

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-42-67>
УДК 342(477):004

М. Р. Чалабієва, кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4126-0138>

СТАНОВЛЕННЯ ЦИФРОВОЇ ГРОМАДИ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню перспектив становлення української цифрової громади в межах конституційної реформи децентралізації; сконцентровано увагу на перевагах розвитку цифрової громади; окреслено коло майбутніх проблем реалізації цієї концепції.*

Доведено, що технічні можливості інформаційно-комунікаційних технологій у найближчий час спровокують активність демократичних засад у межах територіальної громади й розбудову суспільства відповідно до Конституції України.

Поруч із цим виокремлено пріоритетні напрями розвитку територіальної громади в умовах глобальної діджиталізації. Установлено певне коло ризиків, які може спричинити інформатизація територіальної громади.

***Ключові слова:** діджиталізація, цифрова громада, децентралізація, електронні державні послуги, застосунок «Дія», «держава у смартфоні».*

Актуальність теми дослідження. Сьогодні, говорячи про пріоритетні напрями діяльності державних органів влади, ми насамперед акцентуємо увагу на неухильному дотриманні Конституції України під час здійснення ними своїх повноважень. Водночас конституційна реформа стовідсотково потребує відмови від хаотичного ухвалення рішень щодо законопроектів про внесення змін до найвищого нормативно-правового акта України. На жаль, існує ризик внесення безсистемних правок без реального бачення загальної концепції конституційної реформи та її позитивних / негативних наслідків.

Тому пропозиція доповнити реформу децентралізації, закріпивши в Конституції України новий адміністративно-територіальний устрій і посиливши роль місцевого самоврядування, є доцільною. Поруч із цим формування цифрової громади стане логічним продовженням процесу децентралізації, зокрема в питанні становлення спроможних територіальних громад.

Процес підвищення ефективності діяльності територіальних громад (зокрема, в межах заявленої конституційної децентралізації) без залучення інформаційно-телекомунікаційних технологій вбачається неможливим. Так, використання технічних новацій покращить рівень взаємодії державної влади та населення, сформує адекватну комунікацію та автоматично збільшить рівень довіри до можновладців.

Беручи до уваги світову тенденцію діджиталізації, становлення повноцінної цифрової громади залежить від двох взаємопов'язаних елементів — інформаційно-цифрової компетентності державних службовців (це впевнене та критичне використання інформаційно-комунікаційних технологій для пошуку / обробки / використання інформації в роботі [8, с. 165]) та цифрової грамотності населення. Позитивний міжнародний досвід свідчить про те, що розбудова цифрової громади в перспективі дозволить громадянам реалізовувати у повному обсязі конституційні цифрові права в межах інноваційного цифрового суспільства [9].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою спроможності територіальних громад в Україні опікувалися науковці О. Васюк, О. Злобіна. Питання саме цифрової спромож-

ності громад було розглянуто О. Бойко, Н. Литвиним, Н. Новіченко, О. Саєнко та ін.

Водночас тема розвитку галузі державного управління та електронної демократії (як частини реалізації концепції цифрової територіальної одиниці) широко досліджувалася зарубіжними представниками в межах їхніх наукових вишукувань, зокрема, Дж. Рос, Е. Чедвік та А. Макінтош.

Однак питання становлення цифрової громади в межах конституційної реформи, як логічне продовження процесу децентралізації, досі не досліджувалося, що не відповідає потребам юридичної практики.

Мета статті полягає в аналізі та систематизації наукових ідей, дослідженні перспектив і переваг розбудови цифрової громади, виокремленні проблем, що заважають реалізації цієї концепції, та супутніх ризиків і небезпек, що можуть виникнути протягом / після становлення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація — це відхід від централізованої моделі державного управління задля забезпечення спроможності (зокрема, цифрової) місцевого самоврядування та фінансової незалежності територіальної громади.

Наразі неможливо уявити сучасну територіальну громаду без повсякчасного використання інформаційно-комунікаційних технологій. Загалом у такій формі робота цифрової громади має більш відкритий та оперативний характер.

Говорячи про перспективи становлення цифрової громади в Україні, по-перше, слід звернути увагу на позитивний міжнародний досвід децентралізації. Данія проводила подібну реформу протягом 37 років, а Естонія пройшла шлях довжиною 27 років, щоб здійснити реформу з адміністративного устрою країни [11]. Очевидно, що український шлях перебуває на етапі кульмінації.

