

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-2\(27\)-4](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-2(27)-4)

Положешина Ірина Володимирівна,
аспірантка, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, головний спеціаліст управління стратегічного планування та комунікацій, Міністерство молоді та спорту України, 01601, м. Київ, вул. Еспланадна, 42, e-mail: irina-1970p@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-9085-2466>

Polozheshna Iryna Volodymyrivna,
Postgraduate Student, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Chief Specialist at the Strategic Planning and Communications Department, Ministry of Youth and Sports of Ukraine, 01601, Kyiv, Esplanadna str., 42, e-mail: irina-1970p@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-9085-2466>



ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ ПІД ЧАС СТВОРЕННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Анотація. *Метою роботи* є визначення основних напрямків впровадження механізму діджиталізації та цифрових технологій у процес децентралізації для створення інституційно спроможних територіальних громад.

Методологія. Для досягнення зазначеної мети використано сучасну наукову методологію, що зумовило вибір відповідних методів дослідження. В основу покладено системний підхід, який полягає в розкритті цілісності об'єкта і механізмів, що забезпечують його дослідження, надає можливість розглянути діджиталізацію як механізм створення спроможних територіальних громад та його зв'язок і взаємодію з іншими механізмами; виділити різні типи зв'язків складної системи та об'єднати їх у єдину картину.

Із метою виявлення проблемних питань під час застосування механізму діджиталізації та цифрових технологій в процесі розвитку територіальних громад застосовані методи: спостереження, опису, порівняння, узагальнення.

Загальнонауковий аналіз використано під час опрацювання наукових джерел та нормативно-правових актів, що регламентують впровадження цифрових технологій, діджиталізації; структурно-функціональний аналіз – для виокремлення досліджуваних елементів та встановлення їх місця і значення в процесі реформування органів місцевого самоврядування та створення інституційно спроможних територіальних громад.

SWOT-аналіз – для аналізу зовнішнього та внутрішнього середовища територіальних громад та забезпечення їх спроможності.

Наукова новизна статті полягає в розробці практичних рекомендацій з впровадження механізму діджиталізації в органах місцевого самоврядування. Уперше, діджиталізація розглядається як механізм створення інституційно спроможних громад.

У статті удосконалено визначення поняття «діджиталізація» як механізму, що застосовується для створення спроможних територіальних громад.

Висновки. Запропоновані у статті теоретичні положення, висновки, рекомендації можуть бути використані у практичній діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, стейк-

холдерів, які причетні до реформування органів місцевого самоврядування, процесу децентралізації, створення спроможних територіальних громад.

Ключові слова: процес децентралізації, інституційно спроможні територіальні громади, органи місцевого самоврядування механізм діджиталізації, цифрові технології.

APPLICATION OF THE DIGITALIZATION MECHANISM DURING THE ESTABLISHMENT OF AWARDED TERRITORIAL COMMUNITIES

Abstract. *The purpose of the research* is to determine the main directions of implementation of the mechanism of digitalization and digital technologies in the process of decentralization to create institutionally capable territorial communities.

Methodology. To achieve this goal, modern scientific methodology was used, which led to the choice of appropriate research methods. It is based on a systematic approach, which consists in revealing the integrity of the object and the mechanisms that ensure its research, provides an opportunity to consider digitalization as a mechanism for creating capable territorial communities and its connection and interaction with other mechanisms; identify different types of connections of a complex system and combine them into a single picture.

In order to identify problematic issues during the application of the mechanism of digitalization and digital technologies in the development of territorial communities, the following methods are used: observation, description, comparison, generalization.

General scientific analysis was used during the elaboration of scientific sources and normative legal acts regulating the introduction of digital technologies, digitalization; structural and functional analysis – to identify the studied elements and establish their place and importance in the process of reforming local governments and creating institutionally capable territorial communities.

The scientific novelty of the article is to develop practical recommendations for the implementation of the mechanism of digitalization in local governments. For the first time, digitalization is seen as a mechanism for creating institutionally viable communities.

The article improves the definition of “digitalization” as a mechanism used to create affluent territorial communities.

Conclusions. The theoretical provisions, conclusions, and recommendations proposed in the article can be used in the practical activities of executive and local self-government bodies, stakeholders involved in the reform of local self-government bodies, the decentralization process, and the creation of capable territorial communities.

Key words: decentralization process, institutionally capable territorial communities, local self-government bodies, digitalization mechanism, digital technologies.

1. Вступ

Реформа децентралізації сприяла формуванню дієздатного та найбільш наближеного до громадянина органу місцевого самоврядування.

