

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342:351.004

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.5/01>**Гавриленко Н.В.**

Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова

## РОЛЬ ЦИФРОВІЗАЦІЇ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ОКРЕМИХ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І УПРАВЛІННЯ

*У статті досліджено вплив цифровізації на зміну правового регулювання управлінської діяльності щодо реалізації окремих функцій органами державної влади і управління. Розглянуто та сформульовано основні тенденції прийняття державними органами і органами місцевого самоврядування управлінських рішень, які пов'язані із постійно зростаючими можливостями обробки інформації у цифровій формі із застосуванням інформаційних технологій. Доведено, що компетенція державних органів у процесі цифрової трансформації механізмів управління стрімко змінюється. З'ясовано, що найбільша динаміка регулювання спостерігається в сфері надання послуг державними органами, в тому числі з позиції зміни їх компетенції, а це тісно пов'язано з процесом цифровізації управлінської діяльності. Під впливом цієї умови реалізація повноважень публічних органів є постійно мінливою. Так, вони можуть бути обумовлені як виникненням нових явищ у інформаційному просторі, наприклад, наявність інструментів для створення соціальних сторінок в інформаційних системах, якими користуються громадяни, так і з появою нових законодавчих вимог. Встановлено, що структурно-системні зміни тісно пов'язані з такими аспектами управлінської діяльності, як: реалізація наявних повноважень, надання державних і муніципальних послуг, побудова міжвідомчої взаємодії. Детально розглянуто напрямок, пов'язаний з наданням послуг публічними органами в електронному вигляді. Можливості роботи з цифровою інформацією призводять не лише до змін процедурних аспектів реалізації тих або інших прав і обов'язків публічних органів, але і до змістовного розширення їх компетенції. При цьому, слід відмітити, їх цілі співпадають відносно більш якісного і ефективного виконання покладених на них функцій. Інститут правового моніторингу не є новим для практики, але при цьому його можливості помітно розширилися в умовах цифрової трансформації управління завдяки появі нових інформаційних технологій і методів роботи з даними.*

**Ключові слова:** право, конституційне право, публічна влада, цифровізація, інформація, державне управління

**Постановка проблеми.** Сучасний період розвитку цифровізованого суспільства характеризується стрімкою інформаційно-цифровою трансформацією суспільних відносин і процесів. Головною причиною суттєвих зрушень в суспільному розвитку становив науковий і технічний прогрес, який базується на впровадженні раніше невідомих методів у роботі з різноманітною інформацією. Каталізатором досягнутих змін також виявилось повсюдне поширення та активне проникнення цифрових каналів зв'язку, при цьому інтенсивний розвиток інформаційної інфраструктури характерний як для розвинутих країн, так і для країн, що розвиваються. Мережа цифро-

вих каналів зв'язку поступово продовжує своє поширення, розширення і охоплює все нові і нові території і, таким чином, дозволяє вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти і поширювати цифрову інформацію.

Цифровізація тотально досягає різноманітних сфер життєдіяльності людини, чим формує нові можливості та умови для нормативно-правового, політичного, економічного, соціального та іншого розвитку людини. Новітні напрямки діяльності, які переважно більшістю є інформаційними, несуть у собі певні ризики та загрози і для нормативного регулювання, і для системи суспільного укладу, яка склалася. Завдяки інформації та інфор-

маційним технологіям стимулюються корисні і позитивні зміни в суспільстві, що формують потребу в формуванні нових поглядів і в глибокому науковому переусвідомленні можливостей використання віртуального середовища.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правовідносини, пов'язані з пошуком, отриманням, передачею, виробництвом і поширенням інформації у цифровій формі, активно досліджувалися представниками різних правових і економічних галузей: В Журавським [1], М. Згуровським [2], Н. Гавриленко [3-4], Н. Козіцькою, О. Грищенко, Н. Мартинович [6-7], Т. Несторенко [8-9], А. Новіцьким [10] та іншими вітчизняними науковцями.

Інформаційно-правова проблематика в контексті сучасного розвитку регулювання інформації, інформаційних технологій, ресурсів, систем, інфраструктури та інформаційно-телекомунікаційних мереж, а також віртуального середовища взагалі, приваблює наукову увагу багатьох зарубіжних вчених. Так, питання цифровізації правової системи і цифрової трансформації держави і суспільства ретельно досліджують іноземні науковці, а саме: Н. Ашфорд (N. Ashford), Д. Бейнбридж (D. Bainbridge), Д. Джоґенсон (D. Jorgenson), М. Скотт (M. Scott), Б. Трут (B. Trout), Ф. Вебстер (F. Webster), Б. Зеллер (B. Zeller).

