

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.5>

Ю. М. Ковальчук

аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права факультету історії та права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ

Стаття присвячена визначенню особливостей діджиталізації як елементу ефективної діяльності місцевих громад базового рівня в Україні. Актуальність вивчення цього питання полягає в тому, що на сьогоднішній день, сучасний світ вже важко уявити без інформаційних та цифрових технологій, які все глибше інтегруються в усі сфери функціонування людини, суспільства та держави. Розвиток мобільних інтернет-технологій, інноваційних додатків і можливість використання різноманітних інформаційних баз даних значно розширюють здатність громадянина оперативного й ефективно реагувати на сучасні виклики та потреби. Саме тому, для глибоких, системних та докорінних змін, що сприятимуть розвитку місцевого самоврядування в Україні, важливого значення набуває саме готовність до впровадження елементів діджиталізації у діяльності місцевих рад як органів базового рівня.

Метою даної статті є аналіз понятійного апарату предмету дослідження та виокремлення найбільш точного поняття «діджиталізація», виокремлення нормативних документів, які супроводжують даний процес та характеристика основних досягнення у напрямку цифрових трансформацій в Україні відповідно до Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України.

За результатами дослідження встановлено відсутність єдиного розуміння та спеціального визначення в законодавстві України поняття «діджиталізація». Поряд з цим, констатовано використання в юридичній літературі синонімів «цифровізація» та «цифрова трансформація». Визначено правові передумови запровадження елементів діджиталізації в Україні та основні досягнення у сфері цифрової трансформації за 2018–2019 роки на основі реалізації вищенаведеної Концепції. Також виокремлено досягнення у сфері місцевого самоврядування в контексті діяльності місцевих рад базового рівня, їх недоліки та представлено статистичні дані щодо ефективності використання.

Відповідно до результатів дослідження зроблено висновки щодо стану впровадження діджиталізації як дієвого елементу діяльності місцевих рад базового рівня в Україні та сформульовано основні проблемні питання, які необхідно вирішити для врегулювання подальшого її розвитку та інтегрування.

Ключові слова: цифрова трансформація, цифровізація, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, децентралізація, концепція, цифрові технології, реформа, держава.

Вступ. Загальновідомо, що сучасне суспільство не стоїть на місці та із розвитком науково-технічного прогресу воно змінюється, інформаційні його складові постійно еволюціонують та нерозривно пов'язують себе із повсякденним функціонуванням як людини, так і держави в цілому. Саме тому, інтеграція цифрових техно-

логій – це якісно новий етап розвитку не тільки технологічної сфери людства, а й всіх світових правових та соціально-політичних систем.

Постановка завдання. Як вдало зазначають Ю. Данько та Н. Білоцерківська, в епоху інформаційного суспільства, коли збільшується обсяг інформації та знань в житті суспільства, відпо-

відно зростає роль інформаційних технологій в суспільних та політико-правових відносинах. Застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій змінює політичне життя, суспільний дискурс та інструменти мобілізації громадян багатьох країн світу [1, с. 61]. Саме тому, логічним для подальшого державотворення України, поряд із використанням традиційних підходів та враховуючи сучасні технологічні тенденції та суспільні потреби, стало застосування відповідних напрямків державної політики провідних країн світу з використання публічно-управлінських інновацій.

Одним із таких напрямків, що формує складову сучасних нововведень у сфері місцевого самоврядування є реформа децентралізації влади в Україні, яка, в свою чергу, визначається двома головними тенденціями: створенням дієвих територіальних громад базового рівня та розширенням їх доступу до процесу перерозподілу фінансових ресурсів. При цьому, важливим аспектом є прямий доступ громадян до процесу вирішення місцевих питань, адже реалізація права на місцеве самоврядування не обмежується лише вибором представницьких органів. Реалізація даного напрямку політики можлива тільки шляхом розширення доступу до управління місцевими справами за допомогою створення інформаційно-комунікаційних інструментів та засобів, які дають змогу жителям територіальних громад в режимі реального часу впливати на процеси вирішення місцевих питань, тобто діджиталізації. Все це зумовлює необхідність дослідження механізму впровадження діджиталізації як елемента ефективної діяльності місцевих рад базового рівня в Україні.

Результати дослідження. Варто зауважити, що на сьогодні переважна більшість досліджень діджиталізації та цифрових трансформацій в Україні проведено в рамках вирішення питань впровадження цифрової економіки та її впливу на бізнес-середовище.

