УДК 340.12(477):004 DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2022.2.19

ЕМІН НАДЖАФЛІ,
кандидат юридичних наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін

ЦИФРОВА ДЕРЖАВА В КОНТЕКСТІ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Дослідження присвячено вивченню теоретико-правових аспектів формування цифрової держави, що є невід'ємним елементом дигіталізації всіх сфер суспільного життя та вимогою сучасності. Встановлено, що правову реформу в галузі формування цифрової держави слід визнати таким різновидом правової реформи, який спрямовується на цілісне, комплексне змінення умов та правової основи організації і функціонування апарату держави з метою спрощення системи державного управління, суттєвого підвищення його ефективності. Актуальною потребою на сьогодні слід визнати перехід від екстенсивної парадигми формування цифрової держави до інтенсивної яка б передбачала інклюзивну модель формування цифрової держави завдяки реальному залученню до вирішення державних справ інститутів громадянського суспільства, стимулювала громадянську ініціативу та унеможливлювала прийняття ключових правових актів без попереднього громадського обговорення.

Ключові слова: *дигіталізація, інформаційне суспільство, цифрова держава, ексклюзивна та інклюзивна.*

Оригінальна стаття

ВСТУП. Формування цифрової держави є невід'ємним елементом цифровізації (дигіталізації) всіх сфер суспільного життя та вимогою сучасності. Адже «держава, активна щодо "цифровізації" країни, – це держава, яка починає "цифровізацію" з себе»[1]. Водночас під таким формуванням розуміють як деякий процес, так і його результат, де останній, зокрема, позначає ступінь сформованості (об'єктивної наявності) цифрової держави як якісно нового ступеня розвитку суб'єкта державного буття в сучасному світі. Враховуючи такий дуалізм інтерпретації, слід вирізняти формування цифрової держави як процес її становлення та як власне результат цього процесу, в якому втілюється досягнення державою певного якісно нового стану.

Важливість розгляду проблематики формування цифрової держави в актуальному вимірі державно-правового розвитку України зумовлюється тим, що нині практично всі передові держави світу перебувають на цій стадії (Зубко, 2019, с. 220). Звичайно, практичні підходи щодо формулювання та реалізації національних стратегій дигіталізації від країни до країни відрізняються. Вони можуть відображати, наприклад, розбіжності у внутрішніх настановах, урядовій організації чи адміністративній культурі та спроможності країн. Крім того, механізми державного управління можуть еволюціонувати з часом, підкріплені змінами урядів, технічним прогресом та еволюцією ключових акторів завдяки цифровій трансформації (Тертичний, 2021, с. 145).

МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. *Метою* статті є теоретико-правове висвітлення ключових параметрів правової реформи в галузі формування цифрової держави. З урахуванням окресленої мети *завданням* дослідження є: 1) науково-теоретичне висвітлення ключових понять і закономірностей цифрової держави в динаміці розвитку відповідних явищ; 2) обґрунтування нових науково-правових підходів до пояснення сутності і призначення постсучасної електронної держави в новітній цифровій реальності.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ. В умовах науково-теоретичної та практичної вичерпаності «класичної парадигми державного управління» формування цифрової держави є однією з домінуючих тем сучасного державно-правового, соціологічного й політологічного дискурсів. Зокрема, серед провідних наукових підходів на рівні загальнотеоретичної юриспруденції, наук конституційного й адміністративного права ця проблематика розглядається в контексті пошуків оптимальних концептуальних

[1] Проект Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020). Грудень, 2016 // Торгово-промислова палата України : сайт URL: https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf (дата звернення: 16.06.2022).

© Наджафлі Е., 2022

моделей удосконалення систем державного управління, призначення та діяльності органів державної влади, побудови такої «архітектури» держави і такої «архітектоніки» взаємодії між державою та суспільством, які б найповніше задовольняли зростаючі потреби суспільного розвитку, усували численні дисфункції державного управління, мінімізували корупційну складову у функціонуванні державного апарату та максимально наближали державу до конкретного громадянина, його потреб і законних інтересів.

У зарубіжній юридичній науці обґрунтування формування цифрової держави зазвичай відбувається поза парадигмою правової реформи, що вказує на еволютивно-ендогенний характер впроваджуваних до моделі державного управління дигітальних змін. Їй на противагу в українській юриспруденції домінуючою є саме парадигма правової реформи, у структурі якої осмислюється дигіталізація держави з виокремленням потужних екзогенних чинників та моделей «осучаснення навздогін» (Холод, 2006, с. 34). Здебільшого в зарубіжній науці розробка наукових підходів до осмислення сутності дигіталізації держави ґрунтується на зміненні фундаментального тлумачення сутності держави. Серед відповідних концепцій домінуючими є концепції ефективності державного управління (Лугиня, 2016), сервісності держави (Євсюкова, 2020) та доброго (належного) врядування (з англ. – *good governance*) (Graham, Amos, Plumptre, 2003).

Дослідження сутності і змісту правової реформи під кутом зору цифровізації держави становить суттєвий інноватівний компонент у вітчизняній загальнотеоретичній юриспруденції. На користь цього переконливо свідчить неупереджений аналіз вітчизняних публікацій як теоретико-правового профілю, так і окремих галузево-правових розробок, які становлять порівняно скромний сегмент науково-правових досліджень, що ними переймається сучасна українська правова наука (це, зокрема, роботи Е. Аблякимова, М. Баймуратова, О. Бакумова, А. Барікової, О. Берназюк, О. Бринцева, М. Бурдіна, Н. Верлос, О. Волоха, О. Головка, Н. Голубєвої, І. Дороніна, А. Заїкіна, М. Ільницького, О. Кібенко, А. Крусян, Н. Кушакової-Костицької, В. Лазарєва, В. Марченка, І. Мукомели, Ю. Оборотова, Ю. Размєтаєвої, О. Романчук, В. Ромащенко, О. Шуляк та ін.), якій доводиться або «перевідкривати» (реінсталювати, реінтерпретувати) досягнення зарубіжної правової науки у цій сфері, або формулювати власні концепти, спираючись на унікальність вітчизняного державно-правового досвіду (незавершена правова реформа попереднього періоду об'єктивно «накладається» на потреби цифровізації держави, тобто по суті набуває нового, дигітального «дихання»).

Ключові дослідницькі підходи до аналізу правової реформи в галузі формування цифрової держави в Україні розгортаються у двох основних теоретичних площинах (виокремлюємо їх умовно) – структурній і процесуальній, які концентрують увагу на різних аспектах дослідження цієї реформи. У межах структурного (об'єктивного) підходу увага дослідників зосереджена на об'єктивних нормативно-правових чинниках реформування – правотворчих та правозастосовних зусиллях (кроках) уповноважених органів державної влади щодо ініціювання, визначення, реалізації, контролю та корегування заходів із втілення моделі цифрової держави у систему державно-політичних відносин владарювання, що формують певні результати реформування, детермінуючи успішність (неуспішність) його в цілому. Натомість процесуальний (суб'єктивістський) підхід до тлумачення правової реформи в галузі формування цифрової держави передбачає орієнтацію дослідницької уваги не на втіленні реформаторських заходів в актах позитивного права, а на реальних змінах у функціонуванні державних інститутів, їх «прийнятті» чи «відторгненні» впроваджуваних новацій, а також визначенні адекватності цих новацій суспільним потребам, виявленні ступеня врахування цих потреб у реальному функціонуванні змінених структур чи функцій державного апарату. Крім того, диференціація дослідницьких підходів може бути проведена на основі розмежування (знову ж таки, умовного) структурного (інституціонального) та функціонального підходів до тлумачення сутності і напрямів правової реформи цифрової держави. У першому випадку перевага надається аналізові змінених унаслідок реформи інститутів держави та взаємодій їх з інституціями громадянського суспільства та громадянами, у другому – виявленню змін у функціях державного апарату, новацій в їхній діяльності, пов'язаній із цифровізацією державного управління в конкретних сегментах чи в масштабах держави в цілому.

