

<https://doi.org/10.15407/socium2024.01-02.029>  
УДК 323.2:332.14



Creative Commons Attribution 4.0 International

*Дульська І.В., канд. екон. наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник відділу інноваційної політики, економіки та організації високих технологій, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", вул. Панаса Мирного, 26, Київ, 01011, Україна, email: i\_dulska@i.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2657-8375>, Web of Science ResearcherID: AEP-2520-2022*

### ЦИФРОВІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВІЙНИ: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

На прикладі процесу цифровізації територіальних громад та органів місцевого самоврядування в Україні у статті побудовано інституційну модель їхньої взаємодії з центральними та регіональними органами виконавчої влади, що склалася внаслідок широкомасштабної війни. Виявлено, що децентралізація посилила згуртованість і самоорганізацію суспільства на рівні мікрорегіонів та трансформувала традиційно інертні й формальні органи місцевого самоврядування на реальних суб'єктів влади зі значними повноваженнями та фінансовими можливостями, найбільш наближеними до людей, здатними оперативно реагувати на виклики (наприклад, пандемію та війну), зокрема, в сфері цифровізації, яка переорієнтовує суспільне виробництво на більш високі технологічні уклади, а суспільне буття – до форм його організації, більш притаманних підходам до місцевого самоврядування ЄС (демократичності, прозорості, інклюзивності). В умовах війни децентралізація об'єктивно загаломована, її розвиток пішов здебільшого за мобілізаційною моделлю, коли керівна роль майже в усіх процесах територіальних громад, і не лише в питаннях обороноздатності, належить органам виконавчої влади. Проте багато територіальних громад є проактивними, співпрацюють з іншими громадами, бізнесом, зарубіжними партнерами, достатньо інституційно та фінансово спроможні вирішувати проблеми, зокрема, цифровізації, тому не потребують посередників, зовнішнього управління та дублювання функцій, тоді як забюрократизовані центральні та регіональні органи виконавчої влади переважно мають відповідати за завдання загальнодержавного рівня. Водночас наявні пасивні територіальні громади, які дійсно потребують зовнішньої допомоги виконавчої влади різних рівнів. Наголошується, що центральні органи виконавчої влади у сфері цифровізації мають скоригувати підходи до статистичного моніторингу цифрової трансформації так, щоб у фокус потрапив рівень адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Індекс цифрової трансформації регіонів України Міністерства цифрової трансформації, а також опитування не виконують функції цифрового табло, притаманні Індексу цифрових суспільства та економіки ЄС, де інформація представлена індексно та в абсолютному вимірі, і це необхідно виправити. Запропоновано гнучку модель взаємодії стейкхолдерів цифровізації, що враховує ситуацію в конкретних територіальних громадах.

**Ключові слова:** цифровізація, територіальні громади, органи місцевого самоврядування, моделі місцевого самоврядування, центральні та регіональні органи виконавчої влади, децентралізація, інституційна спроможність, фінансова спроможність.

*Dulska I.V., PhD in Economics, Senior Researcher, Senior Researcher Department of Innovation Policy, Economics and Organization of High Technologies, State Institution "Institute for Economics and Forecasting, National Academy of Sciences of Ukraine", 26, Panasa Myrnoho, Kiev, 01011,*

© Дульська І.В., 2024

ISSN 1681-116X. Український соціум, 2024, № 1-2 (88-89): 29–49

29

## DIGITALIZATION OF THE TERRITORIAL COMMUNITIES OF UKRAINE DURING THE WAR: INSTITUTIONAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION

*Using the example of the process of digitalization of territorial communities and local self-government bodies in Ukraine, the article builds the institutional model of their interaction with central and regional executive bodies that has developed because of a large-scale war. It is found that decentralization has strengthened the cohesion and self-organization of society at the level of micro-regions and has transformed traditionally inert and formal local governments into real subjects of power with significant powers and financial capacities, closest to people, capable of quick responding to challenges (e.g., pandemic and war), particularly in the field of digitalization, which reorients social production to higher technological modes, and social life to forms of its organization more in line with EU approaches to local self-government (democracy, transparency, inclusiveness). In the context of war, decentralization has been objectively slowed down, and its development has been largely based on the mobilization model, with executive authorities playing a leading role in almost all processes of territorial communities, not only in defense-related issues. However, many territorial communities are proactive, cooperate with other communities, businesses, and foreign partners, and are sufficiently institutionally and financially capable of solving problems, including digitalization, so they do not need intermediaries, external management, or duplication of functions, while bureaucratized central and regional executive authorities should mainly be responsible for national-level tasks. At the same time, there are passive territorial communities that do need external assistance from executive bodies at various levels. It is emphasized that central executive bodies in the field of digitalization should adjust their approaches to statistical monitoring of digital transformation so that the focus is on the level of basic-level administrative-territorial units. The Digital Transformation Index of the Regions of Ukraine of the Ministry of Digital Transformation, as well as surveys, do not perform the functions of a digital scoreboard inherent in the EU Digital Economy and Society Index, where information is presented in index and absolute terms, and this needs to be corrected. The author proposes a flexible model of interaction between digitalization stakeholders that takes into account the situation in specific territorial communities.*

**Keywords:** *digitalization, territorial communities, local self-government bodies, local self-government models, central and regional executive bodies, decentralization, institutional capacity, financial capacity.*

Із часу ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, яка є однією з фундаментальних інституційних підвалин побудови ЄС, в Україні відбулися глибокі структурні реформи децентралізації, що посилили згуртованість і самоорганізацію суспільства на рівні мікрорегіонів, перетворили традиційно інертні формально обрані територіальними громадами (ТГ) органи місцевого самоврядування (ОМС) на реальних суб'єктів влади зі значним обсягом повноважень і фінансових можливостей, найбільш наближених до людей суб'єктів влади, здатних оперативно реагувати на виклики (пандемію, війну), зокрема, в сфері цифровізації ТГ. В Україні станом на 10.07.2024 р. в 27 833 населених пунктах створено 1469 ТГ, серед них 409 – міські, 435 – селищні, 625 – сільські ТГ. У їхньому складі – 7719 старостинських

округів (10% з населенням до 500 осіб, 61% – 500–1500, 22% – 1,5–3,0 тис., 7% – понад 3,0 тис. осіб)<sup>1</sup>.

У Звіті про готовність України до переговорів про вступ до ЄС від 8.11.2023 р. [1] Європейською Комісією (ЄК) зазначено, що завершено територіальну частину реформи децентралізації; ОМС ТГ (в Україні, ЄС – муніципалітети міст і громад / комун) є опорою державної стійкості в мобілізації підтримки знизу, перезавантажено основні соціальні послуги, ОМС допомагають в організації територіальної оборони, приймають внутрішньо переміщених осіб; є обмежений прогрес у головних законодавчих документах щодо роз'яснення ролі ОМС і рівнів місцевих державних адміністрацій (ДА) (обласної, районної) для розмежування повноважень між центральним і місцевим рівнями; запроваджено внутрішні структури муніципальних адміністрацій; збережено фіскальну децентралізацію (у 2023 р. 64% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та ПДФО з військовослужбовців виділено муніципалітетам); внесено зміни до Закону України “Про засади державної регіональної політики”<sup>2</sup>, які закріплюють основу для відновлення постраждалих регіонів, тривірневу систему стратегічного планування (національну, регіональну та місцеву стратегії розвитку) тощо.

Проте з початком широкомасштабної війни Росії проти України **децентралізація об'єктивно була загальмована, і її розвиток пішов здебільшого за мобілізаційною / директивною моделлю, коли керівна роль належить органам виконавчої влади (ОВВ) (центральним – міністерствам і відомствам, регіональним – державним / військовим адміністраціям (ДА)) не тільки в питаннях безпеки та обороноздатності.**

Тому Європарламент закликав Україну зміцнювати місцеве самоврядування в усіх напрямках, зафіксувавши незмінність позиції ЄС в тому, що ОМС є однією з головних підвалин будь-якого демократичного суспільства в досягненні прозорої архітектури управління, підзвітності та надійного фінансового управління. Особливо наголошується на збереженні досягнень реформи децентралізації, зокрема незалежності й відповідальності ОМС як окремої частини публічної влади, наприклад, щодо посилення ролі Асоціації міст України й Європейського альянсу міст та регіонів для відбудови України як важливих складових майбутньої реконструкції, відбудови та відновлення<sup>3</sup>.

