

**Чернадчук Т. О.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
заступник завідувача кафедри адміністративного і інформаційного права  
Сумського національного аграрного університету*

**Козачок І. В.,**  
*аспірантка кафедри адміністративного і інформаційного права  
Сумського національного аграрного університету*

## **ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМОК РОЗВИТКУ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **DIGITIZATION AS A DIRECTION OF DEVELOPMENT OF THE CONTROL FUNCTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Діджиталізація та впровадження цифрових технологій має стати опорою сталого розвитку територіальної громади, як одиниці суспільства, з новими можливостями та перспективами, що суттєво забезпечать покращення життя, ефективності виконання роботи, розвитку творчості, можливості навчання та відпочинку українців. Процеси впровадження цифрових технологій у життєдіяльність територіальної громади мають відбуватися виключно у межах та способами, передбачені Конституцією України та законами України. Важливе місце серед нормативно-правових актів, що регулюють цифровізацію процесів функціонування територіальної громади займають ті, що стосуються забезпечення схоронності інформації, що знаходиться під захистом держави (персональних даних, конфіденційної інформації та інших) та безпеки у цій сфері. Аналізуючи ряд нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері діджиталізації та цифровізації на предмет застосування їх приписів під час реалізації функції контролю органом місцевого самоврядування можна зробити висновки про ряд правових прогалин у них, які не дають змоги в повній мірі впровадити інформаційні технології у процеси діяльності територіальної громади. Інструментом заповнення правових прогалин законодавства у впровадженні та застосуванні цифрових технологій, також, може стати розробка та прийняття локальних документів. Зокрема, орган місцевого самоврядування має розробити та затвердити порядок проведення сесій ради в дистанційному (он-лайн) режимі та порядок організації дистанційної роботи виконавчого апарату ради, який має містити методологічні засади роботи: порядок взаємодії між учасниками відносин під час дистанційної роботи, правила внутрішнього трудового розпорядку; засоби та інструментарій дистанційної роботи: обрання єдиної інтернет-платформи для забезпечення робочого процесу в умовах дистанційної роботи, яка має бути доступною, перебуває у відкритому доступі, не потребує встановлення спеціального програмного забезпечення з можливістю ідентифікації учасників відносин та зворотнім зв'язком.

***Ключові слова:** цифрові технології, місцеве самоврядування, контроль, дистанційна робота, рада, функція.*

Digitization and implementation of digital technologies should become a pillar of sustainable development of the territorial community, as a units of society, with new opportunities and prospects that will significantly improve the life, efficiency of work, development of creativity, opportunities for education and recreation of Ukrainians. The processes of introducing digital technologies into the daily life of the territorial community must take place exclusively within the limits and methods provided for by the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine. An important place among regulatory legal acts is occupied by those related to ensuring the safety of information that is under the protection of the state. Analyzing a number of normative legal acts that regulate relations in the field of digitization and digitalization in terms of the application of their prescriptions during the implementation of the control function by the local self-government body, it is possible to draw conclusions about a number of legal gaps in them, which do not allow the full implementation of information technologies in the processes activities of the territorial community. The development and adoption of local documents can be a tool for filling gaps in legislation in the implementation and application of digital technologies. The local self-government body must develop and approve the procedure for holding council sessions in remote (online) mode and the procedure for organizing remote work of the executive apparatus of the council, which must contain methodological principles of work: the procedure for interaction between participants in relations during remote work, rules of internal labor schedule; tools and tools of remote work:

choosing a single Internet platform to ensure the work process in the conditions of remote work, which should be accessible, in open access, does not require the installation of special software with the possibility of identification of the participants of the relationship and feedback.