На наше переконання, не існує кардинальних суперечностей між окресленими дослідницькими підходами, які лише демонструють різні ракурси науково-правового дослідження правової реформи в галузі формування цифрової держави, що зумовлює як можливість, так і доцільність поєднання означених підходів на основі їх взаємодоповнюваності задля глибшого

та більш комплексного наукового пізнання досліджуваного феномена.

Здебільшого перевага у згаданих вище дослідженнях належить економіко-правовим проблемам цифровізації, становленню інформаційного суспільства, а також запровадженню й реалізації інститутів електронних публічних послуг, електронного урядування та електронного судочинства, які водночас досить слабко пов'язуються єдиною логікою процесів цифровізації. Адже загальні питання суті і змісту правової реформи в галузі цифровізації держави та державного управління слабко осмислюються на науково-правовому рівні. Проте без такого первинного загальнотеоретичного осмислення годі чекати розробки теоретично зважених та ретельно вивірених висновків і пропозицій для вдосконалення галузевого правового регулювання, оптимізації правозастосовної і правозахисної діяльності в означених сферах, забезпечення належної охорони й захисту цифрових прав як громадян, так і суспільства в цілому. На жаль, і розбудова цифрової держави донедавна відбувалася в Україні хаотично, методом «спроб і помилок», часто декларативно, без ухвалення й упровадження стратегічних загальнодержавних документів, які б визначали алгоритми розбудови цифрової держави в єдиному контексті правового реформування.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ. Під час дослідження було використано сучасні наукові методи, що забезпечило повноцінне та всебічне розкриття теми статті. За допомогою міждисциплінарного підходу та теоретико-наукового методу досліджено різнобічні погляди та напрацювання вчених, пов'язані з розвитком цифрової держави в контексті проведення правових реформ в Україні. Взаємопов'язаним і взаємодоповненим став компаративістський підхід, який дозволив порівняти наукові точки зору щодо розвитку правових аспектів цифрової держави, з урахуванням чого зроблено авторські висновки. Емпіричний метод застосовано під час структурування проблемних питань із порушених у статті теоретико-правових аспектів розвитку цифрової держави.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ДИСКУСІЯ. Сучасною правовою наукою визнається, що «електронне урядування об'єктивно є перспективною формою організації державного управління» (Марченко, 2016, с. 3). На практиці ж формування цифрових держав передбачено основним чинним стратегічним документом, що регулює цифровізацію суспільства у країнах ЄС, – Цифровим порядком денним для Європи (*A Digital Agenda*)[1]. Однак «у порівнянні з розвинутими країнами Європи та світу Україна суттєво відстає у впровадженні технологій електронного урядування» (Марченко, 2016, с. 3). Так, згідно з останнім дослідженням ООН (*United Nations E-government Survey 2016*) щодо розвитку електронного урядування (*E-Government Development Index*) Україна посіла лише 62-е місце серед 193 країн[2]. Ми можемо очікувати, що наша країна не стане винятком у такому загальному та закономірному тренді державно-правового розвитку, адже вона на порядку денному своєї трансформації визначила пріоритетним завданням цифровізацію ще у 2007 р.: «Розвиток інформаційного суспільства … та впровадження новітніх ІКТ в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається одним з пріоритетних напрямків державної політики»[3]. У національному законодавстві також задекларовані підтримка Україною засад, завдань і цілей, проголошених у документах, ухвалених на Женевському (2003 р.) і Туніському (2005 р.) самітах з питань інформаційного суспільства, а також її готовність брати участь у глобальному процесі формування «відкритого для всіх і спрямованого на розвиток інформаційного суспільства».

Проведення такої реформи «дасть змогу громадянам мати доступ до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, безпосередньо брати участь у процесах підготовки проектів рішень, що приймаються на всіх рівнях державного управління, сприятиме зменшенню

[1] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 19.05.2010. COM(2010)245 final // EUR-lex : сайт. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52010DC0245 (дата звернення: 16.06.2022).

[2] Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-р (дата звернення: 16.06.2022).

[3] Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 № 537-V // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16 (дата звернення: 16.06.2022).

рівня корупції та детінізації економіки, дозволить досягти якісно нового рівня управління державою і суспільством у цілому і зміцнить довіру громадян до інститутів держави» (Кушакова-Костицька, 2019, с. 383). При системному державному підході цифрові технології будуть значно стимулювати розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з істотних факторів розвитку демократії в країні, підвищення продуктивності, економічного зростання, а також підвищення якості життя громадян України[1].

Зволікання з відповідною реформою вкрай небезпечне, адже неврегульованість в Україні багатьох концептуальних правових питань, пов'язаних із бурхливим розвитком інформаційно-комунікаційної сфери та з появою цифрових технологій, набула ознак небезпеки, оскільки зростання складності процесів комунікації підвищило якість ризиків та загроз, які виявилися настільки складними і всеосяжними, що їх рівень зростає за логарифмічною прогресією порівняно з можливістю протистояти їм за допомогою норм чинного права[2].

Проте здається, що потреби цифровізації держави та державного управління добре усвідомлюються на рівні вищого державно-політичного керівництва України і поступово набувають зримих обрисів, зокрема на рівні тих чи тих стратегічних та програмно-концептуальних документів (Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр., Концепції розвитку електронного урядування, Стратегії розвитку інформаційного суспільства тощо), а також так чи інакше деталізуються в ухвалених останніми роками нормативно-правових актах різних органів державної влади як центрального, так і місцевого рівнів. Так, поряд із цифровізацією в галузях соціально-економічного, науково-освітнього розвитку поступово у суспільну свідомість упроваджується розуміння об'єктивної необхідності цифровізації держави та утвердження якісно нового типу державного розвитку – цифрової (електронної) держави (або, як висловився Президент України В. Зеленський, «держави у смартфоні»)[3].

Ключовою, відправною настановою функціонування держави в українському суспільстві є концепт людиноцентризму, в концентрованому вигляді втілений у кількох статтях Конституції України: «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3); «права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними» (ст. 21); «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод» (ч. 3 ст. 22)[4]. Відповідно, вся актуальна динаміка сучасних правових перетворень «з метою поступового входження України до європейського правового простору, розвиток суспільних відносин у контексті оновлення українського суспільства та держави супроводжуються процесом еволюції у напрямку демократизації та гуманізації всіх державно-правових та соціально-політичних інститутів. Це означає, що «альфою та омегою» діяльності держави та суспільства має бути людина як найвища цінність, права якої мають бути забезпечені цілісною та змістовно повною системою гарантій з боку держави» (Крусян, 2017, с. 31). Відповідно до цих настанов та людиноцентриського концепту вибудовується концепт сервісної держави: «Держава – це створений громадянами сервіс, головним завданням якого є вирішення існуючих проблем та відвернення потенційних загроз для громадян шляхом забезпечення

[1] Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки : схвал. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-р (дата звернення: 16.06.2022).

[2] Соснін О. Цифровізація як нова реальність України // LexInform : сайт. URL: https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/tsyfrovizatsiya-yak-nova-realnist-ukrayiny/ (дата звернення: 16.06.2022).

[3] Я мрію про державу у смартфоні – Володимир Зеленський // Президент України : офіц. сайт. 23.05.2019. URL: https://www.president.gov.ua/news/ya-mriyu-pro-derzhavu-u-smartfoni-volodimir-zelenskij-55585 (дата звернення: 16.06.2022); Зеленський про «державу в смартфоні»: ми треті в Європі, хто має щось подібне // Економічна правда : сайт. 06.02.2020. URL: https://www.epravda.com.ua/news/2020/02/6/656735/ (дата звернення: 16.06.2022).

[4] Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-вр (дата звернення: 16.06.2022).

балансу інтересів різних частин суспільства» (Грищенко, 2020, с. 37).