Про це також наголошує і ЄК [1] в частині проблем, що потребують вирішення, зокрема: воєнний стан спричинив створення багатьох ДА на місцевому рівні; головну роль у розробці регіональних програм, зокрема з цифровізації, відіграють обласні ДА, що загрожує усуненням місцевих стейкхолдерів від прийняття рішень; Конгрес місцевих і регіональних влад є дорадчим органом при Президентові України та не має повноваження ко-

<sup>1</sup> Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. 10.07.2024. URL: [https://mtu.gov.ua/files/Monitoring\\_18.pdf](https://mtu.gov.ua/files/Monitoring_18.pdf)

<sup>2</sup> Закону України “Про засади державної регіональної політики” від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

<sup>3</sup> Європарламент закликав Україну зміцнювати місцеве самоврядування. *Сталий економічний розвиток*. 16.06.2023. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/yevroparlament-zaklykav-ukrayinu-zmicnyuvaty-misceve-samovryaduvannya>

ординації, встановленого законом; зменшилися певні місцеві субсидії на делеговані завдання, а встановлені централізовано звільнення від місцевих податків не компенсувалися відповідно; бюджетна прозорість і відкритість формування бюджету в Україні обмежені та погіршилися під час воєнного стану, за даними Індексу відкритості бюджету.

Водночас **формування воєнного та згодом повоєнного суспільства й економіки виграло б від синергії партнерських, а не підпорядкованих взаємовідносин між ОБВ та ОМС, наскільки це взагалі можливо у форс-мажорних обставинах. Більш гнучко поєднані гілки влади (залежно від того, наскільки активно є ТГ та забюрократизованими – ОБВ) у співробітництві з бізнесом і за зарубіжними інституціями зможуть більш продуктивно працювати** в сфері цифрової трансформації ТГ для збільшення їхньої інституційної та фінансової спроможності, інвестиційної привабливості економіки ТГ, розвитку цифрової інфраструктури, е-урядування, е-демократії, соціальної сфери, зручних умов проживання населення, цифрової трансформації бізнесу тощо.

Уряд 16.08.2024 р. вніс зміни до Державної стратегії регіонального розвитку, акцентовані на відновлення інфраструктури з урахуванням безпекових вимог, безбар'єрності та інтересів людей, зокрема, вразливих груп населення, синхронізацію політики регіонального розвитку та інших галузевих (секторальних) політик. Звідси виникає **потреба у чіткому розподілі повноважень ОБВ та ОМС всіх рівнів**, у вирішенні яких важливу роль має відігравати цифровізація ТГ.

У пріоритетах взаємодії ОМС ТГ та ОБВ усіх рівнів має бути **цифровізація**, яка переорієнтує суспільне виробництво на вищі технологічні уклади економіки ТГ, її смарт-спеціалізацію, а суспільне буття – на демократизацію, прозорість та інклюзивність як форми його територіальної організації, більш притаманні підходам ЄС до місцевого самоврядування в контексті євроінтеграції України.

Питання цифровізації ТГ в Україні широко порушувались у дослідженнях ряду інституцій, зокрема, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)<sup>4</sup> щодо розвитку потужних систем, процесів та інституцій місцевого самоврядування в Україні, більш самостійних, інклюзивних, підзвітних громаді та спроможних надавати їм дієві послуги; Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [2] – щодо інституційного функціонала в різних секторах і на рівнях управління (в міністерствах (на рівні заступників міністрів), на регіональному рівні та рівні ТГ) головних спеціалістів з цифрової трансформації (Chief Digital Transformation Officer, CDTO); USAID (USAID, Ukraine Crisis Media Center, Global Comunitetes Ukraine) – таких дослідників, як Ю. Білик<sup>5</sup>, щодо потенціалу цифрової трансформації на місцевому рівні та її стейкхолдерів, використання досвіду ЄС з цифровізації ТГ; Я. Черногор [3] – щодо доцільності для України різних моделей місцевого самоврядування та децентралізації влади; І. Прокопа [4] – щодо більшої інклюзії усіх членів територіальних громад в її життя

<sup>4</sup> Врядування та децентралізація. USAID. 2022. URL: <https://www.usaid.gov/uk/ukraine/fact-sheets/may-26-2022-governance-and-decentralization>

<sup>5</sup> Білик Ю. Потенціал цифрової трансформації у громадах України. *Вокс Україна*. 2022. URL: <https://voxukraine.org/potentsial-tsyfrovoyi-transformatsiyi-u-gromadah-ukrayiny>

через цифровізацію; І. Бобух, Ю. Кіндзерський, О. Фащевська та інші [5] – щодо участі ТГ у реалізації потенціалу регіонів та інші. Актуальність досліджень у сфері інституційних перетворень підтверджує присвоєння Нобелівської премії з економіки за 2024 р. працям Д. Аджемоглу та Дж. Робінсона [6] стосовно сильних інклюзивних інститутів, що визначають успішність розвитку країни, її регіонів, до яких належить місцеве самоврядування.

З початком широкомасштабної війни Росії проти України постали питання, як в умовах воєнних економіки й суспільства та під час повоєнної відбудови продовжити процес децентралізації влади; яку модель співпраці ОБВ та ОМС обрати (гнучку чи жорстку; дієву чи номінальну: англосаксонську (за якої ОМС практично автономні від ОБВ) чи континентальну (де ОБВ здійснює нагляд за ОМС через інститут префектів); у версії, наприклад, Франції (класична), Фінляндії (більш схожу на англосаксонську) чи ФРН (де співвідношення ролі ОБВ та ОМС є гнучким і залежить від поточного рівня проактивності (спроможності реалізовувати ініціативи, що розширюють діапазон обумовлених у програмних документах ТГ) ТГ та забюрократизованості ОБВ); які повноваження та ресурси необхідно залишити ТГ, а які слід передати центральним (міністерствам) і регіональним (державним / військовим ДА) ОБВ, зокрема щодо цифровізації ТГ. Наразі ці питання не вирішено.

З огляду на це, **мета статті** – запропонувати для реалізації проектів в усіх сферах, зокрема, у цифровізації ТГ, збалансовану, дієву й ефективну модель співпраці ОМС та центральних і регіональних ОБВ, бізнесу, інститутів громадянського суспільства (ІГС) та зарубіжних інституцій відносно цифровізації ТГ у надзвичайних умовах воєнної економіки та суспільства в контексті підготовки України до членства в ЄС.

Для цього потрібно проаналізувати актуальне інституційне середовище взаємодії ОМС та ОБВ при реалізації проектів цифровізації місцевого розвитку для досягнення поставленої мети.

Цифрова трансформація суспільства та економіки перебуває серед пріоритетів України навіть в умовах війни за умови відповідної інституційної трансформації в Україні, зокрема децентралізації. Широка діджиталізація та перенесення державних послуг в онлайн передбачені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, про що йдеться в ряді стратегічних документів, зокрема, Національній економічній стратегії на період до 2030 р.<sup>6</sup>, Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр.<sup>7</sup>, інших законодавчих актах, у планах міністерств і регіональних стратегіях розвитку.

<sup>6</sup> Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року” від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>

<sup>7</sup> Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки” від 05.08.2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

**Повноваження ОВВ у процесі цифровізації ТГ.** Ряд повноважень з цифровізації держава взяла на себе. Так, Закон України “Про електронні комунікації”<sup>8</sup>, гармонізований з актами ЄС, встановив універсальність послуги доступу до інтернету і голосового зв’язку (зокрема, цінову доступність) та їхні параметри (швидкість широкосмугового доступу до інтернету (ШСД)). Він мав забезпечити користувачам країни доступ до ряду сервісів (від інтернет-банкінгу до відеоз’єднання) через бізнес телекомунікаційних компаній або за кошти держави для фінансово неспроможних ТГ (за термінологією ЄС – “що зазнали невдач ринку”), в яких бізнес операторів і провайдерів телекомунікацій не зацікавлений в будівництві мереж через низьку рентабельність інвестицій внаслідок малої кількості абонентів, або якщо така послуга не може бути доступною ТГ на комерційних засадах. Згідно з проектом Національної стратегії розвитку ШСД, розробленої Міністерством цифрової трансформації (МЦТ)<sup>9</sup>, та планом заходів з розвитку ШСД на 2021–2022 рр.<sup>10</sup>, Уряд вважав за необхідне забезпечити технічну можливість підключення до фіксованого ШСД зі швидкістю 100 Мбіт/с для 95% населення України до 2024 р.; наявність мобільного ШСД зі швидкістю від 2 Мбіт/с для 95% населення України до 2024 р.; фіксований ШСД із швидкістю від 30 Мбіт/с для 75% домогосподарств; підключення 95% закладів соціальної інфраструктури та ОМС до ШСД зі швидкістю понад 100 Мбіт/с. Проте війна внесла в ці плани суттєві корективи. Незважаючи на форс-мажорні обставини в складних умовах війни та фінансових обмежень, капітальні інвестиції у сферу е-комунікацій (забезпечення стійкості е-комунікаційних мереж на тлі їх масованого пошкодження) у 2023 р. зросли на 50% порівняно з 2022 р. і становили 19 млрд грн. Станом на 01.01.2023 р. кількість ліній (точок) фіксованого доступу до інтернету становила 7,2 млн од., що на 5% менше порівняно з 01.01.2022 р. Кількість таких ліній у сільській місцевості склала 1,7 млн од.<sup>11</sup>.

