

ЦИФРОВЕ УРЯДУВАННЯ ЯК НОВИЙ РІВЕНЬ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА

DIGITAL GOVERNANCE AS A NEW LEVEL OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND SOCIETY

Міхровська М.С., к.ю.н.,

асистент кафедри адміністративного права та процесу

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена висвітленню однієї з найактуальніших проблем державотворення сьогодення – розвитку електронного урядування й запровадження нового поняття – «цифрове урядування». В умовах сьогодення через загрозу пандемії уряди всіх країн світу змушені не тільки пришвидшити темпи переходу від паперового документообігу до електронного, але й повністю перевести взаємодію між громадянами та державою в електронну, а краще – у цифрову площину. Проте різне законодавство та правові традиції держав визначають особливості впровадження електронного урядування та його складників. Основними регіональними моделями електронного урядування є такі: континентально-європейська, яка відрізняється наявністю недержавних інститутів, жорстким законодавством і високим ступенем інтегрованості до єдиного інформаційного простору; англо-американська, що відрізняється багатоканальністю надання публічних послуг; азіатська, яка побудована з урахуванням високого рівня корпоративної культури країн цього регіону, особливістю якої є впровадження інформаційно-комунікаційних технологій саме в сфері освіти та культури. Кожна із зазначених моделей має свої переваги й недоліки, отже, важливим є те, що представники кожної з них нині є серед найрозвиненіших країн у сфері електронного урядування.

Новим викликом сьогодні серед найрозвиненіших країн є впровадження цифрового урядування, яке в Україні на сьогодні є явищем майже не дослідженим і новим. У статті проаналізовано особливості та принципи впровадження цифрового урядування на міжнародному рівні, а також проведено аналіз вітчизняного законодавства на предмет наявності нової термінології в сфері цифровізації. Автором проведено розмежування понять «диджиталізація» та «цифрове урядування», а також визначено суттєві відмінності між електронним і цифровим урядуванням. Обґрунтовано потребу визначення на рівні окремого Закону як поняття електронного урядування та його складників, так і цифрового урядування.

Ключові слова: цифрове урядування, цифрова трансформація, електронне урядування, електронний уряд, публічні послуги, електронна взаємодія, цифровізація.

The article is devoted to the one of the most important problems of state formation today – the development of e-government and the introduction of a digital government as a new concept. Nowadays, due to the pandemic risks, governments all over the world are forced not only to accelerate the transition from paper to electronic governance, but also to finalize the transition of citizens/state interaction to electronic or better even to digital space.

However, different legislation and legal traditions of the states determine the way of the e-government and its components implementation. The main regional models of e-government are: Continental-European model that is characterized by the presence of non-governmental institutions, strict legislation and a high-level integration into a common information space; Anglo-American model that is characterized by multi-channel public services; and Asian, that is taking into account the high level of corporate culture of the region, the feature of which is the introduction of information and communication technologies in the field of education and culture.

Even considering that each of these models have their advantages and disadvantages, the countries that are using one or another model are currently among the most developed countries in the field of e-government.

A new challenge today in the developed countries is the introduction of digital governance, which in Ukraine today is totally new and almost unexplored. The article has explored the features and principles of digital governance at the international level and analyzed the presence of the new terminology in the field of digitalization in the Ukrainian legislation. The author has distinguished the concepts of “digitalization” and its synonyms. Additionally, the significant differences between e-governance and digital governance has been identified. Finally, the necessity of definition of both concept, the e-government and its components, and digital government, in the Ukrainian legislation has been proven.

Key words: digital governance, digital transformation, e-governance, e-government, public services, electronic interaction.

Електронне урядування вже кілька десятиліть є важливим складником функціонування сучасної держави і все більше інтегрується в життя людей. Сьогодні вже важко уявити повсякденне життя без можливості проводити розрахунки через мережу Інтернет, отримувати адміністративні послуги та проводити комунальні платежі без черг і паперової тяганини. Проте 2020 рік висунув нові вимоги до суспільства й держави: перевести в онлайн-площину якщо не всю, то абсолютну більшість операцій в усіх сферах. Тому на сьогодні електронне урядування стало не просто бажаним привілеєм для держави, але й життєвою потребою. Уряди всіх держав світу та міжнародні організації намагаються об'єднати свої зусилля для подолання світової кризи та здійснити впровадження електронного урядування на всіх рівнях взаємодії. На сьогодні через несприятливі епідеміологічні умови в усьому світі вплив електронного урядування зріс у багато разів, і тепер, як ніколи раніше, громадяни кожної держави чекають ефективних і швидких реакцій на потреби й щоденні виклики.

