не визначено, що обумовлює наукову дискусію в науковому середовищі. Незважаючи на велику різноманітність підходів щодо визначення поняття «контроль», більшість науковців визначають контроль як одну з функцій управління. Так, С. В. Ківалов зазначає, що контроль є «важливою ознакою змісту державного управління та полягає у спостереженні за діяльністю об’єкта і в перевірці її відповідності управлінським рішенням»².

Контроль можна розглядати, з одного боку, як частину цілого, а з іншого – як ціле, що складається з частин. У першому випадку можна розглядати фінансовий контроль як складову частину системи державного управління у фінансовій сфері. Т. О. Коломоець стверджує, що контроль – це «функція управління, засіб виконання завдань управління, особливість якого полягає в тому, що він має активний характер, тобто суб’єкти контролю наділені правом втручання в діяльність

¹ Словарь иностранных слов / гл. ред. Ф. Н. Петров. Москва : Рус. яз., 1989. 624 с. С. 447.

² Кивалов С. В. Административное право Украины : учебник. Харьков : Одиссей, 2004. 880 с. С. 291.

підконтрольних об'єктів»¹. У процесі здійснення державного управління здійснюється ряд управлінських функцій, які забезпечують замкнений цикл управління. До кількості загальних функцій державного управління належать планування, прогнозування, регулювання, керування, організація, координація і контроль. Таким чином, однією з найважливіших функцій державного управління є контрольна діяльність, зокрема фінансовий контроль. Контрольна функція постійно супроводжує процес планування, оскільки створення відповідних нормативів є початковою базою не лише планування, але й контролю, який і оцінює результати виконання планів, визначає ефективність і правильність планування, перевіряє його обґрунтованість.

Виконання контрольної функції залежить від належного здійснення функцій організації, керування, координації. Таким чином, контрольна функція виникає і існує на кожному етапові управлінського процесу, тісно пов'язана з іншими функціями. У разі, якщо контроль не пов'язаний із контрольним рішенням, він є функцією управління, яка дозволяє не лише виявити, але й запобігти помилкам і недолікам у роботі суб'єктів і об'єктів управління, а якщо контроль пов'язаний з конкретним рішенням і здійснюється перевірка його виконання, то він є заключною стадією управлінського процесу.

При визначенні співвідношення фінансового контролю і державного управління стає очевидним, що фінансовий контроль є способом досягнення конкретного завдання, що стоїть перед державою, це – встановлення правопорядку і законності у сфері фінансової діяльності.

Що ж стосується самої категорії «фінансовий контроль», то її визначення у діючому законодавстві є відсутнім. При цьому достатня кількість нормативно-правових актів використовують цю категорію. Все це обумовлює різне бачення щодо розуміння цього поняття. Деякі автори визначають фінансовий контроль як діяльність, інші розглядають його як функцію або

¹ Коломоєць Т. О. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Істина, 2008. 216 с. С. 128.

намагаються розкрити поняття фінансового контролю через категорію «контроль».

У сучасних умовах в Україні актуальними є проблеми, пов'язані з недостатньою дієвістю та ефективністю існуючої системи фінансового контролю, її відповідністю завданням теперішнього часу, тому вони потребують поглибленого вивчення та подальшого реформування.

Метою фінансового контролю в загальному вигляді є своєчасне виявлення відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності, ефективності, доцільності та економності управління фінансовими ресурсами, встановлених чинним законодавством, що дозволило у кожному конкретному випадку внести відповідні корективи, посилити відповідальність уповноважених осіб, отримати відшкодування збитків та перешкодити або ускладнити повторення виявлених порушень у майбутньому. На підставі результатів контролю державою вживаються відповідні заходи, яких спрямовано на запобігання та викорінення цих порушень у майбутньому.

Фінансовий контроль є одним із видів державного контролю, який є невід'ємним елементом державного управління. Він здійснюється на кожному з етапів фінансової діяльності, тобто при формуванні фондів грошових коштів, розподілі та використанні. Необхідно зазначити, що коли перші три стадії руху грошових коштів і фінансової діяльності послідовно відбуваються одне за одним, то для контролю характерною є певна подвійність: по-перше, він має наскрізний характер і здійснюється на кожній стадії руху коштів; по-друге, є підсумковим етапом у русі фінансових ресурсів держави. Таким чином фінансовий контроль у різноманітних формах пронизує усю фінансову діяльність.

Фінансовий контроль – це спеціальний державний контроль, що здійснюється як діяльність фінансових органів, їх посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів із забезпечення законності, дотримання фінансової дисципліни та доцільності й ефективності при мобілізації, розподілі та використанні фондів грошових коштів та пов'язаних із ними матеріальних засобів¹.

¹ Воронова Л. К., Кучерявенко М. П. Финансовое право : учеб. пособ. для студ. юрид. вузов и ф-тов. Харьков : Легас, 2003. 359 с. С. 53.

Отже сутність фінансового контролю полягає у тому, що він являє собою систему органів і заходів з перевірки законності та цілеспрямованості дій у галузі утворення, розподілу й використання грошових фондів держави та органів місцевого самоврядування, одну з форм державного контролю, що сприяє забезпеченню законності, охорони власності, правильному ефективному й економічному використанню бюджетних, власних коштів, і допомагає виявляти порушення фінансової дисципліни.

Фінансова дисципліна, у свою чергу є однією із сторін правопорядку і законності у сфері фінансів. Під фінансовою дисципліною необхідно розуміти сукупність вимог, встановлених законодавством щодо функціонування фінансового механізму держави, та обов'язок дотримуватися їх усіма учасниками фінансових правовідносин. Інакше кажучи, це суворе і точне дотримання усіма учасниками фінансової діяльності своїх обов'язків, що впливають із розпоряджень держави, які регулюють порядок формування, розподілу та використання публічних грошових фондів.

Фінансовому контролю в управлінні фінансами держави мають бути притаманними такі риси: 1) здійснення усіма органами управління у межах їхньої компетенції; 2) забезпечення перевірки відповідності та виконання нормативно встановлених завдань і рішень; 3) спрямованість на цільове, раціональне та більш ефективне використання фінансових ресурсів держави; 4) підвищення ефективності роботи державних органів управління шляхом удосконалення їх структури.

Ефективний фінансовий контроль сприяє прискоренню економічного і соціального розвитку держави, раціональної організації використання усіх наявних ресурсів, забезпеченню збереження загальнодержавної і муніципальної власності. У цьому зв'язку слід звернути увагу на основні функції фінансового контролю. До них слід віднести: регулюючу, правоохоронну, профілактичну та інформаційну. Саме через ці правові засоби фінансовий контроль безпосередньо впливає на суспільні відносини, виявляється його активний, наступальний характер.

Сутність фінансового контролю розкривається в основних завданнях, що ставляться перед ним. До завдань фінансового

контролю можна віднести: 1) перевірка своєчасності і повноти виконання підконтрольними суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування; 2) перевірка виконання органами державної влади і місцевого самоврядування покладених на них функцій з формування, розподілу та використання грошових фондів; 3) перевірка дотримання правильності здійснення фінансових операцій, збереження грошових коштів і матеріальних ресурсів; 4) перевірка правильності, доцільності, результативності та ефективності використання публічних грошових фондів; 5) виявлення та усунення порушень фінансової дисципліни; 6) попередження порушень законності у сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріального збитку, виявлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності; 7) виявлення внутрішніх резервів виробництва – підвищення його ефективності, найбільш економічного використання матеріальних ресурсів та грошових коштів¹.

Таким чином, основним завданням фінансованого контролю є виявлення, усунення та попередження порушень у фінансовій діяльності.

Принципи фінансового контролю є основними засадами організації та здійснення, що є також є принципами його організації та принципами діяльності суб'єктів фінансового контролю.

Принципи фінансового контролю – це основні вимоги, визначені у нормативно-правових актах, та правила, що не знайшли правового закріплення, але отримали загальне визнання під час організації фінансового контролю та діяльності суб'єктів, яких наділено контрольними повноваженнями чи правами, визначають специфіку організаційної побудови контролюючих суб'єктів, відображають особливості їх діяльності, характеризують професійні якості осіб, що реалізують контрольні функції, забезпечують результативність, ефективність та дієвість фінансового контролю².

¹ Касьяненко Л. М., Цимбалюк А. В., Фоменко Ю. О. Фінансове право України (альбом схем) : навч. посіб. / за заг. ред. Л. М. Касьяненко. Київ : Алерта, 2014. 270 с. С. 27.

² Попадинець І. І. Визначення основних принципів фінансового контролю у законодавстві України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 2. С. 132–135. С. 135.

Серед основних принципів фінансового контролю, зафіксованих у Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятій IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 року, було передбачено такі: 1) незалежність фінансового контролю як невід’ємного атрибуту демократії та обов’язкового елемента управління фінансовими ресурсами; 2) законодавче закріплення незалежності органів фінансового контролю; 3) визначення необхідності здійснення попереднього контролю і контролю за фактичними результатами; 4) наявність внутрішнього та зовнішнього контролю як обов’язкової умови існування фінансового контролю; 5) гласність і відкритість контрольних органів з обов’язковою вимогою дотримання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом¹. Становлення цього переліку принципів фінансового контролю відбувалося з урахуванням багаторічного досвіду різних країн у сфері фінансового контролю та діяльності Міжнародної організації вищих органів державного фінансового контролю (INTOSAI).

Варто наголосити на тому, що у Декларації зазначені принципи прямо не закріплено, вони виводяться зі змісту окремих статей, а також це не принципи фінансового контролю у чистому вигляді, а засади організації та діяльності вищого контрольного органу.

Зазначені принципи дістали подальшого закріплення у національних законодавствах країн Європи, у тому числі й України. Зокрема, 8 червня 2001 р. у Києві керівниками вищих органів фінансового контролю держав – учасниць СНД на основі Лімської декларації було прийнято Декларацію про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав. Серед принципів, на яких базується діяльність вищих органів фінансового контролю, Декларація назвала законність, незалежність,

¹ Лімська декларація керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) від 1.01.1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001#Text (дата звернення: 20.04.2022 р.).

об'єктивність, компетентність, оперативність, доказовість, гласність, додержання професійної етики¹.

Проте принципи організації та здійснення фінансового контролю є відсутніми в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-12, який на теперішній час повинен визначати правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні².

Внаслідок реалізації завдань державного фінансового контролю відбувається зміцнення фінансової дисципліни усіх учасників фінансово-правових відносин. Юридична наука та чинне законодавство розробили й містять низку основоположних принципів здійснення фінансового контролю, використання яких дає змогу органам державного фінансового контролю у повному обсязі забезпечувати виконання своїх повноважень.

На думку Л. А. Савченко, до основних принципів фінансового контролю слід віднести: законність, плановість, публічність, незалежність, об'єктивність, компетентність, оперативність, системність³.

Г. В. Дмитренко зазначає, що «фінансовий контроль ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, комплексності, оперативності, доказовості, гласності, додержання професійної етики, сформульованих у Лімській декларації керівних принципів фінансового контролю»⁴.

¹ Декларація про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав від 8.06.2001 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_a40#Text (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с. С. 69.

⁴ Дмитренко Г. В. Державний фінансовий контроль – складова системи державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 7. С. 57–59. С. 57.

О. Ф. Андрійко до принципів фінансового контролю відносить законність, системність, систематичність, дієвість, гласність, прозорість здійснення¹.

Діяльність держави базується на відповідних принципах. Оскільки фінансова діяльність є одним із видів діяльності держави, а фінансовий контроль – невід’ємною частиною фінансової діяльності, то можна стверджувати, що ці принципи є властивими і фінансовому контролю.

Таким чином, до принципів фінансового контролю належать; законність, системність, плановість, незалежність, об’єктивність, компетентність, гласність, оперативність та дієвість.

Поняття принципу законності можна трактувати як у вузькому, так і в широкому розумінні. У вузькому розумінні законність дій або діяльності – це їхня відповідність нормативно-правовим актам. Інакше кажучи, дотримання принципу законності – це виконання законів і підзаконних актів.

Принцип системності – полягає у сконцентрованості заходів, що визначає максимальне зосередження усіх заходів системи фінансового контролю на досягнення її основної мети, яка полягає у передбаченні й виявленні порушень фінансового права; комплексності дій, спрямованих на розвиток контрольних органів на усіх рівнях системи управління з урахуванням їх взаємозв’язків та взаємодоповнюваності; визначення вирішальної ланки, що означає визначення тих організаційних заходів, яких необхідно здійснити у першу чергу, і визначення тих, які можуть бути реалізованими пізніше.

Принцип плановості є ще одним принципом фінансової діяльності держави. Сутність цього принципу полягає у тому, що вся фінансова діяльність держави базується на основі цілісної системи фінансово-планових актів, структуру, порядок складання, затвердження и виконання яких визначають відповідні нормативні акти. Планування фінансової діяльності сприяє й належному здійсненню фінансового контролю, який, в основному,

¹ Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наук. думка, 2004. 299 с. С. 20.

також має планомірний характер. Принцип планування є властивим усім органам фінансового контролю, оскільки від належного планування їхньої діяльності залежить повне і своєчасне виконання відповідних завдань і функцій.

Принцип незалежності означає, що органи фінансового контролю є незалежними у частині здійснення контрольно-ревізійної діяльності від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також від політичних та інших суспільних об'єднань. Вплив на органи державного фінансового контролю з метою зміни результатів контрольно-ревізійної діяльності не допускається й карається відповідно до закону, а це означає недопустимість якогось впливу на суб'єкт контролю.

Принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. Принцип об'єктивності визначає правильне, повне й об'єктивне пояснення результатів контролю на основі зіставлення змісту перевірених фактів із законами, основними положеннями, інструкціями та розпорядженнями органів влади.

Принцип компетентності впливає з наявності принципу об'єктивності, оскільки для об'єктивного прийняття відповідних рішень у сфері фінансового контролю посадові особи контрольних органів повинні бути професіоналами своєї справи, тобто мати відповідну освіту, мати досвід та відповідні навички у здійсненні фінансового контролю.

Принцип гласності означає відкритість і доступність для суспільства і засобів масової інформації відомостей про результати контрольно-ревізійних та експертно-аналітичних заходів, здійснених у рамках державного фінансового контролю за умови збереження державної, комерційної або іншої охоронюваної законом таємниці.

Принцип оперативності передбачає швидке та чітке проведення контрольних дій, оформлення їх результатів, прийняття відповідних рішень на підставі отриманих результатів. Контролюючі суб'єкти повинні швидко здійснювати контрольні дії, щоб не порушувати процес функціонування підконтрольного суб'єкта. Фінансовий контроль має здійснюватися обов'язково

своєчасно або навіть із деяким випередженням. Сюди також слід додати невідкладність і невідворотність здійснення планових та позапланових контрольних заходів. При цьому першочергове значення має підхід, за яким фінансовий контроль повинен здійснюватися в найкоротший строк, тобто без зволікання. Необхідним є не лише формальне дотримання визначеного законодавством строку, але й обов'язок діяти у найсприятливіший момент.

Принцип дієвості означає, що за результатами фінансового контролю має бути вжито заходів, яких спрямовано на усунення виявлених недоліків, та попередження порушень у майбутньому. Отже, необхідно не лише виявити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків і передумов, дати реальний хід нормативно визначеному державному механізмові захисту суспільних інтересів від виявлених порушень чинного законодавства, установлених норм і правил. Принцип дієвості контролю покладено в основу реагування органів контролю, усієї системи контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачі результатів і висновків уповноваженим органам для прийняття рішень. Таким чином, фінансовий контроль має здійснюватися не заради контролю, а мати економічні та правові наслідки.

Потрібно звернути увагу на співвідношення понять «система фінансового контролю» та «система органів фінансового контролю».

Система фінансового контролю містить такі елементи: нормативно-правове забезпечення, контролюючі суб'єкти, тобто органи фінансового контролю, підконтрольні суб'єкти, процедура здійснення фінансового контролю і практика правозастосування. Система фінансового контролю є необхідною, перш за все, для попередження нецільового та неефективного використання публічних грошових коштів, шахрайства та корупції. Подібні явища являють собою загрозу правовій державі, демократії та соціальній справедливості, у зв'язку з чим активізується боротьба з ними.

Суб'єктами фінансового контролю є або безпосередньо державні органи, що наділені владними повноваженнями через свій

правовий статус, або, в деяких випадках недержавні суб'єкти, які діють від імені і за дорученням держави, чий владні повноваження виникають на основі цього доручення.

Держава в особі органів державної влади є суб'єктом фінансового контролю. У різних обсягах та формах фінансовий контроль здійснюється усіма органами державного управління. При цьому державні інституції, що наділені контрольними повноваженнями і для яких фінансовий контроль є основною діяльністю, становлять певну систему органів фінансового контролю.

Як і в інших державах, фінансовий контроль в Україні здійснюється органами законодавчої влади, органами виконавчої влади, спеціальними органами державного фінансового контролю, а також недержавними спеціалізованими організаціями.

Під системою органів фінансового контролю розуміють побудову. Це поняття означає сукупність органів, що здійснюють фінансовий контроль, у їх взаємодії та взаємозв'язку, тобто це не підсумовування повноважень окремих ланок фінансового контролю, а їх інтеграція, взаємодія і взаємозалежність.

В Україні вже сформовано систему органів, що здійснюють фінансовий контроль. Його здійснюють органи загальної компетенції, поряд із виконанням основних завдань і функцій, а також органи спеціальної компетенції, яких спеціально створено із цією метою. При цьому існує нагальна потреба щодо удосконалення законодавства, що визначає правовий статус цих суб'єктів. Неоднозначне визначення їх завдань та функцій, нечіткість закріплення повноважень сприяють неналежному здійсненню фінансового контролю. Результативність фінансового контролю значною мірою залежить від злагодженості системи органів, завдяки якій він здійснюється, функціонування кожного елемента якої має обумовлюватись об'єктивними потребами в суспільстві. Існування та функціонування таких органів є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими ресурсами, умовою побудови правової держави.

У роботі органів фінансового контролю є відсутньою чітка координація, яка має забезпечити їх функціонування як складових елементів єдиного механізму, що мають працювати в одному

ритмі, та діяльність яких буде спрямовано на досягнення єдиної мети – забезпечення законності та дотримання фінансової дисципліни при формуванні, розподілі та використанні публічних фондів грошових коштів.

