

УДК 342.9:351:004

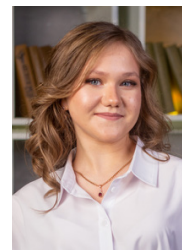
DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2026.1.17>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ: ДОКТРИНАЛЬНІ ТА НОРМОПРОЄКТНІ АСПЕКТИ

Дубіна Єлизавета Едуардівна,

orcid.org/0009-0007-4797-3060

здобувачка загальної середньої освіти 10 класу
Запорізького академічного ліцею №31 Запорізької міської ради



Лютіков Павло Сергійович,

orcid.org/0000-0001-6173-0128

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів



Статтю присвячено комплексному дослідженню правових засад цифрової трансформації публічного адміністрування в Україні в умовах європейської інтеграції та післявоєнного відновлення держави. Обґрунтовано, що цифровізація публічної влади є не лише технологічним процесом упровадження інформаційно-комунікаційних інструментів, а передусім глибокою інституційною та функціональною трансформацією механізмів реалізації публічних повноважень. Визначено, що чинне адміністративне законодавство України містить фрагментарне регулювання цифрових процедур, що зумовлює потребу у формуванні системної нормативної моделі електронного урядування та електронної демократії.

Проаналізовано співвідношення категорій «цифрова держава», «електронне урядування», «цифрове публічне адміністрування» та «адміністративна процедура в електронній формі». Доведено, що ключовими принципами цифрової трансформації мають стати верховенство права, технологічна нейтральність, інтероперабельність державних реєстрів, захист персональних даних, кібербезпека, а також гарантованість процесуальних прав особи в цифровому середовищі.

Сформульовано наукову новизну, яка полягає у запропонованій авторській концепції кодифікації цифрових адміністративних процедур шляхом імплементації окремого розділу до Закону України «Про адміністративну процедуру» та розроблення базового Закону України «Про цифрове публічне адміністрування». Запропоновано структурні елементи такого нормативного акта, зокрема визначення статусу алгоритмічних рішень, процедур автоматизованого адміністративного провадження та механізмів оскарження цифрових рішень суб'єктів владних повноважень.

Зроблено висновок про необхідність переходу від декларативної цифровізації до доктринально обґрунтованої моделі цифрової правової держави, в якій технології виступають інструментом реалізації та гарантування прав людини, а не заміником юридичних процедур.

Ключові слова: цифрова держава, публічне адміністрування, адміністративна процедура, електронне урядування, алгоритмічні рішення, кібербезпека, захист персональних даних, верховенство права.

Dubina Yelyzaveta. Legal framework for digital transformation of public administration in Ukraine: doctrinal and legislative aspects

The article provides a comprehensive analysis of the legal framework governing the digital transformation of public administration in Ukraine in the context of European integration and post-war recovery. It is substantiated that digital transformation should not be perceived solely as the introduction of information and communication technologies into public governance, but rather as a profound institutional and functional restructuring of public authority mechanisms. The author argues that the current administrative legislation of Ukraine contains fragmented provisions concerning digital procedures, which necessitates the development of a coherent regulatory model for electronic governance and digital public administration.

The study examines the correlation between the concepts of "digital state," "e-governance," "digital public administration," and "electronic administrative procedure." It is established that the fundamental principles of digital transformation must include the rule of law, technological neutrality, interoperability of state registers, protection of personal data, cybersecurity, transparency, accountability, and effective judicial protection of individual rights in digital environments.

The scientific novelty of the research lies in the author's proposal to systematize digital administrative procedures through the codification of relevant provisions within the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" and the development of a framework Law of Ukraine "On Digital Public Administration." The article outlines the structural components of such legislation, including regulation of algorithmic decision-making, automated administrative proceedings, legal status of artificial intelligence tools in public governance, and mechanisms for appealing digital decisions adopted by public authorities.

The author concludes that Ukraine must move from declarative digitalization policies to a doctrinally grounded model of a digital rule-of-law state, in which technological instruments serve as guarantees of human rights and procedural fairness rather than as substitutes for legal accountability.

Key words: digital state, public administration, administrative procedure, e-governance, algorithmic decisions, cybersecurity, personal data protection, rule of law.

