

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК ЦЕНТРАЛЬНИЙ СУБ'ЄКТ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЦИФРОВОЇ ПОЛІТИКИ

THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE AS A CENTRAL ENTITY IN FORMING AND IMPLEMENTING STATE DIGITAL POLICY

Терела М.А., аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

У статті розглянуто нормативне регулювання діяльності Кабінету Міністрів України в контексті формування та реалізації цифрової політики держави. Проаналізовано завдання Кабінету Міністрів України, його функції (на основі наукових позицій та підходів до їх класифікацій), окремі категорії в межах правового регулювання цифрової політики.

У ході проведеного аналізу з'ясовано, що цифрову політику не визначено як одну з основних сфер діяльності Кабінету Міністрів України, і такою, за формування та реалізацію якої відповідає Уряд, а положення законодавства дає можливість прийти до висновку, що цифрова політика може бути сформована та реалізована шляхом затвердження і виконання державних цільових програм, які не є галузевими, що свідчить про міжгалузевий характер самого поняття «цифрова політика». Визначено, що наукові підходи до тлумачення цифрової політики не характеризуються єдністю, з огляду на що цифрову політику визначають через категорії «цифровізація», «цифрова трансформація». Окремо проаналізовано класифікацію та види функцій Кабінету Міністрів України, які дали змогу сформувати проміжний висновок про те, що саме до повноважень Кабінету Міністрів України належить координація та контроль реалізації засад цифрової політики, а також надвідомчий та міжвідомчий контроль.

Зроблено висновок про те, що проаналізувавши нормативне забезпечення, теоретичне обґрунтування та підходи до визнання Кабінету Міністрів України центральним суб'єктом формування та реалізації державної цифрової політики, слід визнати відсутність єдності у підходах щодо тлумачення цифрової політики, яка сприймається на рівні її часткового втілення в межах інших сфер державної політики, таким чином державна цифрова політика стає міжгалузєвою і такою, що реалізується не лише одним центральним органом виконавчої влади. Аналогічний висновок можна зробити, дослідивши теоретичні наукові джерела. Не зважаючи на це, Кабінет Міністрів України відповідно до конституційних повноважень та завдань, визначених Законом України «Про Кабінет Міністрів України» залишається центральним органом реалізації і забезпечення цифрової політики.

Ключові слова: державна політика, Кабінет Міністрів України, цифровізація, цифрова політика, функції Уряду.

The article considers the regulation of the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the context of the formation and implementation of the state digital policy. The tasks of the Cabinet of Ministers of Ukraine, its functions (based on scientific positions and approaches to their classifications), and individual categories within the framework of legal regulation of digital policy are analyzed.

The analysis revealed that digital policy is not defined as one of the main areas of activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine, and as one for which the Government is responsible, and the provisions of the legislation allow us to conclude that digital policy can be formed and implemented through the approval and implementation of state target programs that are not sectoral, which indicates the cross-sectoral nature of the concept of "digital policy". It was determined that scientific approaches to the interpretation of digital policy are not characterized by unity, given that digital policy is defined through the categories of "digitalization", "digital transformation". The classification and types of functions of the Cabinet of Ministers of Ukraine were separately analyzed, which made it possible to form an interim conclusion that it is the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine to coordinate and control the implementation of the principles of digital policy, as well as supra-departmental and inter-departmental control.

It is concluded that after analyzing the regulatory framework, theoretical justification and approaches to recognizing the Cabinet of Ministers of Ukraine as the central subject of the formation and implementation of state digital policy, it is necessary to recognize the lack of unity in approaches to interpreting digital policy, which is perceived at the level of its partial implementation within other spheres of state policy, thus state digital policy becomes inter-sectoral and is implemented not only by one central body of executive power. A similar conclusion can be made by examining theoretical scientific sources. Despite this, the Cabinet of Ministers of Ukraine, in accordance with the constitutional powers and tasks defined by the Law of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine", remains the central body for the implementation and provision of digital policy.

Key words: state policy, Cabinet of Ministers of Ukraine, digitalization, digital policy, functions of the Government.