Орган державного фінансового контролю – одиниця механізму державної влади, яка належить до певної структури, однак є організаційно відокремленою, має власні повноваження та виключне функціональне призначення здійснювати від імені та в інтересах держави контроль у сфері публічних фінансів та фінансової діяльності держави¹.

Органи, що наділені повноваженнями щодо здійснення фінансового контролю, Л. А. Савченко поділяє на дві групи. До першої групи зараховує тих, що здійснюють фінансовий контроль, та контролюючих суб'єктів. До суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, відносяться Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та інші державні органи, органи місцевого самоврядування, яких поряд із виконанням інших функцій наділено контрольними повноваженнями. Для цих суб'єктів контрольна функція у фінансовій сфері є другорядною. До контролюючих суб'єктів належать: Рахункова палата України, органи Державної податкової служби України, Національний банк України, Державна митна служба України, Державне казначейство України, Державна аудиторська служба України, Державна служба фінансового моніторингу України, інші державні органи, недержавні організації, незалежні аудитори, а також відповідні служби підприємств, установ, організацій, основною функцією яких є здійснення фінансового контролю².

¹ Роговенко Д. С. Система державного фінансового контролю – гарантія стабільної фінансової діяльності держави. *Держава і право* : зб. наук. праць, Юридичні і політичні науки. Вип. 31. Інститут держави і права ім. В. М. Корещького. Київ : Вид-во Інституту держави і права ім. В. М. Корещького, 2006. С. 343–349. С. 346.

² Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с. С. 46.

Органи фінансового контролю в Україні діють у своїй основі відокремлено, відсутньою є система їх взаємодії і координації, в результаті чого деякі сторони управління публічними грошовими коштами залишаються поза контролем, відбувається невиправдане дублювання функцій. Внаслідок цього не тільки розмивається відповідальність контролюючих органів, але й відбувається нераціональне витрачання виділених на контроль бюджетних коштів. З метою мінімізації витрат на фінансовий контроль необхідним є ретельне координування й узгодження контрольних заходів, що здійснюються різними контролюючими органами.

Відсутність узгодженості та єдності в системі органів фінансового контролю пов'язана з відсутністю єдиної концепції побудови такої системи. Із цього приводу слушним є зауваження Є. В. Калюги щодо того, що «через відсутність взаємодії між позавідомчими і відомчими контролюючими органами кожний з них перетворився в збирача, що замкнувся в собі, і споживача контрольної інформації»¹.

Як свідчить аналіз положень нормативно-правових актів, що стосуються функціонування системи фінансового контролю, потребують докорінного удосконалення положення Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»², який на теперішній час не забезпечує чіткості у взаємодії контролюючих органів у фінансовій сфері. Він мав був би встановлювати основні поняття контролю як системи у цій сфері, конкретно розмежовувати функції та повноваження органів фінансового контролю, регламентував правовідносини між контролюючими та підконтрольними суб'єктами. Норми діючих законів та нормативно-правових актів у сфері фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою.

¹ Калюга Є. В. Класифікація контролю та шляхи її вдосконалення. *Фінансовий контроль*. 2002. № 1. С. 48–49. С. 49.

² Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-ХІІ. Дата оновлення: 24.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Все це обумовлює певною мірою розбалансована система органів, що здійснюють фінансовий контроль.

Діяльність державних органів, що здійснюють контрольні, контрольно-ревізійні, наглядові і фіскальні дії щодо бюджетних коштів та публічних фінансів у цілому, регламентується окремими спеціальними законами і нормативно-правовими актами. Так, ст. 20 Податкового кодексу України закріплює права лише таких контролюючих органів, як податкові та митні¹. Статтею 98 Конституції України визначено повноваження Рахункової палати як органу, що здійснює контроль за використанням коштів лише бюджету. Контролюючи його виконання в частині видатків, Рахункова палата, як орган державного фінансового контролю, теж не контролює доходи бюджетів України. Контрольні повноваження Національного банку України у сфері банківської справи визначено Законом України «Про Національний банк України»². Здійснення валютного нагляду регламентується Законом України «Про валюту та валютні операції»³ та Постановою Правління Національного банку України «Про валютний нагляд»⁴. Здійснення аудиторського контролю здійснюється на підставі положень Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність»⁵.

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. Дата оновлення: 11.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ Про валюту та валютні операції : Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. Дата оновлення: 21.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁴ Про валютний нагляд : Постанова Правління Національного банку України від 03.01.2019 № 13. Дата оновлення: 15.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013500-19#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁵ Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. Дата оновлення: 01.08.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Сукупність усіх правових норм, що регламентують здійснення фінансового контролю, становить інститут фінансового контролю. Інститут фінансового контролю є самостійним інститутом фінансового права як галузі права, який належить до її загальної частини, хоча має складну структуру, оскільки складається з фінансово-правових норм, яких включено як до загальної, так і до особливої частини.

Враховуючи завдання фінансового контролю та його змісту, можна виокремити його функції. При цьому трансформація завдань фінансового контролю безпосередньо впливає на зміст та види функцій фінансового контролю. Слід зазначити, що в науковій літературі є відсутнім єдиний підхід щодо визначення та видів функцій фінансового контролю, відсутнім є також і їх нормативне закріплення. Так, В. П. Дудко виокремлює інформаційну функцію, профілактичну, мобілізуючу¹. С. О. Ніщимна виокремлює превентивну, попереджувальну та правовідновлювальну функції фінансового контролю².

Враховуючи різноманітні підходи до виокремлення функцій фінансового контролю та змісту завдань фінансового контролю можна виокремити такі основні функції фінансового контролю, як інформаційна, аналітична, стабілізуюча, правоохоронна та попереджувальна. Що ж стосується інших функцій фінансового контролю, то вони є похідними від основних та розкривають зміст основної функції у певному аспекті.

Слід зазначити, що на сучасному етапі розвитку фінансової діяльності на перше місце виходять інформаційна та попереджувальна функції фінансового контролю. Це пов'язано з тим, що без створення відповідного інформаційного підґрунтя не можливо здійснювати відповідну діяльність, особливо це стосується фінансової сфери. Що ж стосується попереджувальної функції, то держава у першу чергу має бути зацікавленою

¹ Дудко В. П. Державний фінансовий контроль : підручник, 2-ге вид., перероб. та допов. Чернівці : Прут, 2008. 624 с. С. 12.

² Ніщимна С. О. Принципи публічної фінансової діяльності в Україні : монографія. Чернівці : ЧДІЕУ, 2013. 376 с. С. 172.

у попереджені правопорушень у фінансовій сфері, тобто до завдання відповідних фінансових збитків.

Слід зазначити, що на теперішній час не існує чіткого розмежування понять «вид», «форма» та «метод» фінансового контролю як на законодавчому рівні, так і не має єдності із цього питання серед науковців, що обумовлює різні підходи до розуміння цих понять.

Вид контролю – складова частина системи контролю із властивим їй змістом, призначена для здійснення функції контролю згідно зі своїми завданнями, правами та обов'язками. Вид може трактуватися як похідне поняття, що має усі властивості більш загального поняття, але володіє деякими специфічними властивостями, які відокремлюють його від інших явищ даного типу. Існують різні види фінансового контролю, що викликано багатогранністю функцій фінансового контролю¹.

Цілком слушним є твердження І. К. Дрозд та В. О. Шевчук щодо того, що різновиди контролю характеризуються низкою ознак, притаманних елементам контролюючої системи: суб'єкт – контрольні дії – об'єкт. Саме суб'єкта фінансового контролю розглядають в якості пріоритетного системоутворюючого критерію².

Деякі вчені до методів фінансового контролю зараховують ревізію, перевірку, інспектування, спостереження, обстеження, аудит тощо. Інші, у свою чергу, їх зараховують до форм фінансового контролю.

Форма фінансового контролю – це зовнішнє вираження та організація контрольних дій, спрямованих на виконання функцій фінансового контролю. Метод фінансового контролю – конкретний прийом, спосіб здійснення контрольних заходів³.

¹ Контроль і ревізія : підручник / Бутинець Ф. Ф., Виговська Н. Г., Малюга Н. М., Петренко Н. І. ; за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. 3-тє вид., допов. і перероб. Житомир : Рута, 2002. 544 с. С. 78–79.

² Дрозд І. К., Шевчук В. О. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Київ : ТОВ «Імекс-ЛТД», 2007. 304 с. С. 32.

³ Пивоваров К. В. Дієві форми фінансового контролю в системі державного управління в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. № 2. С. 197–206. С. 198.

Головною відмінною рисою методів фінансового контролю від його форм є те, що методи не мають самостійного значення і не можуть використовуватися відокремлено від будь-якої певної форми фінансового контролю.

Таким чином, основними формами фінансового контролю є ревізія, перевірка, обстеження, спостереження, облік, аудит та фінансовий моніторинг.

Методами фінансового контролю є конкретні способи здійснення контрольних заходів. При здійсненні фінансового контролю застосовуються як загальнонаукові методи – аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія і порівняння, так і спеціальні: економічний та документальний аналіз, фактичне дослідження, математичний підрахунок, інвентаризація, контрольний обмір.

Вибір форм і методів залежить від того, які цілі та завдання стоять перед контролюючим органом, а також від специфіки діяльності підконтрольного суб'єкта та від інших умов.

Ревізія – форма фінансового контролю, що пов'язана із повним, всебічним, комплексним, системним та об'єктивним обстеженням фінансово-господарської діяльності підконтрольного суб'єкта. Це є система контрольних дій, за якої за певний період і згідно із затвердженою програмою перевіряється відповідний суб'єкт на предмет економічної ефективності його фінансово-господарської діяльності, законності, достовірності і доцільності, ефективності господарських і фінансових операцій.

У порівнянні з перевіркою ревізія має більш комплексний характер, оскільки охоплює усю діяльність підприємства.

Ревізії можна класифікувати за різними підставами: 1) за джерелами інформації: документальні (містять у собі лише перевірку різних фінансових документів, у тому числі рахунків, платіжних відомостей, ордерів, чеків, звітів, кошторисів) та фактичні (досліджується уся сукупність сторін фінансово-господарської діяльності) ревізії; 2) за способом призначення: планові (заходи фінансового контролю здійснюються на основі річних планів) та позапланові (призначаються на підставі розпоряджень керівника контрольного органу, а також за мотивованим зверненням правоохоронних органів, скаргами, заявами і зверненнями

громадян); 3) за критерієм досліджуваного періоду: фронтальні, або повні (перевіряється уся фінансова діяльність підконтрольного суб'єкта за якийсь певний цільний період часу) і вибіркові, або часткові (перевіряється фінансово-господарська діяльність тільки за якийсь певний короткий проміжок часу); 4) за ступенем охоплення: комплексні (перевіряється фінансова діяльність підконтрольного суб'єкта у різних сферах і, як правило, у них беруть участь ревізори одночасно декількох контролюючих органів) і тематичні (проводиться обстеження якої-небудь однієї сфери фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта).

За загальним правилом забороняється проведення повторних ревізій за той же період, що перевірявся з одних і тих само питань, за винятком ряду випадків.

При здійсненні ревізій посадові особи контролюючого суб'єкта не мають втручатися в оперативну діяльність об'єктів, а також оприлюднювати свої висновки до завершення ревізії та оформлення її результату у вигляді акта (довідки) або ув'язнення. По закінченні ревізії членами комісії складається акт ревізії – документ, який має важливе юридичне значення. Він підписується особами, що здійснювали ревізію, а також керівником та головним бухгалтером підконтрольного суб'єкта.

Результати ревізії, що викладаються в акті ревізії, повинні підтверджуватися документами (копіями документів), результатами контрольних дій і зустрічних перевірок, поясненнями посадових, матеріально відповідальних та інших осіб підконтрольного суб'єкта, іншими матеріалами.

На основі акта ревізії вживаються заходи щодо усунення виявлених порушень фінансової дисципліни, відшкодування завданих матеріальних збитків, винні притягуються до відповідальності, розробляються пропозиції щодо попередження порушень.

Перевірка – форма фінансового контролю, тобто система контрольних дій, що пов'язана з одноразовим обстеженням і документальним та фактичним вивченням законності окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підконтрольного суб'єкта, достовірності його обліку і звітності за певний період.

Перевірка є найбільш поширеною і найбільш регламентованою формою фінансового контролю. Можна виокремити такі види перевірок, як: 1) за джерелами інформації: документальні та фактичні; 2) за способом призначення: планові та позапланові; 3) за критерієм досліджуваного періоду: повні і вибіркові (часткові); 4) за ступенем охоплення: комплексні і тематичні; 5) за підставою призначення: повторні та додаткові; 6) за місцем проведення: виїзні та камеральні.

Окремо слід виокремити «зустрічну» перевірку, за якою первинні документи або звітні данні зіставляються з аналогічними або взаємозалежними даними підприємства-контрагента.

Обстеження – це збір даних з різних джерел, що мають безпосереднє відношення до предмета або діяльності підконтрольного суб'єкта, їх аналіз і оцінка стану певної сфери діяльності підконтрольного суб'єкта. Спеціальними прийомами спостереження є опитування та анкетування. Результати обстеження оформлюються висновком.

Спостереження – це сукупність дій, яка має на меті загальне ознайомлення зі станом фінансово-господарської діяльності підконтрольного суб'єкта і являє собою відстеження процесу або процедури, виконуваної іншими особами. Спостереження, як правило, передуює застосуванню інших форм фінансового контролю.

Облік – це специфічна форма фінансового контролю, сфера застосування якої переважно обмежується діяльністю контролюючого суб'єкта щодо здійснення реєстрації підконтрольного суб'єкта або в інших випадках, визначених чинним законодавством (наприклад, облік об'єктів оподаткування). Метою цієї форми є створення відповідної інформаційної бази, що надає можливість здійснювати фінансовий контроль у майбутньому.

Аудит – комплекс дій, що полягає у перевірці та аналізові органом фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів на підставі показників правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності.

Фінансовий моніторинг – це спеціальна форма фінансового контролю, яка полягає у сукупності заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

2. Інформаційні технології як засіб забезпечення здійснення фінансового контролю

В умовах гострого дефіциту публічних фінансових ресурсів удосконалення управління ними та забезпечення ефективного і раціонального їх використання є надзвичайно актуальним питанням для України¹. Таким чином, фінансовий контроль є одним з основних засобів забезпечення виходу з фінансово-економічної кризи.

На теперішній час у сфері фінансового контролю існують певні недоліки та прогалини, що не задовольняє повною мірою інтереси суспільства, оскільки економіка держави зазнає значних збитків. Основними факторами, що обумовлюють таку ситуацію, є відсутність дієвих механізмів фінансового контролю за публічними фінансовими ресурсам, недосконалість діючого законодавства у сфері фінансового контролю, необхідність аналізу великого об'єму інформації та показників, що підпадає під публічний фінансовий контроль, велика кількість правопорушень у сфері фінансової діяльності.

Фінансовий контроль є особливою та важливою сферою правового регулювання держави. При цьому існує багато проблем, пов'язаних як з недосконалістю законодавства, що регулює здійснення фінансового контролю в Україні, так і пов'язаних з недоліками в організації роботи контролюючих органів. Зрозуміло, що за відсутності єдиної системи норм, що регулюють публічний контроль фінансів, буде відсутньою ефективна діяльність органів, які його здійснюють, що само собою негативно

¹ Шевчук О. А. Трансформація змісту державного фінансового контролю. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2013_7_24

позначається на фінансуванні різних галузей економіки, фінансового благополуччя населення, фінансово-господарської діяльності організацій та розвитку економіки держави у цілому¹.

На теперішній час пріоритетним напрямком розвитку механізму фінансового контролю є використання сучасних інформаційних технологій, тобто сукупності процесів і методів здійснення пошуку, отримання, передачі, збору, обробки, накопичення, узагальнення, зберігання та надання інформації, а також користування і захисту цієї інформації.

Зростання рівня інформатизації процесів управління у різних сферах життєдіяльності держави є одним із найбільш важливих показників соціально-економічного розвитку. Використання сучасних інформаційних технологій безпосередньо впливає на якість розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, на прогнозування, моделювання та розробку планів, а також і на способи та форми надання послуг державою та місцевим самоврядуванням, що в результаті обумовлює більш ефективне та результативне формування, розподіл та використання публічних фінансів.

Застосування інформаційних технологій та різних форм їх прояву є обов'язковою умовою якісної роботи контролюючих органів, ефективності реалізації механізму фінансового контролю та повинно стати пріоритетним напрямком реформування системи фінансового контролю.

Потреба використання новітніх розробок у сфері інформаційних технологій при здійсненні фінансового контролю обумовлена зростаючими вимогами щодо ефективності фінансового контролю в сучасних умовах, тобто в умовах економічної кризи, невивантаження фінансових ресурсів в державі, застосування новітніх підходів у сфері здійснення фінансово-господарської діяльності та прагнення підвищити рівень економічного розвитку країни. За таких умов, суттєво збільшуються обсяги інформації

¹ Бедринцев М. Д. Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2015. Вип. 10. С. 224–227.

та розширюються джерела її надходження, а також ускладнюється процес аналітичної обробки та прийняття рішень. Усе це істотно знижує ефективність, а деколи і унеможливає проведення традиційного (ручного) фінансового контролю¹.

У діяльність суб'єктів господарювання широко запроваджуються такі новітні інформаційні технології, як електронні документи, електронний цифровий підпис, електронна звітність, розвиваються телекомунікаційні технології, створюються різні інформаційні ресурси для здійснення господарської діяльності. При цьому істотно змінюється і методика проведення фінансового контролю щодо діяльності суб'єктів господарювання. Виникають нові способи фінансових правопорушень, яких майже неможливо виявити та попередити при застосуванні традиційних форм фінансового контролю. Таким чином, сформувалася ситуація, коли в умовах застосування інформаційних систем суб'єктами господарювання для забезпечення своєї діяльності, посадові особи органів фінансового контролю здійснюють контрольні заходи з використанням застарілих методик.

Сучасні інформаційні технології надають можливість застосовувати нові підходи у відповідних процесах, а отже, стимулюють запровадження нового підходу до розуміння та реалізації механізму фінансового контролю. Вони дозволяють автоматизувати процес збору, узагальнення, зберігання інформації, удосконалювати способи проведення розрахунків, аналізу, докорінно переглянути методику обробки інформації, використовувати нові технології, що обумовлює необхідність радикальної зміни механізму контрольно-ревізійної роботи у сфері фінансової діяльності.