За сучасних умов забезпечення реалізації концепту сервісної держави вбачається неможливим без цифровізації самої держави. Побудова ж цифрової держави полягає в реорганізації системи органів публічної влади, розвитку і поглибленні реформи цієї системи на основі елементів та принципів інформаційного суспільства, а також тих можливостей, які надаються сучасними інформаційно-комунікаційними технологіями і мережевою інфраструктурою (Мукомела, 2016, с. 15). Ключовими аспектами такого процесу є: забезпечення надання державою електронних державних послуг (електронна реєстрація, електронна довідка, електронна черга тощо); впровадження інститутів електронної демократії (надання можливості голосувати шляхом використання електронних технологій) під час проведення виборів і референдумів; забезпечення функціонування інституту електронних петицій як особливої форми колективного звернення громадян до органів публічної влади; забезпечення функціонування інституту інших (у тому числі індивідуальних) звернень громадян до органів державної влади; запити до органів влади з проханням надати публічну інформацію (електронні запити); отримання інформації щодо звітності про фінансовий стан та фінансові операції чиновників (електронні декларації); отримання інформації про діяльність представників органів влади на посадах (електронні звіти); отримання інформації про результати проходження різноманітних конкурсних проєктів, тендерів на закупівлю товарів або послуг державними установами, витрачання державними органами та їх посадовими особами бюджетних коштів (електронний бюджет, електронні тендери, електронні закупівлі тощо). Всі ці елементи покликані забезпечити «мінімізацію людського фактора й супутньої йому корупції і помилок, автоматизує збір статистичної, податкової та іншої звітності, забезпечить прийняття рішень на основі аналізу реальної ситуації» (Соколовська, 2021, с. 54).

Вбачається, що успішне проведення зазначеної реформи, безумовно, передбачає вирішення низки фундаментальних теоретико-правових та практичних (правотворчих, правозастосовних, правоохоронних) завдань. При цьому останні безпосередньо пов'язані з визначенням конкретної моделі запровадження цифрової держави, узгодженням змісту цієї реформи із загальною правовою реформою в країні та суспільними потребами, а також із критичним урахуванням відповідного зарубіжного досвіду. Адже реальні процеси формування цифрової держави в Україні відбуваються під потужним впливом загальносвітових трендів цифровізації державного управління, а тому мірою збільшення впливу транснаціональних правових чинників можна прогнозувати і вищий ступінь врахування цих закономірностей при правовому конструюванні відповідних інституціональних та функціональних сегментів цифрового державного управління в Україні, зумовлених специфічними ключовими пріоритетами внутрішньої та зовнішньої політики країни. У цьому сенсі правова реформа в галузі цифровізації не може бути осмислена поза інституціональною складовою державного апарату, без таких його змін, які не просто увиразнюють упровадження в діяльність останнього ІТ-технологій, але й сприяють якісному його перевлаштуванню, зумовлюючи такі закономірні інституціональні зміни, які повинні орієнтувати державу на вирішення сутнісно нових завдань цифрової доби, задоволення нових цифрових прав суспільства та індивідів, вирішення складних проблем регулювання цифрової економіки, гнучкого поєднання механізмів регулювання і саморегулювання тощо.

З іншого боку, правова реформа в галузі цифровізації держави є складовою поступального процесу надання державі рис постсучасної держави, яка не просто «супроводжує» розвиток суспільних процесів, але й переводить їх регулювання, охорону та розвиток у програмне цифрове річище, принципово змінює саму «філософію» своєї взаємодії з громадянами як активними суб'єктами вирішення справ публічного значення. Так, на символічному рівні концепт «цифрова (електронна) держава» постає як своєрідне ноу-хау сучасних державотворців (Бакумов, 2019), як унаочнена «тут і тепер» спроба «перезаснувати» новітню державу на нових, суто технологічних засадах (із невизначеними соціальними, національними та іншими параметрами, що відіграватимуть, очевидно, другорядне значення), уклавши із соціумом новітній «суспільний договір» (у дусі Ж. Ж. Руссо), який би синхронізував державорозвиток не так із суспільними потребами, як із потребами забезпечення прискорених темпів розвитку техногенної цивілізації.

Із теоретико-правового боку важливо зробити зауваження, що, на відміну від соціально-економічної та інтелектуально-освітньої сфер людської діяльності, формування цифрової держави не може відбуватись на основі

поєднання процесів саморозвитку та активного сприяння, адже таке формування торкається ключових аспектів (проявів, сторін) публічно-правової сфери, довільність змін в якій виключена. Вочевидь, на рівні реформування державного управління виразний пріоритет має саме свідомий, цілеспрямований процес реформування, що має складну політико-правову природу, специфічну мотивацію, суб'єкт-об'єктну структуру, власні алгоритми «запуску», «розгортання», «реалізації» та правову (нормативно-правову) основу, що виконує багатоманітні функції в ході ініціювання й реалізації відповідного реформаторського процесу.

Загалом, як неодноразово вже зазначалося, дигіталізація є об'єктивним процесом соціально-економічного розвитку, що набуває загальноглобального, планетарного характеру і проявляється у суспільному, економічному й культурному житті. Маючи такі різнопланові прояви та значний ступінь інноватівності, а також зумовлюючи інноватівність структури економіки, медицини, освіти, культури, інших сфер людської активності, цей тренд закономірно зазнає дедалі активнішого впливу з боку правових регуляторів. Зрештою, останні також перебувають під впливом дигіталізації, часто змінюючи як свою природу (сутність), так і окремі свої функціональні прояви.

Оскільки процеси дигіталізації відбуваються під виразним впливом правових регуляторів, то запровадження цифрової держави в Україні неможливе поза правовою реформою, яка має, вочевидь, торкнутись «архітектури» державного апарату (інституційної підсистеми держави), особливостей його взаємодії з інституціями громадянського суспільства та громадянами в їх повсякденних практиках, а також функціональної специфіки держави у постсучасну, «цифрову» добу. Отже, найпершим попереднім висновком, до якого ми дійшли, є те, що формування цифрової держави в сучасній Україні закономірно має характер правової реформи.

На користь такого ж висновку свідчить загальнотеоретичне розуміння правової реформи, сформоване у вітчизняній юриспруденції. Зважаючи на гостру актуальність цього поняття в контексті новітніх державотворчих процесів, слід погодитися з думкою О. Ющика (1997, с. 70), що правова реформа становить собою не що інше, як особливе управлінське рішення, що його приймає верховна державна влада, яка змушена об'єктивно змінюваними умовами функціонування державного апарату відновлювати єдність цього апарату (державної влади) і є зацікавленою у свідомій зміні названого функціонування; рішення, реалізація якого в реорганізуючій діяльності державного апарату має результатом утвердження нового режиму законності, що виступає як мета здійснюваних цією владою перетворень. Близьким до цього тлумачення є підхід В. Лемака (2003, с. 6), який наголошує на тому, що правова реформа спрямована на системні перетворення за допомогою юридичних засобів сутності держави, її основних функцій, правових основ відносин із суспільством та окремими індивідами на основі принципів конституціоналізму та правової держави. Якщо В. Лемак (2003) та О. Ющик (1997) звертають увагу на зміни у структурі та функціонуванні державного апарату, що відбуваються як наслідок реалізації правової реформи, то інші фахівці, зокрема П. Рабінович (1998, с. 18), наголошують на пріоритетності змін законодавства у зв'язку з проведенням такої реформи, адже це здійснювані Українською державою (або завдяки її впливу) якісні зміни соціальної спрямованості, сутності, змісту і структури законодавства й інших складових елементів цієї системи. Або ж, за твердженням Б. Малишева (2012, с. 260), це зміна встановлених у законах основних засад, принципів, завдань, цілей правового регулювання певних суспільних відносин, а також обумовлені цим зміни до інших положень законів і підзаконних нормативно-правових актів задля досягнення якісно нового режиму правопорядку в указаній сфері. Вважаємо, що підходи науковців відображають інституційний та нормативно-правовий ракурси бачення правової реформи, що аж ніяк не є опонуючими: в реальній правовій реформі, зокрема тій, що стосується функціонування державного апарату, зміна умов його функціонування, інституційні та функціональні зміни невіддільні від фундаментних змін правового регулювання відповідних правовідносин, що свідомо корегуються державою (в особі її уповноважених органів) як ініціатором і суб'єктом реалізації відповідних реформаторських змін. При цьому ми не погоджуємося з позицією В. Лемака (2003, с. 13, 31), що правова реформа взагалі відрізняється від правової еволюції. Навпаки, вона виступає її напрямом, формою реалізації еволютивних змін у структурі та/або функціях державного апарату.

