

*Олешко О.Ю., здобувач, Національний університет цивільного захисту
України, Харків, Україна.*

*Oleshko O., Postgraduate Student, National University of Civil Defence of
Ukraine, Kharkiv, Ukraine*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

THEORETICAL FOUNDATIONS OF DIGITAL TRANSFORMATION OF REGIONAL GOVERNANCE IN UKRAINE

Статтю присвячено обґрунтуванню теоретичних засад цифрової трансформації регіонального управління в Україні. Розмежовано поняття інформатизації, цифровізації, електронного урядування та цифрової трансформації. Доведено, що цифрова трансформація не зводиться до придбання технічних засобів або переведення документів в електронну форму, а передбачає перегляд управлінських процесів, організаційної взаємодії, способів вироблення рішень і надання публічних послуг на основі даних. Визначено регіональне управління як мезорівень, на якому узгоджуються загальнодержавні стандарти, галузеві політики, потреби територіальних громад та просторові особливості розвитку. Запропоновано систему принципів цифрової трансформації: законність, людиноцентричність, доступність, інтеперабельність, відкритість, інформаційна безпека, технологічна нейтральність, субсидіарність, результативність і безперервність. Обґрунтовано структурні компоненти цифрової трансформації регіонального управління: нормативно-правовий, інституційно-організаційний, процесний, інформаційно-аналітичний, інфраструктурний, кадровий і комунікативний. Показано, що результативність цифрових змін має оцінюватися не кількістю інформаційних систем, а скороченням адміністративних витрат, підвищенням доступності послуг, якістю міжвідомчої взаємодії та здатністю влади приймати обґрунтовані рішення.

Ключові слова: цифрова трансформація, регіональне управління, державне регулювання, електронне урядування, інформатизація, публічні послуги, цифрові технології.

The article substantiates the theoretical foundations of digital transformation of regional governance in Ukraine. The concepts of informatization, digitization, e-government and digital transformation are distinguished. Digital transformation is shown not to be limited to the acquisition of technical equipment or the conversion of documents into electronic form; it requires redesigning administrative processes, organizational interaction, decision-making and public service delivery on the

basis of data. Regional governance is interpreted as a meso-level at which national standards, sectoral policies, the needs of territorial communities and spatial development characteristics are coordinated. A system of principles is proposed, including legality, human-centredness, accessibility, interoperability, openness, information security, technological neutrality, subsidiarity, effectiveness and continuity. The structural components of regional digital transformation are identified: legal, institutional and organizational, process, information and analytical, infrastructure, human-capital and communication components. The article argues that the effectiveness of digital change should be assessed not by the number of information systems but by lower administrative costs, better access to services, improved inter-agency cooperation and the capacity of public authorities to make evidence-based decisions.

Keywords: digital transformation, regional governance, state regulation, e-government, informatization, public services, digital technologies.

Постановка проблеми. На межі 2019–2020 років цифрові технології перетворилися з допоміжного інструменту автоматизації на чинник зміни самої логіки публічного управління. Органи влади накопичували електронні документи, створювали вебресурси, реєстри та окремі онлайн-сервіси, проте їх наявність не завжди означала цілісну трансформацію. Розрізнені інформаційні системи могли дублювати функції, вимагати повторного подання даних і не забезпечувати обміну між установами. Тому теоретичне визначення цифрової трансформації має відокремити структурні зміни управлінської системи від простого технічного оновлення.