Основні принципи використання новітніх інформаційних технологій у фінансовому контролі полягають у масовому впровадженні обчислювальної техніки; створенні комплексної технології оброблення інформації в умовах використання баз даних, баз знань та комп'ютерних мереж; у розробці засобів комп'ютерного

¹ Яремко С. А. Організація фінансового контролю в умовах застосування інформаційних технологій і систем. *Наук. журн. «Комп'ютерно-інтегровані технології: освіта, наука, виробництво»*. Луцьк, 2013, Вип. № 12. С. 81–85. С. 81.

моделювання системи оброблення даних із застосуванням банку моделей та банку алгоритмів; у створенні засобів спілкування персоналу з інтелектуальними експертними системами¹.

Для ефективної організації фінансового контролю необхідно удосконалювати існуючу інформаційно-аналітичну систему органів фінансового контролю, яка забезпечувала б автоматизацію процесів фінансового аналізу та контролю результатів діяльності підконтрольних суб'єктів.

Використання засобів обчислювальної техніки, програмного забезпечення, телекомунікаційних технологій при створенні інформаційних систем та інформаційних технологій має важливе значення для автоматизації контрольного процесу та призводить до появи відносно нових правовідносин, що мають бути чітко врегульованими діючим законодавством. До об'єктів правового регулювання у цій сфері належать: інформаційні системи та інформаційні технології, засоби їх забезпечення.

Інформаційна система – це організаційно упорядкована сукупність документів (масивів документів) та інформаційних технологій, у тому числі з використанням засобів обчислювальної техніки і зв'язку, що реалізують інформаційні процеси².

До засобів використання інформаційних систем при здійсненні фінансового контролю можна віднести єдині бази даних, що дозволяють оптимізувати та позбутися деяких проміжних етапів документообігу, телекомунікаційні технології, що забезпечують встановлення зв'язку з користувачами, та експертні системи, що сприяють використанню фахівцями широкого профілю замість експертів і фахівців вузької спеціалізації.

В Україні існують відкриті та закриті бази даних. Відкриті баз даних передбачено для публічного користування громадянами України. Ці ресурси створено державними або муніципальними установами і стосуються вони різноманітних послуг для

¹ Гужва В. М. Інформаційні системи і технології на підприємствах : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2011. 400 с. С. 33.

² Сазонець О. М. Інформаційні системи і технології в управлінні зовнішньоекономічною діяльністю : навч. посіб. Київ : «Центр учб. літ.», 2014. 256 с. С. 13.

українських громадян. Велика кількість баз даних також дозволяє громадянам перевіряти судові рішення, відомості з кадастру, реєстрацію підприємств та громадських організацій тощо. Відкриті реєстри та бази даних дають можливість користуватися публічною інформацією, без необхідності писати запит, що суттєво прискорює оперативність отримання інформації. Існують також і закриті реєстри та бази даних. Після створення електронних реєстрів і баз даних велику кількість корисної інформації можна отримати не виходячи з дому чи робочого місця, істотно заощадивши час та кошти.

Усі ці бази даних та реєстри підвищують оперативність і дієвість заходів фінансового контролю, але можливості застосування зазначеного напрямку контролюючими органами є недостатніми. На теперішній час існують складнощі та неврегульованість щодо доступу деяких державних органів та служб до відповідної інформації. Прикладом є інформація про платників податків, що надходить до органів податкової та митної служби і може бути пов'язана із захистом комерційної таємниці. Але слід брати до уваги те, об'єктивна та повна інформація, яку необхідно враховувати при реалізації своїх повноважень відповідними органами державної влади, є підґрунтям правильного і точного прогнозування, планування та управління, тому існує необхідність створення, крім єдиної інформаційної системи, окремих інформаційних потоків між державними органами, що буде ґрунтуватися на чіткій правовій регламентації з урахуванням технічних особливостей. Прикладом використання інформаційних технологій при здійсненні фінансового контролю є також запровадження єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансування тероризму¹.

¹ Положення про єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму і фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 № 627. Дата оновлення: 24.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/627-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

У сучасних умовах існує багато організаційних та методологічних суперечностей, недоліків і проблем, які гальмують розвиток і застосування інформаційних систем при здійсненні фінансового контролю та знижують ефективність використання інформаційних технологій.

Основні з них полягають у тому, що: а) використовуються як нові, так і застарілі програмні засоби. Це суттєво ускладнює обслуговування інформаційної системи та знижує ефективність її використання; б) підключення до мережі Internet і використання програмного забезпечення загрожує цілісності баз даних та створює умови для несанкціонованого доступу до інформації, що передається у мережевому середовищі; в) ручний, неавтоматизований ввід даних у віддалених вузлах мережі може призвести до багатьох помилок та затримок, які знижують ефективність інформування служб та не дають можливості для відповідних оперативних дій¹.

Інформаційне забезпечення автоматизованих систем контролю є важливою складовою, призначеною для відображення інформації, яка характеризує стан керованого об'єкта і є основою для прийняття управлінських рішень. Під інформаційним забезпеченням розуміють певним чином упорядковану сукупність інформації, яку формують і використовують на різних стадіях процесу контролю. Основою інформаційного забезпечення контролю є економічна інформація, що характеризує виробничу і фінансово-господарську діяльність суб'єктів контролю². У процесі розроблення та застосування інформаційного забезпечення необхідно враховувати склад інформації, що містить у собі перелік інформаційних одиниць або сукупностей, задач, структуру інформації та її перетворення, тобто формування показників

¹ Ярємко С. А., Коваленко В. В. Дослідження проблем впровадження сучасних інформаційних систем аудиту в контрольно-ревізійній діяльності. *Наук. журнал «Комп'ютерно-інтегровані технології: освіта, наука, виробництво»*. Луцьк, 2014. Вип. № 14. С. 179–182. С. 182.

² Івахненко С. В. Інформаційні технології в організації бухгалтерського обліку та аудиту : навч. посіб. Київ : вид-во «Знання-Прес», 2011. 349 с. С. 200.

документів, характеристики руху інформації, тобто обсяг потоків, маршрути, терміни, характеристику якості інформації, способи перетворення інформації¹.

Зростання обсягів інформації потребує від контролюючих органів її узагальнення, групування, систематизації і класифікації, оскільки без такого підходу важко зібрати відповідні показники, об'єктивно та правильно оцінити факти та процеси виробництва, що характеризують результати фінансово-господарської діяльності. Загальновідомо, що найпотрібнішу інформацію про фінансово-господарську діяльність контролюючі органи отримують із даних бухгалтерського обліку, фінансової та податкової звітності, а в деяких випадках за рахунок опосередкованих показників.

У сучасних умовах сутністю фінансового контролю є оцінка різноманітних джерел і даних первинної інформації. А її збирання та обробка мають бути оперативними, безперервними і постійно підтримуватися в актуальному стані.

Враховуючи різноманітні джерела виникнення первинної інформації та необхідності подання звітної інформації різним контролюючим органам, доречним є організація інформаційно-технічного забезпечення фінансового контролю на основі побудови розподіленої інформаційно-аналітичної системи. Необхідною умовою створення розподіленої інформаційно-аналітичної системи фінансового контролю є дотримання єдиної системи класифікації і кодування обліково-аналітичної інформації, що є частиною інформаційного забезпечення, комплексом взаємозалежних державних класифікаторів техніко-економічної інформації, розробленим для використання в системах автоматизованої обробки даних². Основою інформаційного забезпечення розподіленої інформаційно-аналітичної системи є інформаційна база, яка використовується при функціонуванні автоматизованих

¹ Гора О. Б. Інформаційні системи контролю за виконанням державних рішень. *Реєстрація, зберігання і обробка даних*. 2009. № 4. С. 43–50. С. 44.

² Яремко С. А. Організація фінансового контролю в умовах застосування інформаційних технологій і систем. *Наук. журнал «Комп'ютерно-інтегровані технології : освіта, наука, виробництво»*. 2013. Вип. № 12. С. 81–85. С. 82.

систем контролю. За складом та змістом вона має відповідати вимогам тих задач, які розв'язуються на її основі.

Фінансовий контроль базується не тільки на використанні інформації, але й сам бере безпосередню участь у формуванні інформаційного забезпечення системи управління суб'єктів контролю. Перед прийняттям управлінського рішення і під час його виконання повинні застосовуватись адекватні процедури контролю, що дасть змогу відходити від перевірки кожної господарської операції окремо і здійснювати аналіз результатів фінансово-господарської діяльності у цілому.

Удосконаленню інформаційно-аналітичного забезпечення фінансового контролю можуть сприяти такі заходи: стандартизація системи з фінансового контролю та формування системи єдиних процедур фінансового контролю, впровадження сучасних інформаційних технологій, створення єдиної інтегрованої бази даних, пов'язаної з ідентифікацією та авторизацією результатів контрольних заходів, запровадження загального моніторингу даних про виявлені порушення фінансової дисципліни та відшкодовані збитки.

Сучасні інформаційні технології документообігу дозволяють оперативно накопичувати та використовувати відповідні бази даних за підсумками реалізації всіх форм фінансового контролю, тобто, для підвищення ефективності здійснення фінансового контролю необхідно встановити нові стандарти якості інформаційно-аналітичної роботи. Стандарт тлумачиться сучасною наукою і чинним законодавством як методологічна база і сукупність єдиних вимог до ведення контрольної діяльності¹.

До основних напрямків удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення здійснення фінансового контролю слід віднести: 1) розробку методичних рекомендацій щодо визначення форм, методів і принципів; 2) розробку програмного забезпечення, що дасть змогу автоматизувати процес фінансового контролю та привести у відповідність до запроваджених

¹ Шевчук О. А. Трансформація змісту державного фінансового контролю. *Актуальні проблеми економіки*. 2013. № 7(145). С. 194–204. С. 202.

автоматизованих робочих місць і баз даних, якими користуються органи фінансового контролю; 3) удосконалення механізмів взаємодії органів фінансового контролю та усунення суперечностей. Реалізація визначених завдань дозволить забезпечити: зміцнення законності та дотримання фінансової дисципліни, оперативне реагування на виникнення випадків неефективного використання публічних фінансових ресурсів; отримання обґрунтованої інформації щодо ефективності та законності використання публічних ресурсів; розвиток програмно-технічної інфраструктури інформаційної системи; удосконалення діяльності органів фінансового контролю, підвищення ефективності управління публічними фінансовими ресурсами. Шляхом створення єдиної інформаційної бази, до якої є вільний доступ кожного з відповідних органів фінансового контролю, можна оптимізувати процес взаємодії, співпраці і комплексного підходу до оцінки результатів фінансової діяльності.

Використання інформаційних технологій при здійсненні фінансового контролю є однією з передумов прискорення економічного розвитку України. Тому, реформування інституту фінансового контролю необхідно здійснювати в таких напрямках: 1) створення органами влади необхідних правових, економічних, організаційних та інших умов, що будуть сприяти розвитку інформатизації та створенню дієвих механізмів захисту прав та інтересів громадян і держави при її здійсненні; 2) формування єдиних баз даних, що забезпечать інформаційне та аналітичне супроводження фінансового контролю на всіх етапах його здійснення та ефективне використання усіх інформаційних ресурсів; 3) забезпечення оперативного обміну інформацією та співпраці між суб'єктами фінансового контролю та використання реєстрів і баз даних; 4) створення електронної бази даних з питань здійсненого фінансового контролю. Зазначені заходи мають сприяти подальшому розвитку публічного фінансового контролю в Україні, підвищенню його ефективності та дієвості.

Отже, на теперішній час у сфері фінансового контролю виникає потреба у подоланні правової невизначеності, а також у забезпеченні зміцнення законодавчої та методологічної бази.

Для цього доцільно удосконалити нормативно-правову базу, методологічне та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів фінансового контролю.

Розвиток фінансового контролю відбувається у напрямку створення високоорганізованого середовища з інформаційним, телекомунікаційним, програмним забезпеченням, базами даних та іншими засобами, що дозволить на якісно новому рівні реалізовувати механізм фінансового контролю, що обумовлює запровадження контролюючими органами нових форм і методів контролю, їх орієнтацію на результативне попередження та припинення правопорушень у фінансовій сфері шляхом переходу до інформатизації усіх етапів та стадій фінансового контролю з метою досягнення максимальної ефективності та результативності.

Найяскравішим прикладом застосування та реалізації інформаційних технологій при здійсненні фінансового контролю є документальна невідзна позапланова електронна перевірка як форма здійснення податкового контролю.

Податкові перевірки є однією з основних форм здійснення податкового контролю як різновиду фінансового контролю. Під податковою перевіркою необхідно розуміти право податкових органів щодо перевірки дотримання податкового законодавства шляхом зіставлення звітних даних платника податків із фактичним станом його фінансової діяльності з метою встановлення правильності нарахування і своєчасності сплати податків і зборів, визначення податкового зобов'язання, виявлення фактів, що свідчать про вчинення правопорушень у сфері податкових правовідносин.

Відповідно до п.п. 75.1.2 п. 75.1 ст. 75 Податкового кодексу України документальною невідзною позаплановою електронною перевіркою вважається перевірка, що проводиться на підставі заяви, поданої платником податків з незначним ступенем ризику до контролюючого органу, в якому він перебуває на податковому обліку¹.

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. Дата оновлення: 01.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

В Україні діє ризик-орієнтований підхід при здійсненні податкових перевірок. Головним принципом такого підходу є здійснення податкових перевірок частіше щодо тих платників податків, що потенційно можуть порушувати податкове законодавство, і в яких присутні підвищені соціальні ризики.

Частота проведення податкових перевірок платників податків визначається залежно від ступеня ризику в діяльності таких платників податків. При цьому слід зазначити, що мова йде у першу чергу про планові податкові перевірки, тобто перевірки, що здійснюються на підставі щорічного плану-графіка здійснення планових документальних перевірок.

Згідно з п. 77.2 ст. 77 Податкового кодексу України ступені ризику в діяльності поділяються на високий, середній та незначний. Платники податків з: високим ступенем ризику включаються до плану-графіка не частіше, ніж один раз на календарний рік, середнім – не частіше ніж один раз на два календарних роки, незначним – не частіше, ніж один раз на три календарних роки. Проте практика реалізації умов включення платників податків до плану-графіка проведення документальних планових перевірок ускладнюється недосконалістю критеріїв розподілу суб'єктів господарювання на групи ризику, відповідно до методики розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного контролю. Порядок формування та затвердження плану-графіка, перелік ризиків та їх поділ за ступенями встановлюються наказом Міністерства фінансів України від 2 червня 2015 р. № 524¹. Саме в цьому документі передбачено методику визначення та критерії, яким повинні відповідати платники податків для віднесення їх до відповідної групи податкового ризику. Враховуючи ці критерії, особливості та недоліки податкового законодавства, можна зазначити, що документальні невідзні

¹ Порядок формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків : Наказ Міністерства фінансів України від 02.06.2015 р. № 524. Дата оновлення: 13.11.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0751-15#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

позапланові електронні перевірки будуть здійснюватися щодо невеликої кількості платників податків, які належать до групи з незначним податковим ризиком.

Електронна перевірка може здійснюватися для платників податків, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності; суб'єктів мікро-, малого; середнього підприємництва та інших платників податків.

Заява подається керівником або уповноваженим представником платника податків за 10 календарних днів до очікуваного початку проведення електронної перевірки.

Порядок подання платником податків заяви про здійснення документальної невиїзної позапланової електронної перевірки та прийняття контролюючим органом рішення про проведення такої перевірки затверджено наказом Міністерства фінансів України від 20 листопада 2015 р. № 1040¹.

Відповідно до п. 85.2 ст. 85 Податкового кодексу України для проведення електронної перевірки платник податків забезпечує подання до контролюючого органу в електронній формі з дотриманням умови щодо реєстрації електронного підпису підзвітних осіб документів, які, відповідно до Податкового кодексу України, пов'язані з обчисленням та сплатою податків і зборів, якщо такі документи створюються таким платником податків в електронній формі та зберігаються на машинних носіях інформації.

Платник податків у заяві обов'язково зазначає податкові періоди, що підлягають перевірці, систему оподаткування, яка застосовується, перелік податків, які будуть перевірятися, та ведення в електронному вигляді бухгалтерського обліку та первинних документів.

Електронну перевірку може бути здійснено за визначені платником податків податкові періоди, за які не здійснювалися

¹ Порядок подання платником податків заяви про проведення документальної невиїзної позапланової перевірки та прийняття рішення контролюючим органом про проведення такої перевірки : Наказ Міністерства фінансів України від 20.11.2015 р. № 1040. Дата оновлення: 20.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1522-15#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

документальні планові або позапланові перевірки з відповідних питань, які платник податків має намір перевірити, та у разі надання до контролюючого органу відповідних декларацій чи розрахунків. Такий податковий період не може становити менше одного базового податкового (звітного) періоду з відповідного податку чи збору. Рішення про проведення чи не проведення документальної невідвізної позапланової електронної перевірки приймається керівником контролюючого органу, до якого платником податків подано заяву, протягом 10 календарних днів.

Пунктом 86.11 ст. 86 Податкового кодексу України визначено, що за результатами електронної перевірки складається довідка у двох примірниках, що підписується посадовими особами контролюючого органу, які здійснювали перевірку, та реєструється у контролюючому органі протягом трьох робочих днів з дня закінчення встановленого для проведення перевірки строку. При цьому довідка буде оформлюватися незалежно від того, чи були виявлені чи не виявлено порушення податкового законодавства. Це впливає також із положення п. 50.3 ст. 50 Податкового кодексу України, відповідно до якого контролюючий орган має право на проведення позапланової перевірки платника податків за відповідний період, якщо платник податків не подає уточнюючий розрахунок протягом 20 робочих днів після дати складання довідки про проведення електронної перевірки, якою встановлено порушення податкового законодавства.

Довідка електронної перевірки після її реєстрації вручається особисто платникові податків або його законним представником для ознайомлення та підписання протягом п'яти робочих днів з дня вручення.