Цифрова трансформація публічного адміністрування є одним із системоутворюючих напрямів модернізації української державності, що має не лише інструментальний, а передусім інституційний і доктринальний характер [1, с. 45–47; 5, р. 18–21]. Йдеться не про механічне переведення паперових процедур у електронну форму, а про глибоку реорганізацію способів реалізації публічної влади, зміну логіки адміністративного процесу та переосмислення ролі держави у взаємодії з особою [2, с. 52–55]. У цьому контексті цифровізація виступає каталізатором структурних змін у системі виконавчої влади, сприяє горизонтальній інтеграції органів публічної адміністрації та формує передумови для переходу від фрагментарного управління до моделі даних (data-driven governance) [5, р. 34–37].

Цифрова трансформація охоплює комплексну перебудову традиційних адміністративно-правових конструкцій [1, с. 112–118]. По-перше, вона змінює природу адміністративної процедури як юридично регламентованої послідов-

ності дій суб'єкта владних повноважень [2, с. 73–78]. Якщо класична модель ґрунтувалася на письмовому провадженні, персоніфікованій участі посадової особи та фізичному документообігу, то цифрова модель передбачає автоматизовану обробку даних, використання інтегрованих реєстрів, електронну ідентифікацію та дистанційну взаємодію з учасниками провадження [5, р. 41–44]. Відповідно трансформується й юридична природа адміністративного акта [2, с. 101–105]: поряд із традиційними індивідуальними актами виникають алгоритмічно згенеровані рішення, що потребують окремого нормативного врегулювання [5, р. 56–60].

По-друге, цифровізація зумовлює перегляд форм взаємодії держави та особи [1, с. 203–207]. Від моделі «звернення – розгляд – відповідь» система поступово переходить до проактивного надання послуг [5, р. 62–66], коли ініціатива формування адміністративного рішення може належати самому органу влади на підставі аналізу даних держав-

них інформаційних систем. Такий підхід істотно змінює баланс процесуальних ролей та актуалізує питання гарантій прав особи, зокрема права на участь у процедурі, права бути вислуханим та права на ефективне оскарження рішень [2, с. 134–139; 3].

По-третє, цифрова трансформація впливає на механізми адміністративного контролю та юридичної відповідальності [1, с. 289–294]. Впровадження електронних реєстрів, систем логування дій посадових осіб, цифрових слідів прийняття рішень формує нові інструменти внутрішнього й зовнішнього контролю, підвищує рівень доказовості у дисциплінарних та судових провадженнях [5, р. 71–74]. Водночас постає питання розмежування відповідальності між людиною та автоматизованою системою у випадку помилки або неправомірного рішення [2, с. 198–202].

Цифровізація також сприяє стандартизації адміністративних процесів, їх уніфікації та усуненню надмірної дискреції [1, с. 154–160]. Формалізація процедур у вигляді алгоритмів зменшує ризик суб'єктивізму та корупційних зловживань [5, р. 83–86], однак водночас потребує законодавчого закріплення принципу технологічної нейтральності та обов'язкового людського контролю за функціонуванням цифрових систем [2, с. 212–216].

В умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови держави цифрова трансформація набуває стратегічного виміру [5, р. 9–12]. По-перше, вона забезпечує безперервність надання публічних послуг незалежно від фізичного доступу до адміністративних будівель, переміщення населення чи руйнування інфраструктури. Можливість дистанційної ідентифікації особи, подання документів в електронній формі та отримання результатів адміністративних процедур онлайн стає гарантією реалізації базових соціальних і майнових прав [5, р. 27–30].

По-друге, цифрові інструменти створюють передумови для прозорого управління бюджетними коштами, міжнародною допомогою та ресурсами відбудови. Інтегровані інформаційні системи дозволяють здійснювати моніторинг витрат у режимі

реального часу, забезпечувати відкритість даних і підзвітність органів влади перед суспільством та міжнародними партнерами.

По-третє, цифровізація мінімізує корупційні ризики шляхом скорочення прямого контакту між посадовою особою та заявником, автоматизації типових рішень і запровадження електронних журналів фіксації управлінських дій. Зниження дискреційних повноважень у стандартних процедурах сприяє формуванню передбачуваного адміністративного середовища та зміцненню довіри громадян до держави.