Зважаючи на наведені дефініції, правову реформу в галузі формування цифрової держави слід визнати таким різновидом правової реформи взагалі, який спрямовується на цілісне, комплексне змінення умов і правової основи організації та функціонування апарату

держави у напрямі його оптимізації (що враховує супутні взаємопов'язані інституційні, функціональні та нормативно-правові зміни) та найширшого застосування інформаційно-комунікаційних технологій з метою спрощення системи державного управління, суттєвого підвищення його ефективності та залучення (завдяки широкому застосуванню цих технологій і забезпечення їхньої загальної доступності) суспільства й окремих громадян до вирішення найбільш значущих питань суспільного і державного життя. Отже, така реформа: 1) є особливим проявом управлінського рішення, реалізація якого становить собою низку взаємопов'язаних, логічно послідовних стадій (кроків) уповноважених органів державної влади як елемент державної правової політики (управлінський аспект); 2) є проявом цілеспрямованої, прогнозованої реформаторської діяльності держави і має всі ознаки еволютивного правового процесу, який передбачає послідовність, поетапність упровадження правових новацій до правової системи суспільства з метою її динамізації та зміцнення законності і правопорядку; 3) ґрунтується на конституційних засадах і спрямовується на зміну законодавчого регулювання умов організації та функціонування державного апарату (базисно-регулятивний аспект); 4) здійснюється переважно за допомогою юридичних засобів, органічно пов'язана з правом і правозумінням у суспільстві (нормавно-правовий аспект); 5) вектор такої реформи полягає у становленні нових та зміні існуючих інститутів державної влади (інституційний аспект) та особливостей їх функціонування, враховуючи трансформацію традиційних функцій держави та появу якісно нових (функціональний аспект); 6) метою реформи є створення такої системи організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості і прозорості діяльності органів державної влади з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян (телеологічний аспект); 7) результатом здійснення такої реформи має стати не просто формування цифрової держави, а такої цифрової держави, яка б усіляко сприяла утвердженню й розвитку електронної демократії як постсучасної форми демократичного державного режиму, за якого цифрові права громадян були б надійно гарантовані та захищені державою, а інші права людини і громадянина могли безперешкодно здійснюватися (за бажанням їх носіїв) в електронній (цифровій) формі (стратегічний аспект). Адже цифрові права «являють собою нову категорію прав, яка є результатом епохи активного розвитку цифрових технологій, потребують законодавчого закріплення та дієвих механізмів захисту» (Єлісєєва, Лазарєв, 2021, с. 452). Тим часом, згадана правова реформа в галузі дигіталізації є, з одного боку, органічною складовою загальнодержавної правової реформи, що відбувається в Україні.

Згідно з Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020"» від 12 січня 2015 р. № 5/2015 розвиток електронного врядування визначено одним із першочергових пріоритетів реформування системи державного управління[1]. Це означає, що реформа державного управління в Україні неможлива без формування цифрової (електронної) держави. Ці процеси йдуть пліч-о-пліч, зумовлюючи один одного. З іншого боку, правова реформа в галузі цифровізації держави є відносно відокремленим правовим явищем, зумовленим як об'єктами, суб'єктами, так і змістом відповідного реформування, його особливою стратегією і тактикою. Такий підхід до тлумачення цієї реформи підтверджується, зокрема, й тим, що «з огляду на міжнародний досвід, розвиток електронного урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Реформа будь-якої галузі в сучасних умовах спрямована на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості й ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, запровадження е-урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та її подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (*EU Digital Single Market Strategy*). У зв'язку з паралельною реалізацією ряду структурних, адміністративних та економічних реформ, процеси цифрофізації є одними з важливих інтеграційних інструментів, що дозволять оптимізувати управління ефективністю розвитку територіальних систем та сприятимуть

[1] Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 16.06.2022).

підвищенню рівня керованості впроваджуваних змін» (Сєнкевич, 2020, с. 146). Як переконують Т. Биркович, В. Биркович та О. Кабанець (2019, с. 75), «ефективне управління будь-якою галуззю у сучасних умовах неможливе без широкого застосування сучасних інструментів електронного урядування, у тому числі автоматизації обробки великих обсягів даних та інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, оптимізації та автоматизації адміністративних процесів, запровадження електронних форм взаємодії». Отже, від проведення реформи у галузі цифровізації держави залежить успішність утвердження ефективної цифрової економіки, як, зрештою, і цифровізації інших сфер людської діяльності.

Правова реформа в галузі формування цифрової держави подекуди розглядається як елемент (складова частина) або ж окремий напрям адміністративної реформи (Куспляк, 2012, с. 42). Однак таке тлумачення, на наш погляд, є хибним з огляду на певні фактори. Згідно з доктринальними інтерпретаціями адміністративна реформа виступає як: 1) комплекс перетворень виконавчої влади, зокрема її організаційної структури, функцій, форм і методів діяльності, кадрового забезпечення, а також взаємовідносин із місцевим самоврядуванням, зокрема адміністративна реформа є комплексом узгоджених заходів, спрямованих на системну перебудову органів виконавчої влади, запровадження досконаліших форм і методів їх діяльності; 2) комплекс реформаторських заходів, що охоплює зміни за такими напрямами: структура системи органів виконавчої влади та розподіл функцій у ній; форми і методи діяльності органів виконавчої влади; державна служба; внутрішній контроль у системі виконавчої влади; адміністративна юстиція як поєднання діяльності адміністративних судів та спеціальних органів виконавчої влади; адміністративне законодавство; 3) реформування публічної адміністрації, зокрема зміни системи виконавчої влади, перетворення системи місцевого самоврядування, модернізація адміністративно-територіального устрою, вдосконалення співвідношення централізації та децентралізації, реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, розвиток системи зовнішнього, передусім судового, контролю за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, перегляд взаємовідносин цих органів із громадянами, перетворення адміністративного законодавства (Тернущак, 2020, с. 309–310). Кожна з наведених інтерпретацій адміністративної реформи враховує абсолютно визначені об’єкти такої реформи, які не збігаються з об’єктом правової реформи в галузі формування цифрової держави.

Слід погодитися з М. Бурдіним (2021) у тому, що реформа всієї системи державного управління в напрямі цифровізації держави має відбуватися синхронно із заходами щодо: забезпечення легітимності (законності дій держави у віртуальному просторі), створення нормативно-правової бази для діяльності держави у цифровій сфері, зниження адміністративних бар’єрів і обмежень, що перешкоджають громадянам у реалізації права на одержання і поширення інформації, забезпечення інформаційної прозорості в діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, формування основних інформаційних прав та свобод людини і громадянина у віртуальному просторі, визначення національних інтересів держави в кіберпросторі.

Отже, як бачимо, реформування у сфері створення цифрової держави передбачає насамперед структурно-інституційні та функціональні перетворення у всіх без винятку підсистемах державного апарату, не обмежуючись підсистемою виконавчої влади, яка є об’єктом реформування з боку адміністративної реформи. Тобто реформа в галузі формування цифрової держави явно виходить за межі об’єкта адміністративної реформи, охоплюючи перетворення і в парламентській (електронний парламент), і в судовій (електронне правосуддя) діяльності, а також у сфері електронних засобів прямої демократії (електронні петиції, електронна нормотворчість, електронне голосування на виборах та референдумах). Отже, цифровізацією має бути охоплений весь цикл державно-управлінської діяльності, в усій його системності, складності та взаємозв’язках елементів. Водночас цю реформу не можна сприймати спрощено як одноетапний процес або реалізовувати як єдиний проєкт. Вона, безумовно, «має еволюційний характер, включаючи багато стадій або фаз розвитку» (Мукомела, 2016).