Сьогодні проблема децентралізації є надзвичайно актуальною. Фактично трансформація місцевого самоврядування стає відправною точкою для подальших реформ. Важливо розуміти, що децентралізація має здійснюватися не шляхом спрямування розпорядчих директив від центральних органів влади, а через

підвищення спроможності територіальних громад, зокрема цифрової.

По-друге, процес децентралізації та становлення цифрових громад уже розпочато. Ця процедура охопила всі сфери функціонування цифрової територіальної громади – від охорони здоров'я та освіти до соціального захисту. Наразі громадяни вже можуть шукати будь-яку необхідну публічну інформацію, вільно отримувати адміністративні послуги та повноцінно брати участь у житті громади в онлайн-форматі.

Оцінюючи перспективи та сьогоденні здобутки, можливо виокремити переваги становлення та розвитку цифрової територіальної громади в межах конституційної реформи:

- зростання ефективності – повсякденні владні процедури стають простими, оперативними й ефективними;

- підвищення якості роботи завдяки моніторингу результатів – цифровізація дозволяє систематизувати дані, порівнювати динаміку;

- прогнозування розвитку – здатність відстежувати рівень ефективності дає змогу спрогнозувати тенденції розвитку цифрової територіальної громади;

- мінімізація корупційного впливу – цифрове вирішення питань провокує зниження очного спілкування, а отже, фактично попереджує будь-який вплив на органи місцевого самоврядування щодо прийняття ними рішень;

- оптимізація процесу надання адміністративних послуг – «пандемічна реальність» диктує нові умови життя, зокрема, центри надання адміністративних послуг переходять в онлайн-формат задля збереження життя та здоров'я громадян.

Таким чином, становлення цифрової громади є пріоритетним напрямком діяльності державної влади. Останнє фундаментальне дослідження із системного огляду законодавства щодо питань цифровізації було представлено Інститутом законодавства Верховної Ради України та виявило перспективні напрями розвитку цифрового суспільства, зокрема: сприяння розвитку цифрової грамотності населення; автоматизація публічних процесів; першочергове впровадження послуг, які можуть надаватися електронно; надання громадянам України

можливості долучатися до прийняття важливих рішень влади через мережу Інтернет, зокрема й до голосування на виборах і референдумах [7].

Водночас сьогодні вже існує концепція «Good Governance», яка закріплює основні аспекти процесу цифровізації територіальної громади, зокрема:

- залучення громади до прийняття важливих рішень (онлайн чи офлайн);
- забезпечення прозорості діяльності й усіх прийнятих владою рішень – здійснюється за рахунок відкритого доступу до публічної інформації;
- підзвітність – усі несуть відповідальність за власні дії та прийняті рішення;
- інноваційність діяльності – тісний діалог між органами місцевого самоврядування та громадянами дає змогу почути одне одного навіть у разі відкритості до змін і реалізації запропонованих громадою інноваційних проєктів;
- чутливість – комунікація гарантує задоволення потреб сторін;
- доступність – консенсус між громадою та здатність чути потреби кожного мешканця [10].

Функціональна користь цифровізації територіальної громади реалізується виключно в разі доступності інформаційно-комунікаційних технологій та підвищення рівня цифрової компетентності населення. Нині проблемою забезпечення доступу до Інтернету опікується Міністерство цифрової трансформації, яке обіцяло до 2024 р. підключити 95% території України до мережі високошвидкісного Інтернету.

Крім того, міністр цифрової трансформації М. Федоров заявив про пришвидшення процесу цифровізації регіонів завдяки запровадженню нових посад CDTO – заступників із цифрової трансформації [1]. Вони вже існують у кожному міністерстві та поступово з'являться в кожній цифровій громаді.

Амбітні цілі Міністерства цифрової трансформації також охоплюють: переведення всіх державних послуг в онлайн, навчання 6 млн громадян базових цифрових навичок і збільшення ІТ-індустрії у ВВП України з 4% до 10%.

Крім того, питання розвитку місцевого самоврядування лобіюють міжнародні неурядові організації, наприклад Глобал Ком'юнітіз (Global Communities), яка покращує спроможність місцевого врядування та ініціює розвиток громад у багатьох країнах світу. Зокрема, програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) спрямовує технічну й фінансову допомогу на місцевий рівень, створюючи умови для територіальних громад (ТГ): краще управляти ресурсами; підвищувати рівень якості надання комунальних послуг; стимулювати місцевий економічний розвиток; посилювати залученість громадян до прийняття рішень [2]. Запозичення позитивного міжнародного досвіду дає змогу підтримати добру практику місцевого самоврядування в територіальних громадах і допомогти громадянам налагодити конструктивну взаємодію з державною владою.

