

УДК 35.078

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v95.2022.6>*М. С. Міхровська*

ЦИФРОВЕ УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ – НОВИЙ ПОГЛЯД

Вступ та постановка проблеми. Останні десятиліття ми є свідками глобальних трансформаційних процесів, які відбуваються, зокрема, в сфері цифрових технологій. Цифрові технології сучасності є невід’ємними складовими всіх процесів, що відбуваються в житті держави та суспільства. В еру стрімких трансформаційних змін необхідно швидко та безкомпромісно реагувати на всі сучасні виклики, що виникають в світі: одні явища, які ще вчора здавались надсучасними та популярними змінюються іншими, ще більш передовими та прогресивними.

Зокрема, це стосується і таких двох схожих на перший погляд, але таких різних за призначенням явищ, як урядування електронне та урядування цифрове.

Метою статті є з’ясування сутності обох явищ з одночасним їх розмежуванням, а також аналіз основних факторів, що призвели до масового переходу найрозвинутіших країн світу з точки зору інформаційно-комунікаційних технологій від одного поняття до іншого.

Виклад основного матеріалу. Електронне урядування, за останні роки, фактично, стало синонімом поняття «демократична держава». Електронне урядування є складним та багатоаспектним явищем, яке українським законодавством визначається в якості форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [1]. Організація Об’єднаних Націй (далі – ООН) визначає електронний уряд як уряд, який, використовуючи інформаційно-комунікаційні технології, надає громадянам та підприємствам можливість взаємодіяти з урядом, використовуючи різноманітні електронні засоби масової інформації [2].

Однак, прослідковуючи міжнародні тенденції останніх років в сфері електронного урядування, не можна не звернути увагу на те, що електронне урядування починає поступатися іншому поняттю, більш складному та багатоаспектному – *урядуванню цифровому*. «Дорожні карти цифрового уряду мають підтримуватися довгостроковим баченням, національним лідерством і необхідним потенціалом. Вони повинні бути в змозі витримати випробування часом і пом’якшити кризи, свідками яких ми були під час пандемії COVID-19. Глобальне мислення з глобальним поглядом, яке відповідає національним та місцевим потребам, необхідне, коли ми просуваємося до майбутнього цифрового уряду...» [2]. Цифрові технології дедалі більше стирають межі між фізичною, цифровою та біологічною сферами та швидко змінюють спосіб життя, роботи та спілкування людей. Яскравим прикладом є державний сектор; з точки зору політики, інституцій, стратегій та інструментів, більше немає чіткого розмежування чи поділу між урядом та електронним урядуванням [3].

Вперше у 2020 році цей звіт щодо електронного урядування отримав назву «Цифровий уряд у Десятиліття дій для Цілей сталого розвитку» [2]. Найновіший звіт 2022 року був названий наступним чином: «Майбутнє цифрового урядування» [3]. В будь-якому випадку, електронний уряд безповоротно витісняється цифровим урядом, на що є свої вагомі причини. Важливим є з'ясування причин такої стрімкої та раптової заміни одного поняття на інше, а також з'ясування того, чи спроможне нове поняття – цифрове урядування забезпечити належним чином права людини та громадянина.

Цифровий уряд відноситься до використання інформаційних технологій для підтримки урядових операцій, залучення громадян та надання державних послуг, як стверджує Суспільство цифрового уряду у своїй місії. Хоча сучасні інформаційні технології забезпечують необхідну основу, виражену термінами «цифровий» або застарілий «електронний», для цього явища публічного сектору технологій самих по собі недостатньо для охоплення масштабів і різних вимірів цифрового уряду, які, не помічені спочатку, а згодом навіть спірні, продовжують справляти все більший трансформаційний вплив на бізнес уряду в усіх його аспектах, на всіх рівнях і в усіх галузях [4].

Постійна інтеграція нових технологій (наприклад, хмарних обчислень, соціальних медіа, мобільних технологій) у повсякденне життя людей, компаній та урядів допомагає відкрити уряди та породжує нові форми залучення громадськості та відносин, які виходять за межі публічного, приватного та соціальні сфери [4].

Зеволуцією цифрового уряду державні органи управління та установи по всьому світу зазнали незворотних змін – як структурно, так і з точки зору динаміки між урядами та людьми, яких вони обслуговують. Ці спостереження базуються на двох десятиліттях аналітичних досліджень і моніторингу тенденцій у рамках Огляду електронного уряду ООН [3]. Цей новий контекст цифрового управління та розмноження технологічних варіантів породжують виклики та ризики, до яких уряди повинні бути готові. Нові можливості та мінливі суспільні очікування, які з них виникають, вимагають від урядів перегляду своїх підходів і стратегій управління. Якщо цього не зробити, це може означати прискорену втрату довіри до уряду та сприйняття того, що він не відповідає суспільним і технологічним тенденціям. Завдання полягає не в тому, щоб запровадити цифрові технології в органи публічного управління; це інтегрувати їх використання в зусилля з модернізації державного сектора. Потенціал державного сектору, робочі процеси, бізнес-процеси, операції, методології та рамки необхідно адаптувати до динаміки, що швидко розвивається, і відносин між зацікавленими сторонами, яким цифрове середовище вже сприяє – і в багатьох випадках надає повноваження.