Об'єднання територіальних громад дало можливість створеним органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що забезпечують можливості для розвитку своїх територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Реформа дала поштовх для повноцінного розвитку громад, можливості поліпшити життя у кожному населеному пункті та у країні в цілому і дозволяє громадянам самостійно господарювати там, де вони живуть.

Але на тлі позитивних зрушень, ми можемо констатувати факт, що не всі створені громади є інституційно спроможними.

Одним із механізмів, який дозволить розвиватися громадам, є діджиталізація, адже розвиток інформаційних технологій впливає на усі сфери життя громадянина, а отже, в кінцевому результаті, на розвиток громади в цілому.

Дослідження у сфері інформатизації, цифровізації та цифрової трансформації розглядалися українськими та зарубіжними науковцями, орієнтованими на банківську справу. Фінансовий ринок, сферу економіки та бізнесу.

Питанню впровадження діджиталізації в публічне управління та адміністрування присвячені роботи таких науковців, як О. Карпенко, В. Куйбіда, Т. Беркович, В. Кузьменко та інші.

Проте малодослідженими та такими, що потребують подальшого вивчення, залишилися питання впливу механізму діджиталізації на створення інституційно спроможних громад.

Метою статті є визначення основних напрямків впровадження механізму діджиталізації та цифрових технологій у процес децентралізації для створення інституційно спроможних територіальних громад.

Для досягнення зазначеної мети використано сучасну наукову методологію, що зумовило вибір відповідних методів дослідження. В основу покладено системний підхід, який полягає в розкритті цілісності об'єкта і механізмів, що забезпечують його дослідження, надає можливість розглянути діджиталізацію як механізм створення спроможних територіальних громад та його зв'язок і взаємодію з іншими механізмами; виділити різні типи зв'язків складної системи та об'єднати їх у єдину картину.

Наукова новизна статті полягає в розробці практичних рекомендацій із впровадження механізму діджиталізації в органах місцевого самоврядування. Уперше діджиталізація розглядається як механізм створення інституційно спроможних громад.

2. Нормативно-правове забезпечення впровадження механізму діджиталізації

Процеси цифровізації та цифрової трансформації виступають рушійними силами, що стимулюють зміни у всіх галузях економіки. Основою цих змін є впровадження нових технологій, відбувається перетворення аналогової інформації на цифрові дані.

Невпинне зближення фізичного і цифрового світів стимулює органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, бюджетні організації впроваджувати новітні технології у сферу своєї діяльності.

Завдяки діджиталізації можливо без проблем обробляти будь-яку інформацію, що суттєво допомагає прискорити роботу людини. Поєднуючи різну інформацію, можна отримувати зручні сервіси. Наприклад, поєднавши дані про місцезнаходження з інформацією про ваші пошукові запити, смартфон може визначити ваші уподобання. На підставі цієї інформації Вам може бути запропоновано варіанти відпочинку, які підходять саме вам. Зараз в Україні є онлайн більше 120 послуг. Так, наприклад, онлайн можна оформити державну допомогу при народженні дитини, просто подавши документи через інтернет. Також через Інтернет записатися для реєстрації шлюбу, поміняти ім'я або прізвище в паспорті, оформити закордон-

ний паспорт, отримати пенсійне посвідчення і навіть подати на розлучення.

Для надання електронних послуг населенню, впровадження механізму діджиталізації для розвитку сільських територій необхідно затвердити нормативно-правові документи, які б забезпечили роботу органів місцевого самоврядування в правовому полі.

На жаль, сьогодні в Україні має місце нерозвинена державна нормативно-правова база щодо регулювання процесу розбудови цифрової економіки, невизначеність характеру взаємодії учасників цього процесу, що стримує формування законодавства іншого напрямку, зокрема щодо документів стратегічного планування. Питання розвитку цифрових технологій мають бути представлені в державних програмах, особливо в таких, що стосуються публічних послуг, малого і середнього підприємства, споживчого ринку, охорони здоров'я, освіти, створення інформаційно-аналітичних систем для їхнього забезпечення та інше.

17 січня 2018 року Кабінет Міністрів України ухвалив «Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки» (далі – Концепція).

Відповідно до Концепції ключовими напрямками є розвиток цифрової інфраструктури, а саме: покриття всієї території України широкосмуговим інтернетом; цифровізація процесів, що дасть поштовх цифровим трансформаціям у системі освіти, медицини, екології, безготівкової економіки, інфраструктури, транспорту тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2020 року № 1353-р схвалено Стратегію цифрової трансформації соціальної сфери, метою якої є забезпечення найвищих стандартів надання адміністративних послуг та їх доступність для всіх, особливо для соціально незахищених верств населення.