Держава в особі МЦТ багато зробила у сфері перенесення державних послуг в онлайн через запуск у 2019 р. мобільного застосунку, вебпорталу та бренду цифрової держави в Україні “Дія” та необхідної для цього цифрової інфраструктури е-урядування. “Дія” дає доступ до держреєстрів, а ті – до верифікованих документів у смартфоні, послуг «Малятко (при народженні дитини), реєстрації бізнесу онлайн, сплати податків і подання декларацій, можливості підписувати будь-які документи, змінювати місце реєстрації тощо. Це суттєво допомогло біженцям, яким довелося

<sup>8</sup> Закон України “Про електронні комунікації” від 16.12.2020 р. № 1089-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>

<sup>9</sup> Національна стратегія розвитку широкосмугового доступу до Інтернету. Проект. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://drive.google.com/file/d/1X9xlLCIpTaXwcOjRdK9l5Mw2cAIZryuQ/view>

<sup>10</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів з розвитку широкосмугового доступу до Інтернету на 2021–2022 роки” від 08.09.2021 р. № 1069-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1069-2021-%D1%80#Text>

<sup>11</sup> Звіт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв’язку за 2022 р. Київ. 2023. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=2&language=uk>

терміново залишати тимчасово окуповані території, емігрувати без документів, що залишились у втрачених помешканнях. До 2024 р. планувалося перевести 100% державних послуг у “Дію”. У січні 2024 р. на порталі було доступно 72 послуги, у застосунку – 9 послуг та 15 цифрових документів. Ними користується понад 20 млн осіб<sup>12</sup>. Завдяки вебпорталу державних послуг “Дія” для ТГ та ОМС доступними стали корисні сервіси та додатки<sup>13</sup>, що містять досвід ТГ у сфері децентралізації та цифровізації (табл. 1) тощо. Держава продовжує створювати та удосконалювати інфраструктуру функціонування та доступу до відкритих даних, реєстрів, зокрема до містобудівного, земельного кадастрів; е-ідентифікації; стійкості сталого розвитку сфери е-комунікацій та е-комунікаційних мереж, регулювання ринку е-комунікаційних послуг тощо.

**За кошти ТГ та держави**, зокрема цільових субвенцій (за бюджетною програмою КПКВК 2911050 “Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП)”), та завдяки допомозі зарубіжних донорів мережа ЦНАП в Україні зросла з 3 тис. об’єктів мережі ЦНАП (з них 1027 ЦНАП, 1712 віддалених робочих місць (ВРМ), 124 територіальні підрозділи та 28 мобільних ЦНАП<sup>14</sup>) на початок 2022 р. до 5089 (з них 1027 ЦНАП, 1712 ВРМ, 124 територіальні підрозділи та 28 мобільних ЦНАП, зокрема, 3260 ВРМ старост, 282 об’єкти мережі ЦНАП були тимчасово закриті<sup>15</sup>) на початок 2024 р. ТГ можуть використовувати ЦНАП для розвитку бізнесу – відкривати в них коворкінги, влаштовувати весільні урочистості тощо.

У 2024 р. 6 ЦНАП у великих ТГ отримають 147 млн грн фінансування з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР)<sup>16</sup> в рамках Програми “Велике будівництво”. Це сучасні центри у форматі інклюзивного “Прозорого офісу”, завдяки будівництву яких близько 1,5 млн українців отримають доступ до якісних адмінпослуг. Проте викликає занепокоєння, що окремі проекти заплановано реалізувати у прифронтових районах (Вугледарі, Новій Каховці)<sup>17</sup>, а також обсяг їх фінансування. Адже на 2022 р. в держбюджеті була запланована субвенція місцевим бюджетам на створення мережі ЦНАП у всіх ТГ на

<sup>12</sup> Дія. URL: <https://diia.gov.ua/>

<sup>13</sup> Підбірка корисних ресурсів для територіальних громад України, які допоможуть у розвитку, плануванні та управлінні ресурсами. *Portalgis.pro*. 18.08.2024. URL: <https://portalgis.pro/korysne/gromada-u-czyfrach-dobirka-informacijnyh-i-analitychnyh-resursiv-dlya-gromad/>

<sup>14</sup> Мінцифри: Кількість точок доступу до адміністративних послуг наближається до 3000. Міністерство цифрової трансформації України. 17.02.2022 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/mincifri-kilkist-tochok-dostupu-do-administrativnih-poslug-nablizhayetsya-do-3000>

<sup>15</sup> Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Станом на 01.10.2024 р. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: [https://mtu.gov.ua/files/Моніторинг\\_III\\_квартал\\_2024.pdf](https://mtu.gov.ua/files/Моніторинг_III_квартал_2024.pdf)

<sup>16</sup> Державний фонд регіонального розвитку – бюджетна програма, що фінансує в обсязі не менше ніж 1% прогнозного обсягу доходів Держбюджету інвестиційні програми та проекти регіонального розвитку.

<sup>17</sup> Цього року 6 ЦНАП отримають фінансування з ДФРР в розмірі 147 млн грн – перелік. *Децентралізація*. 21.08.2024. URL: <https://decentralization.ua/news/13354>

231 млн грн. Проте через російську збройну агресію проти України та воєнний стан ця субвенція на розвиток мережі ЦНАП у 2022 р. не надавалася<sup>18</sup>.

Таблиця 1

**Корисні для ТГ та ОМС сервіси та додатки, доступні завдяки вебпорталу державних послуг “Дія”**

Сервіси та додатки	Функціонал
Clarity Hromada. URL: <a href="https://clarity-project.info/hromada">https://clarity-project.info/hromada</a>	Аналітика показників всіх ТГ України
Портал відкритих даних України. URL: <a href="http://data.gov.ua">http://data.gov.ua</a>	Відкриті дані різних галузей, зокрема показники діяльності ТГ
Рейтинг прозорості міст України. URL: <a href="http://transparentcities.in.ua">http://transparentcities.in.ua</a>	Рейтинг прозорості міст України
Прозорі закупівлі. URL: <a href="http://prozorro.gov.ua">prozorro.gov.ua</a>	Дані про закупівлі ТГ
Open Budget (Дія). URL: <a href="http://openbudget.gov.ua">openbudget.gov.ua</a>	Дані про бюджети ТГ
Платформа “Громадський Простір”. URL: <a href="http://www.prostir.ua">http://www.prostir.ua</a>	Платформа обміну досвідом, інформацією, аналітикою та статистикою розвитку ТГ
Портал “Соціальна громада”. URL: <a href="http://socialcommunity.org.ua">http://socialcommunity.org.ua</a>	Соціальні показники та статистика різних аспектів життя в ТГ
Мапа земельних ресурсів України (Геопортал Держгеокадастру). URL: <a href="http://map.land.gov.ua">map.land.gov.ua</a>	Кадастрова інформація, зокрема межі земельних ділянок, цільове призначення, власники – важливий ресурс для ТГ щодо земельного управління
Державний водний кадастр. URL: <a href="http://geoportals.davr.gov.ua:81/">http://geoportals.davr.gov.ua:81/</a>	Облік поверхневих водних об’єктів (інтерактивна карта водних ресурсів України – важливий ресурс для ТГ, які управляють водними ресурсами)
Інтерактивна мапа благодійної допомоги. URL: <a href="https://www.msp.gov.ua/content/dashboard.html">https://www.msp.gov.ua/content/dashboard.html</a>	Статистика розподілу благодійної допомоги з гуманітарного рахунку Міністерства соціальної політики України від НБУ
Мапа інвестиційних проєктів України. URL: <a href="https://investmentmap.com.ua/">https://investmentmap.com.ua/</a>	Інтерактивна платформа інвестиційно готових проєктів у різних секторах
Асоціація міст України (АМУ). URL: <a href="http://www.auc.org.ua">www.auc.org.ua</a>	Всеукраїнська асоціація ОМС представляє позицію та захищає інтереси місцевого самоврядування, від імені ТГ веде діалог з органами державної влади на всіх рівнях
EasyWay. URL: <a href="https://www.eway.in.ua/ua/cities/">https://www.eway.in.ua/ua/cities/</a>	Інформація про маршрути та зупинки громадського транспорту 60-ти міст України та за кордоном від GPS-трекерів на комунальному транспорті
Сітібот “Назар”. URL: <a href="https://citybot.pro/">https://citybot.pro/</a>	Міський ЖКГ-чатбот, що через месенджери завчасно сповіщає про планові й аварійні відключення комунальних послуг, дає довідки про комунальні та соціальні служби, дозволяє подати заявку про аварійну ситуацію або відсутність комунальних послуг, оцінити роботу міських служб тощо