Інформація, як об'єкт публічно-правового регулювання в державному управлінні в умовах побудови цифрової економіки України не стала окремим і самостійним предметом комплексних юридичних досліджень, однак, незважаючи на це, питанням правового регулювання управлінської і економічної діяльності в вітчизняному науковому співтоваристві приділено помітної уваги лише в останні роки. Вважаємо, що в умовах сьогодення інформація вимагає оновленого фокусу уваги науковців-теоретиків і практиків, який буде здатний її представити в якості багатомірного, несуперечливого феномену, який постійно розвивається і є актуальним для вдосконалення української системи правового регулювання.

**Метою статті** є поглиблення теоретико-методологічних і практичних аспектів публічно-правового регулювання цифрової форми інформації, пов'язаних з сучасною динамікою розвитку правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Цифровізація не є системним, послідовним або ж структурно-однорідним явищем, але при цьому вона забезпечує суттєве галузеве та територіальне охоплення, цим самим формує перед вітчизняною юридичною

практикою нові виклики, послаблюючи сприйняття меж і сфер впливу правових галузей. На практиці це знаходить свій прояв як у конкуренції законодавчих, підзаконних норм, так і в виявленні суміжних інститутів для встановлення взаємодоповнюючого регулювання. Правовій системі необхідно своєчасно відслідковувати і коректно реагувати на прискорену динаміку суспільних відносин. Цифрова економіка виявила сфери, які наразі не пристосовані за окремими аспектами до мінливого порядку. Таке відставання можна пояснити відсутністю ефективних правових механізмів державного управління, забезпеченням інформаційної безпеки, захистом інтелектуальної власності в віртуальному середовищі, застосуванням венчурного капіталу в ІТ-сфері, застосуванням особливих правових режимів та деякими іншими причинами. Позитивного економічного ефекту в рамках цифрової економіки реалістично досягти можливо лише при наявності гнучкого та адаптивного до нових реалій публічно-правового регулювання. Сучасні держави лише перебувають на шляху побудови цілісної системи регулювання інформаційних відносин в період цифровізації, в тому числі Україна.

Згідно з аналітичними прогнозами, частка цифрової економіки України в структурі ВВП до 2025 року може становити 10%, а в окремих державах вона вже подібних показників досягла. Якщо проаналізувати довоєнний стан ІКТ у ВВП України, то його частка становила більше 4% та мала потенціал до зростання. За підсумками 2021 року вітчизняний ІТ-сектор зріс на 36% у порівнянні з показниками 2020 року, сягнувши при цьому позначки 6,8 млрд доларів США експорту комп'ютерних послуг. Наразі частка експорту ІТ-послуг України становить близько 2,7 ВВП країни. До початку війни Україна була одним з європейських лідерів за рівнем розвитку сфери відкритих даних і посідала шосте місце в рейтингу European Open Data Maturity 2021. Сервісами на їх основі щомісяця користувалося близько семи мільйонів українців. Частка ВВП, яка генерувалася сферою відкритих даних, становила від 0,8 до 1,3%. На початок 2022 року рівень покриття волоконно-оптичними мережами сільського населення та рівень покриття інтернетом 4G складав 89% [11].

На єдиному вебпорталі електронних послуг було доступно понад 100 електронних публічних послуг (75+ через Портал та 20+ через мобільний додаток). Було розпочато трансформацію центрів надання адміністративних послуг до 2891 точок доступу.

Проте війна негативно вплинула і на ІТ-сферу. Так:

- від початку її активної фази кількість вакансій на ринку ІТ в Україні скоротилася вдвічі;
- на період воєнного стану встановлено обмеження доступу до Національного порталу відкритих даних для забезпечення інтересів національної безпеки;
- зруйновано 22% оптичних мереж та майже 11% веж мобільного зв'язку; рівень руйнування мереж деокупованих населених пунктів сягнув до 100%;
- руйнування ЦНАП на територіях, які були або знаходяться під тимчасовою окупацією;
- підвищення попиту на публічні послуги, зокрема електронні, з урахуванням обставин переміщення, втрати документів;
- відсутність доступу до реєстрів та інформаційних систем, поєднане з тривалим відновленням доступу до цих систем;
- значна кількість державних інформаційних ресурсів зазнала DDoS-атак, більшість з яких були просто вимкнені через неспроможність протистояти атакам.