Водночас стратегічне значення цифрової трансформації полягає не лише у функціональній ефективності, а й у формуванні нової парадигми публічного управління, заснованої на принципах відкритості, інтероперабельності, безпеки даних та верховенства права. Цифрове публічне адміністрування має розглядатися як інструмент реалізації конституційних прав і свобод, а не як автономна технологічна система. Саме тому модернізація української державності через цифровізацію повинна супроводжуватися доктринальним осмисленням меж автоматизації владних повноважень, забезпеченням належних процесуальних гарантій та створенням комплексної нормативної бази, що унеможливить перетворення технологій на джерело нових правових ризиків.

Проблематика електронного урядування та адміністративної процедури протягом останнього десятиліття стала одним із пріоритетних напрямів розвитку науки адміністративного права в Україні [1, с. 24–28; 2, с. 15–19]. У працях вітчизняних учених-адміністративістів сформовано доктринальні підходи до визначення сутності електронного урядування як особливої форми організації виконавчої влади, що ґрунтується на використанні інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення відкритості, прозорості та доступності публічних послуг. Досліджувалися питання правової природи електронних адміністративних послуг, електронної ідентифікації, цифрового підпису, функціонування державних електронних реєстрів [2, с. 88–94; 4],

а також трансформації адміністративних процедур у зв'язку з переходом до електронного документообігу.

Окремий масив наукових праць присвячено впровадженню Закону України «Про адміністративну процедуру» та його значенню для уніфікації процедурних стандартів діяльності суб'єктів владних повноважень. У цьому контексті аналізуються принципи належного урядування, змагальності, пропорційності, обґрунтованості адміністративного акта, права особи на участь у процедурі та на ефективне оскарження рішень. Проте навіть у межах зазначених досліджень електронний формат адміністративної процедури здебільшого розглядається як технічна модифікація традиційної моделі провадження [2, с. 142–146], а не як самостійна якісно нова форма реалізації владних повноважень.

Водночас питання системної кодифікації цифрових адміністративних процедур залишаються фрагментарно висвітленими. Нормативне регулювання цифровізації публічного управління розпорошене між різними законодавчими актами, що стосуються електронних довірчих послуг, захисту персональних даних, публічних електронних реєстрів, кібербезпеки, адміністративних послуг тощо. Відсутність єдиного кодифікованого підходу ускладнює формування цілісної моделі цифрового публічного адміністрування та створює ризики правової невизначеності. Наукова література лише частково порушує питання інтеграції цих норм у межах єдиної концепції цифрової адміністративної процедури, що передбачала б чітке визначення стадій електронного провадження, процесуальних строків у цифровому середовищі, вимог до електронних доказів та стандартів технічної надійності інформаційних систем.

Особливо недостатньо опрацьованою є проблематика правового статусу алгоритмічних рішень у діяльності суб'єктів владних повноважень. В умовах активного впровадження автоматизованих систем обробки даних постає питання: чи може результат функціонування алгоритму розглядатися як адміністративний акт у розумінні адміністративного права, хто є суб'єктом юридичної відповідаль-

ності за його прийняття, яким чином забезпечується мотивованість такого рішення та можливість його ефективного оскарження [2, с. 205–209]. У наукових джерелах ці аспекти здебільшого аналізуються на рівні загальних теоретичних міркувань без розроблення чітких критеріїв кваліфікації алгоритмічного рішення як владного управлінського акта.

Сучасна доктрина адміністративного права лише формує концептуальні підходи до визначення меж автоматизації владних повноважень. З одного боку, визнається доцільність використання автоматизованих систем для мінімізації дискреції та зниження корупційних ризиків; з іншого — наголошується на неприпустимості повної делегалізації людського контролю у сфері прийняття індивідуальних рішень, що впливають на права, свободи та законні інтереси особи. У наукових працях поступово утверджується ідея принципу «людиноцентризму» та необхідності забезпечення реального процесуального контролю за функціонуванням алгоритмів, включаючи аудит програмного забезпечення, прозорість критеріїв обробки даних та обов'язок адміністрації надавати пояснення логіки автоматизованого рішення.