Джерело: Громада у цифрах: добірка інформаційних та аналітичних ресурсів для громад. *Portalgis.pro*. 18.08.2024. URL: <https://portalgis.pro/korysne/gromada-u-czyfrah-dobirka-informacijnyh-i-analitychnyh-resursiv-dlya-gromad/>

<sup>18</sup> Субвенція на розвиток мережі ЦНАП. *Платформа Дія центрів*. 19.01.2022. URL: <https://center.diia.gov.ua/support/support-3>



**Зміна ролі ряду ОМС в процесі цифровізації з пасивної на активну.** Багато ОМС активно скористалися можливостями реформи децентралізації та покращили ситуацію в ТГ, не в останню чергу через їх цифровізацію [2]. Фактично склалася така модель співпраці ОМС ТГ та ОБВ: **значна кількість ОМС ТГ є проактивними, тобто такими, що з власної ініціативи підключають до реалізації проєктів бізнес, ІГС, зарубіжні інституції, тобто не потребують керівництва або бюрократичних посередників у своїй діяльності** [2]. Так, від набуття повноважень ОМС після виборів 2020 р. на 1.10.2024 р. з 1469 ТГ України 779 ТГ уклали 516 договорів міжмуніципального співробітництва в усіх сферах регіонального розвитку, 487 ТГ – 2095 договорів міжнародного співробітництва з 64 країнами світу. Водночас частка ОМС ТГ залишається пасивною, і саме в таких випадках мають діяти СДТО при ДА<sup>19</sup>. Проте обласні ДА продовжують відігравати головну роль у розробці та реалізації регіональних програм, зокрема з цифровізації, в усіх ТГ, що загрожує усуненням місцевих стейкхолдерів від прийняття рішень [2].

Про результативність вирішення багатьох питань розвитку саме на рівні ТГ свідчить досвід Німеччини щодо вирішення проблем із забезпеченням ТГ ШСД. У 2007 р. Федеральний уряд визнав, що понад 1 млн домогосподарств не мали ШСД, 700 ТГ – DSL-доступу<sup>20</sup>. Бундестаг прийняв рішення, що за відсутності попиту телекомунікаційного бізнесу на освоєння ринку DSL-доступу муніципалітети можуть використовувати виділене урядом на ці цілі фінансування<sup>21</sup>. Тоді VATM (Verband für Telekommunikation und Mehrwertdienste, Асоціація телекомунікацій і послуг з доданою вартістю), Німецька асоціація міст і муніципалітетів, а також округи розробили генеральний план підключення до ШСД більшості з 2200 муніципалітетів (5 млн жителів), що до цього не мали ШСД. Проблему вирішили у 2010–2011 рр. завдяки муніципальним і політичним союзам, галузевим асоціаціям, ініціативам ІГС<sup>22</sup>.

Як модельний приклад нагадаємо, що муніципалітет Таллінна (Естонія), надає населенню та бізнесу повний спектр цифрових рішень: місто майже на 100% безпаперове, має 60 інформаційних систем, з 568 публічних послуг 130 – електронні; офіс стратегічного керування розробляє “цифровий двійник” Таллінна – тривимірну цифрову модель міста, яка містить муніципальні дані та процеси. Основні цілі “цифрового двійника” – вдосконалення міського планування, сталий розвиток і комплексна інтеграція даних для покращення міського планування та сталості, революція в будівельному секторі, всебічний обмін даними та моделювання тощо [7].

<sup>19</sup> Білик Ю. Потенціал цифрової трансформації у громадах України.

<sup>20</sup> DSL (англ.: Digital Subscriber Line) – цифрова абонентська лінія, технологія високошвидкісної передачі даних абонентськими телефонними лініями.

<sup>21</sup> Krempf S. Bundestag will Lücken bei der Breitbandversorgung schließen. 07.03.2008. Heise+. URL: <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundestag-will-Lueken-bei-der-Breitbandversorgung-schliessen-188431.html>

<sup>22</sup> Masterplan für flächendeckende Breitbandversorgung. Golem.de. 26.11.2007. URL: <https://www.golem.de/0711/56182.html>

На жаль, оцінити, яку кількість проєктів в Україні реалізовано ТГ саме в сфері цифровізації, самостійно чи у співробітництві з бізнесом, ІГС неможливо через брак фактичних даних: інформація в медіа про це є епізодичною, несистемною. **Тому єдиним методом дослідження цього процесу залишається івент-аналіз.**

**Івент-аналіз практик цифровізації ТГ з міжнародного співробітництва.** Міжнародна організація “SocialBoost” за підтримки МЦТ та Програми “U-LEAD з Європою” запустила програму **“Акселератор цифрової стійкості “Громада 4.0”**. В її рамках 7 місяців представники ОМС працювали разом з менторами над концепціями проєктів цифрової трансформації муніципального управління, підвищення кібербезпеки, інших аспектів діяльності муніципалітетів. З 291 заявки за критеріями, тобто передумовами запуску проєкту взаємодії (а саме: є ідеї проєкту цифрової трансформації, населення до 50 тис., ШСД; особа, відповідальна за цифрову трансформацію; активісти (особи чи громадські об’єднання), які беруть участь у проєктах цифровізації, зокрема е-демократії тощо)<sup>23</sup>, організатори відібрали найбільш нагальні для кожної 21 ТГ проєкти. Серед переможців відбору до цієї Програми переважали проєкти з удосконалення е-урядування, цифрового розвитку економіки та надання е-послуг населенню ТГ (табл. 2).

Програма **“Е-урядування задля підзвітності влади та участі ТГ” (EGAP)**, яка фінансується Швейцарією та виконується МБО “Фонд Східна Європа”, у співпраці з МЦТ та Фондом “Innovabridge” надає експертів, менторів, які допомагають представникам ТГ формувати потреби, створювати проєкти, під які вже далі можна шукати фінансування, інвесторів. Програма **“U-LEAD з Європою”** надала експертну підтримку у розробці е-інвестиційного паспорта, що потребує системного фахового підходу, зокрема Батівській ТГ Закарпатської області, та визначила розвиток логістичного хабу як один з пріоритетів розвитку ТГ.

На важливості спільної роботи ОМС ТГ та обласної військової адміністрації у посиленні обороноздатності країни, реалізації локальних проєктів підтримки бізнесу та міжнародної співпраці наголосив Президент України В. Зеленський на зустрічі з керівниками районів, очільниками ТГ Закарпаття в Ужгороді 31.10.2024 р.<sup>24</sup>.

Разом з sGrain (Данія) та спілкою ТГ “Український фонд енергоефективності та енергозбереження” Макарівська сільрада (Київська обл.) з 2023 р. реалізовує пілотний проєкт цифровізації ТГ: е-документообіг, опрацювання запитів і звернень жителів, надання е-послуг та документів, корпоративна е-пошта. Наразі у Макарові багато об’єктів потребують відбудови після подій 2022 р., причому саме за концепцією “розумних будинків”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> В Україні стартував акселератор цифрової стійкості “Громада 4.0”. *Укрінформ*. 16.03.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3683354-v-ukraini-startuvav-akselerator-cifrovoi-stijkosti-gromada-40.html>

<sup>24</sup> Володимир Зеленський зустрівся з керівниками районів та очільниками територіальних громад Закарпаття. *Вісник Хустщини*. 31.10.2024. URL: <https://visnyk-khust.com.ua/novyny/volodymyr-zelenskyj-zustrivsyaz-kerivnykamy-rajoniv-ta-ochilnykamy-terytorialnyh-gromad-zakarpattya/>

<sup>25</sup> Стефанович Є. Чому цифровізація громад важлива для відбудови та розвитку України? Яку вигоду отримують громади від цифровізації та що можна робити вже зараз? 19.05.2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/05/19/700312/>