Важливим напрямом правової реформи в галузі формування цифрової держави є її інституціональна складова. Усвідомлення того, що змінювані інститути держави є ключем до розуміння інституційної складової правової реформи у галузі цифровізації держави, є вагомим елементом осмислення її характеру. Адже відповідні інституціональні зміни зумовлюють напрям її розвитку, а також мають визначити і нову структуру держави, придатну для реалізації завдань цифрової доби.

У контексті нашого дослідження важливими є такі питання з інституціональної «площини»: наскільки оптимальною для цифровізації держави є нинішня інституціональна архітектура Української держави (статусно-інституційна визначеність); яких інституціональних змін вона має зазнати у контексті наближення до стану цифрової держави (проєктивна визначеність); хто має бути суб'єктом ініціювання, впровадження та контролю (корегування) дій (кроків) зі змінення інституціонального дизайну держави (суб'єктна визначеність); яких змін має зазнати правова система в контексті цифровізації держави, аби сприяти набуттю останньою «статусу» цифрової (нормативна визначеність).

Вирішуючи ці питання, маємо зазначити, що, попри чверть століття реформування, система державних інститутів в Україні не тільки не набула якості ефективного функціонування, яке б забезпечувало стабільність соціально-економічного розвитку та зростання добробуту населення, що вимагає подальших швидких і змістовних змін (Поченчук, 2017, с. 24), але й не досягла стану концептуальної визначеності й довершеності. Ураховуючи ж потреби цифровізації держави та її інститутів, можна сказати, що інституціональна складова правової реформи ще чітко не окреслена. Зазначені міркування цілковито застосовні, на наш погляд, до сфери інституціональної складової правового реформування в галузі цифровізації держави. У цьому випадку інституціональний підхід означає підвищену увагу до інституційного.

Безумовно, в реальному процесі правового реформування його суб'єкти мають чітко усвідомлювати та правильно визначати роль фундаментальних суспільно-історичних, політико-правових, культурно-ціннісних та інших передумов для впровадження інституціональних змін у напрямі формування цифрової держави; ретельно виявляти та враховувати наявні, а також перспективні кореляції між формальними й неформальними інститутами; виявляти чинники, що впливають на швидкість інституціональних змін, а також джерела інституціональної інерції та консерватизму функціонування державних інститутів у часі; визначатися із роллю стратегічних і тактичних кроків у реформуванні, співвідношенням (взаємодією, конкуренцією) екзогенних та ендогенних чинників як драйверів відповідних інституціональних змін у напрямі побудови цифрової держави, виявляти та вчасно вирішувати складні поточні проблеми корегування інституціонального вибору, узгоджуючи його з відповідними суспільними потребами та інтересами, тощо.

Як відомо, в основі інституціалізації лежать процеси впровадження нової моделі устрою держави, а її організаційно-правове оформлення становить сутність інституціалізації (Бисага, Бєлов, 2015, с. 50). Так, у ході правової реформи щодо формування цифрової держави ключовими ознаками інституціалізації є реформування відповідного законодавства: воно має створити тривкі «правила гри» для суб'єктів реформування та врегулювати відносини, що складаються у зв'язку з цифровізацією держави та системи державного управління, а також створити правила для раціональної поведінки об'єктів державного управління. Це абсолютно нова сфера суспільних відносин, яка потребує окремого та вельми ретельного законодавчого підходу до вибору й утілення певних законодавчих рішень, їхньої поступової конкретизації на рівні підзаконного нормативно-правового регулювання, узгодження законодавчих приписів між собою та із приписами міжнародного правового регулювання у цій сфері, визнаних і застосовуваних в Україні (Штець, 2021, с. 158).

Водночас, як зазначає Н. Бойко (2021, с. 16), «важливу роль в інституціоналізації процесу е-демократизації відіграє створення державних структур як на рівні законодавчої (Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації), так і на рівні виконавчої (Міністерство цифрової трансформації України) влади. Ключовим завданням цих структур є формування та реалізація державної політики у сферах цифровізації, цифрових інновацій, електронного уряду та електронної демократії, відкритих даних тощо». Очевидно, такий підхід має сприяти синхронізації зусиль вищих органів державної влади у проведенні відповідної реформи.

Торкаючись питання інституціональних змін у ході правової реформи з формування цифрової держави, слід вказати, що такі зміни мають стосуватися передусім (але не тільки) зміни структури органів виконавчої влади. У цьому аспекті однією з провідних тенденцій є формування міжвідомчих комісій з питань цифровізації, які визначають пріоритети бажаних структурних змін для вдосконалення електронного урядування; такі комісії мають чітко визначені міжвідомчі повноваження, відповідають перед вищим органом виконавчої влади; до їх складу входять вищі посадові особи зацікавлених міністерств і відомств (Cultbertson, 2005, pp. 92–93), а також скорочення кількості державних службовців в органах виконавчої влади у зв'язку з цифровізацією державного управління та оптимізація (спрощення) структури виконавчої влади завдяки

аудиту їх діяльності та ліквідації непотрібних та/або дублюючих органів як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Як свідчить зарубіжний досвід, мають місце як реалізація окремих напрямів відповідних інституціональних змін у системі органів виконавчої влади, так і їх поєднання, що залежить від особливостей архітектури виконавчої влади в конкретній країні, актуального стану і темпів просування країни шляхом формування цифрової держави, стану готовності держави та суспільства до впроваджуваних у ході реформи змін, їх швидкості, співвідношення виконавчої та законодавчої влади, а також ролі та значення різних рівнів (законодавчого і підзаконного) нормативно-правового регулювання у сфері реформування відносин щодо формування цифрової держави.

У цьому аспекті слід відмітити, що Україна пішла шляхом створення окремого центрального органу виконавчої влади, відповідального за здійснення цифровізації державного управління в різних сферах. Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 856 18 вересня 2019 р. було затверджене Положення про Міністерство цифрової трансформації України, яке стає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій і технологій, електронного врядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері впровадження електронного документообігу; у сфері розвитку цифрових навичок і цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до інтернету й телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії[1].

27 вересня 2019 р. відбулася публічна презентація Міністерства цифрової трансформації та бренду цифрової держави. Крім того, урядом було ініційовано утворення та забезпечення функціонування структурних підрозділів (спеціалістів) з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації в межах граничної чисельності працівників апарату міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. При цьому на рівні центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) передбачається запровадження посад заступників керівників центральних органів виконавчої влади з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації[2]. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 595 утворено Міжгалузеву раду з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, яка визначена тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним для вивчення проблемних питань з реалізації державної політики у сферах цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації. Основними завданнями Ради є: 1) підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у сферах цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації; 2) забезпечення розроблення проєктів концепцій і програм з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 3) координація дій органів виконавчої влади під час виконання програм з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації; 4) сприяння впровадженню органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку відповідно до засад реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрового розвитку» від 30 січня 2019 р. № 56; 5) підготовка пропозицій та рекомендацій щодо цільового та ефективного використання державних фінансів та іншої фінансової допомоги під час виконання та реалізації програм з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування[3].

[1] Положення про Міністерство цифрової трансформації України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-п (дата звернення: 16.06.2022).

[2] Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2019 № 56 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-п (дата звернення: 16.06.2022).

[3] Про утворення Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 595 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2020-п (дата звернення: 16.06.2022).