Створення ефективного нормативно-правового регулювання державного управління, в тому числі в сфері цифрової економіки, наразі є перспективною задачею, що вимагає ретельного підходу до аналізу її базової категорії – цифрової інформації. Цифровізація соціально-економічних процесів тісно переплітається з аспектами трансформації системи державного управління. В Україні механізми регулювання ринкової економіки перебувають у тісній взаємодії з управлінськими рішеннями, які приймаються на різних рівнях публічної влади. Регулятивні інструменти знаходять своє уособлення шляхом нормативно-правової регламентації системи цільових програм.

Згідно зі звітом ООН, Україна посіла 69 місце серед 193 країн світу в рейтингу щодо готовності до діяльності електронного уряду.

Цифрові права по-різному розглядаються в вітчизняній і зарубіжній доктрині та практиці. Так, до цифрових прав можна віднести права, які виникають у користувачів інформаційних систем, в тому числі при використанні інформаційно-комунікаційних мереж. Публічно-правова модель цифрових прав припускає наявність тісного взаємозв'язку таких прав з особистістю, особливий порядок реалізації, а також розпорядження ними з врахуванням вимог законодавства та правил інформаційної системи. В їх переліку можна

назвати право бути забутим, право на доступ до інформаційних даних про себе, право на розпорядження користувальницьким контентом, право на участь в голосуванні з питань місцевого значення з використання мережі Інтернет та інше. Категорія цифрових прав наразі перебуває на етапі свого становлення і цей перелік прав не є вичерпним.

Одним з найбільш помітних для громадян України результатів трансформації управлінської діяльності стала можливість здійснення відкритої комунікації і отримання інформації – офіційні, нормативно-правові документи публікуються не лише в періодичних друкованих засобах масової інформації, але й розміщуються в мережевих виданнях; органи державної влади і місцевого самоврядування публічно транслюють в інформаційних системах і власних сайтах, в мережі Інтернет заходи, пов'язані з прийняттям управлінських актів; вільний доступ до відкритих та інших даних може бути отриманий особами майже в будь-який момент часу, а не за попереднім запитом; прийом громадян, зустрічі офіційних осіб держави ведуться з допомогою засобів відеоконференції та інше.

Наразі створюються умови, які впливають на більш відкрите прийняття управлінських рішень, а переважно це відбувається через гласний обмін інформацією з дотриманням процесуальних вимог законодавства між зацікавленими особами. Окрім цього, слід звернути увагу на зростання оперативності здійснення тих або інших дій, появу нових механізмів контролю за ними, включаючи, власне, і інструментарій суспільного контролю. Безумовно, цифровізація не призводить до тотального викорінення наявних проблем, пов'язаних із можливими зловживаннями службовим станом, корупційними ризиками, порушеннями галузевого законодавства.

В наукових дослідженнях відмічається, що в сфері державного управління цифровізація значно вплинула на зміст компетенції публічних органів. Зміни, як було виявлено, виражені в змісті та кількості функцій державних і муніципальних органів, при цьому структурно-системні зміни пов'язані з такими аспектами управлінської діяльності, як: реалізація наявних повноважень, вибудовування міжвідомчої взаємодії, надання державних і муніципальних послуг.

Найбільша динаміка регулювання спостерігається в сфері надання послуг державними органами, в тому числі з позиції зміни їх компетенції, а це тісно пов'язано з процесом цифровізації управлінської діяльності. Під впливом

цієї умови реалізація повноважень публічних органів є постійно мінливою. Так, вони можуть бути обумовлені як виникненням нових явищ у інформаційному просторі, наприклад, наявність інструментів для створення соціальних сторінок в інформаційних системах, якими користуються громадяни, так і з появою нових законодавчих вимог. Наприклад, одним з ключових змін законодавства, можна назвати норми Постанови КМУ № 856 від 18.09.2019 р., якими передбачено здійснення заходів щодо: створення та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів «Трембіта»; системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; інтегрованої системи електронної ідентифікації; єдиного державного вебпорталу відкритих даних; національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; інтегрованої системи електронної ідентифікації; інтернет-платформи взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства; Національної вебплатформи центрів надання адміністративних послуг; державного вебпорталу правового режиму Дія Сіті (citi.diia.gov.ua), реєстру Дія Сіті та багатьох інших державних послуг [12].