**Key words:** digital technologies, local government, control, remote work, council, function.

**Вступ.** Не секрет що сьогодні навіть діти спілкуються один з одним використовуючи гаджети, віджети та різні цифрові технології. Реалії життя внесли корективи у спілкування не тільки людей, але й в кожен сферу життя. Пандемія COVID-19, військова агресія росії проти нашої держави. За визначенням Innolytics: «Діджиталізація – це загальний термін для позначення цифрової трансформації суспільства та економіки. Даний термін характеризує перехід від індустріальних та аналогових технологій до часу знань і творчості, що розкривається цифровими технологіями та інноваціями в цифровому бізнесі» [1]. Останнім часом різні цифрові технології, зокрема Інтернет, мобільний Інтернет, штучний інтелект тощо) отримали серйозний прорив у розвитку та перейшли з експертного застосування у повсякденне життя людей. Вимоги часу зумовлюють пришвидшувати процеси прийняття управлінських рішень. Водночас, кризи сьогодні спричиняють ряд проблем, які можуть бути вирішені шляхом цифрової трансформації. Чимало працівників, які раніше працювали офлайн з офісів, тепер змушені працювати онлайн з дому чи з інших місць поза офісом. Виробники змушені зупинити виробництво з огляду на карантинні обмеження та загрози життю людей внаслідок військових дій. Майже кожна сфера життя не зможе існувати в майбутньому без розробки стратегії цифрової трансформації. Не виняток – процеси, які відбуваються під час децентралізації місцевого самоврядування. Діджиталізація послуг, як і діджиталізація держави і технології у цілому, вже врятували мільйони робочих місць, допомогли сповільнити поширення вірусу і дозволяють справлятися з новими реаліями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженню проблематики діджиталізації в окремих процесах приділяли увагу: Глушко О., Клименко К, Крисоватий А., Лазоренко Т., Половинкіна А., Рогачевська Ю., Солодковський Ю., Синютка Н., Ткачик Ф.

Зокрема Лазоренко Т. стверджує: «... усім учасникам ринку доведеться змінюватися значно швидше в аспекті цифрових трансформацій, ніж це відбувається сьогодні. ... Підприємства, які слідкують за останніми тенденціями в сфері цифрових інновацій і готові до їх впровадження, здатні адаптуватися до більш гнучких бізнес-процесів, мають досить великий потенціал успіху» [2, с. 50].

Також, дослідженням проблеми діджиталізації підприємств в епоху інформаційного суспільства та цифрової економіки займалася Половинкіна А., яка, зокрема, розглядала актуальність діджиталізації на ринку маркетингових панельних досліджень України в умовах його стагнації. Висновком її дослідження стало те, що ринковою необхідністю в епоху інформаційного суспільства є діджитал-трансформація бізнес процесів підприємств, як один із ключових трендів [3, с. 56].

Формулювання мети та завдань дослідження. Метою статті є аналіз правової бази впровадження та застосування цифрових технологій під час процесу реалізації функції контролю органом місцевого самоврядування. Окреслення проблем та правових прогалин при їх впровадженні та застосуванні.

**Виклад основного матеріалу.** Ключову роль у сучасній світовій економіці відіграють технології та інновації. З огляду на це країни члени Європейського Союзу та інші держави докладають якомога більше зусиль для стимулювання цифрової економіки. Перекладаючи термін «діджиталізація» (від англ. digitalization) з англійської маємо визначення, що це процес переведення інформації в цифрову форму, оцифровування, цифровізація [4, с. 107]. Цифровізація як суспільне явище визначається такими характеристиками, як перехід всіх видів контенту на цифрові технології, що одночасно визначається як мобільний та персональний. В державному секторі України «цифрові» технології – це один із основних напрямків реформування державного управління та конкретний приклад для всієї країни, яким чином потрібно використовувати переваги «цифрового» світу.

Загальні можливості мобільних, соціальних, «хмарних» технологій, «інтернету речей» та технологій аналізу даних разом здатні суттєво змінити роботу у державному управлінні та зробити державний сектор України реактивним, дієвим та ефективним. В умовах становлення «цифрових» економік, коли громадяни стають фактично користувачами технологій, не тільки державні установи, але й поряд з ними органи місцевого самоврядування мають робити стратегічні інвестиції в інформаційно-комунікаційні технології. Інакше вони ризикують залишитися аутсайдерами та не будуть готові використовувати нові моделі взаємодії між гілками влади чи бізнесу, стануть заручниками застарілих та незручних моделей управління. Тільки розглядаючи цифровізацію в контексті інструменту – «цифрові» технології зможуть розвивати відкрите інформаційне суспільство, як один із істотних чинників розвитку в Україні демократії, економічного зростання, створення робочих місць, підвищення продуктивності, а також підвищення якості життя громадян України. Загальні засади можливо застосовувати і на локальному рівні, проте на нашу думку адаптація окремих норм нормативно-правових актів може привести до правової колізії або невірної їх тлумачення та застосування. Використання цифрових технологій у будь-якій сфері вимагає формування інноваційного нормативно-правового забезпечення, водночас вдосконалюючи та розширюючи існуючу нормативно-правову базу.