Питанням цифрових трансформацій публічного управління у різних аспектах присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як Т. Биркович, В. Биркович, В. Дрешпак, Н. Грицяк, О. Кабанець, О. Карпенко, П. Клімушин, В. Куйбіда, І. Лопушинський, В. Наместнік, О. Орлов, Г. Почепцов та інші.

Проте питання, що стосуються діджиталізації як елемента ефективної діяльності місцевих рад базового рівня залишаються практично не розкритими та потребують подальшого вивчення.

Метою статті є визначення поняття «діджиталізація», виокремлення основних напрямків впровадження діджиталізації в Україні та дослідження ступені впровадження елементів діджиталізації діяльності місцевих рад, вироблення висновків щодо результатів такого впровадження.

Необхідно наголосити, що поняття «діджиталізація» на сьогодні не має спеціального визначення в законодавстві України, а тому й розуміння самого терміну і його правове забезпечення залишається досить невизначеним.

Філологами відмічено, що з другої половини 80-х років ХХ століття відбулися значні зміни у структурі, семантиці та стилістиці української мови, які свідчать про мобілізацію мовних ресурсів для вираження ціннісних переорієнтацій та формування нової системи пріоритетів українського суспільства. В їхній основі лежить демократизація суспільного життя, яскравим прикладом якої може бути використання узагальнюючого терміну «діджиталізація», який є калькою з англ. «digitalization» – перекладення інформації в цифрову форму [2, с. 9]. При цьому, досить часто плутають поняття «діджиталізації» з «автоматизацією» або навіть з «оцифруванням даних». Однак, останнє – лише частина процесу «діджиталізації», тобто цифрової трансформації.

Якщо ж говорити про правове поле, то ера цифрового врядування (Digital Era Governance), яка прийшла наприкінці ХХ століття замінюючи Новий публічний менеджмент (New Public Management), передбачала більш сучасне «цифрове» управління з акцентом на «клієнтоорієнтованій» цілісності та цифровізації. При цьому, В. Куйбіда разом зі співавторами звертають увагу на дискусійне використання у вітчизняному науковому полі англійських понять, що стосуються цифрових трансформацій, зокрема, йдеться про слова «digitalization», «digitization» та «digital transformation». У результаті аналізу вчені перекладають «digitalization» як цифровізація, під якою розуміють процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави [3, с. 7].

Найбільш повне визначення даного явища дає у своєму дослідженні Марченко В.Б., яка розкриває діджиталізацію через більш близький до юридичного розуміння термін «цифрова трансформація». Відповідно, цифрова трансформація – це процес впливу держави на суспільство загалом, його інституції, апарат самої держави, економіку і бізнес із метою впровадження циф-

рових інформаційно-комунікаційних технологій у відповідні суспільні відносини шляхом як суто державноправової діяльності, так і державно-приватного партнерства [4, с. 282].

Варто зауважити, що правові передумови запровадження елементів діджиталізації в Україні обумовлені прийняттям Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV, «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року № 852-IV, який на сьогодні втратив свою чинність та Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24 лютого 2003 р. № 208, яка так і не була реалізована повною мірою. Вагомих змін не відбулося і в 2010 році, після прийняття Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Концепції розвитку електронного врядування в Україні» від 13 грудня 2010 р. № 2250-р.

Наступним етапом стало розробка у 2016 році за ініціативою Міністерства економічного розвитку та торгівлі України програми «Цифрова адженда України 2020», яка була адаптована з Digital Agenda Європейського союзу та яка передбачала перехід до цифровізації державного управління і економіки країни. Основою програми стало твердження «Цифрові технології – основа добробуту України; сфера, що визначає суть трансформацій у країні – для кращого життя, роботи, творчості, навчання, відпочинку» [5].

Нормативним забезпеченням реалізації вищенаведеної програми стало затвердження Розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України та затверджений план заходів щодо її реалізації від 17 січня 2018 р. № 67-р (далі – Концепція). Концепція була розрахована на 2018-2020 роки та передбачала здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, реагування на наявні виклики розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначали критичні сфери та проекти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій [6].

Таким чином, аналізуючи процес реалізації вищенаведеної Концепції можна виокремити основні досягнення у сфері цифрової трансформації за 2018-2019 роки:

– утричі зросло користування вже 118 електронними послугами на Урядовому порталі, який є «єдиним вікном» доступу до всіх онлайн-послуг;

– запроваджено цифрову експертизу нормативно-правових актів за принципом Digital by Default – «цифровий за замовчанням»;

– розширено впровадження електронного документообігу: до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади було приєднано 193 органи влади, установи та організації; електронну міжвідомчу взаємодію впроваджено у 673 організаціях;

– впроваджено систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» для інтеграції усіх інформаційних систем органів державної влади;

– 17 місце у світі за рівнем відкритості даних; друге місце – серед країн, що досягли найбільшого успіху у відкритті даних за останні чотири роки; збільшення кількості обов'язкових для відкриття наборів даних до 900 [7, с. 142].