Таким чином, реальне впровадження законодавчих змін у «цифровій» галузі має відбуватися за участю вказаних органів державної влади та їх посадових осіб. При цьому орієнтирами для України стають три основні напрями, викладені Єврокомісією в комплексному програмному документі «Єдиний цифровий ринок для Європи»: кращий доступ до інтернету для споживачів та підприємств; створення належних умов для регулювання передових цифрових мереж; розбудова цифрової економіки через інвестиції, оперативну сумісність і стандартизацію (Духовна, 2019).

Варто також зауважити, що попри концептуальну невизначеність багатьох ключових параметрів правової реформи у галузі цифровізації держави, не існує також і абсолютно визначених критеріїв (параметрів), із досягненням яких можна із цілковито певністю констатувати про завершеність переходу держави до «цифрової». Інакше кажучи, набуття статусу цифрової для держави є нормативно невизначеним наслідком багатьох перетворень правового ґатунку. Проте принаймні у загальних рисах такі параметри ми мусимо сформулювати, виходячи з інтерпретації ключових ознак цифрової держави.

На наш погляд, адекватному науково-правовому підходу до вирішення цього питання допоможе висвітлення того, на якому етапі цифровізації перебуває Українська держава, враховуючи критичний правовий аналіз відповідних реформаторських кроків, уже здійснених нею. Так, на думку О. Романчук (2020, с. 14), Україна вже минула два етапи (перший етап (2002–2009 рр.), коли утверджувалися правові норми, що забезпечують гарантії доступу громадян до інформації органів публічної влади та утверджувався статус електронного документа, і другий етап (2010–2019 рр.), що передбачав сукупність нормативних актів, які забезпечують стратегію електронного урядування через посилення доступу до публічної інформації та адміністративних послуг відповідно до євроінтеграційних вимог) та, відповідно, з 2019 р. і до сьогодні перебуває в межах третього етапу цифровізації. Він, зокрема, характеризується значною активізацією зусиль держави щодо впровадження електронного урядування, що зумовлено створенням Міністерства цифрової трансформації України. З точки зору дослідниці, ключовими позитивними тенденціями сучасного стану функціонування електронного урядування в Україні на сьогодні є: належний рівень забезпечення електронними ресурсами, розвиток електронних платежів та інтернет-банкінгу, розвиток системи електронних порталів органів публічної влади всіх рівнів; наявність офіційних інтернет-представництв органів публічної влади щодо надання можливості використання інституту електронних петицій; нормативно-правове узгодження процесу електронної ідентифікації користувача системи електронного урядування; функціонування органу публічного управління, уповноваженого здійснювати трансформацію системи електронного урядування; тестування спеціалізованих порталів із надання адміністративних та інформаційних послуг онлайн (Романчук, 2020, с. 14–15).

У цілому погоджуючись із такими узагальненими оцінками, маємо застерегти все ж від перебільшення значення винятково нормативного компоненту в переорієнтації всієї системи державного управління на цифрові «рейки» та суттєвого поліпшення комунікації суспільства і громадян із державною владою в цілому. Заради справедливості слід вказати, що кількісні зміни тут явно не переросли в якісні: за нашими підрахунками, у галузі цифровізації тільки протягом останніх років прийнято близько 20 програмно-стратегічних актів (затверджених чи схвалених переважно Верховною Радою України, Президентом та Кабінетом Міністрів України), які були присвячені концептуальним питанням цифровізації держави та системи державного управління. Проте ці акти насправді містять порівняно незначну питому вагу власне нормативного матеріалу, спираючись на який можна регулювати відповідні суспільні відносини; часом такі акти слабко кореспондують між собою, особливо за умови відсутності ключового, визначального стратегічного акта; часто вміщені в них положення створюють конкуренцію з положеннями інших актів у цій же сфері; ці акти здебільшого не містять завершеного механізму правового регулювання конкретних суспільних відносин, зокрема не містять норм прямої дії, в них відсутні строки реалізації окреслених у них програм та планів, а також засоби контролю за їх виконанням та дієві інститути юридичної відповідальності за їх невиконання чи неналежне виконання. Загалом, можна дійти висновку, що потрібного «кумулятивного» ефекту в реальній правовій реформі, націленій на формування цифрової держави, такі акти в цілому не створюють.

Крім того, неупереджений аналіз свідчить, що цифровізація держави досі відбувалася лише в окремих сегментах державного управління, здебільшого ізольовано та безсистемно; відсутній постійно здійснюваний

моніторинг реалізації стратегічних та програмних документів, ухвалених у розрізі дигіталізації держави; показники ефективності державного управління суттєво не зросли, а комунікація держави із суспільством якісно не поліпшилася, попри цифровізацію масиву електронних послуг, яка теж не є завершеною, ефективною та доступною.

Фактично досі в Україні реалізовувалася модель формування ексклюзивної цифрової держави, що не передбачала широкого залучення суспільства та його інститутів до вирішення загальнодержавних (публічних) питань і справ, що відтворювало, по суті, консервативну траєкторію попереднього державно-владного розвитку. За таких обставин поступове впровадження електронних технологій до сфери державного управління стало лише своєрідною інфраструктурною «надбудовою» над уже існуючими державно-владними структурами, замість того, щоб забезпечити їх якісне «переналаштування» під потреби громадян і стати майданчиком для комплексного та постійного залучення суспільства і його структур до вирішення державних питань.

До проблемних аспектів упровадження електронної держави до сучасної правової практики, серед іншого, слід також віднести: відсутність належного рівня розвитку громадянського суспільства, яке все ще перебуває на стадії правового анабіозу та не створює державі і її органам помітної конкуренції у продукуванні й артикуляції своїх законних інтересів та у просуванні суспільно прийнятних проєктів загальнодержавних рішень; низьку електронну освіченість громадян, передусім старшого покоління, а також низький рівень життя значної частини населення, що не дозволяє багатьом громадянам навіть користуватися наявними електронними ресурсами, що спричиняє феномени цифрової нерівності і навіть цифрової відлученості значної частини населення України; відсутність тривкої традиції діалогу між владою та громадянами, що загалом спотворює демократичний процес, часто призводячи до нав'язування тих чи інших державно значущих рішень в обхід комунікативних структур та поза повноцінним і несфальсифікованим діалогом із громадянським суспільством; відсутність повноцінного, сформованого дієвого механізму з недопущення порушення фундаментальних прав людини та ключових правових цінностей; негативні прояви новітніх інформаційно-технічних загроз, а також вразливість системи державного управління за умов слабкої захищеності її цифрової складової; слабкість бюджетної складової цифровізації держави та брак ресурсного забезпечення правової реформи у цій галузі; посилення нерівномірності розвитку різних галузей і секторів суспільного життя в умовах цифровізації економіки та суспільства; складнощі з виокремленням та забезпеченням цифрових прав людини перед цифровими правами-повноваженнями держави (проблеми їх адміністративного та судового захисту).

Отже, актуальною потребою на сьогодні вважаємо перехід від екстенсивної парадигми формування цифрової держави до інтенсивної, яка б передбачала замість ексклюзивної інклюзивну модель цифрової держави завдяки реальному залученню до вирішення державних справ інститутів і структур громадянського суспільства, стимулювала громадянську ініціативу та унеможливлювала ухвалення ключових правових актів без попередніх широких консультацій із громадськістю, яким має бути надано не факультативного, а імперативного характеру. У цій моделі формування цифрової держави ключового значення та реалістичного характеру повинні набути засади орієнтованості на громадян (забезпечення першочергового врахування потреб та очікувань громадян під час прийняття рішень щодо форм чи способів здійснення функцій держави), інклюзивності та доступності (забезпечення можливості для всіх громадян користуватися новітніми досягненнями інформаційних технологій доступу до сервісів), безпечності і конфіденційності (забезпечення для громадян і суб'єктів господарювання безпечного та надійного середовища, в якому відбувається електронна взаємодія з державою, враховуючи повну його відповідність правилам і вимогам, встановленим законами України щодо захисту персональних даних та інформації, що належить державі, електронної ідентифікації та довірчих послуг)[1].