Правовою основою процесів цифровізації в Україні є національне законодавство, що базується на принципах і засадах, затверджених міжнародними нормативно-правовими актами. Правові відносини у сфері електронної комерції під час вчинення електронних правочинів регулює Закон України «Про електронну комерцію». Слід зазначити, що дія цього закону не поширюється на правочини, у випадках, коли законом встановлено спеціальний порядок переходу права власності або предметом правочину є об'єкти, вилучені з цивільного обороту або обмежені в цивільному обороті відповідно до законодавства. Для Закону не впливає на правочини, коли стороною правочину є орган державної влади або орган місцевого самоврядування в частині виконання ним

функцій держави або місцевого самоврядування чи правочин вчиняється відповідно до Закону України "Про публічні закупівлі". У разі виконання зобов'язання, яке забезпечується особою, що уклала договір поруки або іншої форми майнового забезпечення, за умови, що така особа діє в цілях, що виходять за межі її господарської діяльності чи незалежної професійної діяльності, також, ці правовідносини Закон не врегульовує [5]. Отже, Закон України «Про електронну комерцію» не застосовується до правочинів стороною яких є орган місцевого самоврядування в частині виконання ним функцій місцевого самоврядування.

Правові та організаційні засади при наданні електронних довірчих послуг, у тому числі транскордонних визначає Закон України «Про електронні довірчі послуги». Цей закон встановлює права та обов'язки суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації. Сфера дії цього закону регулює відносини між суб'єктами владних повноважень під час надання та отримання електронних довірчих послуг, при процедурі надання цих послуг, також при нагляді (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, крім того Законом визначено основні організаційно-правові засади електронної ідентифікації [6]. Тобто закон визначає порядок відносин суб'єкта владних повноважень, в нашому випадку, органу місцевого самоврядування, виключно при наданні, отриманні електронних довірчих послуг – послуг, які надаються для забезпечення електронної взаємодії двох або більше суб'єктів, які довіряють надавачу електронних довірчих послуг щодо надання такої послуги [6].

Закон України «Про захист персональних даних» регулює правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, і спрямований на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних. Цей Закон поширюється на діяльність з обробки

персональних даних, яка здійснюється повністю або частково із застосуванням автоматизованих засобів, а також на обробку персональних даних, що містяться у картотеці чи призначені до внесення до картотеки, із застосуванням неавтоматизованих засобів [7]. Орган місцевого самоврядування зобов'язаний дотримуватися вимог даного закону оскільки є володільцем та користувачем персональних даних. Водночас, норми закону не встановлюють та не регламентують способи чи методи реалізації функції контролю органом місцевого самоврядування.

Відносини у сфері захисту інформації в інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних системах врегульовано Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах». Суб'єктами відносин, пов'язаних із захистом інформації в інформаційних, електронних комунікаційних та інформаційно-комунікаційних системах, є: володільці інформації; власники системи; користувачі; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації і підпорядковані йому регіональні органи [6]. Таким чином, орган місцевого самоврядування є суб'єктом правовідносин, які врегульовує вищевказаний закон, оскільки може виступати і володільцем інформації, і власником системи, і її користувачем. Отже, норми цього закону можуть врегульовувати взаємовідносини, пов'язані зі здійсненням функції контролю органом місцевого самоврядування, проте конкретний алгоритм та шляхи його реалізації потребують опрацювання, один із можливих шляхів це прийняття локального документу, наприклад рішення ради, яким буде визначено порядок доступу до інформації, перелік користувачів та їх повноваження стосовно цієї інформації.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрової трансформації» визначено пріоритетні напрями та завдання (проекти) цифрової трансформації на період до 2023 року.