Вступ. Суб'єктне забезпечення державної політики, складовою якої є політика цифровізаційна, є в свою чергу складовою адміністративно-правового регулювання відповідної сфери відносин, які виникають у процесі трансформації звичних форм організації взаємозв'язку між їх учасниками з використанням сучасних діджиталізаційних інструментів. Ведучи мову про адміністративно-правове регулювання, необхідно враховувати, що суб'єктне забезпечення цифрової політики характеризується публічністю та єдиноначальними основами, які можуть бути реалізовані за рахунок цілеспрямованої та узгодженої діяльності суб'єкту чи суб'єктів, Кабінет Міністрів України як вищий орган в системі органів виконавчої влади відповідно до положень Конституції України має широке коло повноважень, перелік яких не є вичерпним.

Цікавим з наукової та нормотворчої точки зору є те, що серед визначених конституційних повноважень, закріплених в межах положень статті 116 Основного Закону, відсутнє передбачення цифрової політики як одного з основних напрямів діяльності Уряду. З іншого боку, нормативно-правове забезпечення цифрової політики

України залежить безпосередньо від діяльності Кабінету Міністрів. Тому, дослідження його повноважень, функцій, принципів діяльності в контексті формування та реалізації державної цифрової політики є необхідним та актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комплексність запропонованого предмету дослідження дозволяє стверджувати про те, що в межах науки адміністративного права вже наявна низка досліджень вітчизняних науковців, які були покликані вирішити основні правові проблеми функціонування системи органів виконавчої влади, їх повноважень та діяльності, основ формування та реалізації державної політики, а також питань та проблем реалізації сучасного напрямку державної політики – політики цифрової. Варто відзначити наукові результати таких дослідників, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, В. Галай, О. Карпенко, С. Квітка, І. Коліушко, Р. Мельник, Ю. Панейко, А. Пухтецька, Н. Стебліна, М. Хаустова та інших.

Не зважаючи на наявний масив наукових напрацювань та обґрунтовані підходи у визначенні суб'єктного складу відносин формування та реалізації цифрової політики, вважаємо за необхідне провести додаткове дослідження

діяльності Кабінету Міністрів України в межах окресленої проблематики.

Метою статті є адміністративно-правовий аналіз повноважень, функцій та принципів діяльності Кабінету Міністрів України в контексті формування та реалізації державної цифрової політики України як сучасного необхідного напрямку діяльності держави та розвитку суспільства.

Наукова новизна публікації полягає у сформульованих висновках про місце та роль нормативно визначеної діяльності Кабінету Міністрів України в контексті формування та реалізації державної цифрової політики України та запропонованих нормативних змін в чинне нормативно-правове регулювання.

Методи дослідження. При підготовці даного дослідження було застосовано методи та прийоми наукового пізнання, які сукупно дозволили досягти поставленої у роботі мети. Зокрема, окрім методів аналізу, синтезу, системно-структурного методу, було використано метод правового моделювання, формально-юридичний, порівняльно-правовий та діалектичний метод.

Виклад основного матеріалу. Конституція України передбачає, що Кабінет Міністрів України в частині державної політики як загальної правової та соціальної категорії відповідає за забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [1], при чому положення Основного Закону не містить посилання на політику цифрову, як об'єкт діяльності Уряду.

Аналогічний висновок можна зробити внаслідок аналізу положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII, положенням статті 2 якого передбачені основні завдання Кабінету Міністрів України, серед яких:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю [2].

Аналізуючи п. 3 ч. 1 даної статті, цифрова політика, очевидно, не визначена як одна з основних, за формування та реалізацію якої відповідає Уряд, а положення п. 4 дає можливість прийти до висновку, що цифрова політика може бути сформована та реалізована шляхом затвер-

дження і виконання інших державних цільових програм (окрім тих, що визначені галузево). Пункт 5 аналізованої статті Закону № 794-VII можна тлумачити, як такий, що визнає цифрову політику як частину інноваційного потенціалу держави. Проте, знову ж таки, жодного прямого згадування про цифрову політику немає.

Для з'ясування, чи є вищезазначений факт недоліком, слід окремо зупинитись на понятті та змісті явища цифрової політики, звернувшись до наявних наукових досліджень даної тематики. Перш за все, слід зазначити, що досить поширеним є підхід, відповідно до якого цифрова політика розглядається та тлумачиться в контексті процесу цифрової трансформації, що не дивно, враховуючи той факт, що об'єктивна реалізація цифрової політики потребує активних дій, які і є вираженням цифрової трансформації, тобто цифрових змін.