Здійснений аналіз наявної нормативно-правової бази України стратегічного спрямування показує, що законодавче відображення питань, які мають відношення до цифрової економіки, діджиталізації, вкрай поверхневе і не забезпечує розвиток інформаційних технологій на базовому рівні, тобто на рівні територіальних громад, які наближені до жителів населених пунктів і повинні надавати якісні послуги.

3. Аналіз використання інформаційно-комунікативних (цифрових) послуг для створення спроможних громад

За допомогою SWOT-аналізу ми проаналізуємо особливості використання мережевих

інформаційно-комунікативних (цифрових) технологій в створенні спроможних територіальних громад.

Адже, SWOT-аналіз – це аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища організації, установи, підприємства, територіальної громади. Аналізу підлягають сильні сторони (**Strength**), слабкі сторони (**Weakness**) внутрішнього середовища, а також можливості (**Opportunities**) і загрози (**Threats**) зовнішнього середовища організації.

Методологія SWOT-аналізу передбачає спочатку виявлення сильних і слабких сторін, можливостей і загроз, після цього встановлення зв'язків між ними, які в подальшому можуть бути використані для формулювання стратегії розвитку територіальної громади.

Сильними сторонами (**Strength**) впровадження механізму діджиталізації для створення спроможних територіальних громад є:

1) реалізація права громадян на доступ до відкритої державної та місцевої інформації;

2) доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування;

3) взаємодія і постійний діалог посадових осіб органів місцевого самоврядування із громадянами, громадськими організаціями, бізнесовими структурами, іншими стейкхолдерами, які опікуються розвитком територіальної громади;

4) суспільний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, комунальними підприємствами і установами, які знаходяться на території громади і надають послуги населенню;

5) удосконалення системи публічного управління і адміністрування;

6) оптимізація структури та зниження фінансових і матеріальних витрат на забезпечення діяльності апарату органу місцевого самоврядування;

7) взаємодія та співробітництво з територіальними громадами країн Європейського Союзу та міжнародними неурядовими організаціями;

8) забезпечення доступу до нових технологій якомога більшої кількості населення шляхом зменшення вартості доступу до мережі Інтернет;

9) забезпечення відкритості, участі, відповідальності, ефективності та послідовності у прийнятті рішень депутатським корпусом громади;

10) посилення легітимності та ефективності у процесі розробки рішень органів місцевого самоврядування;

11) створення розгалуженої телекомунікаційної інфраструктури, що сприятиме актив-

ному розвитку різноманітних сфер соціально-економічного життя громади;

12) скорочення матеріальних витрат та часу на надання послуг населенню;

13) перебудова істотно нових взаємовідносин із жителями громади, заснованих на діалозі та довірі;

14) підвищення якості життя громадян (соціальні послуги, охорона здоров'я, безпека, освіта);

15) відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування;

16) значне підвищення якості надання адміністративних послуг;

17) економія часових та матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ, організацій, громадян, бізнесу;

18) звільнення службовців органів місцевого самоврядування від рутинної роботи;

19) забезпечення неперервності діяльності апарату органу місцевого самоврядування за допомогою впровадження механізму діджиталізації.

Слабкими сторонами (**Weaknesses**) впровадження механізму діджиталізації у створення спроможних територіальних громад є:

1) дефіцит фінансових, кадрових та матеріально-технічних ресурсів;

2) відсутність «політичної волі» з боку керівництва органів місцевого самоврядування;

3) відсутність розуміння як із боку громадян, так і з боку посадових осіб місцевого самоврядування в нагальності використання інформаційно-комунікативних технологій та впровадження механізму діджиталізації у процес створення спроможної територіальної громади;

4) відсутність нормативно-правової бази з питання впровадження інформаційно-комунікативних технологій та механізму діджиталізації у сферу публічного управління та адміністрування;

5) низька комп'ютерна грамотність населення;

6) відсутність мотивації у громадян брати активну участь в управлінні та пропонувати власні проекти, що пояснюється недовірою населення до інновацій, запропонованих виконавчими комітетами територіальних громад, і невірою у значення власної ролі у прийнятті рішень;

7) повільні темпи реорганізації адміністративного апарату органів місцевого самоврядування;

8) нерозвиненість ринкових відносин у багатьох секторах економіки, які є на території громади;

9) недоступність послуг Інтернет для переважної більшості населення (особливо в сільській місцевості) і, як наслідок, вкрай мала кількість користувачів Інтернет;

10) консерватизм і бюрократизм чиновників.