Проте варто розуміти, що внаслідок різного законодавства та правових традицій, а також політичних й економічних відмінностей між державами шляхи подолання кризо-

вих явищ є відмінними, так само як і розуміння поняття «електронне урядування» та його складників.

Отже, основним фактором, який визначає особливості законодавства щодо електронного урядування його та впровадження, є географічний регіон, до якого належить держава, з урахуванням певних геополітичних аспектів.

Зокрема, у сучасному світі основними вважаються такі регіональні моделі електронного урядування:

1. Континентально-європейська модель;
2. Англо-американська модель;
3. Азіатська модель[1].

Континентально-європейська модель характеризується перш за все наявністю недержавних інститутів, таких як Європейський парламент, рекомендації якого є обов'язковими до виконання всіма країнами-членами ЄС, високим ступенем інтегрованості до єдиного інформаційного простору і вільним доступом до інформації, жорстким законодавством, що регулює інформаційні правовідносини. Континентально-європейська модель електронного урядування є найбільш збалансованою через те, що повинна враховувати значну відмінність в економіч-

ному, політичному, культурному й технічному потенціалі членів ЄС. Найбільш успішно європейська модель реалізується у Франції, Німеччині, Естонії, Норвегії, Австрії, Болгарії тощо.

Особливими рисами **англо-американської** моделі електронного урядування можна назвати те, що всі електронні послуги рівномірно надаються через будь-які інформаційні канали: Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення і т.п. Окрім того, країни, що використовують цю модель електронного урядування, є лідерами з впровадження й застосування різних форм дистанційного навчання, насамперед із використанням інтернет-мережі, що також є одним із найсуттєвіших показників рівня розвитку держави. Важливим складником успіху впровадження англо-американської моделі електронного уряду стали значні реформи всієї структури роботи держави з інформаційними потоками й введення системи персональної відповідальності за інформатизацію держорганів [2, с. 76].

Азійська модель побудована з урахуванням високого рівня корпоративної культури країн цього регіону та історичної специфіки управління. Сінгапур, у якому з'явився перший прообраз електронного урядування, є класичним представником азійської моделі електронного урядування. Саме на теренах цієї країни вперше у світі стали доступними електронні послуги, а право на звернення до суду значно спростилося завдяки можливості подання позову в електронному варіанті. Основною вадою сінгапурського «електронного дива» стала потреба координації процесу впровадження електронної взаємодії на всіх рівнях державного управління [1, с. 289]. Варто зазначити, що саме азійська модель з року в рік доводить свою ефективність. Наприклад, представник цієї моделі Республіка Корея вже багато років посідає є одним із лідерів світового рейтингу за розвитком електронного урядування [3]. Уряд цієї держави під час формування моделі електронної демократії зробив акцент на задоволенні інформаційних потреб населення та впровадженні інформаційно-комунікативних технологій у систему культури та освіти [3].

Нині світовими лідерами за рівнем розвитку електронного урядування є такі країни, як: Республіка Корея, Данія, Естонія, Фінляндія, Австралія, Швеція, Велика Британія [3].

Наведений вище перелік свідчить про те, що, незалежно від того, до якої регіональної моделі належить держава, кожна з них здатна на значний прогрес у розвитку за короткий період часу, а отже, ми робимо два висновки:

1) належність до певної моделі електронного урядування не є визначальним фактором розвитку держави в цій сфері;

2) кожна з моделей має свої як переваги, так і недоліки, тому не варто їх порівнювати між собою через призму «кращий-гірший».

У всьому світі очевидним є постійне збільшення рівня розвитку електронного урядування, коли 65 % держав-членів нині входять до групи з високим або дуже високим рівнем за показниками. Хоча можна простежити залежність між рівнем розвитку електронного урядування та рівнем доходу країни, фінансові ресурси не є єдиним критичним визначним фактором за звітом ООН [3]. Дуже часто сильна політична воля, стратегічно правильне управління та прагнення до розширення надання цифрових послуг дадуть змогу країні досягти вищого місця в рейтингу, ніж можна було б очікувати. Так само можна зробити висновок, що наявність сучасного законодавства в сфері електронного урядування та чіткість поставлених коротко й довгострокових цілей для розвитку держави є також важливим фактором, від якого напряду залежать результати в окремо взятій державі.