Недостатньо дослідженим залишається і питання допустимості використання систем штучного інтелекту в управлінських процесах. Відсутня єдність підходів щодо розмежування допоміжних цифрових інструментів та автономних систем, здатних здійснювати аналітичне моделювання та формувати управлінські рекомендації. Наукова дискусія лише окреслює потенційні ризики алгоритмічної дискримінації, порушення принципу пропорційності, втрати індивідуалізації рішення та обмеження права особи на участь у процедурі. Водночас бракує комплексних досліджень, спрямованих на розроблення моделі правового регулювання штучного інтелекту саме в контексті адміністративної діяльності органів публічної влади.

Таким чином, попри наявність значного масиву наукових напрацювань у сфері електронного урядування та адміністративної процедури, сучасний стан доктринального осмислення цифрового публічного адміністрування характеризується

відсутністю системності, недостатнім рівнем теоретичної деталізації правового статусу алгоритмічних рішень та невизначеністю меж допустимої автоматизації владних повноважень. Це зумовлює необхідність подальших фундаментальних досліджень, спрямованих на формування цілісної концепції цифрової адміністративної процедури як самостійного інституту адміністративного права.

Цифрове публічне адміністрування доцільно визначати не лише як технічно опосередковану форму реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності суб'єктів владних повноважень, а як якісно новий етап еволюції адміністративно-правового механізму державного управління, в межах якого інформаційно-комунікаційні технології виступають системоутворюючим елементом здійснення владних повноважень. Йдеться про трансформацію традиційної моделі адміністративної діяльності – від паперово-орієнтованої, ієрархічної та процедурно ускладненої – до мережевої, інтегрованої, сервісно орієнтованої та алгоритмізованої [5, р. 39–42].

У функціональному вимірі цифрове публічне адміністрування охоплює:

- електронну ідентифікацію та автентифікацію суб'єктів правовідносин;
- електронний документообіг та електронні адміністративні послуги;
- автоматизоване або напівавтоматизоване прийняття індивідуальних адміністративних актів;
- цифровий моніторинг, контроль та аналітику управлінських рішень;
- використання алгоритмічних систем підтримки прийняття рішень.

У юридичному сенсі цифрове публічне адміністрування означає здійснення адміністративних процедур повністю або частково в електронній формі, за якої формування, передача, обробка та зберігання юридично значущої інформації відбувається в цифровому середовищі із забезпеченням її цілісності, автентичності та доступності.

Таким чином, цифровізація не змінює природи владних повноважень, однак трансформує способи їх реалізації, що зумовлює необхідність переосмислення таких базових категорій адміні-

стративного права, як «адміністративна процедура», «індивідуальний адміністративний акт», «службова дискреція», «доказування в адміністративному провадженні».

Ключові ознаки цифрового публічного адміністрування

1. Дематеріалізація адміністративних процедур

Дематеріалізація означає відмову від обов'язкового використання паперових носіїв інформації та фізичної присутності особи у взаємодії з органом влади. Вона проявляється у:

- поданні заяв, скарг, клопотань в електронній формі;
- електронному обміні документами між органами влади;
- формуванні електронних адміністративних справ;
- використанні електронного підпису та печатки.

Юридичне значення дематеріалізації полягає у зміні доказового режиму адміністративного провадження. Електронні документи, цифрові журнали реєстрації, лог-файли інформаційних систем набувають статусу повноцінних доказів, що потребує встановлення чітких стандартів їх зберігання, перевірки автентичності та допустимості.

Крім того, дематеріалізація сприяє реалізації принципів доступності та оперативності публічних послуг, мінімізує корупційні ризики та знижує адміністративні витрати.

2. Використання державних електронних реєстрів як базового джерела юридично значущих даних

Цифрове адміністрування ґрунтується на презумпції достовірності даних, що містяться у державних електронних реєстрах. Реєстри стають первинною інформаційною основою для:

- підтвердження юридичних фактів;
- автоматичного формування рішень;
- перевірки правосуб'єктності особи;
- здійснення міжвідомчої взаємодії.

У цьому контексті електронний реєстр виступає не лише інформаційною системою, а й елементом юридичної інфраструктури держави. Дані реєстру мають публічну довіру та створюють юридичні наслідки.

Ключового значення набувають такі принципи:

- інтероперабельність (сумісність інформаційних систем);
- принцип «одноразового подання інформації»;
- актуальність і синхронізація даних;
- захист персональних даних.