Таблиця 2

**Проекти цифрової трансформації ТГ в рамках програми  
Акселератор цифрової стійкості “Громада 4.0”**

ТГ, область	Зміст проєктів
<b>Цифровий розвиток економіки ТГ</b>	
Гайворонська, Кіровоградська	Чат-бот “Мандруй Гайворонщиною”, який допоможе жителям і туристам знайти всю необхідну інформацію для комфортної подорожі
Таращанська, Київська	Цифровий реєстр земельних ділянок ТГ з інвестиційними паспортами вільних ділянок
Бориславська, Львівська	Інтерактивна інвестиційна карта ТГ з автоматизації управлінської діяльності
Липоводолинська, Сумська	Інтерактивна інвестиційна карта інвестиційного, інфраструктурного та ресурсного потенціалу ТГ
Синевирська, Закарпатська	Туристичний вебресурс “Майстер відпочинку” із сервісом планування відпочинку
Коблівська, Миколаївська	Мобільний додаток “Курорти Коблеве” з інформацією про туристичні місця, події, транспорт, проживання
<b>Надання е-послуг населенню ТГ</b>	
Володарська, Київська	Універсальна онлайн-платформа зручних і доступних публічних послуг
Шабівська, Одеська	Е-система “Шабо в цифрі” з актуальними послугами для жителів, бізнесу та взаємодії між працівниками ОМС
Уланівська, Вінницька	Проект розвитку мережі віддалених робочих місць ЦНАП
Рогатинська, Івано-Франківська	“Мобільна цифрова ТГ” зі створення ЦНАП, впровадження телемедицини та розвитку культурно-просвітницьких хабів
Герцаївська, Чернівецька	Мультифункціональний ТГ-простір та онлайн-платформа для молоді, вимушених переселенців і колишніх військових
<b>Удосконалення е-урядування ТГ</b>	
Березнянська, Чернігівська	Система е-документообігу, що забезпечує сучасну маршрутизацію та прозору роботу з документами
Бобровицька, Чернігівська	Система поіменного е-голосування автоматизації роботи міськради в процесі підготовки та проведення засідань сесій
Кельменецька, Чернівецька	Система е-документообігу створення, обробки, зберігання, передачі й управління документами
Лозуватська, Дніпропетровська	Панель керівника ТГ з публічною інформацією для команди сільради та зовнішніх користувачів
Світловодська, Кіровоградська	Інтеграція проєкту е-документообігу в ОМС ТГ
Гірська, Київська	ГеоХаб – мультифункціональний інструмент управління ТГ та взаємодії з жителями для більш ефективного управління
Менська, Чернігівська	“Цифровий щит”, що захищає від кіберзагроз е-ресурси ОМС ТГ
Кіптівська, Чернігівська	Автоматизація управлінської діяльності та систем управління ресурсами ТГ
Шепетівська, Хмельницька	Вдосконалення матеріально-технічного забезпечення ТГ
<b>SMART школа</b>	
Горохівська, Волинська	Єдина платформа організації та управління освітнім процесом закладів освіти України “SMART школа”

Джерело: Лідери цифрової трансформації представляють проєкти на демодні програми “Акселератор цифрової стійкості “Громада 4.0”. Всеукраїнська асоціація громад. 12.10.2023. URL: <https://communities.org.ua/>

**Івент-аналіз вітчизняних практик цифровізації ТГ.** У рамках програми активісти Козельщинської ТГ у Полтавській області використовують цифрові технології геоінформаційних систем (ГІС) у землеустрої, діє сайт ТГ, обговорення, е-петиції та е-звернення, бюджет участі ТГ<sup>26</sup>. Селищна ТГ у Сумській області з менш ніж 5 тис. жителів прагне стати більш помітною для потенційних інвесторів, а міська громада у Волинській області поширює проєкт “SMART школа” на 21 заклад освіти ТГ<sup>27</sup>.

Окремі норми Закону України “Про прозорість місцевого самоврядування”<sup>28</sup> набули чинності 15.08.2024 р. Тепер кожен ОМС зобов’язаний вести відеофіксацію, зберігати та оприлюднювати відеозаписи пленарних засідань ради, засідань постійних комісій усіх ТГ, де діють місцеві ради<sup>29</sup>. Зазначимо, що окремі ОМС і до цього викладали записи або трансливали засідання на офіційних сайтах ТГ.

**Фінансова спроможність ТГ і роль цифровізації в її підвищенні.** З початку процесів децентралізації ТГ наростили свою фінансову спроможність і мають власні ресурси для самостійної або в кооперації реалізації проєктів у різних сферах, зокрема з цифровізації, що збільшує податкові надходження ТГ завдяки більш раціональному використанню ресурсів ТГ. Адже завдяки розвитку телекомунікацій та ІКТ-рішень у ТГ відбуваються цифрові перетворення бізнесу, що збільшують його дохідність; розвивається шерінгова та гіг-економіка, інтенсифікуються комунікації в суспільстві. ІКТ широко застосовуються у плануванні ресурсів підприємств (ERP, Enterprise resource planning), торгівлі (е-комерція), маркетингу та рекламі (AdTech): CRM (Customer relationship management – управління відносинами з клієнтами), SMM (Social media marketing – соціальні медіа в маркетингу); агросекторі (AgTech, Precision farming), в масовому харчуванні (FoodTech), медицині (MedTech), освіті (EdTech), юриспруденції та комплаєнсі (LegalTech); е-урядуванні для збільшення прозорості ОМС перед ТГ (е-демократія, е-бюджет), створенні smart-міст і селищ. Населення отримує доступ до е-послуг, які покращують якість життя ТГ: з оплати ЖКГ, запису до лікаря, пошуку роботи; доступу до платіжної інфраструктури, банківських і фінансових операцій (FinTech), сфери культури та відпочинку (smart-туризм, е-музеї, театри, перегляд відео зі стрімінгових платформ і заробіток завдяки монетизації контенту при розміщенні на них своїх творів, іншої діяльності в інтернеті) тощо [5; 6].

Частка власних доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі їхніх надходжень за 4 місяці 2024 р. склала 72,9 проти 75,0% за 9 місяців 2023 р. Їхня частка (без трансфертів) у зведеному бюджеті у 2022–2023 рр. становила 17,8–24,4%, у видатках

<sup>26</sup> Ефективне управління земельними ресурсами: як ГІС розширюють можливості українських громад. 18.05.2023 р. URL: <https://gurt.org.ua/news/informator/87018/>

<sup>27</sup> Шабанова Я. “Громада 4.0”: як громади на Сумщині та Волині стають доступнішими до своїх жителів, інвесторів та школярів. URL: <https://rubryka.com/article/akseleratsijna-programa-gromada-4-0/>

<sup>28</sup> Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування” від 22.02.2024 р. № 3590-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-20#Text>

<sup>29</sup> Відеофіксація засідань місцевих рад відсьогодні є обов’язковою. *Децентралізація*. 15.08.2024. URL: <https://decentralization.ua/news/18483>

14,3–15,6%. За 7 місяців 2023 р. накопичений профіцит місцевих бюджетів склав 80,6 млрд грн, що на 13 млрд грн більше, ніж за аналогічний період 2022 р. (480 ТГ мали профіцит бюджету понад 25%, 424 – 10–25%, 452 – до 10%; дефіцит мали 161 ТГ (до 10%), 31 – 10–25%, 35 – більше ніж 25%)<sup>30</sup>. Настільки високі профіцити були пов'язані зі зростанням податків на доходи фізичних осіб (ПДФО), сплачених військовими (“військовий ПДФО”), та обмеженнями на витрачання коштів ОМС через війну<sup>31</sup>. Тому на тлі окремих зловживань ОМС, які нераціонально використовували бюджети ТГ, та з огляду на потреби держави у фінансуванні ЗСУ 08.11.2023 р. прийнято закон про вилучення військового ПДФО з місцевих бюджетів на період дії воєнного стану<sup>32</sup>. Згідно з ним, відмінний від військового ПДФО залишатиметься в ТГ в обсязі 64%; всі ТГ досягатимуть рівня доходів 2021 р. завдяки дотаціям; для всіх ТГ скасовується реверс, тобто вилучення з місцевих бюджетів коштів на користь держбюджету та їх перерозподіл серед менш спроможних ТГ; села та селища отримали право внутрішніх та зовнішніх запозичень за погодженням з Міністерством фінансів України (це право до цього мали лише ТГ міст); залишки на рахунках ОМС дозволять використовувати на лікування та реабілітацію осіб, постраждалих від агресії.

Зменшення дохідних джерел бюджетів ТГ внаслідок вилучень змушує їх шукати додаткові ресурси. Значний нерозкритий потенціал цього міститься в податку на нерухомість (ПН) (на нерухоме майно – 2,9%, плата за землю – 11,0% доходів бюджету ТГ за 4 місяці 2024 р.). Тоді як протягом останніх 20 років середнє значення частки ПН у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів у країнах ЄС становить 34,6%, причому найбільше у Франції (60,2%), Словаччині (60,8%), Румунії (61,6%), Болгарії (62,3%), Естонії (80,5%), Литві (80,7%), Греції (90,2%), Ірландії (100%). Це пояснюється тим, що в Україні майнові реєстри ще мають прогалини інформації про об'єкти нерухомості, власники новобудов не поспішають їх офіційно реєструвати, а законодавство, яке змушувало б їх це робити, не розроблене. Трапляються розбіжності між інформацією Державного земельного кадастру та паперовими актами про право власності на земельну ділянку, внаслідок чого бюджети ТГ щороку втрачають значні потенційні доходи. Це також перешкоджає вчиненню нотаріальних і реєстраційних дій щодо нерухомого майна, що зменшує інвестиційну привабливість ТГ. Тому завдання забезпечення е-інформаційної взаємодії інформаційних систем Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, зокрема, для

<sup>30</sup> Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

<sup>31</sup> Гайдай Ю. Питання на 120 мільярдів: що буде, якщо в місцевих громадах забрати “військовий” ПДФО? *Економічна правда*. 15.09.2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/09/15/704347/>

<sup>32</sup> Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України” від 08.11.2023 р. № 3428-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20#Text>

реалізації пілотного проєкту щодо масової оцінки земель включене до Плану пріоритетних дій Уряду на 2024 р.<sup>33</sup>

МЦТ необхідно покращити програмне забезпечення майнових і фіскального реєстрів, впорядкувати їхні дані; податковим органам та ОМС – популяризувати використання е-кабінету платника податків, за допомогою якого можна сплачувати ПН та інші податки онлайн. Для ТГ важливим є релевантний облік нерухомості з використанням ГІС. Використовуючи цифровізацію, держава та ОМС спроможні створити умови підвищення фіскальної результативності ТГ<sup>34</sup>.