Регіональний рівень є особливо важливим для такого аналізу. Саме тут загальнодержавні рішення набувають територіальної конкретики, узгоджуються галузеві програми, організовується взаємодія місцевих органів виконавчої влади та самоврядування, а громадяни фактично отримують значну частину адміністративних і соціальних послуг. Відмінності у щільності населення, транспортній доступності, кадровому потенціалі та стані телекомунікаційної інфраструктури зумовлюють різну готовність регіонів до цифрових змін. Отже, цифрова трансформація регіонального управління потребує власного понятійного апарату, принципів і критеріїв результативності.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Українська нормативна рамка формувалася навколо Національної програми інформатизації, Концепції розвитку електронного урядування та Концепції розвитку цифрової економіки і суспільства України на 2018-2020 роки [1-3]. Ці документи закріпили орієнтацію на розвиток інформаційної інфраструктури, електронну взаємодію, цифрові послуги, відкриті дані та використання сучасних технологій у публічному секторі. Водночас нормативні положення мали бути переведені у практичну модель регіонального управління, де цифрові ініціативи пов'язуються зі стратегічними цілями та потребами населення.

У міжнародній літературі цифрова економіка і цифрова трансформація розглядаються як багаторівневі явища, межі яких не зводяться до сектору інформаційно-комунікаційних технологій. Р. Бухт і Р. Гікс наголошують на необхідності чіткого розмежування ядра цифрового сектору, цифровізованої економічної діяльності та ширших суспільних ефектів [4]. OECD пов'язує цифрову трансформацію з комплексними змінами у політиці, ринках, навичках, довірі, доступі та управлінні даними [5]. Для регіонального врядування це означає необхідність одночасного аналізу технологій, інститутів і фактичних результатів.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності, принципів і структурних компонентів цифрової трансформації регіонального управління в Україні. Для досягнення мети необхідно розмежувати суміжні поняття; визначити специфіку регіонального рівня; сформулювати принципи цифрових перетворень; обґрунтувати складові відповідної управлінської системи та критерії, за якими технічне впровадження може бути визнане реальною трансформацією.

Виклад основного матеріалу. Інформатизація у широкому розумінні створює організаційні, правові, технічні та інформаційні передумови використання інформаційних технологій. Вона охоплює формування ресурсів, мереж, програмних засобів і систем оброблення інформації. Цифровізація є процесом переведення даних, операцій та комунікацій у цифрову форму, що дозволяє автоматизувати окремі дії. Електронне урядування характеризує організацію діяльності публічної влади із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій для взаємодії з громадянами, бізнесом та іншими органами.

Цифрова трансформація є ширшою категорією. Вона передбачає якісну зміну цілей, процедур, компетенцій та організаційної культури під впливом можливостей цифрових технологій. Якщо паперову заяву лише відтворено як електронну форму, але громадянин продовжує подавати ті самі довідки і проходити ті самі етапи, відбулася цифровізація каналу, а не трансформація послуги. Трансформаційний результат виникає тоді, коли дані повторно використовуються законним способом, процедури спрощуються, рішення стають прозорішими, а взаємодія установ організовується навколо потреби користувача.

Для цілей державного управління цифрову трансформацію регіонального рівня доцільно визначати як цілеспрямований і нормативно врегульований процес перебудови управлінських функцій, процедур, інформаційних потоків та способів надання послуг органами регіональної влади у взаємодії з органами місцевого самоврядування, державними установами, бізнесом і населенням на основі цифрових даних, технологій та спільних стандартів. Таке визначення акцентує не технологію саму по собі, а публічний результат і багатосуб'єктну взаємодію.

Регіональний рівень у цій системі виконує мезорівневу функцію. Центральні органи визначають законодавчі правила, загальні стандарти, базові реєстри та державну політику. Територіальні громади безпосередньо

організують місцеві послуги й комунікацію з мешканцями. Регіональна влада має узгоджувати галузеві інформаційні потоки, забезпечувати сумісність рішень, аналізувати територіальні диспропорції, підтримувати слабші території та формувати спільні проєкти. Без цієї координації цифрові рішення залишаються локальними й не створюють мережевого ефекту.

Першим принципом цифрової трансформації є законність. Збирання, обмін і використання даних повинні мати чітку правову підставу, а цифрова процедура не може звужувати права людини порівняно з традиційною. Другим є людиноцентричність: проєктування починається не з можливостей програмного продукту, а з життєвої ситуації та маршруту користувача. Третім є доступність, що вимагає збереження альтернативних каналів, урахування цифрових навичок, стану здоров'я, віку й територіальної віддаленості.

