

**ТЕРЕЛА М. А.,**  
аспірант кафедри конституційного  
та адміністративного права  
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.130>

## **ЦИФРОВІ РІШЕННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено дослідженню нормативного та теоретичного забезпечення функціонування електронного урядування в діяльності органів місцевого самоврядування через прийняття цифрових рішень. Увагу присвячено нормативному аналізу можливості застосування інструментів електронної демократії як основного напрямку розвитку електронного урядування у процесі вирішення питань та проблем місцевого характеру.

З'ясовано, що в межах нормативного забезпечення використано підхід, за якого органи місцевого самоврядування визначені як окремі суб'єкти реалізації концептуальних основ електронного урядування. Встановлено, що нормативне забезпечення реалізації електронного урядування на рівні місцевого самоврядування передбачене і дозволяє реалізувати цифрові рішення, які до того ж відповідають вимогам державного рівня, що формує цілісну систему електронного урядування у країні.

Сформовано висновки про те, що цифрові рішення на рівні місцевого самоврядування можна розглядати як впровадження процесів цифровізації у функціонування конкретних суб'єктів місцевої влади або ж як вид залученості громадян та жителів громади до прийняття рішень, тобто через реалізації інструментів електронної демократії. З'ясовано, що на сьогодні реалізація електронного урядування на рівні функціонування місцевого самоврядування найповніше реалізується через електронні петиції, що дозволяє громадянам безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Запропоновано внесення до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положень, які регулюють впровадження інструментів електронної демократії. Додатковим перспективним напрямом впровадження електронних демократій запропоновано вважати запровадження цифрових сервісів не лише у великих містах, а й в інших населених пунктах України. Зосереджено увагу на недостатньо розвинутому питанні фінансового контролю та фінансового моніторингу впроваджених рішень, які приймаються в результаті реалізації проектів електронної демократії.

**Ключові слова:** цифровізація, електронне урядування, місцеве самоврядування в Україні, електронні петиції, електронна демократія.

### **Terela M. A. Digital solutions in the activities of local government bodies in Ukraine**

The article is devoted to the study of the normative and theoretical support for the functioning of e-government in the activities of local government bodies through digital decision-making. Attention is paid to the normative analysis of the possibility of using e-democracy tools as the main direction of e-government development in the process of solving local issues and problems.

It was found that within the framework of the normative support, an approach was used in which local government bodies are defined as separate subjects



of the implementation of the conceptual foundations of e-government. It was established that the normative support for the implementation of e-government at the local government level is provided for and allows the implementation of digital solutions, which also meet the requirements of the state level, which forms a holistic system of e-government in the country.

The conclusions are drawn that digital solutions at the level of local self-government can be considered as the implementation of digitalization processes in the functioning of specific local government entities or as a type of involvement of citizens and community residents in decision-making, that is, through the implementation of electronic democracy tools. It was found that today the implementation of electronic governance at the level of local self-government is most fully implemented through electronic petitions, which allows citizens to directly participate in resolving issues of local importance. It is proposed to include provisions regulating the implementation of electronic democracy tools in the provisions of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". An additional promising direction for the implementation of electronic democracies is proposed to consider the introduction of digital services not only in large cities, but also in other settlements of Ukraine. Attention is focused on the underdeveloped issue of financial control and financial monitoring of implemented decisions that are made because of the implementation of electronic democracy projects.

**Key words:** digitalization, e-government, local self-government in Ukraine, e-petitions, e-democracy.

**Вступ.** Положенням статті 140 Конституції України передбачено, що «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [1]. Організація місцевого самоврядування у нашій державі є необхідним інструментом впровадження демократичних процесів сучасної прогресивної та правової країни з метою забезпечення прав громадян вирішувати питання локального характеру та сприяти розвитку територій. Не варто заперечувати факт зміни підходів до діяльності місцевого самоврядування, одним з яких є впровадження інструментів цифровізації та реалізації електронної демократії, електронного урядування, які окрім загальнодержавного рівня, досить вдало реалізуються на місцях.