У разі незгоди платника податків з висновками перевірки чи фактами і даними, викладеними у довідці, складеній за результатами електронної перевірки, вони зобов'язані підписати таку довідку та мають право подати свої заперечення, які є невід'ємною частиною такої довідки, разом з підписаним примірником довідки. Такі заперечення розглядаються контролюючим органом протягом п'яти робочих днів з дня їх отримання та платникові податків надсилається відповідь у порядку,

визначеному ст. 58 Податкового кодексу України. Така відповідь є невід'ємною частиною довідки про здійснення електронної перевірки. Платник податку має право брати участь у розгляді заперечень, про що він зазначає у поданих запереченнях.

Електронні податкові перевірки спрямовані мінімізувати втручання в діяльність господарюючих суб'єктів. Їх зміст полягає у здійсненні документальної перевірки в електронному вигляді без контакту робітника податкової служби і платника податку.

Платник податків, що здійснює господарську діяльність, здійснюючи облік в електронному вигляді, веде Журнал обліку господарських операцій¹, тобто реєстри, за допомогою яких обліковують операції з руху матеріальних цінностей та грошових засобів. Платник податків може подати цей журнал в електронному вигляді до органу податкової служби, де за допомогою відповідного програмного забезпечення перевіряється правильність складання поданої податкової декларації (податкової звітності) щодо сплати податків з результатів проведених господарських операцій. На підставі такого аналізу робиться висновок щодо правильності декларування сум до сплати. Після цього платник податків має право подати уточнену податкову декларацію та виправити помилки, виявлені в результаті здійснення електронної перевірки.

Коли щодо платника податків здійснюється виїзна документальна податкова перевірка, він зобов'язаний надати усі документи, що підтверджують результати фінансово-господарської діяльності. При цьому, ризики щодо поширення цієї інформації за межі контролюючого органу є відсутніми, адже законодавство забороняє розголошувати інформацію, отриману в результаті здійснення контрольних повноважень. Що ж стосується електронних податкових перевірок, то передбачено спеціальні засоби захисту, які унеможливають отримання цієї інформації третіми особами.

¹ Методичні рекомендації про застосування реєстрів бухгалтерського обліку малими підприємствами : Наказ Міністерства фінансів України від 15.06.2011 р. № 720. Дата оновлення: 15.06.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0720201-11#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Слід зазначити, що здійснення електронної податкової перевірки має позитивні наслідки щодо платника податків. Якщо щодо платника податку здійснювалася податкова перевірка незалежно від її виду, він вважається уже перевіреним. Таким чином, якщо платник податків протягом певного періоду не допустив порушення податкового законодавства і є відсутніми підстави його переміщення до наступної групи платників податків за ступенем податкового ризику, то щодо нього податковій перевірці здійснюватися не будуть. Платник податків вважається перевіреним, і в податкових органах є підтвердження, що всі задекларовані податкові зобов'язання погашено.

Позитивним є також те, що платник податків фактично звільняється від відповідальності за порушення, виявлені в результаті електронної перевірки та на нього покладається обов'язок подання уточнюючих розрахунків. І лише в разі неподання уточнюючих розрахунків контролюючий орган може здійснити позапланову документальну перевірку, описати встановлені правопорушення в акті та прийняти за його результатами податкове повідомлення-рішення про визначення грошового зобов'язання. Отже податкове повідомлення-рішення за результатами електронної перевірки не приймається, штрафи не застосовуються, а платникові податків надається можливість надати уточнюючі розрахунки щодо своїх податкових зобов'язань.

Таким чином, електронні податкові перевірки спрямовано на спрощення відносин між контролюючим органом та платником податків, скорочення часу та матеріальних витрат на здійснення податкового контролю, уособлення податкової служби не лише як контролюючого органу, але й як суб'єкта, що надає послуги, а також стимулювання серед платників податків самоконтролю.

ВИСНОВКИ

Фінансовий контроль практично не виконує своїх основних функцій, а саме попереджувальну та профілактичну функцію, будучи, як правило, лише реєстратором порушень. Форми наступного контролю, а саме ревізія та перевірка, за якими

переважно проводиться фінансовий контроль, без здійснення аудиту ефективності, втрачають свою актуальність та дієвість у сучасних умовах. При застосуванні цих форм не можна перевірити якість виконаних робіт та послуг, якість придбаних за публічні кошти матеріалів, ефективність використання публічних фінансових ресурсів. Організація та функціонування ефективної системи фінансового контролю – обов’язковий елемент державного управління, і тому фінансовий контроль має здійснюватися не автономно, а як важлива ланка в загальній системі державного управління. Таким чином фінансовий контроль, як найважливіший засіб державного управління, є одночасно критерієм визначення ефективності цього управління.

На теперішній час існує проблема щодо удосконалення фінансового контролю, яка вимагає комплексного підходу. Необхідно удосконалювати форми і методи його здійснення, вирішувати питання щодо шляхів підвищення його ефективності. Важливу роль у забезпеченні дієвості й ефективності фінансового контролю відіграватимуть координація та взаємодія між органами фінансового контролю, адже їх діяльність спрямовано на забезпечення захисту та охорони публічного інтересу держави.

Використання інформаційних технологій зумовлює перетворення форм та методів фінансового контролю, яке приведе до підвищення їх ефективності та якісного застосування.

Сучасні інформаційні технології створюють умови для автоматизації механізму здійснення фінансового контролю, зокрема, при обробці облікових даних, проведенні розрахунково-аналітичних процедур, групуванні та систематизації виявлених порушень.

До основних напрямів удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення здійснення фінансового контролю можна віднести: 1) розробку методичних рекомендацій щодо визначенням форм, методів і принципів застосування інформаційних технологій; 2) розробку програмного забезпечення, що дасть змогу автоматизувати процесу фінансового контролю та привести у відповідність до запроваджених автоматизованих робочих місць і баз даних, якими користуються органи фінансового контролю; 3) удосконалення механізмів взаємодії органів

фінансового контролю та усунення суперечностей шляхом створення єдиних інформаційних систем для задоволення потреб фінансового контролю.

Анотація

У дослідженні розглянуто сучасні підходи до розуміння поняття «фінансовий контроль», у межах яких він розуміється як вид фінансової діяльності, як діяльність органів фінансового контролю, як складова державного управління у фінансовій сфері. Розглянуто принципи здійснення фінансового контролю та виокремлено принципи фінансового контролю, що впливають із положень діючого законодавства. Досліджено систему фінансового контролю, функції, форми та методи здійснення фінансового контролю.

Визначено, що в сучасних умовах інформатизації держави та суспільства, при здійсненні фінансового контролю мають застосовуватися новітні інформаційні технології. Виявлено, що сучасні інформаційні технології створюють умови для автоматизації механізму здійснення фінансового контролю, зокрема, при обробці облікових даних, проведенні розрахунково-аналітичних процедур, групуванні та систематизації виявлених порушень. Окреслено пріоритетні напрями реформування механізму здійснення фінансового контролю з метою впровадження інформаційних технологій. Розглянуто практичне застосування інформаційних технологій при здійсненні фінансового контролю, а саме формування єдиних баз даних для потреб відповідних органів фінансового контролю, здійснення електронних податкових перевірок.

Ключові слова: фінансовий контроль, система фінансового контролю, принципи фінансового контролю, форми та методи фінансового контролю, інформаційні технології, інформаційна система, інформаційно-аналітичний процес.

The article examines modern approaches to understanding the concept of “financial control”, within which it is understood as a type of financial activity, as the activity of financial control bodies, as a component of state management in the financial sphere. The principles of financial control are considered and the principles of financial control arising from the provisions of the current legislation are highlighted. The system of financial control, functions, forms and methods of financial control were studied.

It was determined that in modern conditions of informatization of the state and society, the latest information technologies should be used when conducting financial control. It was found that modern information technologies create conditions for automating the mechanism of financial control, in particular, when processing accounting data, conducting calculation and analytical procedures, grouping and systematization of detected violations. The priority directions of reforming the financial control mechanism with the aim of introducing information technologies are outlined. The practical application of information technologies in the implementation of financial control is considered, namely the formation of unified databases for the needs of the relevant financial control bodies, the implementation of electronic tax audits.

Keywords: *financial control, financial control system, principles of financial control, forms and methods of financial control, information technologies, information system, information and analytical process.*

Латковський Павло Павлович,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та

фінансового права Чернівецького юридичного інституту

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗДІЛ 21. ВПЛИВ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ НА ПРОЗОРІСТЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

ВСТУП

Необхідною умовою демократичних перетворень в Україні є не тільки забезпечення прозорості бюджетної політики на всіх її стадіях та рівнях, але й також залучення до них усіх верств населення, а не тільки соціально-активних, як це відбувається нині. Відкритість процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, а також звітування про їх виконання, контроль за дотриманням бюджетного законодавства, залучення до цього процесу громадськості є складовою загальної відкритості владних структур.

Сучасні реалії вимагають від місцевих та державних органів влади публікувати все більше інформації у відкритому доступі. Це інформація щодо закупівель, тендерна документація, дані щодо декларацій чиновників, видатки місцевих бюджетів тощо. Але чи допомагає це підвищувати рівень прозорості влади та чи користуються цими даними громадяни?

На жаль, сьогодні в Україні зберігається тенденція відсутності зацікавленості великої частини населення щодо прозорості тих чи інших сфер бюджетування. Більшість громадян не користується відкритими даними та публічною інформацією, оскільки, з одного боку, не розуміють як це може вплинути на їх життя, а з іншого – не вміють ними користуватися. Тому ключовим фактором прозорої бюджетної політики є насамперед максимальне спрощення доступу до інформації, надання роз'яснень та консультацій, та систематизація всієї інформації в одній базі даних.

В Україні прозорість бюджетної політики розпочалася з процесу діджиталізації послуг влади щодо доступу громадян до інформації, яка стосується бюджетної системи країни. Прикладом такого напрямку розвитку є схвалена Кабінетом Міністрів України 11 лютого 2016 року Концепція створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Open Budget” – Прозорий бюджет¹. Одна з основних задач цієї системи – автоматизувати бюджетний процес та викоринити корупційну складову в бюджетному процесі. Інформаційно-аналітична система Open Budget забезпечує прозорість бюджетних процесів та процедур на державному та місцевому рівнях, а також дозволяє громадянам контролювати використання коштів розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів, державними підприємствами, Пенсійним фондом та Фондом соціального страхування. Ця система передбачає впровадження кращих міжнародних рекомендацій Світового банку, Міжнародного валютного фонду та Міжнародного бюджетного партнерства (IBP).

Важливе місце серед інструментів імплементації прозорості бюджетної політики є Міжнародне бюджетне партнерство – глобальні програми досліджень та аналізу сприяння доступу громадськості до бюджетної інформації своєї країни та прийняття інклюзивних та підзвітних бюджетних систем. На теперішній час провідними системами Міжнародного бюджетного партнерства є Open Budget Survey (Відкрите Бюджетне Опитування – “OBS”)², Global Initiative Fiscal Transparency (Глобальна ініціатива фінансової прозорості – “GIFT”)³, Corruption Perceptions Index (Індекс сприйняття корупції – “CPI”)⁴. Використовуючи

¹ Концепція створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 92-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Open Budget Survey. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ The Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT). URL: <https://fiscaltransparency.net> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁴ Corruption Perceptions Index (CPI). Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

методології оцінки прозорості бюджетної політики країн світу в межах цих програм, оцінюється відповідність урядової практики міжнародним стандартам щодо своєчасності та обсягу загальнодоступної бюджетної інформації, ступеням реальних можливостей участі громадськості в бюджетному процесі, ролі офіційних наглядових установ у забезпеченні прозорості бюджетної політики, а також виставляється підсумковий бал від 0 до 100 в залежності від здійснених етапів дослідження. Безумовно, низькі показники України в рамках здійснених досліджень OBS, а це – 55/100 у 2008 р.¹, 62/100 у 2010 р.², регрес 2012–2017 рр. спричинений діями влади у вигляді 54/100 набраних балів у 2012³ та 2014⁴ рр. та 46/100 у 2015 р.⁵, 54/100 у 2017 році⁶ та 63/100 у 2019 рр.⁷, свідчать про досить низький рівень залучення громадськості до бюджетної політики країни.

За даними OBS у 2008 р. прозорість бюджетної політики України почала свій шлях розвитку на рівні з Хорватією, Сальвадором та Південною Кореєю⁸. У 2010 р. Україна зрівнялася з Індією, Шрі-Ланкою, Перу та Південною Кореєю⁹. Цікавим

¹ Open Budget Survey. Ranking 2008. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2008_Ranking_EN.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Open Budget Survey. Ranking 2010. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2010_Ranking_EN.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ Open Budget Survey. Ranking 2012. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2012_Ranking_EN.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁴ Там само.

⁵ Open Budget Survey. Ranking 2015. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2015_Ranking_EN.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁶ Open Budget Survey. Ranking 2017. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2017_Ranking_EN_0.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁷ Open Budget Survey. Report 2019. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁸ Open Budget Survey. Report 2008. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2008_Report_EN.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁹ Open Budget Survey. Report 2010. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2010_Report_EN_0.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

фактом проведеного Дослідження OBS-2010 є інформація про зміни в уряді, які відбулися у 2010 р. Так, за даними OBS, в Україні новий Міністр фінансів змінив політику, вимагаючи оприлюднення більшої кількості документів, щоб покращити дисципліну в міністерстві, а в Азербайджані новий керівник SAI (Рахункової палати) оприлюднив національний аудиторський звіт¹.

Оцінка України за OBI (методологія оцінки OBS) зросла з 55 в дослідженні 2008 р. до 62 у дослідженні 2010 року, змінившись на сім балів. Це покращення є результатом публікації більш вичерпної інформації в Бюджетній пропозиції виконавчої влади. Крім того, уряд почав публікувати річні звіти, які відповідають міжнародним стандартам. На теперішній час також публікується перевірений річний звіт (раніше уряд публікував неаудований річний звіт).

На жаль, поки в багатьох країнах світу спостерігався значний прогрес у галузі прозорості бюджетної політики та діджиталізації у сфері інформування населення щодо акумулювання та витрачання публічних централізованих та децентралізованих фондів коштів, започаткований у 2010 р. регрес протримався аж до 2017 р., відкинувши Україну далеко назад у списку OBI. І лише у 2016 р. розпочалися перші суттєві кроки назустріч процесам діджиталізації та прозорості бюджетної політики України.

1. Інструменти визначення прозорості бюджетної політики органів місцевого самоврядування

Навички громадської участі у вирішенні державних справ формуються перш за все саме на місцевому рівні. У територіальних громадах розвивається найтісніший зв'язок між громадянами та органами місцевої влади. Визначення напрямів та механізмів формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для підтримки належних життєвих умов для громадян та надання доступної інформації

¹ Open Budget Survey. Report 2010. URL: https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2010_Report_EN_0.pdf (дата звернення: 20.04.2022 р.).

щодо витрачання бюджетних коштів має стати прозорим видом децентралізації. Тому забезпечення бюджетної прозорості на місцях слід вважати необхідною умовою успішності публічної бюджетної політики в Україні в цілому.

Одним із важливих інформаційних джерел для визначення фінансових показників адміністративно-територіальних одиниць є щорічна інформація щодо виконання доходів місцевих бюджетів, яку в межах своєї підзвітної діяльності публікує Міністерство фінансів України. Там статистично розписані надходження до загального фонду місцевих бюджетів, прирости та обсяги таких надходжень, фактичні надходження за плату за землю, справляння податку на нерухоме майно, міжбюджетні трансферти та ін.

Цікавим інструментом визначення прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування є нещодавно створений суспільний інструмент Transparent Cities – Прозорі міста¹, основною метою якого є зниження рівня корупції в органах місцевої влади через підвищення рівня прозорості та підзвітності, під контролем компетентної громади та бізнесу. Згідно з цим інструментом містам України присуджуються бали від 0 до 100 та формується відповідний рейтинг. Оцінка формується за допомогою дослідження таких сфер місцевого регулювання як інформація про роботу органу місцевого самоврядування, публічні закупівлі, житлова політика, бюджетний процес, фінансова та матеріальна допомога, гранти, соціальні послуги, кадрові питання, антикорупційна політика та професійна етика, землекористування та будівельна політика, комунальні підприємства та комунальне майно, освіта, інвестиції та економічний розвиток тощо.

Питання, які ставляться перед органами місцевого самоврядування, наступні:

чи може громадськість брати участь у засіданнях координаційного органу міської ради (президії, колегії, погоджувальної ради, депутатського дня, зборів тощо)?

¹ Прозорі міста: Рейтинг прозорості та підзвітності. URL: <https://transparentcities.in.ua> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

чи може громадськість брати участь у засіданнях постійних комісій ради?

чи може громадськість брати участь у засіданнях виконавчого комітету міської ради?

чи може громадськість брати участь у пленарних засіданнях міської ради?

чи звітує міський голова про свою діяльність на відкритих зустрічах з громадою?

чи належним чином міська рада розглядає електронні петиції?

чи дотримується міська рада практики прозорого ухвалення рішень?

чи проводяться відкриті бюджетні слухання?

чи звітують публічно про свою діяльність комунальні підприємства, які здійснюють діяльність у сферах: а) водопостачання та водовідведення; б) тепlopостачання; в) електротранспорту; г) перевезення (громадський транспорт); ґ) вивезення або утилізації сміття; д) організації паркування; е) реклами? тощо.

Активна участь громади є важливою умовою для розроблення ефективного та реального бюджету і планування напрямів розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Але для цього всі громадяни повинні проявляти принаймні мінімальний інтерес до фінансової політики, оскільки йдеться про використання надходжень із податків, які вони сплатили, і, що важливіше, як ці рішення вплинуть на їхнє повсякденне життя.

Завдяки формуванню бюджету за участю всіх зацікавлених сторін громадяни отримують можливість впливати на процес прийняття фінансових рішень на рівні міста.

Співпраця між громадянами, недержавними організаціями, представниками бізнесу та міською владою сприяє підвищенню прозорості, справедливості та ефективності фінансової політики міста. Методологія формування бюджету за участю всіх зацікавлених сторін є важливою, оскільки вона підвищує активність громадян, посилює демократію та покращує рівень життя громади за допомогою впровадження ефективної політики. Цей метод можна втілювати за допомогою таких технологій участі

громадськості, як громадські слухання, сільські сходи, дорадчі комітети, громадські збори та громадська журналістика.