**Проблеми статистики цифровізації на рівні ТГ.** Ситуацію з цифровізацією регіонів характеризує Індекс цифрової трансформації регіонів України, розроблений МЦТ<sup>35</sup> за субіндексами за групами показників з акцентом на заходи з боку ОВВ (ДА) за розділами, поданими в таблиці 3. На ці показники впливає частка тимчасово окупованих територій, наближеність регіонів до зони бойових дій, руйнування та пошкодження внаслідок ракетних атак тощо; бюджетна спроможність ТГ; частка населення, яке виїхало в інші регіони та за кордон. Проте якість менеджменту процесу з боку виконавчої влади та ОМС також впливає на підсумок. За сумою балів можна визначити лідерів – Дніпропетровську, Львівську, Полтавську, Тернопільську, Волинську області.

*Для повноти аналізу інституційної моделі процесу доцільно було б виокремити роль ОМС для визначення їхньої ролі в управлінні регіональним цифровим розвитком*, зокрема щодо кількості проєктів цифровізації ТГ, виконаних самостійно, у співробітництві з іншими ТГ, за допомогою зарубіжних партнерів; підключення укріплень до інтернету, організації WiFi-доступу; залучення населення до програм розвитку цифрових навичок, цифровізації дитячих садків і закладів середньої освіти (доступ до ШСД, наявність комп'ютерних класів, е-журналів); наявності вебсайтів, геоінформаційних систем ОМС ТГ; інвентаризації об'єктів нерухомого майна, цифровізації комунальних закладів охорони здоров'я, цивільного захисту, стан упровадження інструментів е-демократії в ОМС, бюджетної спроможності ТГ. Тобто у фокус статистичних спостережень МЦТ має потрапити рівень адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (ТГ), а не тільки рівень регіонів.

На жаль, Індекс цифрової трансформації регіонів України від МЦТ не виконує ролі, яку в ЄС виконує DESI (Digital Economy and Society Index – Індекс цифрових суспільства та економіки), що є інструментом аналізу та моніторингу, в якому інформація представлена не тільки у вигляді індексів, але й в кількісному вимірі.

<sup>33</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік” від 16.02.2024 р. № 137-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2024-rik-137r-160224>

<sup>34</sup> Швабій К., Богдан Т., Джус М., Кошук Т., Новицька Н., Пасічний М., Онищук І., Остріщенко Ю. Діагностика системи місцевого оподаткування – аналітичний звіт. 21.09.2023. URL: <https://u-lead.org.ua/news/291>

<sup>35</sup> Індекс цифрової трансформації регіонів України. Підсумки 2023 року. Міністерство цифрової трансформації України. 2023. URL: <https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/reports/Індекс-цифрової-трансформації-регіонів-України-2023.pdf>

Таблиця 3

## Індекс цифрової трансформації регіонів України у 2023 р. у дзеркалі субіндексів

Область / субіндекс	Інституційна спроможність	Розвиток інтернету	Розвиток ЦНАП	Впровадження режиму без паперів	Цифрова освіта	Візитівка області	Проникнення базових е-послуг	Галузева цифрова трансформація	Сума, балл*
Вінницька	<b>0,900</b>	<b>0,784</b>	<b>0,712</b>	<b>0,868</b>	<b>0,920</b>	<b>0,600</b>	0,551	<b>0,848</b>	6,2
Волинська	<b>0,880</b>	<b>0,870</b>	<b>0,808</b>	<b>0,865</b>	<b>0,624</b>	<b>0,900</b>	<b>0,947</b>	<b>0,747</b>	6,6
Дніпропетровська	<b>1,000</b>	<b>0,902</b>	<b>0,908</b>	<b>0,923</b>	<b>0,968</b>	<b>1,000</b>	<b>0,901</b>	<b>0,826</b>	7,4
Донецька	0,320	0,118	0,369	0,605	0,546	0,600	0,569	0,272	3,4
Житомирська	0,380	<b>0,769</b>	0,515	<b>0,743</b>	0,552	0,100	0,566	0,511	4,1
Закарпатська	<b>0,800</b>	0,602	0,683	<b>0,813</b>	<b>0,820</b>	<b>1,000</b>	<b>0,847</b>	<b>0,688</b>	6,3
Запорізька	0,598	0,185	0,432	0,141	0,658	0,050	0,428	0,065	2,6
Івано-Франківська	<b>0,900</b>	<b>0,769</b>	0,643	0,599	0,240	0,600	0,610	<b>0,690</b>	5,1
Київська	<b>0,685</b>	<b>0,689</b>	<b>0,744</b>	<b>0,718</b>	0,542	<b>1,000</b>	<b>0,728</b>	0,534	5,6
Кіровоградська	0,320	0,619	0,589	0,622	0,524	0,500	0,528	0,454	4,2
Львівська	<b>0,880</b>	<b>0,914</b>	<b>0,905</b>	<b>0,951</b>	<b>0,840</b>	0,600	<b>0,885</b>	<b>0,918</b>	6,9
Миколаївська	0,167	0,609	0,510	0,487	0,656	<b>0,900</b>	0,534	0,105	4,0
Одеська	<b>1,000</b>	<b>0,849</b>	<b>0,706</b>	<b>0,819</b>	0,620	<b>1,000</b>	<b>0,904</b>	0,601	6,5
Полтавська	<b>0,800</b>	<b>0,917</b>	<b>0,709</b>	<b>0,902</b>	<b>0,936</b>	<b>1,000</b>	<b>0,738</b>	<b>0,836</b>	6,8
Рівненська	<b>0,960</b>	0,609	0,653	<b>0,853</b>	0,472	<b>1,000</b>	<b>0,733</b>	<b>0,732</b>	6,0
Сумська	0,300	0,173	0,066	0,182	0,398	0,000	0,416	0,104	1,6
Тернопільська	<b>1,000</b>	<b>0,916</b>	<b>0,747</b>	<b>0,856</b>	<b>0,732</b>	<b>1,000</b>	<b>0,672</b>	<b>0,773</b>	6,7
Харківська	<b>0,728</b>	<b>0,926</b>	<b>0,696</b>	<b>0,809</b>	<b>0,968</b>	0,500	<b>0,809</b>	<b>0,773</b>	6,2
Херсонська	0,286	0,179	0,383	0,612	0,834	0,500	0,286	0,092	3,2
Хмельницька	<b>0,800</b>	<b>0,756</b>	0,504	0,667	0,458	0,100	0,664	0,637	4,6
Черкаська	0,656	0,595	<b>0,711</b>	<b>0,731</b>	<b>0,686</b>	0,500	0,687	<b>0,719</b>	5,3
Чернівецька	0,500	0,374	<b>0,733</b>	<b>0,740</b>	0,546	0,500	0,589	0,447	4,4
Чернігівська	0,612	0,404	0,630	0,536	0,546	0,600	<b>0,720</b>	0,509	4,6

Примітки: Значення від 0 до 1. Жирним фоном виділено показники високого рівня (від 0,700), сірим фоном – дуже низького (нижче ніж 0,300).

\* Показник, розрахований авторкою.

Джерело: Індекс цифрової трансформації регіонів України. Підсумки 2023 року. Міністерство цифрової трансформації України. 2023. URL: <https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/reports/Індекс-цифрової-трансформації-регіонів-України-2023.pdf>

Проблеми статистики цифровізації ТГ намагаються подолати асоціації ОМС, які узагальнюють й аналізують досвід ТГ. Для цього працює вебсайт діючих громад України, тобто агрегатор 957 офіційних сайтів ТГ<sup>36</sup>, який свідчить, що лише 65,1% ТГ з 1469 розробили такі сайти, причому ті, що розроблені, здебільшого не мають

<sup>36</sup> Все для вебсайту громади. *Gromada.org.ua*. URL: <https://gromada.org.ua/>

єдиних вимог і структури їхнього наповнення. Проте важко визначити тенденції цифровізації усіх ТГ, і тут офіси CDTO могли б виконати роль координатора та агрегатора у вирішенні таких питань принаймні на рівні свого регіону, визначити обов'язкові елементи сайтів ТГ.