Інтероперабельність означає здатність інформаційних систем обмінюватися даними за узгодженими форматами, ідентифікаторами та правилами. Вона не тотожна технічному з'єднанню будь-яких баз: обмін має бути правомірним, мінімально необхідним і контрольованим. Відкритість передбачає доступність публічної інформації, пояснення алгоритму адміністративного рішення та можливість громадського контролю. Інформаційна безпека охоплює конфіденційність, цілісність, доступність даних, розмежування повноважень і відновлення після технічного збою.

Технологічна нейтральність вимагає формулювати нормативні та управлінські вимоги через функціональний результат, не прив'язуючи систему до одного постачальника або програмного рішення. Субсидіарність означає виконання функції на найближчому до користувача рівні за умови достатньої спроможності, а також передачу на вищий рівень тих завдань, які потребують спільної інфраструктури або масштабного ресурсу. Принцип результативності пов'язує цифровий проєкт із вимірюваним скороченням часу, витрат, помилок або нерівності доступу.

Нормативно-правовий компонент цифрової трансформації визначає повноваження суб'єктів, правила електронної взаємодії, захист інформації, юридичну силу електронних документів і відповідальність. Інституційно-організаційний компонент встановлює координатора, власників процесів і даних, порядок погодження архітектури та механізм вирішення міжвідомчих суперечностей. Без чіткої відповідальності технічний проєкт може бути створений, але не інтегрований у повсякденну роботу установ.

Процесний компонент передбачає опис і перегляд адміністративних процедур до автоматизації. Необхідно усунути зайві погодження, дублювання документів, повторне введення однакової інформації та невизначені строки. Інформаційно-аналітичний компонент охоплює паспорти даних, правила якості, регулярність оновлення, аналітичні моделі та використання результатів у плануванні. Регіональна аналітика має деталізувати показники за територіями, оскільки середнє обласне значення часто приховує локальні дефіцити.

Інфраструктурний компонент включає канали зв'язку, обчислювальні потужності, засоби ідентифікації, робочі місця, захищені мережі та резервне копіювання. Однак інфраструктура є лише передумовою. Кадровий компонент визначає здатність керівників і службовців управляти змінами, працювати з даними, формулювати технічне завдання, оцінювати ризики та організовувати закупівлі. Комунікативний компонент забезпечує інформування користувачів, консультації, навчання та систематичний збір зворотного зв'язку.

Важливим є розмежування продукту й результату цифрового проєкту. Створений портал, придбане обладнання або кількість електронних форм є продуктами діяльності. Безпосереднім результатом можуть бути частка завершених онлайн-процедур, скорочення строку, зменшення кількості відвідувань і помилок. Суспільний ефект проявляється у підвищенні доступності, довіри, прозорості й спроможності регіону координувати розвиток. Саме цей ланцюг дозволяє уникати оцінки цифровізації лише за освоєними коштами.

Цифрова трансформація має відбуватися поетапно. Спочатку визначається проблема та формується карта процесу. Далі встановлюються правові підстави, власники даних, цільові показники й потреби користувачів. Після цього проєктується оновлена процедура, проводиться обмежене тестування, оцінюються безпека і доступність. Лише після перевірки рішення масштабується. Така послідовність знижує ризик автоматизації неефективних процедур і формування дорогих систем, які не змінюють управлінського результату.

Особливістю регіонального управління є необхідність диференційованого впровадження. Великі міські центри можуть мати розвинену інфраструктуру та кадровий ринок, тоді як віддалені території потребують спільних сервісів, мобільних робочих місць, навчання і підтримки. Єдність стандартів не означає однаковості технічних рішень. Незмінними мають залишатися права користувача, формат даних, вимоги безпеки й критерії результату, а спосіб реалізації може враховувати просторові особливості.