Залучення громадськості до бюджетного процесу повинне перерости в обов'язковість для всіх бюджетів перед їх затвердженням. Доцільно проводити бюджетні слухання за такими основними показниками, як видатки бюджету на соціальну сферу та соціальний захист населення.

Можна назвати цілу низку методів покращення прозорості бюджету. Найголовнішими з них є:

засоби масової інформації – участь ЗМІ у всіх обговореннях та зустрічах із бюджетних питань, доступ до бюджетних документів (особливо схваленого бюджету), які не заборонені законом;

підготовлена інформація – інформація про проєкти або збірки «Коротко про бюджет», в яких наводяться основні позиції рішень про бюджет, підсумовуються доходи і видатки;

громадські слухання – пряме залучення громадян до процесу прийняття рішень, що гарантує кращу поінформованість населення. Крім того, місцевий уряд може дізнатися думку своїх громадян про проєкти місцевих бюджетів та взяти до уваги їх коментарі;

зустрічі – акцент робиться на вирішенні конкретного питання (наприклад, план розвитку міста), дає можливість обговорити питання детально та одразу побачити ставлення громадян та отримати їхні коментарі з проблеми, а також критичні зауваження, факти і думки;

список громадських думок виборців – збір інформації про народне ставлення до певної проблеми; дорадчі комітети – зустрічі з групою людей, які постійно представляють територіальну громадськість, або з робочою групою з вирішення конкретного питання.

Використовуючи модель участі громадськості у прийнятті рішень щодо бюджету, органи влади насамперед зможуть розбудувати базу політичної підтримки в суспільстві та розширити кругозір громадян і таким чином отримати громадську підтримку в їх реалізації.

Формування проєктних показників бюджету в контексті залучення громадян чи громадських організацій до обґрунтування вибору та прийняття рішень на місцевому рівні повинно базуватися на попередньому вивченні та аналізі можливостей конкретних територій, їхнього природного, людського та виробничо-індустріального потенціалу та стратегії розвитку районів, територій, населених пунктів.

Окрім того, важливою і необхідною умовою є залучення фахівців як з боку державних інституцій, так і з боку громад, що забезпечить найбільш усебічне, об'єктивне і повноцінне формування та виконання місцевих бюджетів. Вирішення проблематики непрозорості бюджетного процесу має орієнтуватися на усунення причин, які їх спричиняють, таких як відсутність демократичного мислення та дій у діяльності органів місцевої влади, внаслідок чого не відбувається достовірне та своєчасне інформування громадян; зловживання владою на місцях, а також корупційні схеми в діяльності місцевої влади.

Цікавим інструментом у визначенні прозорості місцевої бюджетної політики є Індекс прозорості місцевих бюджетів – Звіт про результати оцінювання прозорості місцевих бюджетів 2018–2019 років 16 міст – партнерів Проєкту ПРОМІС, підготовлений експертами Громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети!» в рамках діяльності проєкту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст»¹. Проєкт ПРОМІС впроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади.

Оцінюванням було охоплено міста – партнери Проєкту ПРОМІС із чотирьох областей України, а саме, Вінницька область: Вінниця, Жмеринка, Ладижин, Хмільник; Івано-Франківська область: Івано-Франківськ, Долина, Коломия, Яремче; Запорізька область: Запоріжжя, Бердянськ, Енергодар, Мелітополь; Полтавська область: Полтава, Горішні Плавні, Кременчук, Миргород.

¹ Partnership for Local Economic Development and Democratic Governance Project (PLEDDG). URL: <http://pleddg.org.ua> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Проведене дослідження дозволило ідентифікувати проблеми, з якими стикаються ОМС щодо забезпечення прозорості своїх бюджетів. За результатами оцінювання прозорості місцевих бюджетів у 2020 році керівництво ОМС отримало детальні рекомендації стосовно першочергових кроків, які необхідно зробити для підвищення прозорості місцевого бюджету та відкриття складних процесів управління фінансами громади для громадян.

Відмітимо, що вимірювання прозорості місцевих бюджетів відбувається за спеціально розробленою Методологією, яка враховує як чинне національне законодавство, так і визнані міжнародні стандарти забезпечення прозорості публічних фінансів.

Метою здійснення такої оцінки на регулярній основі є створення ефективної системи моніторингу забезпечення доступу громадськості до бюджетного процесу та інформування громадян із питань складання, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів як на рівні окремої громади, так і в країні загалом.

Основними завданнями оцінки є:

- запровадження дієвої системи оцінювання прозорості місцевих бюджетів для збору, опрацювання та зіставлення даних щодо управління бюджетними коштами на кожній стадії бюджетного процесу;

- створення умов для більш широкої участі громадськості в бюджетному процесі;

- посилення відповідальності місцевого самоврядування за належне інформування громадськості про стан виконання місцевого бюджету;

- підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів завдяки проведенню порівняльного аналізу доцільності й ефективності видатків через зіставлення показників та індикаторів відповідних місцевих бюджетів;

- висвітлення пріоритетів діяльності місцевої влади й ефективності використання бюджетних коштів для їх досягнення;

- задоволення прав громадян на отримання інформації про використання публічних коштів;

- забезпечення зацікавлених сторін інструментами контролю за використанням бюджетних коштів;

створення умов для прозорого діалогу влади з громадськістю щодо управління публічними коштами, зокрема в рамках бюджетного процесу;

створення умов для залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесу контролю ефективності та цільового використання публічних коштів;

підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні;

розробка рекомендацій за результатами оцінювання для кожної громади щодо підвищення прозорості бюджетного процесу.

Тож, відкритість бюджету як на місцевому, так і на державному рівні, є ключовою умовою функціонування демократичного суспільства. Формування бюджетної політики на місцевому рівні повинно супроводжуватися з підвищенням відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів, бути спрямованою на підвищення прозорості та результативності використання бюджетних ресурсів та розвиток середньострокового бюджетного планування. Однак, як зазначає Т. А. Латковська, бюджетно-податкова політика в Україні на середньострокову перспективу поки залишається непередбачуваною¹.

Крім того, одним з пріоритетних напрямків соціально-політичних перетворень в країні має стати формування нового типу взаємовідносин між органами влади та громадянами, коли кожний буде відчувати державну підтримку та належний захист своїх прав та обов'язків.

2. Інструменти діджиталізації та прозорості бюджетної політики в Україні

Діджиталізація останнього десятиліття при регресивному аналізі тенденції розвитку ІТ сфери та її впливу на державну

¹ Латковська Т. А. Фінансове право в умовах цифрової трансформації : колективна монографія / за ред. Т. А. Латковської. Чернівці : Технодруk, 2021. С. 64.

політику дає суттєвий поштовх для розвитку прозорості та відкритості для громадської участі бюджетної політики в країнах світу. Однак далеко не всі країни використовують ці інформаційні стимули у своїй владно-розпорядчій діяльності. У той час, коли середній показник прозорості бюджету у світі вже давно досягнув мінімального порогового значення для достатнього надання інформації населенню щодо використання фондів коштів, багато країн сьогодні не в змозі або взагалі не мають намірів впроваджувати ці суспільно-необхідні процеси у свою діяльність.

В Україні головними інструментами прозорості бюджетної політики були та залишаються відомі міжнародні проекти. Одним із таких проектів виступає Transparency International Ukraine – акредитований представник глобального руху Transparency International, що комплексно підходить до розробки і впровадження змін для зниження рівня корупції в Україні¹. Transparency International – антикорупційна організація, яку 1993 року в Берліні заснував екс-директор Світового банку Пітер Айген. Нині головою правління ТІ є Делія Феррейра Рубіо. Transparency International присутня більш ніж у 110 країнах світу. Організація найбільш відома Індексом сприйняття корупції та Глобальним корупційним барометром. За даними Звіту Global Go To Think Index Tank за 2017 рік, Transparency International була на 51-му місці зі 173 в рейтингу світових аналітичних центрів (think tanks). І на першому місці серед 65 світових аналітичних установ, що займаються темою Відкритого та належного урядування.

Українське відділення Transparency International почало діяльність у Кропивницькому (раніше Кіровоград) у 1999 році. 1 червня 2012 року локальна неурядова організація Творче об'єднання «ТОРО» офіційно перейменовано на громадську організацію Трансперенсі Інтернешнл Україна. У жовтні 2014 році ТІ Україна отримала повну офіційну акредитацію як представник глобального руху. Це відбулося на щорічному зібранні Transparency International.

¹ Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Під час Революції Гідності ТІ Україна була джерелом об'єктивної інформації про розвиток подій в Україні для журналістів та міжнародних партнерів з усього світу. Організація долучилася до створення платформи «Реанімаційний пакет реформ» та разом із партнерами розробили законопроекти, що лягли в основу майбутньої антикорупційної реформи. Після Революції Transparency International зосередила увагу на розбудові антикорупційної інфраструктури та ухваленні законодавства. У 2016 році головний офіс переїхав до Києва, що відкрило більш широкі можливості для просування антикорупційної реформи.

ТІ Україна адмініструвала реформу публічних закупівель та державних продажів. Організація передала державі відповідні електронні системи, адміністраторами яких стали держпідприємства ProZorro¹ та ProZorro.Продажі². Аналогічно організація долучилася до медичної реформи – передала державі електронну медичну систему eHealth³.

Роль ТІ Україна була значною у запуску Вищого антикорупційного суду. Спільно з партнерами з інших неурядових організацій вдалося провести успішну адвокаційну кампанію з ухвалення закону, який відповідав рекомендаціям Венеційської комісії. Трансперенсі Інтернешнл Україна здійснювала аналіз претендентів на посади суддів Вищого антикорупційного суду.

Українське представництво ТІ одним із перших в країні почало займатися підтримкою викривачів корупції. Щороку ТІ Україна проводить масштабні інформаційні кампанії, покликані змінити ставлення суспільства до корупції. ТІ Україна також займається підвищенням прозорості місцевого самоврядування через програму «Прозорі міста». Контроль за дотриманням законодавства та принципів системи ProZorro в публічних закупівлях

¹ Електронна система публічних закупівель Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Система онлайн аукціонів з продажу та здачі в оренду майна. URL: <https://prozorro.sale> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ Електронна система охорони здоров'я в Україні. URL: <https://ehealth.gov.ua> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

організація здійснює через спільноту, організовану довкола проєкту DOZORRO¹.

Згідно з даними ТІ, Україна є стабільним лідером анти-рейтингу по індексу сприйняття корупції, на одному рівні з Мексикою, Пакистаном, Уругваєм та ін. У 2021 році Україна – 1 бал і у рейтингу СРІ посідає 122 місце зі 180 країн з 32 балами. Поруч із Україною – африканська держава Есватіні (Свазіленд). На один бал нас випереджають Замбія, Непал, Єгипет, Філіппіни та Алжир – всі вони мають по 33 бали².

Серед сусідів Україна знову вище лише за Росію – сусіда-агресора, яка також втратила 1 пункт і тепер з 29-ма балами посідає 136 місце. Крім цього, знизилися бали Угорщини – 43 бали (–1 бал, 73 місце) та Білорусі. Остання цьогогоріч втратила аж 6 балів і з 41 балом посідає 82 місце. Свої показники не змінила Польща і залишилася лідеркою серед наших сусідів – 56 балів і 42 місце. А от покращити за рік свої бали вдалося Словаччині, Румунії та Молдові.

Найбільше зниження за даними СРІ в Україні спостерігається в Індексі трансформації Фонду Бертельсманна, Щорічному рейтингу глобальної конкурентоздатності та у даних Опитування думки менеджерів від Світового економічного форуму. Один бал Україна втратила також в Індексі верховенства права. При цьому Україна зросла на 2 пункти за показником міжнародного огляду ризиків серед країн групи PRS. 4 бали у своєму дослідженні додав проєкт «Варіації демократії», який створюється на основі, в тому числі, показника корупції в судовій владі.

Сталою оцінка України залишилася у звіті Freedom House³ про країни перехідного періоду, Рейтингу ризиків країн

¹ Громадський контроль держзакупівель. URL: <https://dozorro.org> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Без прогресу – Україна в індексі сприйняття корупції-2021. Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/news/bez-progresu-rezultat-ukrayiny-v-indeksi-sprinyattya-koruptsiyi-2021> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ The environment for Internet freedom in Ukraine. Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/country/ukraine/freedom-net/2021> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

(“The Economist”)¹ та Рейтингу ризиків країн організації Global Insight².

На думку ТІ, на зменшення балів у дослідженнях, що стосуються України, вплинули такі фактори.

1. Рішення Конституційного Суду від 27 жовтня 2020 року, яким він звільнив від відповідальності за недостовірне декларування топ посадовців, чиновників і суддів. За даними НАБУ, детективи тоді розслідували 110 кримінальних проваджень щодо умисного внесення недостовірних відомостей до е-декларацій. ВАКС був вимушений закривати 17 кримінальних проваджень і навіть скасовувати вироби.

2. Загальне зростання тиску на антикорупційну екосистему, у тому числі через тривалу відсутність постійних керівників в інституціях. Так, конкурс з відбору керівника САП триває понад рік, а голови АРМА був запущений лише восени 2021-го – майже через два роки після звільнення попереднього очільника Агентства. І в обох випадках є запитання до конкурсів.

3. Зміни до антимонопольного законодавства, які могли нашкодити бізнесу захищати свої права під час оскарження публічних закупівель. Свого часу ТІ Україна критикувала ці нововведення як такі, які негативно вплинуть на сферу закупівель.

4. Загострення втручання в роботу Вищого антикорупційного суду (ВАКС). Зокрема, йдеться про провадження у КСУ щодо конституційності ВАКС як спеціалізованого суду.

5. Відтермінування прийняття Антикорупційної стратегії у другому читанні, яка би допомогла комплексно вирішити низку проблем з корупцією в Україні.

6. Затримка з імплементацією судової реформи, попри ухвалення законодавчої бази для її старту.

З 2012 року показники СРІ України суттєво покращилися. Країна ввійшла до числа 25 країн, у яких в 10-річній динаміці зафіксоване

¹ Global Ranking System. The Economist. URL: <https://www.economist.com/taxonomy/term/60/0> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Global Risk Insights. URL: <https://globalriskinsights.com/tag/ukraine> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

статистично значуще зростання. У подібному переліку знаходяться Вірменія, Ангола, Греція та Італія. Однак ці зростання зумовлені змінами, які відбулися відразу після Революції Гідності. З 2018 року постійне зростання України в рейтингу СРІ припинилося. Попри загальні позитивні зміни в країні, відбулася низка негативних подій, що нівелювали усі антикорупційні досягнення. Ця тенденція яскраво простежується і в результатах 2021 року.

Звісно, не можна говорити про відсутність позитивних антикорупційних зрушень за минулий рік. Торік було відновлено усі повноваження НАЗК, збережено інститут викривачів, оновлено закони щодо роботи АРМА і НАБУ, винесені десятки вироків ВАКС, запрацював інструмент цивільної конфіскації. Проте, як видно, усіх цих антикорупційних позитивів було замало для приросту Індексу сприйняття корупції.

Позитивно на даних Індексу відбився також запуск Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) електронного реєстру звітності політичних партій Politdata. Реєстр почав працювати навесні 2021-го, проте довгоочікуване електронне звітування для партій поки не запрацювало на повну, а сам цей надважливий процес було призупинено законом ще навесні 2020 року через пандемію COVID-19.

У 2020–2021 роках парламентські партії отримали майже 1,5 млрд грн коштів платників податків, але як їх було витрачено – досі залишається загадкою. У листопаді 2021 року Президент ветовав і повернув до Верховної Ради закон про псевдо-відновлення звітності політичних партій, до чого закликали ТІ Україна та ще понад 60 громадських організацій.

Усі перераховані зміни – завершення процесів, закладених до 2021 року. Натомість негативні прояви за останній рік вже подеколи набули системного характеру, і лише активний супротив справді зацікавлених у прогресі України депутатів, урядовців, представників ЗМІ, громадськості та міжнародної спільноти дозволив мінімізувати просідання показника України в СРІ.

За 10 років підвищення на 6 балів є недостатнім результатом для країни, очільники якої поставили боротьбу з корупцією як одну з пріоритетних цілей своєї діяльності.

Стабільними та абсолютними лідерами СРІ залишаються Нова Зеландія та Данія, вони у 2021 р. додали по одному балу та тепер мають по 88 зі 100. До них у 2021 р. долучилася Фінляндія з 88 балами. Таким чином, першочерговим завданням повинно стати забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації та встановлення прозорості бюджетної політики.

Новий проєкт «Продовження податково-бюджетних реформ в Україні», який буде здійснювати Міжнародний Валютний Фонд (МВФ) за рахунок наданого Європейським Союзом фінансування, допоможе вдосконалити податково-бюджетне адміністрування в Україні та підвищити прозорість і підзвітність у сферах управління державними фінансами та збирання доходів. Проєкт розраховано на 31 місяць до кінця 2023 року, і він у перспективі допоможе привести фіскальні інституції у відповідність до сучасної міжнародної практики та сприятиме економічному зростанню та розвитку в Україні, а отже, і покращенню добробуту українських громадян.

Зрозуміло, що пандемія створює проблеми для управління економікою та сталого розвитку в усьому світі. За допомогою таких проєктів Європейський Союз та його партнери допомагають забезпечити належний рівень готовності економічних інституцій України для сприяння стабільному та справедливому відновленню.

Проєкт «Продовження податково-бюджетних реформ в Україні» буде спрямований насамперед на модернізацію бюджетного процесу, вдосконалення управління фіскальними ризиками та підзвітності в сфері державних ресурсів, а також поліпшення регулювання і управління в сфері адміністрування доходів та основних функцій адміністрування податків.

Представництво Європейського Союзу в Україні та Департамент із податково-бюджетних питань МВФ допомагають здійсненню реформ у сфері податково-бюджетного управління в Україні. Завдяки цьому проєкту вони сприяють стабільності останніх українських фіскальних реформ, розробці та впровадженню нових реформ у межах наступної Стратегії

реформ управління державними фінансами на 2021–2025 роки та постійному покращенню адміністрування доходів¹.