Крім того, Державна служба статистики України після 2020 р. не оновлює статистику ОМС, що мали доступ до інтернету та використовували інструменти е-демократії, зокрема, кількість ОМС, які надавали можливість використання інструментів е-демократії “Е-звернення”, “Е-петиція”, “Е-консультація”, “Бюджет участі (громадський бюджет)”, інших інструментів е-демократії. Її “поглинув” індекс цифрової трансформації регіонів України, і цю інформацію нині важко аналізувати. Проте докладна інформація була б дуже корисною для ТГ.

Ускладнює аналіз процесу цифровізації ТГ те, що не було виокремлено статтю видатків на цифровізацію в складі місцевих бюджетів. У розгорнутому вигляді видатки бюджетів конкретизовані лише в розрізі купівлі комп'ютерної техніки (офісної техніки, серверів, комп'ютерів та обладнання, телевізійної, радіо- та телекомунікаційної апаратури, системи керування), а також окремих послуг (програмного забезпечення, послуг з обслуговування комп'ютерних систем).

**Домінуюча роль ОБВ у процесі цифровізації ТГ.** МЦТ як центральний ОБВ у сфері реалізації політики цифровізації особливу увагу приділяє аналізу інституційної спроможності регіональних ОБВ (ДА) (наявність структурного підрозділу цифрового розвитку в ОБВ як передумова якісного та оперативного впровадження національних і регіональних програм цифровізації, що передбачає фінансування заходів у рамках цих програм) та ОМС (наявність цифрових лідерів у ТГ). Так, в регіоні-лідері (Дніпропетровській області) 14 осіб призначено CDTO в ДА, у 2023 р. в регіоні реалізується програма “Дніпропетровщина: цифрова трансформація” на 2023–2025 роки, а у структурі ДА діє департамент цифрового розвитку. В Україні CDTO при ДА за 2020–2024 рр. успішно впровадили 210 унікальних міжгалузевих проєктів з регіональної цифровізації в областях України: забезпечення установ технікою (роутерами для зв'язку в укриттях) – 40 од.; “мобільними валізами” для адмінпослуг у віддалених населених пунктах, сонячними панелями та генераторами для ЦНАП – 60; ініціативи впровадження е-сервісів (кабінет ветерана на вебпорталі “Допомога Закарпаття”, е-черга в ЦНАП, телеграм-канали пошуку роботи, е-звернення, петиції, консультації в ТГ та повідомлення про ракетну небезпеку через телеграм-бот) – 30; у сфері публічних послуг (комплексну послугу “Я-ветеран” у ЦНАП у Дніпропетровській області, відкриття “Платформи Дія Центрів” у ТГ, цифрові освітні хаби для дистанційного навчання, е-квиток на приміських і міжміських автобусних маршрутах у Львівській області) – 25; ініціативи в галузі інформаційних систем (аналітичні портали у Волинській, Рівненській та Полтавській областях, вебпортал “Допомога Закарпаття”, вебпортал місцевої статистики Львівської області та інтерактивну карту радіаційного фо-



ну Черкаської області) – 23<sup>37</sup>. Перелік проєктів, реалізованих CDTO подано в “Проєкти з регіональної цифровізації в Україні 2019–2023” МЦТ<sup>38</sup>.

Метою МЦТ, крім CDTO в складі ДА, є пошук 1400 цифрових лідерів (CDTO у ОМС) рівня муніципалітетів<sup>39</sup>, проте вони досі не призначені. Робота CDTO на рівні ТГ мала координуватися через портал “Дія. Цифрова громада”<sup>40</sup>, що повинна була стати платформою управління цифровізацією ТГ через консультування з впровадження інструментів цифрової трансформації, об’єднання ТГ для реалізації проєктів цифровізації щодо можливих напрямів проєктів, підвищення частки їхнього фінансування з місцевих бюджетів, кваліфікації публічних службовців, організації співпраці ТГ та з донорами тощо. Тестова версія запущена в 2021 р., однак вона містить лише базу знань цифрових лідерів ТГ.

**Цифрова освіта ТГ.** Опитування МЦТ, здійснене за підтримки швейцарсько-української Програми EGAP, що виконується МБО “Фонд Східна Європа” та фінансується Швейцарією, мало фокусом макрореґіони, вікові групи та осіб з порушеннями слуху. *На жаль, до нього не потрапив рівень ТГ, не кажучи про старостинські округи* [3], для розробки заходів зі збільшення цифрової грамотності на рівні ОМС. За даними дослідження виявлено позитивну динаміку та достатні рівні цифрових навичок населення у всіх вікових групах, проте вони усереднені по країні та не висвітлюють відмінностей у володінні ними у сільській і міській місцевості, що було б корисним при розробці заходів з їх покращення у сільських ТГ. Так, у 2019–2023 рр. частка інтернет-користувачів зросла до 94% (на 8% за період) з певними коливаннями у вікових групах: у категорії 60 років і старше щодня інтернет використовує 71% опитаних, 18–29 років – 96%. Значна частка населення розглядає інтернет як базову потребу на одному рівні з доступом до харчування, безпеки тощо (в тому числі 91% дорослих, 92% підлітків). Підвищився рівень володіння населенням цифровими навичками: серед дорослих, які опанували цифрові навички на базовому та вищому рівнях, – з 47% до 60%, серед дітей віком 10–17 років – до 85,9%, тоді як частка дорослих, які не опанували жодних цифрових навичок, знизилася вдвічі – до 7,2%. Досвід онлайн-купівлі мали 62,4% дорослих і 57% підлітків, користування онлайн-послугами – 39,2% населення<sup>41</sup>.

МЦТ у сфері цифрової освіти та освіти в цілому пропонує інструмент освітніх серіалів порталу “Дія. Освіта”. Проте кількість їхніх переглядів вказує на його невисоку ефективність, і тут більш продуктивною вбачається ідея навчання жи-

<sup>37</sup> Цифровізація громад: які результати діджитал-проєктів у регіонах. Міністерство цифрової трансформації України. 08.01.2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/tsyfrovizatsiia-hromad-iaki-rezultaty-didzhytal-proektiv-u-rehionakh>

<sup>38</sup> Проєкти з регіональної цифровізації в Україні за 2019–2023 роки. Міністерство цифрової трансформації України. 2024. URL: [https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/reports/Проєкти\\_з\\_регіональної\\_цифровізації\\_в\\_Україні\\_2019\\_2013\\_small.pdf](https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/reports/Проєкти_з_регіональної_цифровізації_в_Україні_2019_2013_small.pdf)

<sup>39</sup> Білик Ю. Потенціал цифрової трансформації у громадах України.

<sup>40</sup> Цифрова громада. URL: <https://hromada.gov.ua/>

<sup>41</sup> Дослідження цифрової грамотності в Україні. Міністерство цифрової трансформації України. 2023. URL: [https://osvita.diia.gov.ua/uploads/1/8800-ua\\_cifrova\\_gramotnist\\_naselenna\\_ukraini\\_2023.pdf](https://osvita.diia.gov.ua/uploads/1/8800-ua_cifrova_gramotnist_naselenna_ukraini_2023.pdf)

телів сільських ТГ цифровій грамотності в цифрових офісах ОМС в адміністративних центрах ТГ і цифрових офісах старост (ЦОС) в старостинських округах ТГ (1–2 села), особливо невеликих (500 осіб), тих, що знаходяться у несприятливих умовах (депресивних, віддалених, наприклад, у гірській місцевості, що постраждали внаслідок бойових дій). Старости можуть вносити пропозиції до місцевого бюджету щодо фінансування створення та функціонування центрів навчання та ЦОС, зокрема, декількох штатних працівників, які пройшли навчання та мають відповідні навички, наприклад волонтерів, поштарів – ТГ їх знає, довіряє і не соромитиметься у них навчатися.

У План пріоритетних дій Уряду на 2024 р. у частині “Ефективна цифрова держава” внесене завдання підвищення цифрових компетенцій службовців ОБВ, голів місцевих ДА, їхніх заступників і персоналу ОМС та депутатів місцевих рад.