Враховуючи динаміку та трансформацію суспільних відносин в ХХІ сторіччі, вважаємо за необхідне дослідити, яким чином інструменти електронної демократії та електронного урядування можуть бути реалізовані на місцях, та наскільки вдалими та результативними є впровадження таких змін.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання функціонування органів місцевого самоврядування досліджували широке коло науковців в галузях адміністративного, конституційного права. Слід відзначити наукові результати досліджень таких учених, як В. Бевзенко, Ю. Битяк, М. Віхляєв, П. Ворона, О. Губанов, Т. Коломосьць, В. Копейчиков, О. Кузьменко, Д. Лук'янець, Р. Мельник, С. Петков, Р. Плющ, С. Саханенко, О. Скакун, В. Чернишова та ін. Окремо слід навести перелік дослідників, основним фокусом уваги яких є питання реалізації електронної демократії, електронного урядування: Н. Грицяк, О. Кахович, О. Квактун, М. Міхровська, А. Митко, Ю. Орловська, С. Соловійов, В. Штанько та інші.

Проте, запропонований предмет дослідження є комплексним та необхідним для визначення подальших перспектив впровадження оптимальних рішень електронного урядування та електронної демократії на місцях, тому не зважаючи на наявний масив наукових праць, питання можливостей та лаяхів впровадження цифрових рішень у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні є актуальним та вимагує для подальшого розвитку науки адміністративного права.



**Метою статті** є дослідження рівня реалізації цифрових рішень у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та оцінка їх ефективності з огляду на розвиток сучасних інструментів електронної демократії та електронного урядування.

**Нормативну базу** роботи становлять акти національного законодавства України, які регулюють порядок функціонування органів місцевого самоврядування в Україні та реалізації інструментів електронного урядування і демократії, а також окремі акти імперативного та рекомендаційного характеру інституцій та органів ЄС.

**Наукову новизну публікації** формують запропоновані висновки та описані перспективи подальших наукових досліджень в межах запропонованого у роботі предмету.

**Методи дослідження.** Методологія дослідження формується за рахунок комплексного використання загальнонаукових прийомів і методів наукового пізнання (синтезу, аналізу, системно-структурного, порівняння, діалектичний метод тощо) та спеціально правових (правового порівняння, документального аналізу).

**Виклад основного матеріалу.** Положенням статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР до основних принципів місцевого самоврядування в Україні віднесено: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [2].

Зазначені принципи свідчать про автономність місцевого самоврядування та можливість використання організаційних та матеріально-фінансових інструментів розвитку громад, що в свою чергу наводить на думку про можливість використання і цифрових сучасних методів електронного урядування і демократії.

Цифрові рішення в діяльності органів місцевого самоврядування варто розглядати також з позиції основ електронної демократії. Концепція електронної демократії останніми десятиліттями набула значного поширення в межах функціонування європейського правового простору та України.

Зокрема, дослідник В. К. Лур'є зазначає, що передумовами впровадження електронної демократії є невідповідність якості управління вимогам часу, з огляду на що виникає необхідність у пошуку нових способів прийняття рішень; підвищення рівня політичної участі та розвитку громадянського суспільства, що є причиною для формування нових механізмів вироблення політики; наявність значної кількості проблем місцевого рівня, що сприяє потребі висунення пропозицій з боку громадян щодо реальних дій на рівні району, міста, області [3, с. 211-212]. Основними особливостями електронної демократії автор називає: публічність (звернення до органів влади та доступність результатів на запити широкому загалу); колективність (кожен може торкнутися будь-якого питання, висунувши його на розсуд громадськості, і формувати будь-які звернення в рамках цього питання); оцінка якості роботи органів влади населенням (результати на звернення автоматично доводяться до відома і громадяни можуть публічно їх оцінити. Такий зворотний зв'язок дозволяє отримати інформацію про те, наскільки населення задоволене результатом розгляду звернення) [3, с. 212].

Фактично всі перелічені ознаки можуть бути застосовані і до загальних ознак демократичного режиму. Єдиною відмінністю може бути лише той факт, що перелічені ознаки в межах реалізації електронної демократії можуть бути реалізовані швидше, оперативніше, що значною мірою впливає на ефективність місцевого самоврядування.