Що стосується безпосередньо України, нині вона посідає 69-те місце в рейтингу ООН за рівнем розвитку

електронного урядування [3] загалом, що передбачає такі складники, як електронна участь, розвиток телекомунікаційних технологій, надання електронних послуг тощо. Крім того, нині наша держава за цим же рейтингом входить у перелік країн із високим рівнем розвитку, що є хорошим результатом за порівняння невеликий термін реформування, хоча на практиці є ще чимало проблем, що потребують нагального розв'язання.

Повертаючись до загальносвітових тенденцій, можна констатувати, що надання електронних державних послуг значно поліпшилось; нині понад 84 відсотків країн пропонують щонайменше одну послугу онлайн, а найпоширеніші електронні послуги, що пропонуються у всьому світі, – це: реєстрація нового бізнесу, подання заявки на отримання ліцензії на бізнес, подання заяви на свідоцтво про народження та оплата для комунальних послуг.

З цього можна дійти висновку, що саме наближеність елементів електронного урядування безпосередньо до громадян є найважливішим фактором і показником для того, щоб поняття «держава для людини» справді було втілено в життя.

Важливо зауважити, що є тенденція до дуже нерівномірного розвитку електронного урядування у світі, що є зрозумілим: геополітичний стан, кількість населення, рівень розвитку економіки та культури й ще чимало розбіжностей унеможливають однаковий розвиток у цій сфері. І нині ми можемо спостерігати таку ситуацію: доки досягненням одних країн вважається наявність хоча б одної електронної адміністративної послуги, для інших уже поняття «електронне урядування» як таке втрачає актуальність, і вони починають перехід на новий рівень.

У сучасному світі вже не досить простого залучення інтернет-технологій у всі процеси, яких стосується урядування. Нові часи вимагають нових рішень. Тож усе частіше міжнародні організації вживають нове поняття – **цифрове урядування**. Воно, разом із спорідненими поняттями, такими як: «**цифровізація**», «**цифровий розрив**», «**диджиталізація**» тощо, швидко й невідворотно все більше витісняє поняття «електронне урядування» не тільки в міжнародних актах, але й у національному законодавстві більшості найрозвиненіших країн.

Отже, у чому його особливості та відмінності від електронного урядування? І чому таке усталене поняття «електронне урядування» вже не здатне цілком і повністю забезпечити всі потреби сьогодення?

Варто зауважити, що на теренах України на сьогодні поняття «цифрове урядування» є досить новим і майже не вивченим, тоді як держави ЄС, Сполучені Штати Америки та, особливо, деякі держави Азії (наприклад, Республіка Корея та Сінгапур) досить активно оперують цим поняттям.

Зокрема, документи ООН виділяють такі кроки, потрібні для втілення концепції цифрового урядування та цифрової трансформації:

1. Бачення, лідерство, мислення: посилення трансформаційного лідерства, зміна мислення та цифровий потенціал на індивідуальному рівні.

2. Інституційна та нормативна база: розроблення інтегрованої інституційної екосистеми за допомогою всеохоплюючої нормативної бази.

3. Організаційна структура та культура: трансформація організаційної структури та культури.

4. Системне мислення та інтеграція: сприяння системному мисленню та розробленню інтегрованих підходів до вироблення політики й надання послуг.

5. Управління даними: забезпечення стратегічного та професійного управління даними для забезпечення формування політики на основі таких даних і доступ до інформації через відкриті урядові дані.

6. Інфраструктура ІКТ, доступність технологій.

7. Ресурси: мобілізація ресурсів та узгодження пріоритетів, планів і бюджетів, зокрема за допомогою державно-приватних партнерських відносин.

8. Потужність розробників потенціалу: посилення потенціалу шкіл публічного управління та інших установ.

9. Соціальний потенціал: розвиток потенціалу на суспільному рівні, для подолання цифрового розриву [3].