На жаль, найбільшою проблемою на шляху цифровізації територіальної громади постають шаблонна недостатність фінансування або неефективне використання вже виділених коштів. Наприклад, фінанси можуть бути направлені на модернізацію вже застарілих інформаційно-комунікаційних засобів. Усе це гальмує процес становлення автономних цифрових громад. Водночас існує персональне бачення процесу цифровізації в багатьох територіальних громадах, але, на жаль, програми медіарозвитку в деяких регіонах перебувають досі на початковому рівні через вищеокреслені причини.

Щодо активності демократичних засад і загалом розвитку цифрової демократії в межах територіальної громади, то державна влада повинна насамперед забезпечити захист персональних даних — важливо впровадити всі необхідні заходи щодо захисту персональних даних і попередження кібератак.

Цифровізація територіальної громади має сприяти розумінню громадянами механізму функціонування державної влади з метою розкриття сутності, цінності та специфіки роботи нововладців. Таким чином, саме освічені користувачі зможуть повноцінно зрозуміти причини й мотиви тих чи інших управлінських рішень.

Технологічна революція дає змогу значно спростити процес комунікації між державною владою та населенням. Державні

цифрові платформи, які надають різноманітні державні послуги, суттєво заощаджують час користувачів. Такі інструменти цифрової демократії роблять життя населення простіше, проваючи зростання довіри до влади. Наприклад, Єдиний портал державних послуг [3] мінімізує системні рішення і цифровізує управлінські процеси.

Ураховуючи вищезазначене, можемо запропонувати пріоритетні напрями діяльності державних органів із метою становлення цифрової громади в контексті децентралізації:

- повинен здійснюватися електронно-цифровий контроль за виділеними ресурсами громади — населенню необхідно розуміти, на що фактично витрачаються його податки;
- популяризація використання переваг «електронної держави» — реклама доступності державних сервісів;
- побудова відкритих відносин місцевого самоврядування з населенням (зокрема, з бізнесменами громади, які можуть бути залучені до соціального життя громади);
- постійне підвищення рівня цифрової освіченості громадян — освітні навчальні курси та тренінги;
- подолання цифрової нерівності — створення інфраструктури у вигляді доступу до мережі Інтернет, комп'ютерних класів;
- створення єдиного безпечного інформаційного простору громади — для обговорення владних рішень і пропозицій від населення.

Таким чином, цифрова громада має постати динамічною, ефективною та успішною структурою, де додаток «цифрова» — не ціль, а лише інструмент продуктивності. Загальнодержавна підтримка в цьому питанні є актуальною, наприклад, «Дія. Цифрова освіта» пропонує курс «Як громаді стати цифровою» [4]. Вищезазначений курс пропонує подолати цифрову нерівність шляхом створення доступу до інтернет-мережі по всій країні та створення громадських центрів доступу до державних ресурсів.

Говорячи про ризики, які може спричинити цифровізація територіальної громади, слід звернути увагу на розуміння небезпек, які може спричинити загалом процес діджиталізації. Аналізуючи наукові доробки М. Білінської, можна виокремити: загрозу цифровому суверенітету країни, загрозу безпеці країни,

порушення приватного життя громадян. Так, «перенесення» територіальної громади у вимір онлайн автоматично спровокує зростання кіберризиків для неї [5].

Глобальна цифровізація вимагає нової кваліфікації державних службовців – інформаційно-цифрової компетентності. При сучасному рівні користування інформаційно-комунікаційними технологіями ніхто не захищений від кібератак. Тому питання розширення знань щодо кібербезпеки стає принциповим для всіх представників державних органів влади.

Так, наразі існує ініціатива у формі онлайн-курсу з основ кібербезпеки за підтримки CRDF Global [6], який готує державних службовців протидіяти кібератакам. Поруч із цим «Дія. Цифрова освіта» пропонує курс з основ кібергігієни з метою засвоєння базових принципів кібергігієни та навчає типових алгоритмів дій у разі виявлення ознак інформаційних атак [4].