Інша дослідниця – Н. М. Нахмачова – розглядаючи електронну демократію як інструмент розвитку громадянського суспільства та ефективного партнерства в публічній сфері, зазначає, що на місцевому рівні електронна демократія представлена передусім сайтами місцевих рад, а також низкою спеціалізованих сервісів. Серед найбільш успішних прикладів – Контактний центр Києва 1551, «Цілодобова варта» у Вінниці, сайт «Панель міста»



Львівської міської ради, віртуальна приймальня мера в Івано-Франківську тощо. Також ефективну взаємодію між громадянами та місцевою владою забезпечує портал «Відкрите місто», до якого підключені вже 50 міст в Україні, а також звертає увагу на дієвий інструмент е-демократії – громадські бюджети участі, через які громадяни можуть визначати, на які потреби спрямовувати бюджетні кошти (частина міського бюджету спрямовується на запропоновані громадянами проекти, які обираються шляхом електронного голосування [4].

Таким чином, авторка зосереджує увагу на цифровізаційних та технологічних рішеннях, які реалізуються в межах електронної демократії на місцевому рівні, що дозволяє поглянути на реалізацію цифрової політики на місцях у таких розуміннях: концептуальному (як ідею, яку слід впроваджувати та розвивати задля досягнення ефективних рішень на місцях) та технологічному (як перелік засобів та інструментів, які сприяють такому впровадженню).

Якщо звернути увагу на нормативне забезпечення реалізації засобів та інструментів електронної демократії, то слід навести положення Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р (далі – Концепція), якою передбачено, що електронне урядування – це форма 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 [4].

Крім того зазначено, що «З огляду на міжнародний досвід розвиток електронного урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Реформа будь-якої галузі в сучасних умовах спрямована на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі - органи влади). Крім того, запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy)» [4].

Однією з першочергових проблем, які планувалось вирішити шляхом схвалення даної Концепції було визначено недостатній рівень готовності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження і використання інструментів електронного урядування [4], самим розпорядженням, яким схвалено Концепцію, було рекомендовано органам місцевого самоврядування, а також підприємствам, установам та організаціям, що належать до комунальної форми власності, керуватись положеннями Концепції під час запровадження електронного урядування [4], а основними завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування у базових галузях України є запровадження інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів (зокрема з використанням перспективних геоінформаційних технологій, Інтернету речей, технологій опрацювання даних великих обсягів (Big Data) і Blockchain), у тому числі у сфері регіонального розвитку та реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади у частині запровадження містобудівного кадастру та посилення спроможності місцевих громад щодо виконання нових повноважень шляхом запровадження примірних інформаційно-аналітичних систем [4].

Тобто, органи місцевого самоврядування визначені як окремі суб'єкти реалізації даної Концепції електронного урядування, визначено першочергові (на наш погляд, очевидно, не усі) ключові питання, де електронне урядування повинно бути реалізовано на рівні місцевого самоврядування, а також сфокусовано увагу на недостатньому рівні розвитку місцевого електронного урядування, що в свою чергу свідчить про необхідність вдосконалення даного напрямку.



Для аналізу впровадження електронного урядування на рівні місцевого самоврядування досить цікавими є також положення Регламенту організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 55 (далі – Регламент). Регламентом, який визначає загальні засади організації юридично значимої взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі, передбачено створення системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ) (далі - система взаємодії) - державна телекомунікаційна система, призначена для автоматизації процесів створення, надсилання, передачі, одержання, оброблення, використання, зберігання, знищення документів в електронній формі, що не містять інформації з обмеженим доступом, із застосуванням кваліфікованого електронного підпису та/або кваліфікованої електронної печатки, а також організації міжвідомчого моніторингу за станом виконання управлінських рішень. До того ж, система взаємодії, описана вище, визнається пріоритетною формою взаємодії органів виконавчої влади з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, організаціями, установами, підприємствами незалежно від форми власності та інститутами громадянського суспільства, що в установленому порядку підключилися до системи взаємодії [5].

Окрім зазначеного регламенту даною постановою № 55 було також затверджено Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну та Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, які є рекомендованими органам місцевого самоврядування для приведення у відповідність власних інструкцій з діловодства [5]. Додатково слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 749 було затверджено Порядок використання електронних довірчих послуг в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях державної форми власності, проте станом на сьогодні постанова втратила чинність [6].

Таким чином, нормативне забезпечення реалізації електронного урядування на рівні місцевого самоврядування передбачене і дозволяє реалізувати цифрові рішення, які до того ж відповідають вимогам державного рівня, що формує цілісну систему електронного урядування у країні.