Можливостями (**Opportunities**) зовнішнього середовища є:

1) безперервність надання публічних послуг громадянам та бізнесу (електронне урядування працює 24 години на добу, 7 днів на тиждень, 365 днів на рік);

2) зміцнення довіри з боку громадян до держави та її політики;

3) розширення можливості електронної участі громадськості (електронні консультації, електронні петиції, електронне прийняття рішень та електронне нормотворення);

4) вільний доступ до публічної інформації, офіційних документів;

5) підвищення конкурентоспроможності приватних компаній;

6) спрощення різних офіційних процедур;

7) більш ефективне використання ресурсів;

8) можливість подолати корупцію;

9) зменшення кількості канцелярської тяганини;

10) можливість зміни на краще думки населення щодо якості надання адміністративних послуг;

11) підвищення довіри громадян до уряду, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

12) підвищення ефективності роботи управлінського апарату.

Зовнішніми загрозами (**Threats**) є:

1) недотримання правил інформаційної безпеки;

2) загроза виникнення кіберзлочинності та «електронної корупції»;

3) зовнішні та внутрішні загрози інформаційно-комунікативного простору електронного урядування: апаратно-програмні (загрози цілісності інформації та апаратно-програмних засобів, використання несертифікованих вітчизняних та зарубіжних технологій при створенні й розвитку інформаційної інфраструктури) та суспільно-інформаційні (неправомірне обмеження доступу громадян до відкритих інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування, незадовільні якісні характеристики інформаційних повідомлень тощо);

4) незабезпечення конфіденційності;

5) загроза контролю громадян із боку держави та органів місцевого самоврядування за

допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

Співставляючи наявні дані, ми можемо зробити висновок, що запровадження системи інформаційно-комунікативних технологій та механізму діджиталізації для створення спроможних громад є перспективною справою. Вона має значно більше переваг, ніж недоліків, та несе більше потенційних можливостей, ніж загроз. Та попри все, результати свідчать, що сьогодні органи місцевого самоврядування не мають необхідних ресурсів та внутрішніх сил, щоб ефективно реалізувати наявні можливості та протистояти майбутнім загрозам. Беручи до уваги сильні та слабкі сторони запровадження механізму діджиталізації потенційні можливості та загрози, можна сформулювати стратегію подальшого розвитку інформаційно-комунікативних технологій в органах місцевого самоврядування.

4. Проблеми впровадження механізму діджиталізації та їх вирішення

Діджиталізація нині стала одним із найбільш ефективних чинників зменшення розриву між доступом до можливостей сучасного села та міста. Так, в умовах тотальної урбанізації та «відсталості» усіх наявних у селах та селищах сервісів децентралізація та діджиталізація створюють чудову основу для відродження сільської місцевості.

Одним із критеріїв впровадження механізму діджиталізації на базовому рівні є широкосмуговий доступ до мережі інтернет. Це базова послуга, яка дозволяє використовувати інші цифрові можливості.

В Україні проблемним питанням є доступність широкосмугового доступу до мережі Інтернет у сільських населених пунктах. Так, згідно зі звітними даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), 1,5 млн з 5 млн або 27% абонентів фіксованого ШСД сконцентровано в Києві, а в столиці разом з областю – більше 30%. При цьому у столичному регіоні проживає лише 11% населення. Значна частка припадає на великі міста. Майже 60% користувачів фіксованого ШСД проживають у Києві, Київській, Дніпропетровській, Донецькій, Одеській, Львівській і Харківській областях. Ця ситуація значно поглиблює нерівність у правах і можливостях населення та приводить до соціальної несправедливості та економічної диспропорції [5].

Динаміка частки домогосподарств України, які мають доступ до послуг Інтернету вдома, як

в цілому по Україні, так і по всім регіонам протягом 2019–2020 р. мала тенденцію до зростання.

За результатами дослідження Інтернет асоціації України в Україні, кількість інтернет-користувачів у 2019 році збільшилась на 8% в порівнянні з аналогічним періодом 2018 року. Всесвітньою мережею в 2019 році регулярно користувалися 22,96 млн українців, або 71%, порівняно з показником 63% станом на кінець 2018 року. При цьому більшість користувачів – українці у віці від 25 до 44 років.

Згідно з даними дослідження 66% інтернет-користувачів використовують для виходу в Інтернет смартфон, 40% – домашній ноутбук, 36% – стаціонарний домашній комп'ютер, 5% – стаціонарний комп'ютер на роботі.