Використання реєстрів змінює характер доказування в адміністративному процесі: обов'язок доведення окремих фактів переноситься з особи на державу, що відповідає сервісній моделі публічної влади.

3. Можливість автоматизованого прийняття індивідуальних адміністративних актів

Однією з найбільш дискусійних ознак є застосування алгоритмічних систем для прийняття адміністративних рішень без безпосередньої участі посадової особи або з мінімальним людським втручанням.

Автоматизоване адміністративне провадження передбачає:

- наявність чітко формалізованих критеріїв прийняття рішення;
- програмну реалізацію нормативних приписів;
- фіксацію логіки алгоритму;
- можливість аудиту та перевірки рішення.

Юридично важливими є такі аспекти:

- забезпечення права особи на отримання мотивованого рішення;
- гарантування права на оскарження;
- встановлення меж допустимої автоматизації;
- визначення відповідальності за помилки алгоритму.

Автоматизація допустима переважно у сферах, де дискреція органу мінімальна і рішення приймається на основі формальних критеріїв (наприклад, реєстраційні дії, нарахування соціальних виплат за визначеною формулою).

4. Інтегрованість інформаційних систем різних органів влади

Інтегрованість означає створення єдиного цифрового середовища публічного управління, у межах якого органи влади здійснюють обмін даними в режимі реального часу.

Ця ознака включає:

- технічну сумісність систем;
- уніфіковані стандарти обміну даними;

– централізовані або федеративні платформи взаємодії;

- єдині правила кібербезпеки.
- Інтегрованість забезпечує:
 - скорочення строків розгляду справ;
 - уникнення дублювання інформації;
 - мінімізацію людського фактору;
 - підвищення прозорості діяльності органів влади.

Водночас інтеграція створює нові виклики, зокрема ризики несанкціонованого доступу, витоку інформації, концентрації великих масивів персональних даних.

Окрім наведених ознак, цифрове публічне адміністрування характеризується:

- сервісною орієнтацією (державна як постачальник послуг);
- прозорістю алгоритмів і процедур;
- даноцентричністю (data-driven governance);
- можливістю аналітичного прогнозування та управління на основі великих даних;
- підвищеною роллю кібербезпеки як елементу національної безпеки.

Серед основних проблем слід виокремити:

- відсутність уніфікованої законодавчої дефініції цифрової адміністративної процедури;
- неврегульованість статусу алгоритмічних рішень;
- недостатню визначеність стандартів доказування в електронному адміністративному провадженні;
- фрагментарність регулювання кібербезпеки в системі публічного управління.

Особливої уваги потребує питання оскарження автоматизованих рішень, прийнятих без безпосередньої участі посадової особи. У таких випадках має бути гарантоване право особи на отримання мотивованого пояснення логіки алгоритмічного рішення.

Наукова новизна дослідження полягає у:

1. Формулюванні авторського визначення цифрової адміністративної процедури як юридично врегульованої послідовності дій суб'єкта владних повноважень, що здійснюється повністю або частково в автоматизованому режимі з використанням державних інформаційних систем.

2. Обґрунтуванні необхідності законодавчого закріплення принципу «людського контролю над алгоритмом».

3. Запропонованій структурі Закону України «Про цифрове публічне адміністрування», який має містити розділи:

- загальні засади;
- електронна ідентифікація;
- автоматизовані адміністративні провадження;
- алгоритмічні рішення та їх аудит;
- гарантії прав особи;
- кібербезпека та захист даних;
- відповідальність за порушення цифрових процедур.

Отже, цифрова трансформація публічного адміністрування є незворотним процесом, який потребує комплексного нормативного забезпечення. Формування цифрової правової держави можливе лише за умови поєднання технологічних інновацій із принципами верховенства права, правової визначеності та ефективного судового контролю.

Перспективним напрямом подальших досліджень є розроблення моделі юридичної відповідальності за помилки алгоритмічних систем та визначення меж делегування владних повноважень цифровим інструментам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України : підручник / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 592 с.
2. Коломоець Т.О. Адміністративна процедура: теорія і практика правового регулювання. Київ : Істина, 2020. 412 с.
3. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>
4. Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>
5. Digital Government Review of Ukraine. OECD Publishing, 2023.

Дата першого надходження статті до видання: 25.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 08.05.2026



Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)