Слід зазначити, що в електронному вигляді надаються не лише державні або муніципальні послуги, але й здійснюються окремі адміністративні процедури. Факт реалізації державної послуги для особи, яка звернулася за її отриманням пов'язаний з набуттям певного статусу, набуттям визнання події або отриманням інформації. В якості підтвердження її реалізації можна розглядати отриману інформацію, при цьому, переважно така інформація набуває цифрової форми. Безумовно, результат може бути виражений по-різному: або у вигляді зміни цифрової інформації у інформаційному просторі (для органу), або отримання підтвердження на паперовому носії, або у вигляді повідомлення про електронний запис (для заявника). З точки зору здійснення управлінської діяльності, державну або муніципальну послугу можна розглядати як процесуальну діяльність, яка пов'язана з реалізацією функцій відповідного державного органу. Аналогічне за змістом і по суті визначення закріплює і чинне законодавство.

Внутрішня організація процесу надання державних і муніципальних послуг безпосередньо пов'язана з обробкою інформації. Саме отримані можливості роботи з цифровою інформацією

дозволили набути якісно нового рівня в наданні таких послуг. Слід відмітити, що в законодавстві все більш з'являються норми, які встановлюють пріоритет на користь цифрової інформації при реалізації компетенції державних органів. Так, наприклад, ст. 9 Закону України Про електронні документи та електронний документообіг передбачає: «...Порядок електронного документообігу визначається державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності згідно з законодавством» [13]. Не виникає жодних сумнівів у тому, що з часом пріоритезація в бік цифрової інформації в державному управлінні буде лише посилюватися. Саме сфера державних і муніципальних послуг наочно демонструє практичні досягнення в сфері цифровізації управління.

Можливості роботи з цифровою інформацією призводять не лише до змін процедурних аспектів реалізації тих або інших прав і обов'язків публічних органів, але і до змістовного розширення їх компетенції. При цьому, слід відмітити, їх цілі співпадають відносно більш якісного і ефективного виконання покладених на них функцій.

Інститут правового моніторингу не є новим для практики, але при цьому його можливості помітно розширилися в умовах цифрової трансформації управління завдяки появі нових інформаційних технологій і методів роботи з даними. Аналітичний напрям діяльності пов'язаний з автоматизованою обробкою цифрової інформації, який зазвичай напряму не згадується в положеннях і регламентах. Однак, при всьому цьому, обумовлена діяльність дозволяє досягти позитивних результатів при реалізації функцій публічних органів, враховуючи наявний і накопичуваний обсяг інформації та доступ до різноманітних інформаційних систем. Проте, в умовах сьогодення аналітика в державному управлінні є вузькоспеціалізованим напрямком, який не має широкомасштабного впровадження та належної регламентації. Наприклад, в системі податкових органів існує контрольний-аналітичний напрямок щодо виявлення ризикових угод і господарських операцій окрім традиційних форм податкового контролю [3]. Аналітика даних в державному менеджменті наразі є новим перспективним напрямком.

**Висновки.** Використання отриманих результатів після здійснення автоматичної обробки великого обсягу даних, тобто цифрової інформації, можна розглядати в якості методу, що дозволяє приймати управлінські рішення. При цьому

фактична оцифровка даних, пов'язана з переносом і накопиченням інформації в інформаційних системах і на сьогодні яка найбільш активно відбувається в багатьох сферах, без здійснення їх подальшої обробки не відповідає сучасним мож-

ливостям цифровізації та не підвищує ефективність управлінської діяльності. Відповідні процедури в найближчій перспективі потребують не лише легального закріплення, але й розробки нових етичних правил.