Що стосується законодавчого регулювання прозорості та діджиталізації бюджетної системи, основними кроками в цьому напрямку можна вважати такі національні інструменти діджиталізації як державний вебпортал використання публічних коштів Open Budget², IFIs projects – портал реєстру проєктів МФО³, аналітичні дані Міністерства фінансів України⁴, боргова статистика співвідношення державного боргу до ВВП⁵, фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19⁶, Спеціальний стандарт поширення даних МВФ (ССПД МВФ)⁷, статистичні збірники Міністерства фінансів України⁸, Звіти по державних банках з поквартальними ключовими показниками їхньої діяльності⁹, Звіти щодо інформації про фіскальні ризики та їх вплив

¹ Новий проєкт ЄС та МВФ підтримує податково-бюджетні реформи в Україні. *Delegation of the European Union to Ukraine*. URL: <https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/102230> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Державний вебпортал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ IFIs projects, портал реєстру проєктів МФО. URL: <https://proifi.gov.ua> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁴ Макроекономічний огляд та прогноз. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/makroogljad> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁵ Боргова статистика. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/borgovi-pokazniki-st> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁶ Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками. *Міністерство фінансів України*. URL: https://mof.gov.ua/uk/data_and_analytics-433 (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁷ Спеціальний стандарт поширення даних МВФ (ССПД МВФ). *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/specialnij-standart-poshirennja-danih-mvf-sspd-mvf-statistika-za-gfsm> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁸ Статистичний збірник Міністерства фінансів «Бюджет України». *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichniy-zbirnik> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁹ Звіти по державних банках – Ключові показники діяльності державних банків. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/zviti-po-derzhavnih-bankah-fin> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

на показники державного бюджету в 2022 році¹, Звіти технічних місій МВФ², виконання доходів місцевих бюджетів³, видатки на освіту⁴ тощо.

Державний вебпортал Open Budget – це найбільша база знань з фінансів, на якій розміщені ключові бюджетні терміни та строки бюджетного процесу, показники державного та місцевих бюджетів (доходи, видатки, кредитування та фінансування), дані про державний борг та розпорядників бюджетних коштів у форматі відкритих даних. Тут є глосарій, за допомогою яких можна дізнатися про бюджетну систему та бюджетний процес. На цьому порталі знаходиться візуалізація даних та графіки, де можна побачити, звідки та куди рухаються кошти, а також порівняти бюджети областей та громад, можна ознайомитися зі структурою податків.

На вебпорталі в табличному та графічному вигляді доступні наступні дані:

- структура бюджетної системи України;
- інформація про бюджетний процес та його учасників;
- глосарій бюджетних термінів;
- перелік розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;
- проектні показники державного бюджету;
- показники виконання державного бюджету;
- проектні показники відповідного місцевого бюджету;
- показники виконання відповідного місцевого бюджету;
- показники про стан боргу за видами бюджету⁵.

¹ Звіти з управління фінансовими ризиками. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/zvity> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Звіти технічних місій МВФ. *Міністерство фінансів України*. URL: https://mof.gov.ua/uk/imf_technical_mission_reports-386 (дата звернення: 20.04.2022 р.).

³ Інформація про виконання доходів місцевих бюджетів. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mists-evykh-biudzhetyv> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁴ Видатки на освіту – статистична інформація. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁵ Державний вебпортал бюджету для громадян. <https://openbudget.gov.ua> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

З вересня 2019 року в Україні розпочало свою діяльність Міністерство цифрової трансформації України – центральний орган виконавчої влади, який відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, відкритих даних, національних електронних інформаційних ресурсів, інтероперабельності – взаємодії мережових систем бази уніфікованих інтерфейсів або протоколів, впровадження електронних послуг та розвиток цифрової грамотності громадян.

15 вересня 2020 року Держказначейство розширило перелік наборів даних, які відвантажуються на E-data¹. Це стало результатом того, що з 1 вересня 2020 року в промисловій експлуатації запрацювала інтеграція системи Казначейства та системи Prozorro, що стало важливим етапом у діджиталізації публічних фінансів.

У 2019 році розпорядженням Кабінету Міністрів України було створено IFIs projects² – портал реєстру проєктів МФО – офіційний державний портал із реєстром проєктів соціального і економічного розвитку України, які реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій. На порталі оприлюднена інформація по проєктах, а також статистика для розуміння динаміки використання коштів по роках та структури фінансування проєктів за галуззю реалізації, за кредиторами та відповідальними виконавцями. Вебпортал призначений для інформування в доступній формі широкого кола громадськості про співпрацю України з міжнародними фінансовими організаціями (МФО), щодо реалізації проєктів соціального та економічного розвитку. Він сприяє прозорості у сфері публічних фінансів та є важливим джерелом для громадськості та бізнесу, зокрема, щодо розвитку регіонів.

¹ Обмін інформацією між Казначейством та Prozorro – важливий етап у діджиталізації публічних фінансів. *Міністерство фінансів України*. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/obmin_informatsiiei_u_mizh_kaznacheistvom_ta_prozorro_vazhliivii_etap_u_didzhitalizatsii_publichnikh_finsiv_-_oleksandr_grubiian-2434 (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² IFIs projects, портал реєстру проєктів МФО. URL: <https://proifi.gov.ua> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Відмітимо, що з метою підвищення прозорості у сфері публічних фінансів запроваджено інструмент проведення аналізу бюджетних показників, розроблений на основі методології Світового банку (BOOST), а також аналітичні панелі (дашборди), які дають змогу порівнювати діяльність закладів вищої освіти та аналізувати бюджетні видатки на загальну середню освіту як у цілому по державі, так і окремих закладів загальної середньої освіти. Саме через вебпортал IFIs projects забезпечено публічний доступ до даних реєстру проєктів економічного і соціального розвитку України, які реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій (МФО).

У сфері інформаційних технологій проведено комплексний IT-аудит, який став основою для розроблення Концепції з IT-централізації в системі управління державними фінансами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 594¹, реалізація якої повинна була сприяти забезпеченню узгодженості розвитку інформаційних систем органів управління державними фінансами, налагодженню обміну інформацією, застосуванню визнаних світових практик і стандартів управління інформаційними технологіями та оптимізації видатків. Однак дане розпорядження у 2021 році втратило чинність. Натомість теж розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1467-р. було схвалено Стратегію здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року². У нормативному акті зазначено, що триває подальша реформа децентралізації та удосконалення

¹ Концепція з IT-централізації в системі управління державними фінансами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 594. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/594-2019-%D1%80#n10> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

міжбюджетних відносин, забезпечуються цифровізація та автоматизація процесів митного контролю і митного оформлення, розвиток інституційних компетенцій Держмитслужби, розпочато розроблення механізму подання заяв на включення до реєстру авторизованих економічних операторів, а також процес впровадження програмного забезпечення національної електронної транзитної системи (NCTS), представленого Європейським Союзом.

Незважаючи на прогрес у співпраці з МФО, досягнутий останнім часом, Україна все ще недостатньою мірою використовує потенціал такої співпраці, а вибірка коштів за проектами МФО залишається однією з найнижчих у регіоні Центрально-Східної Європи. Низькі рівні вибірки також погіршують позиції України щодо розміру суверенного боргу за міжнародними рейтингами.

Міністерством фінансів України щоквартально надаються аналітичні дані стосовно макроекономічного огляду та прогнозу макроекономічної ситуації в Україні. Це важливий елемент системи прийняття управлінських рішень для Міністерства фінансів України, адже розуміння розвитку економіки дає уявлення про джерела формування бюджету та в деяких випадках є сигналом для корегування економічної чи податково-бюджетної політики¹.

Аналіз макроекономічних показників є важливим для побудови реалістичних прогнозів соціального і економічного розвитку, які слугують надійною базою для розрахунку бюджетних показників. Саме тому Міністерство фінансів України здійснює постійний моніторинг соціального і економічного розвитку, на підставі якого публікує інформаційно-аналітичні та презентаційні матеріали щодо поточної макроекономічної ситуації.

Також Міністерством фінансів України щорічно публікується статистичний збірник «Бюджет України», в якому використано інформацію Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України,

¹ Макроекономічний огляд та прогноз. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/makroogljad> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Пенсійного фонду України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування України.

У межах своєї звітної діяльності Міністерство фінансів України щоквартально публікує інформацію щодо ключових показників діяльності державних банків України¹ (дослідженням транспарентності центрального банку України в умовах цифрових трансформацій присвячені праці О. С. Койчевої та Ю. С. Даниленко²), а також щорічну інформацію про фінансові ризики та їх вплив на державний бюджет України³ та звіти технічних місій МВФ в Україні⁴.

3. Проєкти OBS, GIFT та IBP як світові інструменти аналізу та впливу на прозорість бюджетної політики країн світу

Поки пандемія COVID-19 сіє хаос в усьому світі та урядові системи країн намагаються стримувати вірус та пом'якшувати його наслідки, прозорість бюджетної політики буде відігравати вирішальну роль в стабільності ситуації та ефективності урядових заходів, в тому числі, щодо боротьби з вірусом та його наслідками. Для вирішення цих безпрецедентних завдань уряди країн швидко змінюють пріоритети та скориговують політику оподаткування та витрат. Незважаючи на те, що світова криза диктує свої умови щодо необхідності запровадження швидких

¹ Звіти по державних банках – Ключові показники діяльності державних банків. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/zviti-po-derzhavnih-bankah-fin> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Койчева О. С., Даниленко Ю. С. Транспарентність діяльності НБУ в умовах цифрових трансформацій. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 9. 2021. С. 326–328.

³ Звіти з управління фінансовими ризиками. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/zvity> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

⁴ Звіти технічних місій МВФ. *Міністерство фінансів України*. URL: https://mof.gov.ua/uk/imf_technical_mission_reports-386 (дата звернення: 20.04.2022 р.).

та рішучих дій, вона, в свою чергу, вимагає також прозорості та суспільної довіри з боку населення до органів влади.

Більшість урядів світу не мають систем підзвітності бюджетної політики, щоб зробити свої бюджети повністю відкритими для громадськості. Прогалини в прозорості бюджету існують протягом усіх етапів бюджетної політики, особливо на етапі інформування населення, коли уряди оголошують внесення змін в бюджети під час їх виконання. Ці недоліки ускладнюються слабким наглядом з боку законодавчих та контролюючих органів, обмеженими можливостями для участі громадськості, непрозорості системи в цілому. Не оприлюднюється інформація про те, як державні витрати, спрямовані на критично важливі сфери, зокрема послуги охорони здоров'я, які відіграють головну роль у боротьбі з пандемією, покращили роботу таких установ.

У сучасних умовах ці недоліки є критичними. Для підвищення рівня життя, утримання стабільності та зменшення смертності державні витрати мають давати результати. У міру збільшення витрат на боротьбу з пандемією дослідження OBS 2019–2021 років показало, що багато урядів не повністю витрачають виділені кошти і навіть не роз'яснюють відхилення від цільового їх використання. Важливим є те, що недостатнє освоєння бюджетних коштів на вакцинацію в таких ситуаціях особливо велике, навіть у країнах із постійним браком вакцини. Ці недоліки тільки посилюються в умовах нинішньої кризи, якраз у той час, коли уряди повинні уникати нецільового використання коштів та неефективних заходів, які послаблюють попередні заходи боротьби з пандемією.

На сучасному етапі розвитку світової системи, в умовах невідзначеності та нестійкості функціонування, ключовим інструментарієм забезпечення результативності реалізації соціально-економічної політики держави є використання принципів розбудови соціально-економічних систем, застосування яких забезпечує розробку й визначення специфічного комплексу модернізаційних заходів щодо реалізації функцій генерування сприятливих умов задля цілеспрямованого загальноекономічного зростання

з урахуванням трансформаційних змін на коригування до цільових орієнтирів еволюції¹.

Стосовно України, то, як зазначає А. І. Гнатовська, політика української держави орієнтована на активне впровадження цифрових потужностей в життя народу, незважаючи на повільне впровадження стійких платформ електронного уряду, обмежені ресурси для реалізації цифровізації та фактичне перебування країни у стані війни².

Наслідки сьогоdnішніх бюджетних рішень відчуватимуться протягом багатьох років. Ця криза вибухнула в той час, коли суспільство зазнало сильного розчарування у зв'язку з суспільною нерівністю і нездатністю урядів впоратися з нею, що вилилося в масові заворушення у країнах ЄС, США, Франції та Лівані, Чилі та Колумбії, Ірані та Іраку, Гаїті та Еквадорі. Причини цих протестів часто здаються незначними, як приклад, збільшення тарифів на проїзд до метро в Чилі на 0,04 долара або податок на використання WhatsApp у Лівані. Проте масштаби народної мобілізації у цих випадках проявляють більш серйозні глибинні проблеми, пов'язані з економічними труднощами, соціальною несправедливістю та відчуттям корумпованості політичних еліт. Там, де громадяни вважають, що економічні системи посилюють нерівність і приносять вигоди лише обраним, вони вимагають змін, які забезпечать більшу рівність і право голосу.

У багатьох із цих протестів простежується спільна риса: зв'язок із державними фінансами та державними бюджетами. У громадян виникає реакція незадоволення, коли податки підвищуються для бідних, а багаті звільняються від оподаткування, коли ціни на продукти харчування та паливо зростають,

¹ Tamara Latkovska, Lyubov Bila-Tiunova. Political and economic governance: a comparative analysis of Eastern European countries and Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 5. Number 3. Riga : Publishing House "Baltija Publishing". 2019. P. 91–98.

² Гнатовська А. І. Концепція «сервісної держави» : досвід іноземних держав та особливості впровадження в Україні в умовах цифровізації. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XXVIII. 2021. С. 37–43.

а державні кошти використовуються не за цільовим призначенням. Бюджетні рішення, що визначають пріоритети та політику формування та витрачання державних коштів, мають однаково впливати на всіх.

Для громадян, які живуть у злиднях, селах та селищах, усі профінансовані з державного бюджету послуги діджиталізації бюджетної політики залишаються далеким і складним процесом, який не має чіткого пояснення і не є відкритим для обговорення. Ще більше втрачається довіра до влади, якщо неефективно проводиться боротьба з пандемією, якщо відчутною є соціальна нерівність.

Як показує світовий досвід, уряди можуть вжити негайних кроків для публікації додаткової інформації на вже існуючих вебсайтах без додаткових витрат. Разом із тим, для досягнення більш високих результатів велику прозорість необхідно поєднувати з реальними можливостями залучення громадськості до бюджетного процесу. Громадськість та громадські організації можуть бути найважливішими джерелами інформації про ефективність державних послуг. Вони також допомагають інформувати населення про державні програми та можуть контролювати діяльність державних службовців.

У тих країнах, в яких уже існують більш відкриті системи планування бюджету, спостерігаються значно більші демократичні ознаки, більш активна участь суспільства в державному регулюванні, більша рівність різних верств населення, краща обізнаність населення стосовно своїх податкових прав та зобов'язань, кращі економічні показники розвитку. Вищий рівень прозорості бюджетної політики також пов'язується з більшою фінансовою стабільністю в державі, меншими витратами на позики і більш достовірним податковим обліком. Прозора бюджетна політика пов'язана з ефективним наданням послуг органами державної влади та зменшенням об'ємом тіньової економіки.

Усі громадяни повинні мати доступ до достовірної інформації про те, як збираються та витрачаються фінансові ресурси, на що збираються їхні податки і збори. Можливість зробити внесок у прийнятті політичних рішень, що впливають на їхні

доходи та їхнє майбутнє, а також гарантії суворого бюджетного нагляду з боку незалежних законодавчих органів та контролюючих органів – все це є гарантом стабільної та ефективної фінансової політики в країні. А. В. Марущак зазначає, що в сучасних демократичних державах дефіцит часу, ухилення громади від участі у важливих загальнодержавних процесах та відсутність можливостей для обговорення політики можуть бути подолані за допомогою нових форм інтернет-комунікацій¹.

Однією з провідних глобальних програм досліджень питань прозорості бюджетної політики країн світу, як зазначалося вище, є Open Budget Survey (OBS)² – глобальна програма Міжнародного бюджетного партнерства, досліджень та аналізу сприяння доступу громадськості до бюджетної інформації своєї країни та прийняття інклюзивних та підзвітних бюджетних систем.

Дослідження OBS було проведено у 117 країнах активними групами громадськості та експертами з бюджетного процесу. В межах цієї програми оцінювалася відповідність урядової практики міжнародним стандартам щодо своєчасності та обсягу загальнодоступної бюджетної інформації, ступеням реальних можливостей участі громадськості у бюджетному процесі, а також ролі офіційних наглядових установ у забезпеченні прозорості бюджетної політики.

За останніми даними OBS у світі в кризовий період спостерігається тенденція невеликого загального поліпшення щодо прозорості бюджетної політики, що, в свою чергу, узгоджується із загальною тенденцією розвитку технічного прогресу за останнє десятиліття. У 77 країнах, оцінених OBS між 2008 та 2019 рр., середній загальний показник для оцінки прозорості бюджету в OBS, так званий Індекс відкритості бюджету (OBI), збільшився на 20 % з 41 балу до 49 (зі 100 балів). Незважаючи

¹ Марущак А. В. Права людини в епоху діджиталізації : колективна монографія «Права людини в Україні та у зарубіжних країнах: традиції та новачії» : за заг. ред. Н. В. Мішиної. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 379.

² Open Budget Survey. URL: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

на це, середній показник цих країн, як і раніше, не досягає 61 балу, що вважається мінімальним рівнем відкритості бюджету для того, щоб забезпечити значну участь громадськості в бюджетному процесі.

У ряді регіонів спостерігається стійка тенденція зростання показників, особливо у Східній Європі та Центральній Азії, Східній Азії, Тихоокеанському регіоні, а також у Латинській Америці та країнах Карибського басейну. Але, незважаючи на це, нинішній рівень загальнодоступної бюджетної інформації залишається все ще обмеженим: середній загальний показник прозорості становить 45 зі 100 балів. Лише 31 із 117 обстежених країн мають достатній рівень прозорості бюджету.

Уряди часто не публікують ключові бюджетні документи, в яких мають чітко роз'яснюватися бюджетна політика, прийняті бюджетні рішення та їх результати. Одна третина з восьми ключових бюджетних документів, які мають бути опублікованими для досягнення максимальної оцінки, не є доступною для громадськості. Уряди публікують більше інформації на етапі розробки, проектування та затвердження своїх бюджетів, ніж на етапі його виконання, що підриває звітність уряду щодо витрачання бюджетних коштів.