Якщо звернутись до окремих аспектів реалізації електронного урядування на рівні місцевого самоврядування слід зазначити наступне. В контексті розвитку електронної демократії останніми роками набули значної популярності електронні петиції, які є особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування і яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23-1 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [7]. Можливість подачі електронних петицій також передбачена на онлайн платформі «Дія». Електронні місцеві петиції можна подавати на теми будівництва та благоустрою, екології, економіки та фінансів, житлово-комунального господарства, земельних відносин, освіти, охорони здоров'я, охорони правопорядку, промисловості та підприємництва, сім'ї, молоді, дітей, соціального захисту та охорони праці, транспорту, доріг та інших питань місцевого значення [8]. Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади, що передбачено положенням статті 23-1 Закону України «Про звернення громадян» [7].

Органи місцевого самоврядування можуть створювати власні цифрові платформи для подання електронних петицій громадян. Так, зокрема, такі сервіси передбачені на сайті Київської міської ради [9]. Наприклад, статистичні дані стосовно опрацювання електронних звернень громадян та жителів м. Києва виглядають наступним чином: з 1 січня 2023 р. по 31 грудня 2023 р. було опубліковано 756 петицій, з яких 69 набрали достатньо підписів. Найпопулярнішими напрямками (темами) петицій є: транспорт (19,6 %); найменування та перейменування вулиць (19,2 %); дорожнє господарство (10,2 %); житлово-комунальна інфраструктура (7,1 %); екологічна політика (6,3%) [9].



На місцевому рівні досить перспективною та впливовою є реалізація проєкту «Громадський бюджет» через платформу E-DEM. Для користувачів передбачена одноразова реєстрація за допомогою BankID чи електронного цифрового підпису, що забезпечує найвищий рівень захисту персональних даних та конфіденційності, а також убезпечує від фальсифікації волевиявлення на платформі. Щоб місту або об'єднаній територіальній громаді долучитися до платформи, необхідно надіслати письмовий запит від уповноваженого представника органу місцевого самоврядування, підписати Меморандум про співпрацю з Фондом Східна Європа. Сама платформа E-DEM створена Фондом Східна Європа у партнерстві з Державним агентством з питань електронного урядування України в межах програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською агенцією розвитку і співробітництва [10].

**Висновки.** Таким чином, цифрові рішення на рівні місцевого самоврядування можна розглядати як впровадження процесів цифровізації у функціонування конкретних суб'єктів місцевої влади або ж як вид залученості громадян та жителів громади до прийняття рішень, тобто через реалізації інструментів електронної демократії. На сьогодні реалізація електронного урядування на рівні функціонування місцевого самоврядування найповніше реалізується через електронні петиції, що дозволяє громадянам безпосередньо брати участь у вирішенні питань місцевого значення. Перспективним вважаємо внесення до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положень, які регулюють впровадження інструментів електронної демократії, оскільки це питання недостатньо врегульоване в межах зазначеного закону. Додатковим перспективним напрямом впровадження електронних демократій є запровадження цифрових сервісів не лише у великих містах, а й в інших населених пунктах України. Також залишається недостатньо дослідженим та розвинутим питання фінансового контролю та фінансового моніторингу впроваджених рішень, які приймаються в результаті реалізації проєктів електронної демократії.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України зі змінами : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Лур'є В. К. Концепція електронної демократії. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2017. № 2 (33). С. 210–216.
4. 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-р#Text>
5. Деякі питання документування управлінської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-р#n1251>
6. Про затвердження Порядку використання електронних довірчих послуг в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях державної форми власності : постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 749. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749-2018-р#n12>
7. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 47. Ст. 256.
8. Взаємодія. Місцеві петиції онлайн. *ДІЯ* : вебсайт. URL: <https://petition.diia.gov.ua> (дата звернення: 04.12.2024).
9. Електронні петиції. Статистика. *Київська міська рада* : вебсайт. URL: <https://petition.kyivcity.gov.ua/statistic> (дата звернення: 04.12.2024).
10. Громадський бюджет. E-DEM : вебсайт. URL: <https://budget.e-dem.ua/howworks> (дата звернення: 12.12.2024).