– Електронний уряд означає використання урядами інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), зокрема Інтернету, як інструменту для досягнення кращого державного управління.

– Цифровий уряд стосується використання цифрових технологій як невід'ємної частини стратегій модернізації уряду для створення суспільної цінності. Він спирається на екосистему цифрового уряду, що складається з державних суб'єктів, неурядових організацій, компаній, об'єднань громадян і окремих осіб, яка підтримує виробництво та доступ до даних, послуг і контенту через взаємодію з урядом [4].

Все більше країн зміцнюють свої інституційні та правові рамки для розвитку електронного урядування. Більшість країн мають національну стратегію електронного або цифрового уряду, а також законодавство про кібербезпеку, захист персональних даних, національну політику щодо даних, відкриті державні дані та електронну участь. Окремі особи та підприємства все більше можуть взаємодіяти з державними установами через онлайн-платформи, отримувати інформацію про законодавство, що стосується свободи інформації, і отримувати доступ до публічного контенту та даних [3].

На відміну від електронного уряду, *завдання цифрового урядування* полягає не в тому, щоб впроваджувати цифрові технології в публічні адміністрації, а в їх інтеграції в зусилля з модернізації державного сектора. Так, спроможність державного сектора, робочі цикли, бізнес-процеси, операції, методики, програмне забезпечення мають бути адаптовані до сучасних тенденцій і відносин між стейкхолдерами, які вже включені в цифрове середовище. Таким чином, головна відмінність цифрового урядування від електронного уряду полягає в тому, що відбуваються зміни у використанні технологій для формування результатів державного управління, а не просто для підтримки урядових процесів, це в свою чергу, вимагає послідовного і стратегічного планування політики використання цифрових технологій у всіх сферах і на всіх рівнях управління [6]. Ураховуючи зазначене, очевидним є те, що поняття “цифрове врядування” не є тотожним поняттю “електронне урядування”. Якщо під електронним урядуванням розуміють спосіб організації публічної влади за допомогою електронних систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, то цифрове врядування є новою інноваційною парадигмою організації та розвитку системи управління, одним із трендів якої є реалізація цифрових трансформацій у поєднанні з упровадженням сучасних цифрових технологій. Підсумовуючи вищевикладене, з урахуванням пріоритетності сервісної складової публічного врядування, можна дати таке визначення терміна “цифрове врядування” – це сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного врядування (управління) на основі цифрових технологій [7].

Сьогодні у “цифровому” світі “стрибоподібний” розвиток фактично не має альтернатив, оскільки будь-яка держава, що не модернізує свою діяльність (насамперед управлінську) шляхом упровадження нових технологій та інновацій, свідомо не бере участь не лише у формуванні основних економічних тенденцій у світі, а й гальмує розвиток суспільства. Для реалізації процесу цифрових трансформацій (перетворень) на рівні держави національними урядами ухвалюються стратегічні документи, які найчастіше мають назву “цифровий порядок денний” або ж “цифрова стратегія” [7].

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 [8].

Відтак, цифрове урядування, разом з супутніми явищами, які в своїй сукупності вже давно отримали узагальнюючу назву «цифрова термінологія» впевнено крокують світом. Важливим є те, щоб уряди країн, в тому числі України, впроваджуючи концепцію цифрового урядування в життя, зберегли ті масштабні позитивні напрацювання, що були зроблені для урядування електронного. Так само, як і пріоритетним є рух в напрямку відмови від концепції «управління заради управління» на користь нової концепції «урядування заради людини».

ООН зазначає: «Зараз, як ніколи раніше, урядові лідери мають справу з критичним питанням, як найкраще трансформувати державний сектор, щоб ефективно надавати послуги та досягати Цілей сталого розвитку. Для багатьох країн відповідь полягає в тому, щоб використовувати інновації та цифрові та передові технології. Програми цифрових технологій можуть надати користувачам швидкий і легкий доступ до державних послуг і програм, а також можуть використовуватися для створення механізмів участі, які дозволяють людям брати участь у прийнятті рішень, розробці та наданні послуг. Такі технології можуть підтримувати більшу відкритість та підзвітність уряду та можуть бути використані для підвищення довіри громадськості» [2]. Цифровий уряд, безсумнівно, перейшов у свою другу фазу, коли цифрова трансформація значних розмірів почала відбуватися і, як можна прогнозувати, буде продовжувати відбуватися в суспільстві в цілому і, як наслідок, неминуче, в уряді. Уряд буде як рушієм, так і посередником цієї трансформації [4].