Проаналізувавши ці кроки, можна дійти висновку, що, на відміну від електронного урядування, цифрове передбачає комплексний підхід, пріоритет у якому надається підвищенню якості, а не кількості. Це стосується й надання публічних послуг, і подолання цифрового розриву, а також підготовки фахівців у цій сфері.

Основні аспекти цифрової трансформації, на які звертають нашу увагу звіти ООН, є такими:

1. Цифрова трансформація уряду переважно стосується трансформації управління та культурних змін на підтримку загального бачення й стратегії національного розвитку країни та досягнення Цілей сталого розвитку [4].

2. Цифрова трансформація уряду вимагає цілісного підходу, який інституціоналізується на всіх рівнях управління та суспільства. Це може бути реалізовано за допомогою плану, який передбачає проведення аналізу контексту та ситуації, формулювання спільного бачення трансформації уряду й того, як цифрові технології буде використано для досягнення суспільних цілей, розроблення стратегії та цифрової дорожньої карти трансформації уряду й запровадження механізмів моніторингу та оцінки для постійного подальшого вдосконалення.

3. Цифрова трансформація уряду повинна бути спрямована на сприяння цифровій інклюзії та забезпечення того, щоб усі люди, зокрема вразливі групи, мали доступ до нових технологій для поліпшення свого добробуту. Це повинно ставити людей на перше місце й обертатись навколо їхніх потреб [3].

Отже, нова концепція цифрового урядування ставить людину та її потреби на перше місце, втілюючи принцип «держава для людини».

Визнання слова «диджиталізація» словом 2019 року (за версією Словника сучасної української мови [5]), з одного боку, стало лакмусовим папірцем щодо змін, які відбуваються в суспільстві, з іншого – сповістило про наближення нової ери в електронному урядуванні – ери цифровізації, актуальність якої зростає в десятки разів у період пандемії коронавірусної хвороби.

Уряди всіх держав світу, зокрема й України, були змушені реагувати миттєво.

І хоча в Україні нині поняття «цифрове урядування» поки не знайшло свого відображення в законодавстві, Концепція розвитку електронного урядування зазначає, що повсякденне життя громадян стає дедалі все більш «цифровим», що передбачає високий рівень очікувань від діяльності органів влади, зокрема розвитку сучасних електронних форм взаємодії, прозорості та відкритості діяльності й залучення громадян до ухвалення управлінських рішень [6].

Крім того, відсутність конкретного поняття не може заперечити той факт, що ера цифровізації все ж розпочала свій шлях і в Україні, оскільки за останні роки було ухвалено кілька важливих актів у цьому напрямі, а саме:

1. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки [7] чітко визначила основні цілі цифрового розвитку, якими є:

- прискорення економічного зростання та залучення інвестицій;
- трансформація секторів економіки в конкурентоспроможні й ефективні;
- технологічна та цифрова модернізація промисловості та створення високотехнологічних виробництв;
- доступність для громадян переваг і можливостей цифрового світу;

– реалізація людського ресурсу, розвиток цифрових індустрій і цифрового підприємництва.

Також акт визначає принципи, за якими відбувається цифровізація в Україні, а саме: цифровізація повинна забезпечувати кожному громадянину рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій; повинна бути спрямована на створення переваг у різноманітних сферах повсякденного життя; здійснюється через механізм економічного зростання шляхом підвищення ефективності, продуктивності та конкурентоздатності від використання цифрових технологій; повинна сприяти розвитку інформаційного суспільства та засобів масової інформації; повинна орієнтуватися на міжнародне, європейське та регіональне співробітництво з метою інтеграції України до ЄС, виходу на європейський і світовий ринок; цифровізація повинна супроводжуватися підвищенням рівня довіри й безпеки.

А також дає визначення, що цифровізація – це насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливує інтегральну взаємодію віртуального й фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [7].

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрового розвитку» 2019 року [8] так само спрямована на підтримку цифровізації в Україні й має роз'яснювальний характер щодо державної політики цифрового розвитку, яка здійснюється за такими принципами:

- відкритості;
- прозорості;
- багаторазовості використання;
- технологічної нейтральності й портативності даних;
- орієнтованості на громадян;
- інклюзивності та доступності;
- безпечності та конфіденційності;
- багатомовності;
- підтримки ухвалення рішень;
- адміністративного спрощення;
- збереження інформації;
- оцінювання ефективності та результативності.