**Основні рекомендації ЄК щодо утвердження ролі ТГ у контексті вступу України до ЄС, які посилять процес цифровізації ТГ.** У Звіті [1] ЄК зазначила завдання, виконання яких необхідне для стратегічного й невідворотного розвитку місцевого самоврядування України: завершити реформу децентралізації; відновити місцеве самоврядування на звільнених і прифронтових територіях, де безпекова ситуація дозволяє демократично обраним ОМС виконувати свої функції; уточнити на законодавчому рівні критерії створення військових ДА; забезпечити міцну місцеву фіскальну базу, щоб уникнути непропорційної фінансової вразливості муніципалітетів; стимулювати місцеве відновлення та реконструкцію на основі систематичного залучення ОМС та асоціацій; організувати ресурси з метою стимулювання місцевого відновлення та реконструкції; залучити місцеві органи влади та асоціації до розробки та впровадження політики розвитку; продовжити приведення законодавства у відповідність до актів *acquis* ЄС щодо розвитку сільських територій, посилити адміністративну спроможність для розробки політики на основі фактичних даних; модернізувати ДФРР, щоб узгодити його повноваження з принципами багаторівневого управління та територіально орієнтованої регіональної політики; вжити заходів для впровадження змін до Закону України “Про засади державної регіональної політики”, з огляду на різний вплив війни на регіони країни; зміцнити спроможності регіональних і місцевих ДА для підготовки відповідних проєктів розвитку; забезпечити систематичне та інклюзивне залучення регіональних і місцевих зацікавлених сторін; уточнити розмежування повноважень між центральним, регіональним і місцевим рівнями влади, особливо у сферах відновлення; покращити доступність статистики на місцевому рівні, щоб дозволити приймати рішення на основі фактичних даних; посилити зв'язок між політикою та бюджетом на національному та місцевому рівнях; прийняти конституційні зміни, спрямовані на те, щоб реформа з децентралізації була сталою та незворотною.

**Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** На прикладі процесу цифровізації ТГ можна побачити, що з початком широкомасштабної війни Росії проти України децентралізація об'єктивно була загальмована, і її розвиток переважно пішов за мобілізаційною / директивною моделлю, коли керівна роль у цих процесах належить ОБВ всіх рівнів. І це при тому, що формування воєнного та повоєнно-

го суспільства й економіки виграє б від синергії партнерських, а не підпорядкованих взаємовідносин між ОБВ та ОМС, наскільки це можливо в форс-мажорних обставинах війни, адже більш гнучко поєднані гілки влади (залежно від того, наскільки проактивною є ТГ та забюрократизованими ОБВ як в моделі ФРН) у співробітництві з бізнесом, зарубіжними інституціями та ІГС зможуть більш продуктивно працювати в сфері цифрової трансформації ТГ. Ось чому варто зосередити увагу та сили на випрацюванні універсальної моделі взаємодії ОБВ та ОМС в реалізації проєктів розвитку ТГ (крім безпекових), зокрема, з цифровізації, яка більшою мірою відповідає концепції місцевого самоврядування ЄС: **якщо ОМС ТГ є проактивними (активно співробітничать між собою, з бізнесом, міжнародними партнерами, ІГС не потребують директивного керівництва або бюрократичних посередників у своїй діяльності, ТГ має необхідні передумови для реалізації), провідну роль в управлінні проєктом мають відігравати ОМС за нагляду ДА (у випадку проєктів цифровізації – CDTO);** якщо ж ТГ є пасивними, то управління реалізацією проєктів має перебрати на себе ДА.

Для центральних ОБВ у сфері цифровізації (МЦТ) під час війни є велике поле роботи з координації створення цифрової інфраструктури та безпечного її функціонування, нагляду за дотриманням конкурентних засад функціонування телекомунікаційного бізнесу, удосконалення законодавства в цих сферах, удосконалення інструментів моніторингу цифрових перетворень тощо. Адже інформація щодо цифровізації Державної служби статистики України (розділ “Інформаційне суспільство”), Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах е-комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв’язку (регулятора), МЦТ (Індекс цифрової трансформації регіонів України) не виконують ролі цифрового табло, як це робить DESI (Digital Economy and Society Index, Індекс цифрових суспільства та економіки) в ЄС, який є інструментом комплексного аналізу та моніторингу. Крім того, наявні й інші труднощі збору статистики щодо перебігу цифровізації на рівні ОМС і ТГ, яка була б корисною усім стейкхолдерам процесу.

Децентралізація владних повноважень і розбудова територіальної організації влади – важливий крок з наближення державної регіональної політики до головної політики ЄС – політики згуртованості, що важливо для України як кандидата на членство в ЄС, на що звернули увагу в Європарламенті, який видав відповідну резолюцію. Крім того, стала зрозумілою потреба у більш чіткому розподілі повноважень ОБВ та ОМС всіх рівнів і синхронізація політики регіонального розвитку й інших галузевих (секторальних) політик.

Подальший моніторинг вирішення усіх цих вимірів та аспектів є дуже важливим, зокрема, для того щоб якісно створити важливі складові майбутньої реконструкції, повоєнної відбудови, відновлення та приєднання України до ЄС.

#### Список використаних джерел

1. Commission staff working document. Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy.

European Commission. Brussels. 8.11.2023. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

2. Підвищення стійкості шляхом прискорення цифрової трансформації бізнесу в Україні. *OECD*. 2024. <https://doi.org/10.1787/5d9e86a7-uk>

3. Черногор Я.О. Місцеве самоврядування в ФРН: взаємодія влади і громади. *Актуальні проблеми всесвітньої історії: аксіологічні та культурно-історичні засади державотворення*. 2013. С. 198–205. URL: [https://elibrary.ivinas.gov.ua/255/1/Chornohor%20\\_%20Aktualni%20problemy%20vsesvitnoyi%20istoriyi%20aksiolohij.pdf](https://elibrary.ivinas.gov.ua/255/1/Chornohor%20_%20Aktualni%20problemy%20vsesvitnoyi%20istoriyi%20aksiolohij.pdf)

4. Прокопа І.В. Інституційні аспекти залучення сільських спільнот до інклюзивного розвитку територіальних громад. *Український соціум*. 2022. № 3 (82). С. 106–116. <https://doi.org/10.15407/socium2022.03.106>

5. Інклюзивні інститути забезпечення розвитку економіки України: колективна монографія / [Бобух І.М., Кіндзерський Ю.В., Фашевська О.М. та ін.]. Київ: НАН України, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України", 2023. 360 с. URL: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/Ukraine-inclusive-institutes-economy-development.pdf>

6. Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Вузкий коридор. Держави, суспільства і доля свободи. Nash format, 2020.

7. Басиста Я., Смірнова М. Стала відбудова міст України. Належні практики міст Європи. *Eurocities*. 2024. URL: <https://enefcities.org.ua/upload/files/Publications/Urban%20Mobility/Ukrainerebuilding.pdf>

Надійшла 23.08.2024

Прорецензована 16.09.2024

Доопрацьована 10.10.2024

Підписана до друку 25.10.2024

#### References

1. Commission staff working document. Ukraine 2023 Report. (2023). Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2023 Communication on EU Enlargement policy. European Commission. Brussels. URL: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)

2. Enhancing Resilience by Boosting Digital Business Transformation in Ukraine. (2024). *OECD*. <https://doi.org/10.1787/5d9e86a7-uk> [in Ukrainian]

3. Chornohor, Ya.O. (2013). Local self-government in Germany: Government and Community Interaction. *Aktualni problemy vsesvitnoyi istorii: aksiolohichni ta kulturno-istorychni zasady derzhavotvorennia – Actual problems of world history: axiological, cultural and historical foundations of state formation*, 198-205. URL: [https://elibrary.ivinas.gov.ua/255/1/Chornohor%20\\_%20Aktualni%20problemy%20vsesvitnoyi%20istoriyi%20aksiolohij.pdf](https://elibrary.ivinas.gov.ua/255/1/Chornohor%20_%20Aktualni%20problemy%20vsesvitnoyi%20istoriyi%20aksiolohij.pdf) [in Ukrainian]

4. Prokopa, I.V. (2022). Institutional aspects of involving rural communities to the inclusive development of territorial communities. *Ukr. socium – Ukrainian Society*, 3 (82), 106-116. <https://doi.org/10.15407/socium2022.03.106> [in Ukrainian]

5. Bobukh, I.M., Kindzerskyi, Yu.V., Snihova, O.Yu., Fashchevska, O.M., Herasimova, O.A., Moskvina, O.D., Shchegel, S.M., Romanovska, N.I., Lopatenko, D.B. (2023). Inclusive institutes for ensuring the development of the economy of Ukraine: collective monograph. Kyiv: SO "Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine", NAS of Ukraine. URL: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/Ukraine-inclusive-institutes-economy-development.pdf> [in Ukrainian]

6. Acemoglu, D., Robinson, J. (2019). The narrow corridor. States, Societies, and the Fate of liberty. New York: Penguin Publishers.

7. Basysta, Ya., Smirnova, M. (2024). Sustainable reconstruction of Ukrainian cities: Good practices of European cities. *Eurocities*. URL: <https://enefcities.org.ua/upload/files/Publications/Urban%20Mobility/Ukrainerebuilding.pdf> [in Ukrainian]

*Received on August 23, 2024*

*Reviewed on September 16, 2024*

*Reviewed on October 10, 2024*

*Signed for printing on October 25, 2024*