ВИСНОВКИ. З урахуванням позитивного міжнародного досвіду шляхами розвитку правової політики у сфері розвитку електронної держави є: активізація поширення нових додаткових платформ для розширення участі громадськості у політико-правовому процесі; активізація публічних дискусій та обговорення у

[1] Засади реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2019 № 56 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-п (дата звернення: 16.06.2022).

правовому та політичному просторі з метою розвитку правових засад взаємодії держави та громадянського суспільства; впровадження електронної форми законодавчих ініціатив до органів публічної влади, узагальнення та впровадження пропозицій та вимог громадян у нормативну сферу; підвищення рівня технічної та електронної освіченості шляхом оволодіння електронними механізмами електронної демократії службовцями органів публічної влади та пересічними громадянами; реалізація заходів щодо впровадження забезпечення захисту механізму електронного урядування від зовнішнього впливу, кібератак, технічних помилок тощо (Романчук, 2020, с. 15–16).

Викладені міркування дозволяють стверджувати, що лише інклюзивна модель цифрової держави найбільшою мірою відповідає парадигмі розвитку електронної демократії, оскільки саме широке впровадження на практиці технологій електронного урядування створює передумови для дієвого, реального та комплексного включення громадян і громадських організацій у процеси розроблення й реалізації державної політики на засадах паритету, відкритості, прозорості, пріоритетності забезпечення потреб та законних інтересів. Натомість панівна парадигма побудови систем державного управління із застосуванням технологій інформатизації та автоматизації наявних бюрократичних структур і процедур без перегляду засадничих принципів організації державного апарату вказує на свою об'єктивну обмеженість й історичну вичерпаність, а отже, на невідповідність потребам прискорення суспільного і державного розвитку, адже вона не призвела до збільшення ефективності і розширення функціональних можливостей держави (Клімушин, 2016, с. 79). Подолання такої парадигми є актуальним і навіть нагальним науковим і практичним завданням загальнотеоретичної юриспруденції та галузевих правових наук.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Бакумов О. С. Реалізація концепту «держава у смартфоні» як напрям підвищення юридичної відповідальності держави в сучасній Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4 (29), т. 1. С. 15–22.
2. Биркович Т. І., Биркович В. І., Кабанець О. С. Актуальні питання щодо запровадження електронного урядування у сфері екології та природних ресурсів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 16. С. 74–78.
3. Бисага Ю. М., Бєлов Д. М. Конституційно-правове регулювання реформ у державі: питання теорії та практики. *Конституційно-правові академічні студії.* 2015. Вип. 1. С. 44–54.
4. Бойко Н. Л. Інтернет як ресурс демократизації українського суспільства : автореф. дис. … д-ра соціол. наук : 22.00.04. Київ, 2021. 30 с.
5. Бурдін М. Ю. Особливості формування «електронної держави» // Харківський національний університет внутрішніх справ: 20 років у статусі національного : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 2 берез. 2021 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2021. С. 34–36.
6. Грищенко І. Програма діяльності Кабінету Міністрів України в аспекті консолідації та розвитку української нації. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2020. Вип. 1. С. 33–40.
7. Духовна О. Україна «в цифрі»: напрямки реформування // Юридична газета online : сайт. 05.11.2019. URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/informaciyne-pravo-telekomunikaciyi/ukrayina-v-cifri-napryamki-reformuvannya.html (дата звернення: 16.06.2022).
8. Євсюкова О. В. Формування механізмів управління розвитком сервісної держави в умовах суспільних трансформацій : дис. … д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2020. 467 с.
9. Єлісєєва О. С., Лазарєв В. В. Цифрова трансформація правової системи України: поява нової категорії прав людини та необхідності її захисту // Харківський національний університет внутрішніх справ: 20 років у статусі національного : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 2 берез. 2021 р.) / редкол.: В. В. Сокуренко (голова), Д. В. Швець (заст. голови), О. М. Бандурка та ін. ; упоряд. В. А. Греченко ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2021. С. 451–453.
10. Зубко Ю. Шостий технологічний уклад: інфраструктурно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 218–229.
11. Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : монографія. Харків : Магістр, 2016. 524 с.
12. Крусян А. Р. Конституційне гуманітарне право: основи концептуальної парадигми. *ScienceRise: Juridical Science*. 2017. № 2 (2). С. 31–36.
13. Куспляк І. С. Електронне урядування як інструмент формування відкритої та прозорої політичної влади : дис. … канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2012. 204 с.
14. Кушакова-Костицька Н. В. Філософсько-правові засади становлення і розвитку інформаційного суспільства в Україні : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2019. 514 с.

15. Лемак В. В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2003. 40 с.

16. Лугиня М. В. Розвиток концепції ефективності в державному управлінні: теоретико-прикладний аспект : дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2016. 254 с.

17. Малишев Б. В. Правова система (телеологічний вимір) : монографія. Київ : Дакор, 2012. 364 с.

18. Марченко В. В. Адміністративно-правові засади електронного урядування в органах виконавчої влади : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 33 с.

19. Мукомела І. В. Правові засади інформаційного суспільства: загальнотеоретичний аналіз : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2016. 23 с.

20. Поченчук Г. М. Теоретичні аспекти інституціонального реформування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2017. Вип. 8. С. 24–30.

21. Рабінович П. Загальна концепція правової реформи в Україні: до характеристики вихідних засад. *Вісник Академії правових наук України*. 1998. № 1. С. 15–24.

22. Романчук О. З. Електронне урядування: конституційно-правове дослідження : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2020. 22 с.

23. Сєнкевич О. Ф. Трансформація територіально-економічних систем в умовах розвитку цифрової економіки та суспільства : дис. … канд. економ. наук : 08.00.05. Одеса, 2020. 198 с.

24. Соколовська О. О. Адаптація зарубіжного досвіду використання цифрових технологій в органах місцевого самоврядування : дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Дніпро, 2021. 250 с.

25. Тернущак М. М. Адміністративний процес у публічному адмініструванні : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 401 с.

26. Тертичний Я. С. Детермінанти розвитку електронної комерції в умовах глобальної дигіталізації : дис. … канд. економ. наук : 08.00.02. Вінниця, 2021. 241 с.

27. Холод В. Політична модернізація: згусток протиріч. *Політичний менеджмент*. 2006. № 5. С. 33–43.

28. Штець Т. Ф. Державне регулювання розвитку сектора цифрової економіки України : дис. … канд. економ. наук : 051. Львів, 2021. 240 с.

29. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с.

30. Cultbertson S. E-Government and Organizational Change // Practicing E-Government: A Global Perspective / ed. by M. Khosrow-Pour. Hershey : Idea Group Publishing, 2005. Pp. 83–109.

31. Graham J., Amos B., Plumptre T. Principles for Good Governance in the 21st Century. *Policy Brief*. 2003. No. 15. Pp. 3–9.

REFERENCES

1. Bakumov, O. S. (2019). Implementation of the concept “the state in a smartphone” as a direction for improving the legal responsibility of the state in modern Ukraine. *Subcarpathian Law Herald, 4*(1), 15-22.

2. Boyko, N. L. (2021). *The Internet as a resource for democratization of Ukrainian society* [Doctoral thesis, National Academy of Sciences of Ukraine].

3. Burdin, M. Yu. (2021, March 2). *Features of the formation of the “electronic state”* [Conference presentation abstract]. International Scientific and Practical Conference “Kharkiv National University of Internal Affairs: 20 years of national status”, Kharkiv, Ukraine.

4. Byrkovych, T. I., Byrkovych, V. I., & Kabanets, O. S. (2019). Current issues on the implementation of electronic governance in the field of ecology and natural resources. *Investment: Practice and Experience, 16*, 74-78.

5. Bysaha, Yu. M., & Bielov, D. M. (2015). Constitutional and legal regulation of reforms in the state: issues of theory and practice. *Constitutional and Legal Academic Studies, 1*, 44-54.