Те, що Україна вже перейшла до нового, цифрового етапу розвитку, свідчать і наступні нормативно-правові акти:

Концепція розвитку електронного урядування [1] підкреслює, 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 та залучення громадян до прийняття управлінських рішень;

Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства [9] чітко визначила основні цілі цифрового розвитку в економічній сфері;

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрового розвитку» 2019 [10] року так само спрямована на підтримку цифровізації в Україні і має роз’яснювальний характер щодо державної політики цифрового розвитку.

І, зрештою, створення профільного провідного центрального органу виконавчої влади в зазначеній сфері – Міністерства цифрової трансформації [11] – свідчить про пріоритетність розвитку цифрового урядування в контексті подальшого реформування системи публічного управління в Україні. Створення профільного міністерства для формування державної політики в сфері цифровізації стало важливою віхою у напрямку до побудови цифрового урядування в Україні.

Важливо звернути увагу на те, про що йдеться в Декларації принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальна задача в новому тисячолітті», від 12 грудня 2003 р. в Женеві за результатами Всесвітньої зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства [12], а саме: інформаційно-комунікаційні технології слід розглядати як інструмент, а не самоціль, що можуть забезпечити величезний позитивний ефект (підвищення продуктивності праці, економічного зростання, створення нових робочих місць та розширення можливості працевлаштування, підвищення рівня життя тощо). Це варто взяти до уваги і сьогодні, оскільки основною ціллю було та залишається побудова правової держави та громадянського суспільства, в розбудові яких інформаційних та комунікаційних технологій відіграють важливу роль, оскільки мають величезний вплив на всі аспекти життя людей та суспільства в цілому.

Висновки. Підсумовуючи, можна дійти висновку, що цифрове урядування – це такий спосіб організації публічного управління за допомогою цифрових технологій, основною метою якого є забезпечення прав, свобод та інтересів людини й громадянина на всіх рівнях взаємодії з державою [8]. Необхідно пам'ятати, що Україна, на шляху до повноправного учасника європейської спільноти, взяла на себе зобов'язання щодо приведення своєї законодавчої бази у відповідність з європейськими стандартами, а також, до побудови правової системи, головним пріоритетом якої буде утвердження прав і свобод людини і громадянина. Для створення такої правової системи необхідним є утвердження верховенства права та законності, сприйняття людини як найвищої соціальної цінності, як це декларує Конституція [13]. У цьому світі першочерговим завданням є встановлення рівноправності між громадянином та державою як рівноцінними партнерами адміністративних відносин. Відтак, саме цифрове урядування може стати важливою складовою успіху нашої держави на цьому складному шляху. Цифрове урядування – це нова якість, нове розуміння, нове світосприйняття. І, чим раніше кожна окрема країна «переосмислить» свою державну політику і перейде до втілення нового бачення взаємодії між державою та суспільством – тим кращим та ефективнішим буде кінцевий результат.

Література

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України 2017. № 649-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text> (дата звернення: 28.10.2022).
2. 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: 28.10.2022).
3. E-Government Survey 2022. The Future of Digital Government. URL: <https://desapublications.un.org/file/1024/download> (дата звернення: 28.10.2022).
4. Hans J. Scholl. 2020. Digital Government: Looking Back and Ahead on a Fascinating Domain of Research and Practice. *Digit. Gov.: Res. Pract.* 1, 1, Article 7, January 2020, 12 pages. <https://doi.org/10.1145/3352682> URL : <https://dl.acm.org/doi/fullHtml/10.1145/3352682> (дата звернення: 28.10.2022).
5. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (дата звернення: 28.10.2022).
6. Чукут, С. А., Загвойська, О. В., & Цимбаленко, Я. Ю. 2022. Основи електронного урядування.
7. Куйбіда, В. С., Карпенко, О. В., & Наместнік, В. В. 2018. Цифрове урядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*, (1), 5–10.