Управлінська архітектура цифрової трансформації має охоплювати весь життєвий цикл рішення. На етапі ініціювання визначаються проблема, користувачі та відповідальний власник процесу. На етапі проєктування погоджуються дані, правові підстави, інтеграції та вимоги доступності. Під час упровадження проводяться тестування, навчання і комунікація. Експлуатація включає технічну підтримку, контроль якості, аналіз звернень і планове оновлення. Завершення або заміна системи потребує перенесення даних та уникнення втрати накопиченої інформації.

Окремого значення набуває управління даними. Принцип одноразового подання інформації може застосовуватися лише за умови наявності законної підстави, достовірного джерела та можливості особи перевірити відомості. Кожен набір даних повинен мати власника, опис, правила оновлення, класифікацію доступу та механізм виправлення помилок. Без цих елементів

інтеграція реєстрів збільшує не тільки швидкість, а й масштаб поширення неточностей. Тому якість даних є самостійним об'єктом державного управління.

Закупівля цифрових рішень також повинна відповідати трансформаційній логіці. Технічне завдання має описувати функції, стандарти обміну, вимоги до безпеки, доступності, документування та передачі результатів, а не відтворювати характеристики продукту одного постачальника. Договори мають передбачати доступ замовника до даних і документації, можливість інтеграції та порядок завершення співпраці. Це зменшує технологічну залежність і створює умови для подальшого розвитку системи.

Оцінювання користувацького досвіду повинно поєднувати статистику системи з якісним зворотним зв'язком. Частота входів або кількість заяв не пояснює, на якому етапі люди відмовляються від процедури і чому звертаються до працівника. Необхідно аналізувати завершеність, час, повторні спроби, типові помилки, доступність інструкцій та звернення до підтримки. Такі дані перетворюють людиноцентричність із декларативного принципу на перевірявану характеристику цифрової послуги.

Висновки. Цифрова трансформація регіонального управління є не окремим ІТ-проектом, а системною зміною функцій, процесів, даних, компетенцій і способів взаємодії. Її слід відрізняти від інформатизації та цифровізації окремих операцій. Регіон виступає координуючим мезорівнем між загальнодержавними стандартами й місцевим наданням послуг. Теоретичною основою трансформації є поєднання законності, людиноцентричності, доступності, інтеперабельності, відкритості, безпеки, субсидіарності й результативності.

Практична реалізація цих засад потребує одночасного розвитку нормативного, організаційного, процесного, інформаційного, інфраструктурного, кадрового та комунікативного компонентів. Критерієм успіху має бути не кількість систем, а спрощення процедур, якість даних, фактична доступність публічних послуг і здатність органів влади координувати рішення. Подальші дослідження доцільно спрямувати на операціоналізацію зазначених принципів у системі регіональних показників і стандартах проектування цифрових сервісів.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/67-2018-%D1%80>
2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/649-2017-%D1%80>

3. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/74/98-%D0%B2%D1%80>

4. Bukh R., Heeks R. Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy. Global Development Institute Working Paper. 2017. No. 68. URL: <https://diodeweb.files.wordpress.com/2017/08/diwp68-diode.pdf>

5. OECD. Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. Paris: OECD Publishing, 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>

References

1. On Approval of the Concept for the Development of the Digital Economy and Society of Ukraine for 2018-2020 and the Action Plan for Its Implementation: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 17 January 2018 No. 67-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/67-2018-%D1%80>

2. On Approval of the Concept for the Development of E-Government in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 20 September 2017 No. 649-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/649-2017-%D1%80>

3. On the National Informatization Programme: Law of Ukraine of 4 February 1998 No. 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/74/98-%D0%B2%D1%80>

4. Bukh, R., & Heeks, R. (2017). Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy. Global Development Institute Working Paper, 68. URL: <https://diodeweb.files.wordpress.com/2017/08/diwp68-diode.pdf>

5. OECD. (2019). Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. Paris: OECD Publishing. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264312012-en>