На жаль, не завчаючи на наявні досягнення, в цілому розвиток діджиталізації в Україні відбувається значно повільніше, ніж цього вимагає сучасний рівень провідних країн світу. Тому, для подальшого інтенсивного розвитку діджиталізації у 2019 році було створено Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифра), що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах: цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; надання електронних та адміністративних послуг; електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; розвитку ІТ-індустрії. Основною метою діяльності Мінцифри є реалізація проекту «Цифрова держава», що згодом об'єднає усі відомства в єдину зручну й дієву онлайн-систему «Дія» («Держава і я») [8].

Переходячи до розгляду питання діджиталізації як елементу ефективної діяльності місцевих рад базового рівня, необхідно зауважити, що будь-яке питання місцевого розвитку, перш за все, пов'язано із фінансуванням витрат на його вирішення. Тому, логічним є висновок про

те, що приймаючи рішення, формуючи громадянську позицію, створюючи запити до місцевої влади населення висловлює думку щодо формування та розподілу місцевих бюджетів.

У зв'язку з цим, А. Грінфілд зазначає, що діджиталізація як процес у сфері місцевого самоврядування, повинна розглядатися як окрема форма демократії, як спосіб виразу громадської позиції, громадської думки й активізації соціального капіталу громади для вирішення нагальних потреб територіального розвитку [9].

Враховуючи вищенаведене та аналізуючи вітчизняний досвід у сфері діджиталізації місцевого самоврядування, можна виділити такі досягнення:

– запровадження у 2016 році системи електронних публічних закупівель «ProZorro» та залучення громадського контролю за ними [10], основним засобом серед якого стала платформа «DoZorro» – проект громадської організації Transparency International Ukraine;

– запуск Кабінетом Міністрів України інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» для забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів [11];

– впровадження за підтримки Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (SDC) у 2018 році вебпорталу «Єдина платформа місцевої електронної демократії» для надання громадянами легкого та зручного доступу до використання кількох інструментів електронної демократії (місцеві електронні петиції, громадський бюджет, відкрите місто, електронні консультації з громадськістю) [12];

– затвердження Київською міською радою унікальної для України «Концепції Kyiv Smart City 2020», результатом реалізації якої стало створення відповідного мобільного додатку, в якому забезпечується доступ мешканцям Києва в режимі реального часу до інформації, що стосується функціонування міста, стану інфраструктури, звернень громадян тощо [13].

Аналізуючи наведені досягнення діджиталізації в сфері діяльності місцевих рад можна виокремити також і певні їх недоліки. Наприклад, усі наведені вище електронні платформи не дають реальної можливості участі всіх членів територіальної громади в заходах планування місцевих бюджетів. На сьогоднішній день, така участь обмежується лише можливостями електронних петицій, які навіть не мають загальнообов'язкового характеру, а тому їх створення

все ще залишається інструментом доступу до інформації, а не інструментом участі громадян в управлінні місцевими бюджетами.

Також до недоліків можна віднести відсутність системного підходу до впровадження та реалізації елементів діджиталізації в діяльності місцевих рад, зокрема відсутність загальних базових програмних документів щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні та існування на різних рівнях влади схожих за функціоналом електронних ресурсів.

Проте, незважаючи на це, статистика використання інструментів діджиталізації в діяльності місцевих громад демонструє свою дієвість та зростаючий потенціал. Так, за час існування платформи Єдина платформа місцевої електронної демократії (з 2018 року) за допомогою його інструментарію було подано 21676 місцевих петицій, 4228 з яких було підтримано; на загальне обговорення винесено 31751 проблему, 25475 з яких вирішено [14].

За результатами роботи ініціативи Kyiv Smart City у 2020 році:

– у рамках системи відеоспостереження встановлено 7 тис. камер, які мінімізували кількість злочинів у місті. Криміногенна ситуація зменшилася на 37%. Окрім цього, новітня система відеоаналітики, яка дозволяє розпізнавати обличчя і номерні знаки авто, дозволила зменшити час пошуку злочинців;

– ввели в тестову експлуатацію електронний квиток. Наразі кияни використовують 800 тис. карток, за якими здійснюється 26 млн. поїздок щомісячно;

– запровадили систему електронної освіти. З вересня відбулося масштабування комунікаційно-освітньої платформи Kyiv Smart City School на всю Україну за рахунок діджиталізації діяльності та створення навчального закладу у системі Human;

– вдосконалили сервіс електронної реєстрації дітей в дошкільні заклади столиці. У дитячі садки вже зареєстровано понад 500 тис. дітей тощо [15].