6. Cultbertson, S. (2005). E-Government and Organizational Change. In M. Khosrow-Pour (Ed.), *Practicing E-Government: A Global Perspective* (pp. 83-109). Idea Group Publishing.

7. Dukhovna, O. (2019, November 5). *Ukraine “in the digital”: directions of reform*. Legal newspaper online. https://yur-gazeta.com/publications/practice/informaciyne-pravo-telekomunikaciyi/ukrayina-v-cifri-napryamki-reformuvannya.html.

8. Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. *Policy Brief, 15*, 3–9.

9. Hryshchenko, I. (2020). Program of activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the aspect of consolidation and development of the Ukrainian nation. *Journal of Research Papers of the National Academy of State Administration of the President of Ukraine, 1*, 33-40.

10. Kholod, V. (2006). Political modernization: a cluster of contradictions. *Political Management, 5*, 33-45.

11. Klimushyn, P. S. (2016). *Strategies and mechanisms of electronic governance in the information society*. Mahistr.

12. Krusian, A. R. (2017). Constitutional humanitarian law: the foundations of the conceptual paradigm. *ScienceRise: Juridical Science, 2*(2), 31-36.

13. Kushakova-Kostytska, N. V. (2019). *Philosophical and legal foundations of the formation and development of the information society in Ukraine* [Doctoral dissertation, Kyiv].

14. Kuspliak, I. S. (2012). *Electronic governance as a tool for forming open and transparent political power* [Cansisate dissertation, South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky].

15. Lemak, V. V. (2003). *Legal reform in Czechia and Slovakia in conditions of post-socialist modernization: theoretical and practical problems* [Doctoral dissertation, Yaroslav Mudryi National Law Academy].

16. Luhynia, M. V. (2016). *Development of the concept of efficiency in public administration: theoretical and applied aspect* [Candidate thesis, Kyiv].

17. Malyshev, B. V. (2012). *Legal system (teleological dimension)*. Dakor.

18. Marchenko, V. V. (2016). *The Administrative and Legal Framework of E-government in the Executive Branch* [Doctoral thesis, Kharkiv National University of Internal Affairs].

19. Mukomela, I. V. (2016). *Legal Foundations of the Information Society: General-Theoretical Analysis* [Candidate thesis, Yaroslav Mudryi National Law University].

20. Pochenchuk, G. M. (2017). Theoretical aspects of institutional reform. *Scientific Herald of International Humanitarian University, 8*, 24-30.

21. Rabinovych, P. (1998). The general concept of legal reform in Ukraine: to the characteristics of the basic principles. *Journal of the Academy of Legal Sciences of Ukraine, 1*, 15-24.

22. Romanchuk, O. Z. (2020). *Electronic governance: a constitutional and legal study* [Candidate thesis, Uzhhorod].

23. Senkevich, O. F. (2020). *Transformation of territorial and economic systems in the development of digital economy and society* [Candidate dissertation, Odesa National University of Technology].

24. Shtets, T. F. (2021). *State regulation of the digital economy sector of Ukraine development* [Candidate dissertation, Lviv University of Trade and Economics].

25. Sokolovska, O. O. (2021). *Adaptation of foreign experience in the use of digital technologies in local self-government bodies* [Candidate dissertation, Dnipro].

26. Ternushchak, M. M. (2020). *Administrative process in public administration* [Doctoral dissertation, State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine].

27. Tertychnyi, Ya. S. (2021). *Determinants of e-commerce development in the conditions of global digitalization* [Candidate dissertation, Vasyl' Stus Donetsk National University].

28. Yelisieieva, O. S., & Lazariev, V. V. (2021, March 2). *Digital transformation of the legal system of Ukraine: the emergence of a new category of human rights and the need to protect them* [Conference presentation abstract]. International Scientific and Practical Conference "Kharkiv National University of Internal Affairs: 20 years of national status", Kharkiv, Ukraine.

29. Yevsiukova, O. V. (2020). *Formation of mechanisms for managing the development of the service state in the conditions of social transformations* [Doctoral dissertation, National Academy of State Administration of the President of Ukraine].

30. Yushchyk, O. I. (1997). *Legal reform: general concept, implementation problems in Ukraine*. Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

31. Zubko, Yu. (2019). The sixth technological order: infrastructural and legal aspect. *Entrepreneurship, Economy and Law, 11*, 218-229.

Надійшла до редакції: 18.06.2022

ЭМИН НАДЖАФЛИ,
кандидат юридических наук,
Харьковский национальный университет внутренних дел,
кафедра фундаментальных и юридических дисциплин

ЦИФРОВОЕ ГОСУДАРСТВО В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Исследование посвящено изучению теоретико-правовых аспектов формирования цифрового государства, являющегося неотъемлемым элементом диджитализации всех сфер общественной жизни и требованием современности. Установлено, что правовую реформу в области формирования цифрового государства следует признать таким видом правовой реформы, который направлен на целостное, комплексное изменение условий и правовой основы организации и функционирования аппарата государства с целью упрощения системы государственного управления, существенного повышения его эффективности. Актуальной потребностью настоящего следует признать переход от

экстенсивной парадигмы формирования цифрового государства к интенсивной, которая предусматривала бы инклюзивную модель формирования цифрового государства за счет реального привлечения к решению государственных дел институтов гражданского общества, стимулировала гражданскую инициативу и делала невозможным принятие ключевых правовых актов без предварительного общественного обсуждения.

Ключевые слова: *диджитализация, информационное общество, цифровое государство, эксклюзивное и инклюзивное.*

EMIN NAJAFLI,
Candidate of Law,
Kharkiv National University of Internal Affairs,
Department of Fundamental and Legal Sciences

DIGITAL STATE IN THE CONTEXT OF LEGAL REFORM IN UKRAINE: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

The purpose of the article is theoretical and legal coverage of the key parameters of legal reform in the field of digital state formation based on the application of the institutional approach, as well as taking into account the achievements of domestic theoretical and legal science and legal branch science. It is shown that the formation of a digital state is an integral element of digitalization of all spheres of social life and a requirement of modernity. Structural and procedural approaches to the study of legal reform in the field of digital state formation are analyzed. The expediency of combining these approaches for a deeper and more comprehensive scientific knowledge of the studied phenomenon is highlighted. It has been established that the legal reform in the field of the formation of a digital state should be recognized as a type of legal reform aimed at a holistic, comprehensive change in the conditions and legal basis of the organization and functioning of the state apparatus in the direction of its optimization and the widest application of information and communication technologies in order to simplify the state administration system, significantly increasing its effectiveness and including society and individual citizens in solving the most significant issues of social and state life. The key aspects and directions of this reform are analyzed.

It has been proven that the model of forming an exclusive digital state, which did not provide for the wide involvement of society and its institutions in solving national (public) issues and affairs, has been implemented in modern Ukraine, which essentially reproduced the conservative trajectory of the previous state-power development. It is indicated that the transition from an extensive paradigm of a digital state formation to an intensive one should be recognized as an urgent need today, which would provide for an inclusive model of the formation of a digital state due to the real inclusion (involvement) of civil society institutions in solving state affairs, stimulating civil initiative and making it impossible to adopt key legal acts without prior extensive public consultation, which should be given not optional but mandatory character.

Keywords: *digitization, information society, digital state, exclusive and inclusive.*

Цитування (ДСТУ 8302:2015): Наджафлі Е. Цифрова держава в контексті правової реформи в Україні: теоретико-правовий аспект. *Право і безпека*. 2022. № 2 (85). С. 202–217. DOI: https://doi.org/10.32631/pb.2022.2.19.

Citation (APA): Najafli, E. (2022). Digital state in the context of legal reform in Ukraine: theoretical and legal aspect. *Law and Safety, 2*(85), 202–217. https://doi.org/10.32631/pb.2022.2.19.