Зокрема, Корчак Н., Рачинський А. та Ларіна Н. зазначають, що цифрова трансформація має стати головним фактором соціально-економічного зростання у всіх сферах суспільного життя, що призводить до трансформації суспільних відносин, впливає на реформування державного управління в публічне управління. Учені також у результаті аналізу цифрової політики та електронного урядування у сфері публічного адміністрування з'ясували, що в Україні дослідження цифрової трансформації та електронного врядування є надважливою складовою забезпечення електронної демократії, і пояснюється тим, що вони можуть створити в Україні передумови для запобігання або мінімізації корупційних негативних наслідків в державному управлінні, існуючих та прогнозованих ризиків і загроз [3, с. 48].

Інші учені зазначають, що цифрова трансформація є суттю змін, що відбуваються у розвитку суспільства. Вона охопила всі країни, усі сфери суспільного та людського життя, стала завданням та напрямом соціального та економічного прогресу. Цей процес, це явище сьогодні має певну кількість назв: цифровізація, діджиталізація, цифрова глобалізація, Індустрія 4.0 (Німеччина), Суспільство 5.0. (Японія). Ці та інші терміни мають під собою відповідні обґрунтування, які відображають зрушення в історії людства, що неможливо не помітити [4, с. 132].

Досить цікавою та вартою уваги є позиція Хаустової М. Науковиця зазначає, що цифрову політику можна розглядати як новий феномен політичного процесу в сучасному світі, що виникає під впливом глобальної цифровізації. Авторка також з'ясувала, що цифровізація політики є валентним, нестійким, незавершеним процесом, що можна пояснити самою природою глобальної цифровізації, що постійно самовдосконалюється та самооновлюється, що позначається і на принципах формування цифрових політичних суб'єктів, які постійно удосконалюють свій інструментарій через утворення усе більш масштабних спільнот. Хаустова М. також досліджує поняття цифровізації державної політики як постійну модифікацію цифрової інфраструктури політичного процесу та пропонує модель цифрової політики, яка дозволяє визначити зміст та принципи трансформації політики держави у цифровому середовищі, зокрема: 1) процедуру утворення нового типу політичного актора – цифрового політичного суб'єкта; 2) створення умов для утворення мереж різних типів для здійснення політики у межах цифрових політичних практик, 3) методи використання цифрової інфраструктури для здійснення політики, 4) принципи продукування нового типу політичного контенту, що змінює структуру та формати політичних текстів [5, с. 209].

Окремої уваги також заслуговує підхід, відповідно до якого цифрова політика у вузькому значенні розуміється як інтенсифікація використання цифрових технологій у політичних процесах. Таке розуміння не дає змоги пояснити процеси, що викликані цифровізацією політики, оскільки базові цифрові можливості наявні у більшості

держав світу. Цифровізація політики у широкому значенні – формування цифрової політичної інфраструктури під впливом дискурсу глобальної цифровізації, що детермінує способи взаємодії цифрових політичних суб'єктів із цією інфраструктурою та зумовлює специфіку утворення мереж для здійснення політики. Цифровізація у цьому широкому значенні призводить до формування політики нового типу – цифрової політики [5, с. 211].

З урахуванням наведеного можемо припустити, що роль Кабінету Міністрів України найбільше проявляється саме в межах широкого розуміння цифрової політики, оскільки Уряд відповідальний за формування організаційних основ, суб'єктного складу сфери цифровізації, а також виступає гарантом реалізації даного напрямку.

На підтвердження даного припущення слід звернутись до положень розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації» від 3 березня 2021 р. № 167-р. Данною Концепцією передбачено перелік основних проблем з питань розвитку цифрових компетентностей, які потребують розв'язання в рамках цієї Концепції, зокрема, це відсутність: правового регулювання питань розвитку цифрових компетентностей; системи та опису цифрової компетентності (рамки цифрової компетентності), а також вимог до рівнів володіння цифровими навичками та цифровими компетентностями різних категорій працівників; єдиних підходів до визначення цифрових компетентностей у професійних стандартах та єдиних вимог до освітніх програм з розвитку інформаційно-цифрової компетентності фахівців різних професій; єдиних вимог до цифрових компетентностей в системі освіти; вимог до цифрової компетентності в професійних стандартах; системи індикаторів для моніторингу стану розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей; координації дій на рівні органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час реалізації державної політики у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей; системи сертифікації рівня цифрових компетентностей [6].

Крім того, Кабінетом Міністрів України здійснюється забезпечення координації дій на рівні органів виконавчої влади з питань розвитку цифрових навичок та цифрових компетентностей шляхом залучення Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, яку утворено відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 595 «Про утворення Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації». Міжгалузева рада з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, який утворений для вивчення проблемних питань з реалізації державної політики у сферах цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації [6, 7].