### Список літератури:

1. Україна на шляху до інформаційного суспільства / В. С. Журавський, М. К. Родіонов, І. Б. Жилияєв, М. З. Згуровський : Київ, ІВЦ "Видавництво "Політехніка", 2004. 484 с.
2. Згуровський М. З. Розвиток інформаційного суспільства в Україні : правове регулювання у сфері інформаційних відносин. Київ : НТТУ "КПІ", 2006. 542 с.
3. Navrylenko N. An analytical support methodology for transformational processes. In: Digital Technologies in the Contemporary Economy. Vilnius: Mykolas Romeris University, 2022, p. 186–197. [www.cutt.ly/e86kkxU](http://www.cutt.ly/e86kkxU). (дата звернення: 27.10.2023 р.)
4. Navrilenko N., Hryshchenko O., Kozitska N. Вплив цифрових трансформацій на зміст фіскального адміністрування. *Economy and Society*. 2022. №. 41. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/1568>. (дата звернення: 27.10.2023 р.)
5. Гавриленко Н., Козіцька Н. Аналітичне забезпечення цифрових трансформацій. *Економіка та суспільство*. 2022. (38). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-38-38>.
6. Martynovych Nataly, Boichenko Elina, Vivchar Oksana, Myskova Nataliia, Popovych, Oksana, Kasianenko Oksana. Formation of Educational Level of the Population of Ukraine in the Conditions of Formation of Information Society. *International Journal of Engineering and Advanced Technology (IJEAT)*, Volume 9 Issue 1, 2019. P. 6406–6410. DOI: 10.35940/ijeat.A2205.109119.
7. Polishchuk, O., Kulinich, T., Martynovych, N., Popova, Yu. (2022), "Digitalization and sustainable development: the new covid-19 challenge requires non-standard solutions", *Problemy Ekorozwoju*. 2022. No. 17(2), P. 69–79. DOI: 10.35784/pe.2022.2.08 (дата звернення: 27.10.2023 р.)
8. Несторенко Т. П. «Економіка суперзірок»: можливості та загрози для сфери освіти. Український журнал прикладної економіки. 2020. Том 7. № 2. С. 8–15. [www.doi.org/10.36887/2415-8453-2020-2-1](http://www.doi.org/10.36887/2415-8453-2020-2-1).
9. Nestorenko, T. (2022). Digitalization and information society. Selected issues. Series of monographs Faculty of Architecture. *Civil Engineering and Applied Arts University of Technology*, Katowice Monograph. P. 53.
10. Новіцький А. М., Новіцька Н. Б., Позняков С. П., та ін. Електронний банкінг (організаційно-правове забезпечення): монографія – Ірпінь: НУДПС України, 2008. 274 с.
11. Проект плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Діджиталізація». URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/digitization.pdf> (дата звернення: 23.10.2023).
12. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 року № 856. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/kp190856?an=1&ed=2023\\_08\\_25](https://ips.ligazakon.net/document/kp190856?an=1&ed=2023_08_25) (дата звернення: 23.10.2023).
13. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T030851?an=936792> (дата звернення 23.10.23)

### **Havrilenko N.V. THE ROLE OF DIGITALIZATION IN LEGAL REGULATION OF CERTAIN FUNCTIONS OF STATE AUTHORITY AND MANAGEMENT BODIES**

*The article examines the influence of digitalization on the change in the legal regulation of management activities regarding the implementation of certain functions by state authorities and management. The main trends in the adoption of administrative decisions by state bodies and local self-government bodies, which are related to the constantly growing possibilities of processing information in digital form with the use of information technologies, are considered and formulated. It has been proven that the competence of state bodies in the process of digital transformation of management mechanisms is rapidly changing. It was found that the greatest dynamic of regulation is observed in the sphere of provision of services by state bodies, including from the position of changing their competence, and this is closely related to the process of digitalization of management activities. Under the influence of this condition, the implementation of the powers of public bodies is constantly changing. Yes, they can be caused both by the emergence of new phenomena in the information space, for example, the availability of tools for creating social pages in information systems used by citizens, and by the emergence of new legislative requirements. It has been established that structural and systemic changes are closely related to such aspects of management activity as: implementation of existing powers, provision of state and municipal services, building of interdepartmental interaction. The direction related to*

*the provision of services by public bodies in electronic form is considered in detail. The possibilities of working with digital information lead not only to changes in the procedural aspects of the implementation of certain rights and obligations of public bodies, but also to a meaningful expansion of their competence. At the same time, it should be noted that their goals coincide with relatively more qualitative and effective performance of the functions entrusted to them. The Institute of Legal Monitoring is not new to practice, but at the same time, its capabilities have significantly expanded in the conditions of the digital transformation of management due to the emergence of new information technologies and methods of working with data.*

**Key words:** *law, constitutional law, public power, digitalization, information, public administration.*