8. Міхровська, М. С. 2020. Цифрове урядування як новий рівень взаємодії держави та суспільства. *Юридичний науковий електронний журнал*, (7), 272–275. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2020/72.pdf (дата звернення: 28.10.2022).
9. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України). №67-р. (2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-r#Text> (дата звернення: 28.10.2022).
10. Деякі питання цифрового розвитку. Постанова Кабінету Міністрів України. від 30 січня 2019 року № 56. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/56-2019-p#n18> (дата звернення: 28.10.2022).
11. Питання міністерства цифрової трансформації : постанова Кабінету Міністрів України №856. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-p#Text> (дата звернення: 28.10.2022).
12. Декларація принципів «Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c57#Text (дата звернення: 28.10.2022).
13. Mikhrovska, M. 2019. Principles of organization and functioning of the executive power bodies as the service state instrument. *Administrative Law and Process*, (2)(12), 55–62. URL: <http://applaw.net/index.php/journal/article/view/240> (дата звернення: 28.10.2022).

Анотація

Міхровська М. С. Цифрове урядування в Україні – новий вимір. – Стаття.

Протягом останніх десятиліть стрімка інформатизація призвела до активного впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери життєдіяльності суспільства. Крім того, так звана цифровізація стала невід’ємною частиною функціонування будь-якої держави, а таке поняття як електронне урядування міститься в законодавстві кожної демократичної та розвинутої країни. Проте нові часи вимагають нових рішень, і з кожним роком цифровий розвиток пришвидшується, відтак, звичайне електронне урядування вже не здатне відповісти на всі питання та задовольнити всі інформаційні потреби сучасності. Тому останнім часом все частіше вживається новий термін, що має замінити електронне урядування – урядування цифрове, яке має абсолютно нове смислове наповнення, адже його метою є людина, її права, свободи, інтереси, а також держава, яка служить цій людині.

Автором підкреслено, що авторитетні міжнародні організації, серед яких – Організація Об’єднаних Націй – поступово відмовляється від «застарілого» та «низькоефективного» на сучасному етапі розвитку людства терміну «електронне урядування», вживаючи, натомість, вже в другому щорічному звіті, що проводиться по всьому світу для виявлення основних тенденцій з цифрових трансформацій та цифровізації, виключно термін «цифрове урядування» – як уособлення цифрових трансформацій, їх мета та дороговказ.

Наголошено, що на сьогодні недостатньо говорити просто про впровадження технологій на всіх рівнях публічного управління. Важливо усвідомлювати, з якою метою це застосовується. І саме наявність сервісної складової і людини, як кінцевого споживача публічних послуг, так кардинально відрізняє цифрове урядування від електронного. Важливо не тільки те, що саме впроваджується, але не менш важливо те, яким чином та з якою метою це робиться. І, якщо ми ведемо мову про демократичну, соціальну та правову державу, то таке впровадження має, передусім, відповідати технічному прогресу сьогодення, по-друге, процес впровадження має бути відкритим, прозорим та розумним з точки зору раціонального використання всіх ресурсів, по-третє, має містити сервісну складову – здійснюватися для людини та заради людини. Саме цифрове урядування покликано відповідати на ці та інші глобальні виклики, що виникають у часи глобальних трансформацій задля досягнення Цілей сталого розвитку.

Ключові слова: електронне урядування, публічне управління, цифрові трансформації, цифровізація.

Summary

Mikhrovska M. S. Digital government in Ukraine – a new dimension. – Article.

In recent decades, rapid informatization has led to the active implementation of information and communication technologies in all spheres of society's life. In addition, the so-called digitalization has become an integral part of the functioning of any state, and such concept as electronic governance is included in the legislation of every democratic and developed country. However, new times require new solutions, moreover, digital development is accelerating every year, therefore, the usual e-governance is no longer able to answer all questions and satisfy all informational needs of today. Hence, recently digital government as a new term is increasingly being used to replace electronic government. This new term has a completely new meaning, because its main goal is a person, his rights, freedoms, interests, as well as the state that serves this person.

The author has emphasized that authoritative international organizations, including the United Nations, are gradually abandoning the “outdated” and “inefficient”, at the current stage of human development, term “e-governance”, using, instead (e.g. in the second annual report around the world to identify the main trends in digital transformations and digitization) exclusively the term “digital governance” – as the personification of digital transformations, their purpose and roadmap.

It was emphasized that nowadays it is not enough to simply talk about the introduction of technologies at all levels of public administration but is important to realize for what purpose it is used. The fundamental difference between digital governance and electronic governance is presence of a service component and a person, as the end user of public services. It is important not only what is implemented, but also how and for what purpose it is done. And, if we are talking about a democratic, social and legal state, then such implementation should, first of all, correspond to today’s technical progress. Secondly, the implementation process should be open, transparent and reasonable from the point of view of the rational use of all resources. Thirdly, it has to contain a service component – to be carried out for a person and for the sake of a person. It is digital governance that is designed to respond to these and other global challenges that arise in times of global transformations in order to achieve the Sustainable Development Goals.

Key words: electronic governance, public administration, digital transformations, digitalization, e-governance.