Додатково слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56 затверджено Засади реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку, серед яких, окрім інших, принципи багаторазовості використання – полягає в забезпеченні відкритого міжвідомчого обміну рішеннями та їх повторного використання; технологічної нейтральності і портативності даних – полягає в забезпеченні доступу

до відомчих сервісів і даних та повторного використання незалежно від технологій або їх продуктів; підтримки прийняття рішень – полягає в забезпеченні використання новітніх інформаційних технологій для розроблення програмних продуктів, які підтримують прийняття рішень органами виконавчої влади під час реалізації владних повноважень; адміністративного спрощення – полягає в забезпеченні прискорення та спрощення адміністративних процесів шляхом їх цифрового розвитку; оцінювання ефективності та результативності – полягає в проведенні всебічного оцінювання та порівняння не менш як двох альтернативних рішень для забезпечення ефективності та результативності реалізації владних повноважень [8].

Аналіз означених засад дає можливість зробити висновок, що саме до повноважень Кабінету Міністрів України належить координація та контроль реалізації засад цифрової політики, а також надвідомчий та міжвідомчий контроль.

В межах тематики дослідження варто також проаналізувати теоретичні підходи до видів та розмежування функцій Кабінету Міністрів. Для цього зазначимо підходи науковців. Зокрема, доктор юридичних наук О. Совгіря виділяє такі групи функцій Кабінету Міністрів України:

- організаційні;
- керівні;
- регулюючі;
- контрольні;
- аналітичні [9, с. 28 – 29].

Дослідники в галузі державного управління пропонують функції Кабінету Міністрів України умовно розділити на наступні групи:

- політичні;
- гуманітарні;
- економічні;
- культурні;
- екологічні;
- бюджетні;
- управлінські;
- організаційні;
- функції захисту національної безпеки, прав і свобод людини та громадянина [10].

При цьому дослідники зазначають наступні підходи до реалізації функцій уряду: об'єктивність їх існування, визначення функцій в якості інструментів ефективної діяльності, визначення функцій у відповідності до задач держави, зміна функцій в контексті актуальних суспільних метаморфоз [10].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши нормативне забезпечення, теоретичне обґрунтування та підходи до визнання Кабінету Міністрів України центральним суб'єктом формування та реалізації державної цифрової політики слід визнати відсутність єдності у підходах щодо тлумачення цифрової політики, яка сприймається на рівні її часткового втілення в межах інших сфер державної політики, таким чином державна цифрова політика стає міжгалузевою і такою, що реалізується не лише одним центральним органом виконавчої влади. Аналогічний висновок можна зробити, дослідивши теоретичні наукові джерела. Не зважаючи на це, Кабінет Міністрів України відповідно до конституційних повноважень та завдань, визначених Законом України «Про Кабінет Міністрів України» залишається центральним органом реалізації і забезпечення цифрової політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про Кабінет Міністрів України : Закону України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 13. Ст. 222.
3. Корчак Н., Рачинський А., Ларіна Н. Цифрова трансформація та електронне урядування: наукові підходи дослідження в сфері публічного управління та адміністрування. *Аспекти публічного управління*. Том 11. № 3. 2023. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/1013/992>
4. Квітка С., Новіченко Н., Гусаревич Н., Піскоха Н., Бардах О., Демошенко Г. Перспективні напрями цифрової трансформації публічного управління. *Аспекти публічного управління*. Том 8. № 4. 2020. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/807/784>

5. Хаустова М. Г. Державна політика в умовах цифровізації суспільства. Міжнародний досвід реалізації програм та стратегії цифровізації. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. С. 209-216. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.40>
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку цифрових компетентностей та затвердження плану заходів з її реалізації» від 3 березня 2021 р. № 167-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-p#Text>
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2020 р. № 595 «Про утворення Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2020-p#Text>
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56 «Деякі питання цифрового розвитку». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-p#Text>
9. Совгиря О.В. Парламентська відповідальність Кабінету Міністрів України: теоретичні та практичні аспекти. *Адвокат. Наука і практика*. 2012. № 12. С. 28–30.
10. Гбур З. В., Галушкіна Л. В., Акімов О. О. Кабінет Міністрів України: функції, повноваження та відповідальність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 5. DOI: 10.32702/2307-2156-2022.5.3