Рівень міжнародного боргового зобов'язання у більшості країн у пандемічну кризу стрімко зростає, але в бюджетах відсутня детальна інформація про обсяги, ризики та коефіцієнти стійкості державного боргу. Багато організацій приділяють основну увагу справедливому оподаткуванню та збільшенню доходів, проте лише деякі країни представляють повну звітність про видатки бюджету.

Разом із тим, участь громадськості повинна бути більш гнучкою. Деякі уряди експериментують з інноваційними способами усунення розриву між державою владою та громадянами. Наприклад, мексиканський уряд створив систему «соціальних контролерів», у межах якої соціальні програми, які в першу чергу здійснюються на користь соціально незахищених груп населення, безпосередньо контролюються комітетами територіальних громад.

Південна Корея і Португалія нещодавно ініціювали відкрите бюджетування на рівні національного уряду. Розширюють консультації з громадськістю під час підготовки проєкту бюджетної пропозиції через проведення публічних слухань з питань політики та обговорень бюджету. У рамках широкомасштабного експерименту уряд Нової Зеландії нещодавно звернувся до громадськості з проханням зробити свій внесок у розробку свого першого «бюджету благополуччя» і представив громадськості відгуки про те, як їхні думки були враховані при розробці різних інструментів, що підтримують цей новий підхід. Ці країни є прикладом того, як можна розпочати впровадження експериментальних підходів до участі громадськості в бюджетній політиці країни.

Багато країн визнали цінність фінансової відкритості, включивши прозорість до своїх нормативно-правових актів. Послідовний прогрес, досягнутий за останнє десятиліття в галузі відкритого бюджетування, показує, що уряди працюють над тим, щоб втілити розроблені принципи та стандарти у більш ефективну практику. Однак, більшість країн, як і раніше, є далекими від досягнення навіть мінімальних стандартів загальноприйнятної практики.

Недостатня прозорість, обмежені можливості для участі та прогалини у контролі та нагляді не дозволяють окремим країнам контролювати використання бюджетних коштів, вести відкриту бюджетну політику.

У той час як багато країн прийняли концепцію відкритого бюджетування, деякі країни намагаються втілити свої програми як більш ефективну практику, а інші, можливо, ще не визначилися з необхідністю внесення таких змін. Уряди деяких країн досі вважають, що їм вигідна непрозорість, і опираються зусиллям зробити їх підзвітними – вибір, зроблений на шкоду своєму народу, і, як показують масові заворушення, найчастіше такі дії спричиняють тяжкі наслідки. Темпи прогресу у проведенні реформи відкритого бюджетування є надто повільними, щоб протистояти загальному занепаду економіки внаслідок пандемічної кризи. Щоб впоратися з цими проблемами, країни

повинні досягти значного та швидкого прогресу в галузі відкритого бюджетування.

Для прискорення такого прогресу необхідні глобальні, спільні та послідовні зусилля. Для цього необхідно використовувати новий підхід, який об'єднує усі зацікавлені в цьому сторони на основі співпраці, професіоналізму та партнерства. На думку автора, для цього необхідним є досягнення чотирьох, можливо амбітних, але досяжних цілей:

1. Забезпечити достатній рівень прозорості бюджету. Як орієнтир для цього можна використовувати дані OBS. Країни, які набрали 61 бал і вище за показником прозорості бюджету в OBS, є орієнтирами для надання достатнього обсягу інформації. Уряди роблять загальнодоступними щонайменше шість із восьми ключових бюджетних документів, а бюджетні документи містять значну та актуальну бюджетну інформацію, що визначається суспільним інтересом до такої інформації. Бюджетна інформація повністю доступна для громадськості, включаючи онлайн доступ до відкритих даних в режимі реального часу, які легко зрозуміти, перетворити та використовувати.

2. Розширення участі громадськості в бюджетному процесі. Країни, які набрали 41 бал і вище за показником участі громадськості в OBS, є орієнтиром для помірного рівня участі громадськості. Уряди надають принаймні одну можливість для участі громадськості у бюджетному процесі для всіх трьох гілок влади: виконавчої, законодавчої та судової, а також дотримуються принципів щодо участі громадськості у фінансовій політиці країни.

3. Посилення контролю та нагляду за виконанням бюджету. Це необхідно в першу чергу для того, щоб бюджети повною мірою відповідали своїм цілям, і будь-які відхилення від затверджених бюджетів мають бути належним чином роз'яснені громадськості. Законодавчі органи посилюють свій нагляд за виконанням бюджету та запрошують громадськість до участі та взаємодії. Контролюючі органи, у свою чергу, мають забезпечувати розслідування відхилення між запланованими та виконаними бюджетами, по можливості за участю громадськості, та публікувати свої висновки. Законодавчі органи та вищі

контролюючі органи мають реагувати та забезпечувати виконання виконавчою владою заходів щодо виправлення положення з урахуванням аудиторських рекомендацій. Бюджет, в правовому його розумінні, це, перш за все, – закон, розроблений та прийнятий відповідно до законодавства.

4. Підтримка реформ відкритого бюджетування. Країни за власної владної ініціативи прискорюють та підтримують прогрес у галузі реформи відкритого бюджетування. Уряди інституціоналізують практику прозорості бюджету, беруть на себе публічні зобов'язання з відкритого бюджетування, впроваджують нову практику відкритого бюджетування в законодавство та нормативні акти, а також інвестують у потенціал та інститути для проведення реформ у галузі відкритого бюджетування.

Програму аналізу прозорості бюджету OBS було запущено у 2006 році. Початкові етапи опитування було сфокусовано на прозорості: яким чином уряд публікує своєчасну, всеосяжну та корисну бюджетну інформацію. На теперішній час прозорість залишається центральним елементом дослідження OBS та оцінюється на основі послідовного набору коефіцієнтів та показників, які відстежують прогрес у галузі прозорості бюджету у часі.

У своїх етапах досліджень OBS проводить оцінку у двох областях, які мають важливе значення для бюджетної підзвітності: участь громадськості у бюджетній політиці країни та нагляд за дотриманням владних рішень. Участь громадськості дає змогу громадянам використовувати бюджетну інформацію для сприяння обговоренню пріоритетів політики та, зрештою, прийнятті рішень. Для цього державні інститути – виконавчі, законодавчі та аудиторські – мають створити відкриті майданчики для діалогу та обміну інформацією, куди для обміну думками запрошуються всі охочі. Активна участь громадськості також покладається на органи нагляду, які мають можливості та ресурси для перевірки виконавчої влади. Ці органи можуть підвищити прозорість та забезпечити виконання бюджетів відповідно до їх цілей. Таким чином, відкриті бюджети є не лише прозорими у своїй діяльності, але й відкритими для можливості залучення широкої громадської участі та ефективного нагляду з боку незалежних інституцій.

Дослідження OBS здійснюються групами фахових спеціалістів та дослідників 117 різних країн. Кожен дослідник заповнює анкету, в якій 145 питань зі шкалою оцінки, що базуються на методології, яка, у свою чергу, використовує міжнародні стандарти. Усі анкети перевіряються незалежними експертами, і урядам пропонується висловити свої зауваження щодо проєкту результатів для забезпечення порівняння між країнами.

Слід зазначити, що таке дослідження надає урядам, громадянському суспільству та партнерам інструмент для розуміння того, де і як покращити прозорість бюджету, які інструменти діджиталізації необхідні для участі громадськості та суспільного нагляду.

Постійним завданням країн на всіх етапах OBS є те, як досягти достатнього рівня прозорості бюджету: а це 61 бал і вище. Коли країни, що займають найнижчі показники в індексі прозорості, вперше публікують документи, їх показники прозорості OBS часто стрімко зростають. Однак збереження та підтримання цього прогресу залишається для багатьох проблемою.

Цікавим для розгляду є аналіз траєкторії країн, що досягли порогового рівня 61 бал, і в деяких випадках подолали його. Ці тематичні дослідження вивчають як те, які дії стали для цих країн поштовхом до змін, так і те, як громадськість скористалася новою бюджетною інформацією, яка нині перебуває у відкритому доступі. Дослідження засновані на бесідах між партнерами з дослідження OBS, експертами та урядовцями різних країн відображає всі точки зору.

Так, коли Гватемала набрала 61 бал за показником прозорості бюджету в OBS-2017, цей прогрес став відображенням багаторічної активності громадянського суспільства і прагнення уряду змінити практику, що склалася у цій країні в минулому. Прозорість стала нагальною вимогою громадськості в Гватемалі: в країні мали місце корупційні скандали, широке ухилення від сплати податків і один з найнижчих показників дотримання податкового законодавства у світі. Масові протести проти

корупції призвели до відставки високопосадовців та порушенні питань справедливості та соціальної нерівності¹.

До OBS-2017 проблеми Гватемали також виявляли низькі показники прозорості бюджету. В OBS-2008 країна набрала 46 балів та представила лише обмежений обсяг бюджетної інформації, докладаючи мало зусиль для того, щоб зробити цю інформацію більш доступною. У відповідь на корупційні скандали та тиск з боку суспільства Міністерство фінансів Гватемали зобов'язалося покращити ситуацію. Посадовці міністерства взяли на себе міжнародні зобов'язання щодо розширення проінформованості населення та його участі у фінансовій політиці. Уряд включив фінансову прозорість у свої зобов'язання перед Партнерством «Відкритий уряд» і створив та розширив вебсайти для ознайомлення громадськості з фінансовою інформацією².

Досягнувши мінімального критерію достатньої бюджетної інформації в OBS-2017, уряд Гватемали продовжує прикладати свої зусилля щодо залучення та інформування громадськості щодо фінансової політики. На цьому етапі в країні для населення була доступна нова інформація: піврічний огляд, в якому публікуються переглянуті прогнози видатків та роз'яснюються зміни, внесені до прийнятого бюджету.

Все це збільшило рейтинг прозорості бюджету Гватемали в OBS-2019 до 65 балів, і Гватемала тепер є однією з 18 країн світу, які публікують усі вісім ключових бюджетних документів. Крім того, Міністерство фінансів в експериментальному порядку впроваджує новий механізм участі громадськості шляхом проведення семінарів для обговорення бюджетної пропозиції та отримання інформації від громадськості.

¹ The World Bank, "Guatemala Economic DNA" (Washington, D.C., 2014). URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/344081468254937527/pdf/904910WP0Guate00Box385319B00PUBLIC0.pdf> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² The Ministry of Finance has expanded access to fiscal data through the creation of a more detailed Open Data Portal (URL: <https://datos.minfin.gob.gt>) and the Public Expenditure Observatory (Observatorio del Gasto Público, URL: <https://observatorio.minfin.gob.gt>) (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Зміни у практиці бюджетної прозорості Гватемали можна віднести як прихильність Міністерства фінансів до цих змін і проведення стійкого діалогу та взаємодії між урядом і громадянами. Обидві сторони погоджуються з необхідністю досягнення більшого прогресу та сходяться на думці щодо розкриття інформації про такі фінансові ризики, як борги та умовні зобов'язання. Інша спільна мета полягає у розширенні участі громадськості у бюджетному процесі. В основі цих зусиль лежить необхідність консолідації відкритості роботи уряду та забезпечення доступності бюджетної інформації для громадськості

З набранням прозорості видатків з бюджетів у Гватемалі все більше громадян країни починають використовувати наявні бюджетні дані. Останніми роками молодіжні та жіночі організації використовують фінансові дані для інформування та здійснення соціальних перевірок. Ці зміни відкривають нові перспективи, за яких кожен може знати і мати право голосу щодо того, як збираються та витрачаються кошти, які послуги внаслідок цього надаються, і як це покращує життя людей.

У регіоні Східної Європи та Центральної Азії три країни пройшли важливу віху в OBS-2019 та досягли достатнього рівня прозорості бюджету у 61 бал і вище: Україна, Хорватія та Киргизстан.

У Республіці Киргизстан уряд обговорив реформи фінансової прозорості з громадянським суспільством, у 2017 році розпочав реалізацію плану дій з фінансової прозорості, що передбачає 54 конкретні заходи, і на теперішній час включив зобов'язання щодо забезпечення фінансової прозорості до свого Національного плану дій у рамках Партнерства «Відкрито»¹.

У Хорватії економічна криза змусила уряд розпочати реформи управління державними фінансами².

¹ Kyrgyz Republic's 54 budget transparency measures, URL: http://minfin.kg/userfiles/ufiles/prikazy/prozrachnost_russ.pdf. Open Government Partnership "Kyrgyz Republic Action Plan 2018–2020. URL: <https://www.opengovpartnership.org/documents/kyrgyz-republic-action-plan-2018-2020> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² Zdravko Marić, "Public Finance in the Republic of Croatia: Current State and Outlook," Public Sector Economics 41, no. 1 (March 15, 2017), pp. 29–33.

В усіх трьох випадках Міністерства фінансів останніми роками працювали над покращенням повноти своїх підзвітних документів. Наприклад, Хорватія та Республіка Киргизстан зміцнили свої бюджетні пропозиції виконавчої влади, надавши додаткову інформацію про запозичення та борги. Обидві країни також покращили нагляд за позабюджетними фондами – Республіка Киргизстан посилила аудиторську звітність про позабюджетну діяльність, а ВКО Хорватії розпочав аудит Фонду медичного страхування.

Декому ці поліпшення в бюджетних документах можуть здатися вузькими темами, які становлять інтерес лише для експертів із фінансової політики. Однак, інформація про борги, позабюджетні фонди та витрати з часом викликає великий інтерес у громадськості.

Хорватія та Україна раніше переживали рецесію, викликану борговими проблемами¹, а позабюджетні фонди можуть становити значну частку державних видатків, які в іншому випадку можуть залишитися нерозкритими і потенційно можуть приховувати корупційну складову².

Поліпшення доступності бюджетної інформації сприяло більш активній участі громадянського суспільства в бюджетних дебатах та правозахисній діяльності у цих країнах. У Хорватії громадянське суспільство виступає за проведення більш широких консультацій з громадськістю в ході обговорення бюджетних пріоритетів у процесі складання бюджету.

DOI: <https://doi.org/10.3326/pse.41.1.5> ; Anto Bajo, Marko Primorac, and Dario Runtić, “Public Financial Management, Accountability, and Citizens’ Trust,” *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava* 17, no. 3 (2017), pp. 389–405, DOI: <https://doi.org/10.31297/hkju.17.3.3> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

¹ Kose et al., “Global Waves of Debt: Causes and Consequences”. URL: <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² UNICEF, “Challenges and Trajectories of Fiscal Policy and PFM Reform in CEE/CIS: A Practical Guide for UNICEF’s Engagement”. 2009. URL: https://www.researchgate.net/publication/284019741_Challenges_and_Trajectories_of_Fiscal_Policy_and_PFM_Reform_in_CEE_CIS_a_Practical_Guide_for_UNICEF%27S_Engagement (дата звернення: 20.04.2022 р.).

Незважаючи на те, що уряди цих країн підняли прозорість бюджету вище 61 балів, громадянське суспільство закликає уряди підтримувати та продовжувати покращення.

За останнє десятиліття було розроблено та затверджено велику кількість нормативних актів щодо участі громадськості у фінансовій політиці. Open Budget System (OBS), Глобальна ініціатива фінансової прозорості (GIFT) та інтернет-мережа в цілому сприяють діалогу між громадянським суспільством, урядом, приватним сектором та іншими зацікавленими сторонами, очоливши процес розробки, діджиталізації, уточнення та офіційного оформлення стандартів участі громадськості у законодавчі акти. У 2012 році Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй визнала принципи високого рівня GIFT з питань фінансової прозорості, участі та підзвітності, яких у 2016 році було розширено до десяти принципів участі громадськості у фінансовій політиці¹.

Механізми участі є формальними можливостями для залучення громадськості у бюджетному процесі. Цими механізмами можуть бути, зокрема, консультації з громадськістю, передбюджетне подання матеріалів, електронні консультації, консультативні поради, соціальні ревізії та складання проєкту бюджету на основі принципу участі. OBS оцінює кількість та значущість механізмів участі, ініційованих державною установою на етапі складання бюджету, коли вони приймають ключові рішення.

OBS вивчає сім різних типів механізмів участі в державних органах. До них належать:

механізми з боку виконавчого органу влади, що реалізуються міністерствами фінансів або центральними координуючими установами уряду, в ході розробки проєкту бюджету та контролю за виконанням бюджету, а також виступи галузевих міністерств перед громадськістю на обох етапах;

механізми законодавчої влади у період затвердження бюджету та розгляду Аудиторського звіту;

¹ The GIFT Principles of Public Participation in Fiscal Policies. URL: www.fiscaltransparency.net/pp_principles (дата звернення: 20.04.2022 р.).

механізми контролюючих органів, що визначають програму аудиту та перебіг аудиторських перевірок.

OBS також вивчає, чи є механізми участі значущими для суспільства, і ставить запитання:

Чи може бути почутий голос кожного для включення вразливих чи недостатньо представлених груп населення?

Чи можуть громадяни дізнатися про мету, сферу охоплення та передбачувані результати участі громадськості?

Чи публікує уряд відгуки, які він отримує, і як він їх використовує?

Чи включено участь громадськості у бюджетні слухання та висловлювання пропозицій?

Принципи GIFT та OBS визнають, що участь громадськості не може бути однаковою в усіх країнах і що механізми мають бути розробленими з урахуванням конкретних цілей та умов. Однак, принципи участі громадськості є універсальними, і оскільки країни визнають важливість залучення громадськості до прийняття бюджетних рішень, оцінка OBS містить довідкову інформацію, яка показує, де і як кожна країна може досягти покращення.

Результати OBS-2019 свідчать, що значна участь громадськості у бюджетному процесі залишається обмеженою: середній загальний показник становить 14 зі 100 балів для 117 оцінених країн. Показники участі громадськості в OBS-2019 значною мірою збігаються з показниками OBS-2017 для 115 порівняних країн, середній загальний показник залишається дуже низьким в обох етапах перевірки. Більшість країн, а це 113 зі 117, щодо яких була проведена оцінка, не мають або мають обмежені можливості для участі громадськості, або ж набирають 40 і менше балів. Дві країни мають достатні або обмежені можливості для участі громадськості, набравши від 41 до 60 балів: це Австралія та Нова Зеландія. Вперше з моменту складання нових питань щодо участі в OBS-2017, дві країни пропонують достатні можливості для участі громадськості протягом усього бюджетного циклу та мають 61 бал та вище: це Південна Корея та Велика Британія.