Висновки. Таким чином, сучасні технології та їх впровадження у діяльності місцевих рад змінюють вектор розвитку суспільства в цілому, та стають дієвим та обов'язковим інструментом для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів. Проте, для більшої ефективності необхідне використання системного підходу до впровадження та реалізації її елементів, яке в першу чергу, стосується з'ясування понятійного апарату та створення базових програм-

них документів. Також, вже існуючі на сьогодні програмні можливості діджиталізації в Україні як інструменту управління місцевими справами потребують значного розширення, адже цифрова трансформація демонструє нам актуальність реалізації важливої сучасної тенденції – переходу від громадського контролю до громадської ініціативи.

Список використаної літератури:

1. Данько Ю., Білоцерківська Н. Електронне голосування: можливості української рецепції. *Сучасне суспільство*. 2019. № 1(17). С. 61-69.
2. Татаренко О. Актуалізовані моделі в системі словотворення сучасної української мови (кінець XX – початок XXI ст.): монографія. Київ: Видавничий дім Дмитра Бураго, 2015. 248 с.
3. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместник В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2018. № 1. С. 5-10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3 (дата звернення: 17.03.2021).
4. Марченко В.Б. Поняття та правове забезпечення цифрової трансформації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 6. 2019. С. 279-282. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2019/68.pdf (дата звернення: 17.03.2021).
5. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020): Концептуальні засади (версія 1.0). *Торгово-промислова палата України*: веб-сайт. URL: <https://ucco.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (дата звернення: 17.03.2021).
6. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
7. Разумей Г.Ю., Разумей М.М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 139-145.
8. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
9. Greenfield A. (2013). *Against the Smart City*. – London: Verso. 147 p.
10. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943> (дата звернення: 17.03.2021).
11. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: Розпорядження КМУ від 11 лютого 2016 р. № 92-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
12. Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади. *EGAP*: веб-сайт. URL: <https://egap.in.ua/> (дата звернення: 17.03.2021).
13. Концепція Kyiv Smart City 2020. *Kyiv Smart City*: веб-сайт. URL: <https://www.kyivsmartcity.com/concept/> (дата звернення: 17.03.2021).
14. EDEM – платформа електронної демократії. *EDEM*: веб-сайт. URL: <https://e-dem.ua/> (дата звернення: 17.03.2021).
15. Результати роботи ініціативи Kyiv Smart City в 2020 році. *Kyiv Smart City*: веб-сайт. URL: <https://www.kyivsmartcity.com/news/rezultati-roboti-iniciativi-kyiv-smart-city-v-2020-roci/> (дата звернення: 17.03.2021).

Kovalchuk Yu. M. Digitalization as an element of effective activity of local councils of basic level

The article is devoted to defining the features of digitalization as an element of effective activity of local communities of the basic level in Ukraine. The relevance of studying this issue is that today, the modern world is difficult to imagine without information and digital technologies, increasingly integrated into all areas of human functioning, society and the state. The development of mobile Internet technologies, innovative applications and the ability to use various information databases significantly expand the ability of citizens to respond quickly and effectively to modern challenges and needs. That is why, for deep, systemic and significant changes, that contribute to the development of local self-government in Ukraine, it is important to be ready to introduce elements of digitalization in the activities of local councils as basic bodies.

The purpose of this article is to analyze the conceptual apparatus of the research topic and highlight the most accurate concept of “digitalization”, highlight the regulations accompanying this process and characterize the main achievements in the direction of digital transformations in Ukraine in accordance with the Concept of Digital Economy and Society.

According to the results of the study, there is a lack of a common understanding and special definition in the legislation of Ukraine of the concept of “digitalization”. Along with this, the use of the synonyms

“digitalization” and “digital transformation” in the legal literature is stated. The legal preconditions for the introduction of elements of digitalization in Ukraine and the main achievements in the field of digital transformation in 2018-2019 are determined on the basis of the implementation of the above concept. The achievements in the field of local self-government in the context of the activities of local councils of the basic level, their shortcomings are also highlighted and statistics on the efficiency of use are presented.

Moreover, conclusions were made regarding the state of implementation of digitalization as an effective element of local councils in Ukraine and formed the main issues that need to be addressed to address its further development and integration.

Key words: *digital transformation, digitalization, local governments, united territorial communities, decentralization, concept, digital technologies, reform, state.*