Така діяльність мінімізує можливі ризики, які спровокує розбудова цифрової територіальної громади, та посилить діджитал-спроможність українських державних органів у питаннях кібербезпеки.

Висновки. У результаті проведеного дослідження одержано такі висновки:

1. Трансформація місцевого самоврядування стає відправною точкою для подальших конституційних реформ. Важливо розуміти, що децентралізація має здійснюватися не шляхом спрямування розпорядчих директив від центральних органів влади, а через підвищення спроможності територіальних громад, зокрема цифрової. Водночас становлення повноцінної цифрової громади залежить від двох взаємопов'язаних елементів – інформаційно-цифрової компетентності державних службовців і цифрової грамотності населення.

2. Перевагами становлення цифрової громади є: зростання ефективності діяльності, прогнозування розвитку, прозорий моніторинг діяльності, мінімізація корупційного впливу, оптимізація процесу надання адміністративних послуг.

3. Цифровізація територіальної громади має сприяти розумінню громадянами механізму функціонування державної вла-

ди з метою розкриття сутності, цінності та специфіки роботи можновладців.

4. Найбільшою проблемою на шляху цифровізації територіальної громади постають шаблонна недостатність фінансування або неефективне використання вже виділених коштів.

5. Пріоритетними напрямками діяльності державних органів на шляху до становлення цифрової громади є: здійснення контролю за виділеними ресурсами громади; популяризація державних сервісів із надання адміністративних послуг; побудова відкритих відносин місцевого самоврядування з населенням; підвищення цифрової освіченості населення; подолання цифрової нерівності; створення єдиного безпечного інформаційного простору.

Список використаних джерел

1. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13493>.
2. Децентралізація. Міжнародна співпраця. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>.
3. Дія. Державні послуги онлайн. URL: <https://diia.gov.ua>.
4. Основи кібергігієни. Дія. Цифрова освіта. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/cyber-hygiene>.
5. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.
6. Основи кібербезпеки для представників державних органів : офіц. вебсайт. URL: <https://state-cyber-edu.org/>.
7. «Цифрова Україна»: конституційно-правова модель / за заг. ред. Р. О. Стефанчука, О. Л. Копиленка, Є. Р. Бершеди, О. М. Клименко. Київ : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 2021. 688 с.
8. Чалабієва М. Р. Інформаційно-цифрова компетентність державних службовців: проблеми та перспективи. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2021. Вип. 41. С. 163–174.
9. Чалабієва М. Р. Становлення конституційних цифрових прав у інноваційному суспільстві. *Конституційні засади розвитку інноваційного суспільства* : зб. наук. пр. за матеріалами інтернет-конф. (м. Харків, 25 черв. 2021 р.) / за ред. А. В. Стріжкової. Харків : НДІ ПЗІР НАПрН України, 2021. С. 61–65.

10. Шаульська Г. М. Принципи «належного врядування»: перспективи впровадження в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2 (66). С. 140–143.
11. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд. Stockholm : SKL International, 2016. 59 с.

References

1. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13493>. [in Ukrainian].
2. Detsentralizatsiia. Mizhnarodna spivpratsia. URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>. [in Ukrainian].
3. Diia. Derzhavni posluhy onlain. URL: <https://diia.gov.ua> [in Ukrainian].
4. Osnovy kiberhigiieny. *Diia. Tsyfrova osvita*. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/courses/cyber-hygiene>. [in Ukrainian].
5. Bilynska M. M., Petroie O. M. (Eds.). (2019). *Instytutsionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini*. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
6. Osnovy kiberbezpeky dlia predstavnykiv derzhavnykh orhaniv. URL: <https://state-cyber-edu.org>. [in Ukrainian].
7. Stefanchuka R. O., Kopylenka O. L., Bershedy Ye. R., Klymenko O. M. (Eds.). (2021). «*Tsyfrova Ukraina*»: *konstytutsiino-pravova model*. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. [in Ukrainian].
8. Chalabiieva M. R. (2021). Informatsiino-tsyfrova kompetentnist derzhavnykh sluzhbovtiv: problemy ta perspektyvy. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*, 41, 163–174. [in Ukrainian].
9. Chalabiieva M. R. (2021). Stanovlennia konstytutsiinykh tsyfrovyykh prav u innovatsiinomu suspilstvi. In A. V. Strizhkova. (Ed.). *Konstytutsiini zasady rozvytku innovatsiinoho suspilstva*: zb. nauk. pr. za materialamy internet-konferentsii (m. Kharkiv, 25 cherv. 2021 r.). (pp. 61–65). Kharkiv: NDI PZIR NAPrN Ukrainy. [in Ukrainian].
10. Shaulska H. M. (2019). Pryntsypy «nalezhnoho vriaduvannia»: perspektyvy vprovadzhenia v Ukraini. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 2 (66), 140–143. [in Ukrainian].
11. Yanh D. (2016). *Mistseve samovriaduvannia v krainakh Skandynavii ta Baltii*. Ohliad. Stockholm: SKL International. [in Ukrainian].