Зокрема, визначені напрями цифрової трансформації: – у сфері охорони здоров'я, що стосуються створення медичної інформаційної системи, це – електронний кабінет

пацієнта, електронна система управління заходами лікарських засобів та медичних виробів, електронна інтегрована система спостереження за інфекційними захворюваннями, національної платформи даних у сфері громадського здоров'я [9]; – у розвитку територіальних громад та територій це – запровадження електронних послуг у сфері будівництва та єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, створення Національного порталу для управління будинком, створення та забезпечення функціонування геоінформаційної системи моніторингу розвитку регіонів і громад, створення реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, інформаційної системи для ведення/оприлюднення актів та повноважень органів місцевого самоврядування [9]; – у сфері фінансів – забезпечення електронної взаємодії між розпорядниками бюджетних коштів у процесі планування бюджету, створення інформаційної системи планування та виконання бюджету, забезпечення електронної взаємодії між місцевими фінансовими органами, автоматизація робочого місця ревизора/аудитора з можливостями дистанційного управління (доступу, функціонування), забезпечення підготовки електронної звітності, аналітичних інструментів для підтримки прийняття управлінських рішень [9]; – у сфері соціальної політики – автоматизація та централізація процесів, пов'язаних із призначенням/наданням адресної допомоги, соціальних послуг, пільг, пенсії; створення єдиного соціального реєстру, електронного бюджету, соціального казначейства, запровадження електронних послуг у сфері соціальної політики [9]; – освіти і науки – автоматизація освітніх та управлінських процесів, включаючи запровадження ведення електронних журналів та щоденників, електронної звітності, обліку здобувачів освіти, педагогічних працівників та суб'єктів підвищення кваліфікації [9].

Проаналізувавши напрями цифрової трансформації у різних галузях суспільного життя можна дійти висновку, що ці напрями опосередковано мають застосовуватися органом місцевого самоврядування, в тому числі при реалізації функції контролю, оскільки інформаційні системи, які будуть створені, модернізовані чи розвинуті в результаті реалізації цих напрямків

стосуються діяльності територіальної громади. Проте, даним нормативно-правовим актом не визначено відповідальними особами по цих напрямках – органи місцевого самоврядування. Власниками створених вищевказаних контентів будуть державні структури, тому виникає об'єктивна необхідність у розробці порядку доступу органу місцевого самоврядування, його прав та обов'язків до створених баз даних, інформаційних систем, реєстрів тощо.

Закон України «Про електронні комунікації» встановлює правові та організаційні основи державної політики у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра. Також Закон визначає права, обов'язки та відповідальність фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у відповідній діяльності або користуються електронними комунікаційними послугами. Дія Закону поширюється на відносини у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра щодо надання та отримання електронних комунікаційних послуг, постачання та доступу до електронних комунікаційних мереж, забезпечення конкуренції на ринках електронних комунікацій, а також щодо користування радіочастотним спектром, ресурсами нумерації та захисту прав користувачів послуг [10]. Отже, приписи даного Закону стосуються органу місцевого самоврядування виключно під час користування радіочастотним спектром, ресурсами нумерації та захисту своїх прав, як користувачів послуг.

Використовуючи свої права, як користувача орган місцевого самоврядування забезпечить себе прерогативою використання електронних комунікаційних мереж високої та надвисокої пропускну здатності, доступністю та безпечністю електронних комунікаційних мереж і послуг, ефективним та гармонізованим користуванням радіочастотним спектром, отримання права вибору електронних комунікаційних послуг за ціною та якістю, тощо. Водночас, парадигми Закону встановлюють обов'язки кінцевих користувачів, серед яких, в тому числі, може бути орган місцевого самоврядування. Отже, реалізуючи функцію контролю із застосуванням електронних комунікаційних мереж, в тому числі: мережі фіксованого чи мобільного зв'язку, доступу до мережі Інтернет, орган місцевого самоврядування може користувати-

ся правами, закріпленими означеним Законом, водночас з безумовним виконанням обов'язків, передбачених нормативно-правовим актом.