Як і в попередніх дослідженнях, країни, які показали найкращі результати в оцінці участі громадськості, входять до найбільш прозорих країн в результатах досліджень. Серед чотирьох країн, які мають, принаймні, достатні можливості для участі громадськості, всі забезпечують достатній рівень бюджетної прозорості, набравши 61 бал і вище. Однак не всі країни з високим рівнем прозорості включили до бюджетного процесу участь громадськості: середній показник участі країн, які мають достатній рівень бюджетної прозорості, становить лише 26 зі 100 балів.

За даними OBS-2019, участь громадськості є особливо недостатньою на етапах виконання бюджету та нагляду за його виконанням. Більшість урядів взаємодіють із громадськістю лише під час складання чи прийняття бюджету.

П'ятдесят шість країн, майже половина з оцінених, надають можливості для участі громадськості в роботі виконавчої влади в процесі складання бюджету. Аналогічно, законодавчі органи в 65 країнах проводять публічні слухання, і 46 із цих законодавчих органів також звертаються до громадськості з проханням зробити свій внесок у процес розгляду бюджету або його прийняття. Менше за все уряди залучають громадськість до контролю за бюджетом, 31 країна створює механізми взаємодії з громадськістю під час виконання бюджету, і лише 17 залучають громадськість до розгляду результатів Аудиторського звіту.

Більшість країн, перевірених в OBS, мають принаймні один механізм громадської участі, однак лише деякі з них створили більш численні можливості для участі громадськості протягом усього бюджетного процесу.

В OBS оцінюється як кількість можливостей для участі, так і якість взаємодії відповідно до принципів GIFT. Більшість механізмів участі, які оцінюються в OBS-2019, розроблені таким чином, щоб оцінити доступ до інформації та загальну поінформованість населення.

Участь громадськості може приймати різні форми залежно від державної влади та конкретного етапу бюджетного процесу. Виконавчі органи влади, які роблять свій бюджет відкритим громадськості для участі та обговорення нею, мають декілька

варіантів, як це зробити. У ряді показників OBS розглядаються питання включення, відкритості та стійкості цих механізмів. Щодо інклюзивності, то огляд показав, що 23 із 66 країн, які мають механізм участі виконавчих органів у процесі розробки чи виконання бюджетів, відкривають ці можливості для всіх. Небагато країн роблять взагалі будь-які зусилля для того, щоб враховувати думки найбільш вразливих і найуразливіших груп населення під час їхньої участі у бюджетному процесі – це недолік, який загрожує тим, що в зусиллях із забезпеченням участі у бюджетному процесі домінуватимуть зацікавлені, привілейовані групи або групи з владними зв'язками, замість того, щоб представляти різні думки. Одним із прикладів країни, що робить кроки з урахування думок уразливих груп населення, є Мексика.

У рамках найбільш добре розроблених механізмів участі уряду чітко пояснюють, який внесок вони хочуть отримати, або що обговорюватиметься під час кожної участі громадськості. У цьому випадку OBS оцінює коло питань, що порушуються на обговоренні в рамках механізмів участі, та розглядає шість ключових бюджетних тем: макроекономічні питання; прогнози доходів, політика та управління; політика соціальних витрат; рівні дефіциту та заборгованості; державні інвестиційні проекти; комунальні послуги. Наприклад, у Республіці Киргизстан Міністерство фінансів публікує матеріали до проведення відкритих громадських слухань, інформуючи громадськість про те, що всі аспекти бюджетної пропозиції відкриті для обговорення; Міністерство фінансів Великої Британії проводить консультації з питань політики, під час яких всі законопроекти розміщуються в мережі «Інтернет», включаючи фінансові та податкові пропозиції, із закликом до письмового подання на будь-яку тему законопроекту¹.

Важливою є також оцінка того, чи звітують уряди перед громадськістю про те, як було використано надані дані; ця практика

¹ The new Budget timetable and the tax policy making process. URL: www.gov.uk/government/publications/the-new-budget-timetable-and-the-tax-policy-making-process/the-new-budget-timetable-and-the-tax-policy-making-process (дата звернення: 20.04.2022 р.).

ще більше переконує громадськість у тому, що їхній внесок має значення, і заохочує їхню подальшу участь, що значною мірою сприяє зміцненню довіри. Консультації з питань політики у Великій Британії є прикладом конструктивної відповіді на зворотний зв'язок: уряд розміщує повний список відповідей, отриманих під час кожної консультації, а також офіційну відповідь уряду.

У той час, як загальна практика OBS-2019 в основному є аналогічною до практики, описаної в OBS-2017, у невеликій кількості країн уряди почали залучати громадськість до вирішення бюджетних питань після останньої оцінки OBS. Ще дев'ять країн почали у тій чи іншій формі залучати громадськість до процесу підготовки бюджету після OBS-2017, тоді як 12 країн почали залучати громадськість до контролю за виконанням бюджету. Однією з цих нових країн є Португалія, яка розпочала пілотне впровадження системи складання бюджету на основі широкої участі на національному рівні.

Залучення громадськості до затвердження річного бюджету на законодавчому рівні є найбільш поширеною формою залучення до бюджетного процесу, але не в усіх країнах публічні слухання повністю охоплюють відкриті або інклюзивні процедури. З 65 країн, в яких проводяться публічні слухання, лише у 21 країні законодавчий орган відкритий для громадськості, дозволяє давати публічні роз'яснення або має відкритий процес подання матеріалів за бюджетною пропозицією.

Починаючи з OBS-2017, кількість законодавчих органів, в яких проводяться публічні слухання або які залучають громадськість, збільшилася на етапі затвердження бюджету, але скоротилася на етапі розгляду Аудиторського звіту. За даними OBS-2019, вісім країн вже розпочали публічні слухання або участь громадськості на стадії затвердження, і п'ять країн припинили публічні слухання. Проте, що стосується розгляду Аудиторського звіту, шість країн припинили публічні слухання з початку 2017 року і лише одна країна розпочала цю практику. Це знижує і так низький рівень участі громадськості під час бюджетного нагляду.

Участь громадськості у сфері державного аудиту є відносно новою практикою для багатьох країн, у всьому світі лише розпочинається процес експериментального впровадження нових механізмів регулювання прозорої бюджетної політики. Для надання підтримки таким зусиллям GIFT та IBP (International Budget Partnership – міжнародне бюджетне партнерство) у 2020 році запустили ініціативу з метою випробування нових зусиль щодо участі у п'яти країнах та вироблення керівних принципів та взаємного навчання для країн, які прагнуть розробити та впровадити нові шляхи залучення громадськості до участі у бюджетному процесі. Серед цих країн є Україна з ініціативою Кабінету Міністрів щодо ухвали Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет».

Країни можуть також отримати практичну цінність вже інтегрованих заходів та інновацій у сфері участі населення у бюджетному процесі. Нижче наведено чотири приклади по країнах:

Сьєрра-Леоне, яка за кілька років значною мірою посилила участь громадськості у прийнятті бюджетних рішень¹;

Португалія та Південна Корея, кожна з яких експериментувала з бюджетуванням на основі широкої участі на національному рівні;

Нова Зеландія, яка щорічно проводить національні консультації з пріоритетів та показників для прийняття першого для країни бюджету благополуччя².

Країни, що беруть участь у таких міжнародних проєктах як GIFT та IBP, уже на теперішній час отримують відповідні інструменти та рекомендації, що допомагають їм розкривати додаткову бюджетну інформацію; вони отримують поєднання

¹ Sierra Leone's Open Government Partnership National Action Plan. URL: www.opengovpartnership.org/documents/sierra-leone-national-action-plan-2016-2018. (дата звернення: 20.04.2022 р.).

² New Zealand's report on the wellbeing consultations. URL: <https://www.stats.govt.nz/assets/Uploads/Indicators-Aotearoa-New-Zealand-Nga-Tutohu-Aotearoa-Key-findings-from-consultation-and-engagement/Downloads/indicators-aotearoa-new-zealand-nga-tutohu-aotearoa-key-findings-from-consultation-and-engagement.pdf> (дата звернення: 20.04.2022 р.).

технічного співробітництва та підтримки з боку колег під час зустрічей та обміну досвідом, що дозволяє отримувати передову практику у сфері забезпечення фінансової відкритості та інклюзивності. Країни, які вже пройшли ці етапи, стануть прикладом для інших, які лише розпочинають або планують введення участі громадськості у бюджетному процесі.

Зміни, що вносяться до процесів залучення громадськості на основі досвіду інших країн, розширили рівень доступу до рішень, що стосуються бюджету та бюджетної політики країни. Дослідники зазначають, що складання бюджету становить все більший інтерес для громадянського суспільства і більше не вважається лише справою держави та є хорошою ознакою демократії¹.

ВИСНОВКИ

Важко уявити світ, де кожна країна має відкритий бюджет із повністю прозорим бюджетним процесом, в якому громадськість бере участь у ключових рішеннях, а законодавчі та контролюючі органи забезпечують надійний нагляд. Це світ, в якому уряди краще розуміють потреби суспільства, враховують усі точки зору у бюджетних компромісах, збирають достатні доходи та надають послуги, необхідні для процвітання людей. У такому світі люди довіряють своїм урядам, знаючи, що їхні голоси чують і державні ресурси використовуються для задоволення їхніх потреб. Такого світу можна досягти, але лише в тому випадку, якщо країни візьмуть на себе зобов'язання відкрити свої бюджети для громадського контролю.

Потенційні вигоди є очевидними – відкриті бюджети приносять користь усім. Країни з відкритими бюджетами мають більш сильну демократичну участь, краще управління державними фінансами та більш високі результати у сфері розвитку.

Прозорі бюджети мають важливе значення для контролю за витрачанням коштів, досягнення результатів у сфері розвитку.

¹ Zukiswa Kota, Daily Maverick, Maverick Citizen Budget Op-Ed: Fiscal transparency and strong public institutions: Connecting the dots. 24 February 2020.

Участь громадськості у бюджетному процесі є одним із пріоритетних напрямів бюджетної політики, а участь громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні є одним із пріоритетних напрямів реформи бюджетної децентралізації в країні.

Деякі країни вже досягли швидкого прогресу в цій сфері. OBS-2019 підтверджує суттєві покращення у Гватемалі, Індонезії, Республіці Киргизстан та Україні. У ході попередніх досліджень OBS відзначалися стійкі успіхи в Грузії, Домініканській Республіці та Мексиці. Нові підходи та нововведення у сфері участі громадськості у прийнятті рішень щодо бюджету перевіряються та зміцнюються у Південній Кореї, Португалії, Новій Зеландії та Сьєрра-Леоні, а найближчими роками дедалі більше країн планує створення нових механізмів участі громадськості. Досягнення у цих та інших країнах сприяли глобальній тенденції до більш відкритого бюджетування з моменту запуску OBS у 2006 році.

Проте загальні темпи прогресу залишаються повільними, і досягнуті успіхи надто легко піддаються змінам. За тих темпів прогресу, які спостерігалися протягом останнього десятиліття, середній показник прозорості бюджету у світі вже досягнув мінімального порогового значення для достатнього рівня надання інформації органами державної влади. Але на жаль, там, де вигідна непрозорість та не відкритість і відбувається супротив зробити бюджетну політику підзвітною, це буде вибір, зроблений на шкоду своєму народу, і, як свідчать масові заворушення, найчастіше такий вибір має важкі наслідки для країни.

Для просування концепції відкритого бюджетування необхідний новий спільний підхід, коли уряди, громадські організації, приватний сектор та міжнародні партнери спільно взаємодіють на результативність та прозорість бюджетної політики.

Уряди повинні інституціоналізувати практику прозорості бюджету та громадської участі в його формуванні, взяти на себе публічні зобов'язання з відкритого бюджетування, впровадити нову практику відкритого бюджетування у законодавство та нормативно-правові акти, а також інвестувати у потенціал та інститути для проведення реформ у галузі відкритого бюджетування.

Усі зацікавлені сторони у процесі прозорості бюджетної політики відіграють важливу роль у просуванні цього порядку. Для цього необхідно проведення наступних дій від таких організацій, як:

Громадські організації:

заклик до публікації більшої та кращої бюджетної інформації, особливо щодо виконання бюджету, та його використання для моніторингу ефективності роботи уряду;

рекомендація урядам надавати бюджетну інформацію у більш доступні способи, у тому числі через інтернет, у режимі реального часу, з відкритим доступом до даних;

уважно стежити за практикою уряду з відкритого бюджетування і повідомляти, коли уряди, очевидно, відходять від неї;

здійснювати право на участь громадськості у фінансовій політиці та вивчати шляхи спільної участі у бюджетному процесі;

зробити так, щоб думки людей, які живуть у злиднях, та інших груп населення враховувалися під час обговорення бюджету.

Приватний сектор:

визнати, що володіють достатніми ресурсами та підзвітні уряди виділяють кошти та державні послуги, що сприяють конкурентоспроможному приватному сектору та зростанню економіки;

співпрацювати з громадянським суспільством з метою сприяння заклику до підвищення прозорості політики в галузі оподаткування та витрачання коштів, включаючи розкриття інформації про податкові витрати та податкові пільги, що надаються бізнесу;

взаємодіяти з урядами на підтримку прозорості боргу для зниження ризиків та забезпечення довгострокового сталого зростання.

Міжнародне партнерство:

підтримка урядів, які звертаються по допомогу, шляхом надання технічної допомоги та ресурсів для проведення реформ у галузі відкритого бюджетування;

об'єднання інформаційно-пропагандистських зусиль з метою сприяння більшої прозорості бюджету, розширенню можливостей впливу на рух бюджетних коштів громадських організацій та активних учасників громадянського суспільства.

Анотація

Наукове дослідження присвячено аналізу діджиталізації інформаційної сфери бюджетної політики та її впливу на позицію громадського суспільства щодо прийняття участі у бюджетній політиці адміністративно-територіальної одиниці та країни в цілому. Відзначається, що ефективне управління державними та місцевими фінансами неможливе без відкритої й прозорої діяльності органів державної та місцевої влади, а також забезпечення публічного доступу до інформації щодо формування і використання централізованих та децентралізованих фондів коштів. Побудова ефективною бюджетної політики – це перш за все створення засобів забезпечення прозорості та підзвітності бюджетної політики. Отримання громадськістю своєчасної, достовірної та повної інформації стосовно бюджету стало ознакою не лише відкритого уряду, але й показником загального демократичного розвитку держави. Прозорість бюджетної політики стала важливим досягненням країн ЄС, які надають своїм громадянам достатню кількість інформації стосовно надходжень до бюджету та використання державних коштів.

У науковому дослідженні призначення діджиталізації розкривається через надання розширених можливостей засобами різноманітних програмних та апаратних інструментів отримувати доступ до процесу планування, використання та контролю за використанням централізованих та децентралізованих фондів коштів. На теперішній час в Україні такими засобами є державний вебпортал використання публічних коштів *Open Budget*; *IFIs projects* – портал реєстру проєктів МФО; аналітичні дані Міністерства фінансів України як щомісячний аналіз поточної макроекономічної ситуації в Україні та навіть такі статистичні дані, як боргова статистика співвідношення державного боргу до ВВП; фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19; Спеціальний стандарт поширення даних МВФ (ССПД МВФ); статистичні збірники Міністерства фінансів України; Звіти по державних банках з поквартальними ключовими показниками їхньої діяльності; Звіти щодо інформації про фінансові ризики та їх вплив на показники Державного бюджету у 2022 році; Звіти технічних місій МВФ, виконання доходів місцевих бюджетів, видатки на освіту тощо.

Результатами дослідження є аналіз динамічної ситуації відкритості та прозорості бюджетної політики в Україні, інструменти діджиталізації в цій сфері та результативність дій органів державної влади щодо залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому та державному рівнях.

Ключові слова: діджиталізація, бюджет, бюджетна політика, прозорість бюджетної політики, управління фінансами.

The scientific study is devoted to the analysis of the digitalization of the information sphere of budget policy and its influence on the position of civil society regarding the acceptance of participation in the budget policy of the administrative-territorial unit and the country as a whole. It is noted that effective management of state and local finances is impossible without open and transparent activities of state and local authorities, as well as ensuring public access to information on the formation and use of centralized and decentralized funds. Building an effective budget policy is, first of all, the creation of means of ensuring transparency and accountability of budget policy. The public's receipt of timely, reliable and complete information about the budget became a sign not only of an open government, but also an indicator of the general democratic development of the state. The transparency of the budget policy has become an important achievement of the EU countries, which provide their citizens with a sufficient amount of information regarding budget receipts and the use of public funds.

In the research, the purpose of digitalization is revealed through the provision of enhanced opportunities by means of various software and hardware tools to access the process of planning, use and control over the use of centralized and decentralized fund funds. Currently, such means in Ukraine are the state web portal for the use of public funds, Open Budget; IFIs projects – the portal of the register of IFIs projects; analytical data of the Ministry of Finance of Ukraine such as a monthly analysis of the current macroeconomic situation in Ukraine and even such statistical data as debt statistics of the ratio of public debt to GDP; fund to combat acute respiratory disease COVID-19; Special IMF Data Dissemination Standard (IMF Data Dissemination Standard); statistical collections of the Ministry of Finance of Ukraine; Reports on state banks with quarterly key indicators of their activity; Reports on information on fiscal risks and their impact on State Budget indicators in 2022; Reports of technical missions of the IMF, implementation of revenues of local budgets, expenditures on education, etc.

The results of the study are an analysis of the dynamic situation of openness and transparency of budget policy in Ukraine, digitalization tools in this area, and the effectiveness of the actions of state authorities regarding the involvement of the public in the budget process at the local and state levels.

Keywords: digitalization, budget, budget policy, transparency of budget policy, financial management.

Наукове видання

**АДМІНІСТРАТИВІСТИКА
В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ:
ТЕОРІЯ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ,
ПРАКТИКА**

Монографія

Верстання
Дизайн обкладинки

*Юлія Семенченко
Анастасія Юдашкіна*



WWW.HELVE TICA.UA

Підписано до друку 09.09.2022 р. Формат 60×84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 46,50. Наклад 300. Замовлення № 0822м-124.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Тел.: +38 (097) 723 06 08, +38 (095) 934 48 28
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.