Незважаючи на те, що цифрове урядування та диджиталізація, а також цифровізація є явищами спорідненими, не можна вдатися до їх ототожнення, оскільки вони суттєво різняться. Якщо диджиталізація – впровадження цифрових технологій на усіх рівнях життєдіяльності (держави, суспільства, людини), то цифрове урядування нерозривно пов'язане саме із сервісно-управлінським складником здійснення публічної адміністрації, публічним адмініструванням як процесом і звертає нашу увагу на якість взаємодії між державою та суспільством.

Інакше кажучи, диджиталізація та цифровізація відповідають на запитання «яким чином?», тоді як цифрове урядування – на запитання «що саме?»

Можна сказати, що цифрове урядування у разі дотримання всіх принципів під час впровадження, на відміну від електронного, зможе привести до втілення гасла «держава для людини», незалежно від того, про яку країну йдеться.

На сьогодні визначення цифрового урядування відсутнє не лише в законодавстві України, але й у науковій царині воно є майже нерозкритим. Одне з небагатьох визначень можна натрапити в колективі авторів на чолі з проф. В.С. Куйбідою, які зазначають, що цифрове урядування – це сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного урядування на основі цифрових технологій [9]. Можна зауважити, що таке визначення є досить стислим, враховуючи багатоаспектність такого явища. Проте основною його характеристикою, з чим неможливо не погодитись, є саме сервісна орієнтованість, коли людина, її права, свободи та інтереси виходять на перший рівень пріоритетів для держави.

Враховуючи все вищезазначене, можемо дійти таких висновків про відмежування цифрового урядування від електронного:

1. Цифрове урядування – не одна зі стадій електронного урядування, а його якісне перевтілення;
2. Цифрове урядування – це не про кількісні показники. Цифрове урядування – про якісні зміни;
3. Метою електронного урядування від його започаткування було поширення інтернет-технологій у всьому світі, мета ж цифрового – виведення їх на новий рівень;
4. Розвиток електронного урядування здійснювався насамперед екстенсивним шляхом, тоді як цифрове передбачає розвиток інтенсивний;
5. Цифрове урядування передбачає передусім глобальні трансформаційні процеси та нове розуміння якості цифрового «спілкування» між державою та суспільством.

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що **цифрове урядування** – це такий спосіб організації публічного управління за допомогою цифрових технологій, основною метою якого є задоволення прав, свобод та інтересів людини й громадянина на всіх рівнях взаємодії з державою.

Важливо усвідомлювати, що цифрове урядування повністю перекреслює концепцію «управління заради управління» й переходить у площину «управління для задоволення потреб громадян». З упевненістю можна сказати, що цифрове урядування не є лише черговою стадією урядування електронного, а є його якісним перевтіленням.

Виникнення та популяризація концепції цифрового урядування вкотре доводять важливість ухвалення Закону «Про електронне урядування в Україні» та закріплення в ньому таких термінів, як «електронне урядування», «електронна демократія», «цифрова трансформація» та, зрештою, «цифрове урядування».

Зокрема, цифрове урядування нині є певним дороговказом для найбільш розвинених із погляду цифрових технологій країн та орієнтиром на майбутнє для інших. Цифрове урядування виводить електронне урядування на новий, більш високий рівень і набуває все більшої популярності у світі, передбачаючи створення нового, якісно відмінного діалогу між державою та суспільством.

ЛІТЕРАТУРА

1. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / за заг. ред. Т. Мотренка. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 396 с.
2. Романенко Е.О. Електронний уряд – нова модель інформаційно-комунікативних відносин. *Європейські перспективи*. 2015. Вип. 6. С. 75–79.
3. United Nations E-government survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. URL: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf) (дата звернення: 27.10.2020).
4. Цілі сталого розвитку. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html> (дата звернення: 27.10.2020).
5. Названо слово року за версією словника сучасної української мови. URL: <https://ua.news.ua/nazvano-slovo-goda-po-versyyi-slova-ruka-sovremenno-ukraynskogo-yazyka/> (дата звернення: 27.10.2020).
6. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
7. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
8. Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-p#Text> (дата звернення: 30.10.2020).
9. Цифрове урядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату / В.С. Куйбіда, О.В. Карпенко, В.В. Наместнік // *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: 27.10.2020).