**Висновки.** Діджиталізація та впровадження цифрових технологій має стати опорою сталого розвитку територіальної громади, як одиниці суспільства, з новими можливостями та перспективами, що суттєво забезпечать покращення життя, ефективності виконання роботи, розвитку творчості, можливості навчання та відпочинку українців. Процеси впровадження цифрових технологій у життєдіяльність територіальної громади мають відбуватися виключно у межах та способами, передбачені Конституцією та законів України. Аналізуючи ряд нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері діджиталізації та цифровізації на предмет застосування їх приписів під час реалізації функції контролю органом місцевого самоврядування можна зробити висновки про ряд правових прогалин у них, які не дають змоги в повній мірі впровадити інформаційні технології у процеси діяльності територіальної громади. Не зайвим буде визначення такого поняття як «діджиталізований муніципальний контроль». На нашу думку термін «діджиталізований муніципальний контроль» можна сформулювати як муніципальний контроль, який проводиться дистанційно за допомогою інформаційно-цифрових технологій та здійснюється органом місцевого самоврядування під час виконання своїх повноважень з управління об'єктами спільної власності та вирішення питань місцевого значення в галузі бюджету, фінансів, цін, побутового, торговельного обслуговування, житлово-комунального господарства, транспорту й зв'язку, громадського харчування, будівництва, культури, фізкультури і спорту, соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. Визначення терміну надасть можливість розробити ряд нормативно-правових актів, покликаних на визначення об'єкту та суб'єктів «діджиталізованого муніципального контролю», забезпечення їх прав та обов'язків під час його здійснення. Вдалим та вагомим інструментом заповнення правових прогалин законодавства у впровадженні

та застосуванні цифрових технологій може стати розробка та прийняття локальних документів, зокрема розпоряджень та рішень рад, регламенту роботи ради тощо. Зокрема, орган місцевого самоврядування має розробити та затвердити порядок проведення сесій ради в дистанційному (он-лайн) режимі та порядок організації дистанційної роботи виконавчого апарату ради, який має містити методологічні засади роботи: порядок взаємодії між учасни-

ками відносин під час дистанційної роботи, правила внутрішнього трудового розпорядку; засоби та інструментарій дистанційної роботи: обрання єдиної інтернет-платформи для забезпечення робочого процесу в умовах дистанційної роботи, яка має бути доступною, перебуває у відкритому доступі, не потребує встановлення спеціального програмного забезпечення з можливістю ідентифікації учасників відносин та зворотнім зв'язком.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Innolytics AG. <https://innolytics.net/>
2. Лазоренко Т., Шолом І. Діджиталізація як основний фактор розвитку бізнесу. Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції «Бізнес, інновації, менеджмент: проблеми та перспективи». (Київ 20 квітня 2020 р.). Київ, 2020. С. 50–51.
3. Половинкіна А.О., Солнцев С.О. Модель діджиталізація панельних досліджень. Актуальні проблеми економіки та управління. 2020. № 14. С. 56.
4. Савон К. В. Поняття «Діджиталізація» в контексті цифрового уряду. Актуальні проблеми політики. 2021. Вип. 67. С. 107–111.
5. Про електронну комерцію: Закон України від 03 вересня 2015 р. № 675-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015 р., № 45, Ст. 410.
6. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05 жовтня 2017 р. № № 2155-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2017 р., № 45, Ст. 400. 2017 р.
7. Про захист персональних даних: Закон України від 01 червня 2010 р. № 2297-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010 р., № 34, Ст. 481.
8. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05 липня 1994 р. № 80/94-ВР/ Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1994 р., № 31, Ст. 286.
9. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження від 17 січня 2018 р. № 67-р. / Кабінет Міністрів України. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-koncepciyi-rozvitku-cifrovih-kompetentnostej-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi-167-030321>
10. Про електронні комунікації: Закон України від 16.12.2020 р. № 1089-IX/ Верховна рада України. Голос України. 2021. № 7.