М. Р. Чалабиева

Становление цифровой общины в контексте конституционной реформы в Украине

Аннотация. Стаття посвящена исследованию перспектив становления украинской цифровой общины в рамках конституционной реформы децентрализации; сконцентрировано внимание на преимуществах раз-

вития цифровой общины; очерчен круг будущих проблем реализации данной концепции.

Доказано, что технические возможности информационно-коммуникационных технологий в ближайшее время спровоцируют активность демократических принципов в пределах территориальной общины и развитие общества в соответствии с Конституцией Украины.

Наряду с этим выделены приоритетные направления развития территориальной общины в условиях глобальной диджитализации. Указан вероятный круг рисков, которые может спровоцировать информатизация территориальной общины.

Ключевые слова: диджитализация, цифровая община, децентрализация, электронные государственные услуги, приложение «Дія», «государство в смартфоне».

M. R. Chalabiieva

Formation of the Digital Community in the Context of Constitutional Reform in Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of the prospects for the formation of the Ukrainian digital community within the framework of the constitutional reform; the attention is focused on the benefits of developing a digital society; a range of future problems in the implementation of this concept is outlined.

The starting point, which began a large-scale digital transformation in the field of local self-government, is the beginning of the process of decentralization of power in Ukraine. The procedure itself covered all spheres of functioning of the territorial community: from health care and education to social protection. At present, citizens can search for any necessary public information, freely receive administrative services and fully participate in the life of the community online.

It is obvious that the digital transformation of the territorial community has only positive components:

- increase of efficiency — due to the introduction of information and communication technologies in daily power procedures, they become operative and effective;
- quality work based on experience — digitization allows to store large amounts of information systematically and tightly, so the idea of analyzing data from previous years becomes more than real;
- forecasting — the aforementioned point automatically provokes the ability to predict trends in the development of a territorial community;

— *reduction of corruption — the lack of face-to-face communication actually destroys the possibility of corrupt influence on state power and its decision-making process;*

— *optimization of the process of providing administrative services — «pandemic reality» dictates new living conditions, in particular, the centers of administrative services are moving to an online format to save the lives and health of citizens.*

Thus, the digital transformation of local self-government is the starting point for further full digitalization of society, which, in turn, consists of local governments and residents who conduct digital communication for community development.

The functional benefit of digitalization of the territorial community is realized only in the case of availability of information and communication technologies and increasing the digital competence level of the population. Currently, the problem of providing Internet access is taken care of by the Ministry of Digital Transformation, which has promised to connect 95% of Ukraine's territory to the high-speed Internet by 2024.

It is proved that the technical capabilities of information and communication technologies in the near future will provoke the activity of democratic principles within the territorial community, and the development of society in accordance with the Constitution of Ukraine.

Along with this, the priority directions of development of the territorial community in the conditions of global digitalization are singled out. The range of risks that can be caused by the informatization of the territorial community has been identified.

The biggest problem on the way of territorial community digitalization is the standard lack of funding, or inefficient use of already allocated funds. For example, finances can be used to upgrade outdated information and communication tools. All this slows down the process of digitalization of society. At the same time, the personal vision of many local communities in the digitalization process is gratifying, but, unfortunately, media development programs are still at an early level for the reasons outlined above.

Summarizing the above, the digital development of society necessarily implies the existence of progressive local self-government: the transfer of the process of providing public services to the Internet; increasing digital competence and e-literacy of the population (including teaching the basics of cyber hygiene and cybersecurity); promoting public access to information and communication technologies; overcoming digital discrimination and ensuring equality; increase funding for the sphere, etc.

In general, the use of the latest technologies will contribute to the strengthening of communication between the population and public authorities, and thus – will increase confidence in public authorities and their decisions.

Keywords: digitalization, digital community, decentralization, electronic government services, «Diia» application, «a state in the smartphone».