Також у дослідженні зазначається, що користувачі з високим рівнем доходу присутні в Інтернеті на 100%, тоді як користувачі з низьким доходом – на 39% [6].

На даний момент значно відстає в поширенні Інтернету сільська місцевість, мешканці якої частіше посилаються на обмеження в технічних можливостях підключення малонаселених пунктів.

Упровадження механізму діджиталізації передбачає необхідність у забезпеченні органів місцевого самоврядування та виконавчої влади спеціалістами, які мали б відповідні навички та могли ефективно працювати з оновленим інструментарієм, який пропонує діджиталізація. Одним із «лакмусових папірців» успішності децентралізації є доступність державних послуг для жителів ОТГ.

До проблемних питань цифрової трансформації (цифровізації), що вимагають актуалізації, відносяться такі:

1) відсутність державної концепції, стратегії діджиталізації регіонального розвитку, державних програм цифрового розвитку галузей/секторів економіки, ринків товарів, послуг, капіталу і робочої сили;

2) відсутність механізмів управління інтеграційними процесами в умовах цифрової трансформації (цифровізації);

3) низький рівень розвитку цифрової інфраструктури та забезпечення захищеності цифрових процесів;

4) відсутність системи державної підтримки організацій, що здійснюють упровадження цифрових технологій у регіонах (навіть у сфері високотехнологічного бізнесу та інформаційно-комунікаційних технологій);

5) низький рівень сприяння в пошуку і залученні інвесторів для розвитку інформаційних

технологій не тільки на державному а й на регіональному (місцевому) рівнях.

5. Висновки

Підводячи підсумки, слід зазначити, що для того, щоб механізм діджиталізації був ефективним, необхідно:

1) створити умови для його функціонування, тобто забезпечити нагальні для його впровадження ресурси (фінансові, кадрові, матеріально-технічні тощо);

2) вдосконалити наявні нормативно-правові документи з питань впровадження системи інформаційно-комунікативних технологій і інформаційного суспільства та розробити нову нормативно-правову базу для регламентованого функціонування інформаційного простору;

3) вивчити досвід інших країн світу з питань впровадження ІКТ та із залученням науковців та висококваліфікованих спеціалістів;

4) розробити програму застосування іноземного досвіду до українських реалій (адже для того, щоб застосування механізму діджиталізації та впровадження інформаційно-комунікативних технологій в місцевому самоврядуванні дало позитивний ефект, усі кроки щодо його реалізації мають бути науково обґрунтованими та детально продуманими).

Отже, на нашу думку, впровадження механізму діджиталізації під час створення інституційно спроможних територіальних громад прямо впливає на підвищення якості реформи децентралізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Місцеве самоврядування в Україні у 2016 році. Асоціація міст України. URL : https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016_web.pdf.
2. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналіт. доп. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2009. 62 с.
3. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/13785>.
4. Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення: аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf.
5. Динаміка користування Інтернет в Україні: травень 2017. URL : <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=705&page=1>.
6. Дослідження інтернет асоціації України. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2797152-v-ukraini-kilkist-internetkoristuvaciv-zroslo-do-23-miljoniv.html>.

REFERENCES

1. Association of Ukrainian Cities (2017), *Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini u 2016 rotsi* [Local self-government in Ukraine in 2016], official site. Retrieved from <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf> [in Ukrainian].
2. National Institute for Strategic Studies (2009), *Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini: stan ta perspektyvy rozvytku* [Local self-government in Ukraine: state and prospects of development], *analychna zapyska* [analyst. ext.] Kyiv, 62 p. [in Ukrainian].
3. Ministry of Community and Territorial Development (2021), *Monitoryng reformy mistsevogo samovryaduvannya ta terytorialnoyi organizatsiyi vlady* [Monitoring the reform of local self-government and territorial organization of power] official site. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/13785> [in Ukrainian].
4. Pavlyuk A. P. *Formuvannya obyednanyh terytorialnyh gromad: stan, problemni pytannya ta shlyahy yih vyrishennya: analychna zapyska* [Formation of united territorial communities: the state, problems and ways to solve them: an analytical note], official site. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf [in Ukrainian].
5. *Dynamika korystuvannya Internet v Ukrayini* [Dynamics of Internet use in Ukraine: May 2017], official site. Retrieved from <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=705&page=1> [in Ukrainian].
6. *Doslidzhennya Internet asotciatsiyi Ukrayiny* [Research of the Internet Association of Ukraine], official site. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2797152-v-ukraini-kilkist-internetkoristuvaciv-zroslo-do-23-miljoni.html> [in Ukrainian].